



N° 1305

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de finances pour 2019*,

TOME III

TRAVAIL ET EMPLOI

**FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE**

**VOLUME 2
(COMPTES RENDUS)**

PAR M. STÉPHANE VIRY,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1255, 1302 (annexe n° 43).

SOMMAIRE

—

| | Pages |
|--|-----------|
| TRAVAUX DE LA COMMISSION..... | 5 |
| I. AUDITION DE LA MINISTRE..... | 5 |
| II. EXAMEN DES CRÉDITS | 45 |

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE LA MINISTRE

La commission procède, le mardi 30 octobre 2018, à l'audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, sur les crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

http://www.assemblee-nationale.tv/video.6851839_5bd880aeae05c.commission-des-affaires-sociales--audition-de-mme-muriel-penicaud-ministre-du-travail-sur-les-cre-30-octobre-2018

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Notre ordre du jour appelle l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 dont la commission des affaires sociales s'est saisie pour avis. Nous allons commencer par la mission « *Travail et emploi* ».

Je souhaite la bienvenue à Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, à qui je vais donner la parole pour une présentation d'une dizaine de minutes. Nous entendrons ensuite notre rapporteur pour avis, Stéphane Viry, pour une intervention d'une même durée, puis nous passerons aux orateurs des groupes, qui auront la parole pour 5 minutes chacun, et enfin à une phase de questions et réponses.

J'appelle votre attention sur le fait que notre agenda est contraint et que nous devons en principe examiner cet après-midi deux missions budgétaires. Le bureau de la commission a décidé que la durée de l'ensemble de l'examen de chaque mission devrait être de deux heures, au plus. Je demande à chaque député désireux d'intervenir de se manifester tout de suite. Les inscriptions seront ensuite closes.

Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail. Je vous remercie de me recevoir pour vous présenter le budget 2019 de la mission « *Travail et emploi* » dans le cadre de votre examen du projet de loi de finances.

L'année 2019 permettra de poursuivre la transformation profonde des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle que j'ai engagée dès mon arrivée, en parallèle des ordonnances visant à renforcer le dialogue social. J'ai ainsi mené en 2018 des réformes structurantes qui reposent sur des choix forts et assumés de réallocation de nos moyens, notamment en faveur des compétences.

Nous avons réalisé ensemble le premier chantier, qui est la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Ce texte a réformé les règles de gouvernance et de financement des politiques de la formation professionnelle et de l'apprentissage en replaçant l'individu et l'entreprise au centre du jeu – l'individu doit aussi être en mesure de décider son

propre parcours. Par ailleurs, cette loi a élargi la couverture de l'assurance chômage en vue de faciliter les transitions professionnelles, de lutter contre la précarité et de conforter le retour à l'emploi. Ces objectifs sont au cœur du document de cadrage remis aux partenaires sociaux en septembre dernier.

Le deuxième chantier est le déploiement du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Un montant de 1,5 milliard d'euros a déjà été engagé cette année pour lancer une vingtaine de programmes qui servent deux objectifs. Il s'agit, tout d'abord, d'accompagner et de former les personnes peu qualifiées en recherche d'emploi, dans une logique d'acquisition des compétences attendues sur le marché du travail, qu'il s'agisse de jeunes, de chômeurs de longue durée ou de demandeurs d'emploi éloignés du monde du travail – c'est évidemment la priorité et le cœur du PIC. Le deuxième objectif est d'intensifier les effets de la loi « avenir professionnel » en accélérant, par l'investissement et l'innovation, la transformation de notre système de formation professionnelle.

Le troisième chantier consiste à renouveler notre approche de la politique d'inclusion dans l'emploi, qui est une priorité de mon budget pour 2019. Ce renouvellement repose notamment sur la création des « parcours emploi compétences » (PEC), dès le 1^{er} janvier 2018, et sur des moyens effectifs pour que la mise en emploi s'accompagne d'ambitions en termes d'accompagnement et de formation. La dimension territoriale du pilotage des outils de l'insertion a, en outre, été renforcée avec la création du Fonds d'inclusion dans l'emploi, qui permet d'adapter à l'échelle régionale, c'est-à-dire au niveau des préfets et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), l'allocation des moyens aux besoins observés, dans une logique de fongibilité des enveloppes.

Le quatrième chantier mené en 2018 et en 2019 est un renforcement sans précédent du modèle inclusif des entreprises adaptées. C'est le sens de l'accord pluriannuel « *Cap vers l'entreprise inclusive* » que j'ai signé le 12 juillet dernier avec le secteur des entreprises adaptées, en présence de ma collègue Sophie Cluzel. Cet accord est le fruit d'une concertation nourrie avec ce secteur. La réforme vise à ce que 40 000 personnes handicapées supplémentaires puissent avoir accès à un emploi d'ici à 2022. Nous la mettrons en œuvre dès la fin de l'année avec le lancement, prévu dans les prochains jours, de l'expérimentation des emplois dits « tremplins », qui visent à faciliter les passerelles vers le milieu ordinaire.

Enfin, un plan de transformation de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) a été annoncé il y a quelques jours. Nous pourrions y revenir. C'est une question de survie, et d'avenir, pour l'AFPA.

Je tiens à souligner que l'ensemble de ces actions ont été menées dans le strict respect des crédits qui m'ont été alloués.

En 2019, le budget de la mission « *Travail et emploi* » s'élèvera à 12 milliards d'euros. À périmètre constant, il y aura certes une baisse des crédits, de 2 milliards d'euros, mais cette évolution est principalement liée à l'extinction de certaines mesures qui a été décidée par le précédent Gouvernement et dont j'ai pris acte à mon arrivée. Cela concerne en particulier l'aide ponctuelle à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) – il n'y aura donc de changement de politique. C'est aussi un choix assumé de réduire, en volume, les contrats aidés pour en faire des parcours plus qualitatifs et pour tenir compte de la consommation réelle des crédits qui est observée cette année. Maintenant que nous avons transformé ce dispositif en « parcours emploi compétences », avec un accompagnement et une formation, la demande a beaucoup baissé, ce qui montre bien *a contrario* qu'il n'y avait vraiment pas d'accompagnement jusque-là. Les crédits demandés pour 2019 sont à la hauteur de leur consommation cette année.

Le budget que je vous présente poursuit les efforts engagés en 2018, avec un objectif affirmé et renforcé qui est de permettre l'inclusion dans l'emploi des personnes les plus vulnérables. Il est primordial qu'elles soient replacées au cœur des politiques que nous menons, en cohérence avec l'objectif de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté qui a été présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018.

C'est dans cet esprit de transformation et en multipliant les déplacements sur le terrain, dans le cadre de la semaine de l'apprentissage et de celle de la lutte contre la pauvreté, que j'ai construit ce budget de l'emploi et de la formation professionnelle pour 2019.

Tout d'abord, nous poursuivrons la montée en puissance du plan d'investissement dans les compétences, avec un engagement financier qui passera de 1,5 à 3 milliards d'euros. Il sera financé pour moitié par des crédits budgétaires et pour moitié par une contribution des entreprises, *via* France Compétences – cela représente 1,5 milliard d'euros qui ne figure pas directement dans ce budget mais qui accompagnera les politiques menées.

Ces crédits seront mobilisés dans quatre directions.

Il s'agit, tout d'abord, de mettre en œuvre des parcours de formation dans le cadre des pactes régionaux pluriannuels d'investissement dans les compétences qui sont actuellement en cours de négociation entre l'État et les régions – et avec les collectivités compétentes dans les territoires ultramarins. Le but est d'avoir vraiment une visibilité et une programmation au service de l'innovation et de la montée en gamme, grâce à une contractualisation avec les régions sur la période 2019-2022. Nous provisionnerons 1,5 milliard d'euros d'engagements pour la seule année 2019.

Ensuite, nous réaliserons un effort particulier pour certains publics de la politique de l'emploi, dont nous renforcerons l'articulation avec les enjeux de la

formation. Après avoir consacré 20 millions d'euros en 2018 à la formation des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique, nous ferons passer ce montant à 60 millions d'euros par an à compter de 2019. On sait, en effet, que c'est souvent un des points qui manquent dans le domaine de l'insertion par l'activité économique.

Nous consoliderons, par ailleurs, les mesures d'accompagnement des jeunes dans le cadre du parcours contractualisé vers l'autonomie et l'emploi (PACEA), dont la formule la plus intensive, la Garantie jeunes, est destinée à 100 000 personnes – ce nombre est en augmentation par rapport à 2018, et plus encore par rapport à 2017. Ces mesures représenteront environ 550 millions d'euros l'année prochaine. Le plan d'investissement dans les compétences permettra aussi de renforcer les capacités d'accueil dans les écoles de la deuxième chance et les établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), qui ont fait la preuve de leur réussite.

Enfin, nous allons promouvoir les expérimentations d'approches innovantes sur des problématiques ciblées, telles que la remobilisation et le retour à l'emploi dans les quartiers prioritaires de la ville, grâce à l'appel à projets « 100 % inclusion », dont je présenterai les premiers résultats le 6 novembre prochain, et grâce à la préparation à l'apprentissage, qui fait l'objet d'un appel à projets lancé auprès de l'ensemble des centres de formation d'apprentis (CFA).

Le budget de l'emploi pour 2019 traduit également un engagement important en direction des publics les plus éloignés de l'emploi, mais qui peuvent accéder au marché du travail grâce à un tremplin – ou à un marchepied. L'objectif est que 10 000 personnes supplémentaires puissent accéder à l'insertion par l'activité économique dès 2019. Les crédits correspondants seront ainsi augmentés de 50 millions d'euros.

Comme je l'ai déjà indiqué, 2019 sera aussi l'année du plein déploiement de la réforme des entreprises adaptées, qui vise à avoir une offre plus inclusive et diversifiée tout en changeant d'échelle. Les moyens, en hausse, que nous consacrerons à cette ambition seront de 400 millions d'euros. Au total, nous souhaitons que 10 000 personnes supplémentaires accèdent aux entreprises adaptées dès 2019.

Ces efforts sont complétés par 100 000 nouveaux « parcours emploi compétences » prescrits en 2019 et par 30 000 contrats dédiés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, dont le financement est désormais transféré sur le budget de l'éducation nationale, ce qui est plus logique car c'est ce ministère qui met en œuvre ce dispositif. Les 124 millions d'euros correspondant à ces 30 000 contrats ont donc été transférés de mon budget vers celui de l'éducation nationale.

L'expérimentation des emplois francs, lancée au 1^{er} avril, se poursuivra en 2019. Après un démarrage progressif, qui est lié à l'appropriation du dispositif par

les acteurs concernés, nous avons constaté une intensification des signatures au cours des dernières semaines – nous sommes à plus de 2 200 contrats signés à l’heure actuelle.

Par ailleurs, la réforme de la formation professionnelle et de l’apprentissage se traduira dans le budget 2019 sous deux formes.

Tout d’abord, la simplification du paysage des aides à l’apprentissage, et donc des démarches pour les entreprises, sera mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2019. Il y aura ainsi une aide unique pour les entreprises de moins de 250 salariés qui emploient des apprentis de niveaux IV et V. Comme l’a prévu la loi « avenir professionnel », cette aide regroupe quatre dispositifs existants qui font l’objet de versements par les régions et l’État.

À cela s’ajoute la création d’un nouvel opérateur, France Compétences, qui associera les partenaires sociaux, l’État et les régions pour l’exercice de missions de nature financière, de régulation, de recommandation ou concernant la qualité, en vue de favoriser le développement et l’efficacité des politiques de formation et d’alternance.

À travers cette réforme, mais aussi de manière plus générale, nous souhaitons accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et leur montée en compétences, ainsi que les restructurations dans les territoires. Notre priorité est le travail, grâce à l’éducation, la formation et la valorisation sur le plan financier.

Pour ce qui est du coût du travail, l’année 2019 sera marquée par une simplification du paysage des exonérations, grâce au basculement de certains allègements spécifiques vers le droit commun, souvent plus favorable. Lorsque ce sera le cas, les allègements de charge s’appliqueront dès le 1^{er} janvier, et non en octobre. Par ailleurs, un effort budgétaire de 3,8 milliards d’euros, soit un tiers de mon budget, sera consacré au soutien de l’emploi dans les services à la personne ou par la création d’entreprises.

La mise en œuvre et la réussite de ces orientations nécessitent de renforcer la performance et la coordination des acteurs du service public de l’emploi. L’expérimentation d’un rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi ne doit pas être un sujet tabou. C’est en effet ce que demandent certaines collectivités territoriales. L’objectif est de permettre davantage de synergies, au service des demandeurs d’emploi et des entreprises, notamment grâce à des systèmes d’information communs.

De la même façon que nous demandons à tous les opérateurs d’identifier des leviers d’efficience dans le cadre d’Action publique 2022, mon ministère appliquera l’objectif gouvernemental de réduction des effectifs – en parallèle d’une amélioration de l’efficacité. La baisse sera de 233 emplois en 2019, ce qui représente un taux d’effort de 2,5 %, qui est stable par rapport à 2018. Les

effectifs se réduiront de 1 385 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) pour les opérateurs, y compris Pôle emploi – nous pourrions y revenir si vous le souhaitez.

Cet effort s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus générale sur l'évolution du périmètre des missions et de l'organisation territoriale de mes services, en particulier les DIRECCTE.

Enfin, le ministère relèvera le défi du numérique par le biais de la modernisation des systèmes d'information en appui des politiques de l'emploi. Pôle emploi fait de même en ce qui concerne ses propres systèmes.

Voilà ce que je voulais vous dire, mesdames et messieurs les députés, sur ce budget et ce qui fait sa cohérence. Il traduit, pour résumer, deux grandes ambitions : intensifier l'effort d'inclusion des plus vulnérables ; stimuler la création d'emplois, notamment par la libération de l'apprentissage et un renforcement de l'effort en ce qui concerne la baisse du coût du travail.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Le deuxième budget de cette législature se caractérise par une baisse significative des crédits de paiement de la mission « *Travail et emploi* », qui s'élèveront à 12,4 milliards d'euros en 2019, contre 15,4 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2018.

Cette diminution des crédits est pour le moins paradoxale alors que l'ambition de ce projet de loi de finances est de « *soutenir le travail* » et d'« *investir pour l'avenir* » : il y a, à mes yeux, une certaine incohérence à déclarer que l'on soutient le travail quand les crédits qui y sont directement consacrés sont en diminution à presque tous les niveaux et que les difficultés d'accès à la formation et à l'emploi de nos concitoyens, en particulier les plus fragiles d'entre eux, sont plus que jamais d'actualité.

Certes, plusieurs effets de périmètre expliquent en partie la diminution des crédits, notamment la bascule des exonérations spécifiques pour le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et la formation professionnelle vers le régime de l'allègement général, renforcé, de cotisations patronales. Cette réforme, mise en œuvre dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019, sera globalement plus favorable aux bénéficiaires de l'IAE et de la formation professionnelle dont les revenus sont proches ou au niveau du SMIC.

En dehors de ces effets de périmètre, néanmoins, l'importante contraction des crédits reflète avant tout des efforts d'économies qui pèsent sur le Programme 102, relatif à l'accès et au retour à l'emploi. Je pense en particulier aux économies demandées à Pôle emploi, mais aussi et surtout au coup de frein donné, pour la deuxième année consécutive, à la politique des emplois aidés.

Dans le cadre de mon avis budgétaire, j'ai donc choisi de travailler cette année sur les contrats aidés, qui ont été transformés en 2018 en « parcours emploi compétences ».

Depuis les travaux d'utilité collective (TUC), lancés en 1984, les contrats aidés ont toujours fait partie des outils incontournables des politiques publiques d'insertion dans l'emploi, même si leur appellation, leur ciblage et leurs paramètres ont été modifiés au fil du temps et des priorités politiques.

Alors que près de 300 000 personnes éloignées de l'emploi avaient eu recours, jusqu'en 2017, à un contrat aidé pour retrouver le chemin de l'emploi, le Gouvernement a décidé brutalement, il y a un an, d'interrompre la dynamique de ces contrats en réduisant significativement leur volume et en ajustant strictement leurs paramètres, principalement en vue de réaliser des économies budgétaires.

Les contrats aidés ont ainsi été recentrés sur le seul secteur non marchand : tous les autres dispositifs, notamment ceux destinés au secteur marchand, qui a été accusé de bénéficier d'effets d'aubaine, ont quasiment disparu au profit des seuls « parcours emploi compétences ».

Cette volte-face, non anticipée, a provoqué un vent de colère chez ceux qui recrutaient traditionnellement des salariés en contrats aidés, notamment des employeurs du secteur associatif et des municipalités, et elle a fait naître des inquiétudes qui, comme j'ai pu le constater sur le terrain, ne se sont toujours pas dissipées un an plus tard.

Sur le papier, les nouveaux « parcours emploi compétences » (PEC), qui ont été créés par la circulaire du 11 janvier 2018, constituent une avancée indéniable. Ils visent à accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi grâce à des actions de formation et à un accompagnement personnalisés, par analogie avec le triptyque qui a déjà porté ses fruits dans le secteur de l'IAE, à savoir l'emploi, la formation et l'accompagnement.

Le rapprochement avec l'IAE se traduit aussi par la création d'un fonds d'inclusion dans l'emploi qui permet une gestion déconcentrée des politiques menées dans ce domaine, au plus près des besoins des territoires. Grâce à ce fonds, les préfets de région ont désormais la possibilité d'utiliser jusqu'à 20 % de l'enveloppe des crédits allouée aux PEC afin d'augmenter le nombre d'aides au poste dans les structures d'insertion par l'activité économique ou de financer des initiatives territoriales innovantes.

À titre personnel, je pense que ce fonds est une avancée intéressante sur le plan de l'adaptation des politiques d'inclusion dans l'emploi aux réalités des territoires, mais je regrette qu'aucune instance de concertation n'ait été créée au niveau local pour accompagner la déconcentration des décisions. Ce sera en effet ma première question, madame la ministre : afin d'instaurer un dialogue de qualité avec l'ensemble des acteurs compétents dans le domaine de l'insertion dans l'emploi, que penseriez-vous de la création d'une instance de concertation permanente, au niveau territorial, sur les emplois aidés et l'insertion par l'activité économique, par exemple sous la forme de comités territoriaux de l'inclusion dans l'emploi ?

La ligne directrice des PEC est que « personne n'est inemployable » : il existe toujours une solution reposant sur la formation, l'accompagnement et l'emploi. La logique suivie est l'individualisation des parcours et de l'orientation vers des dispositifs permettant de lever les freins diagnostiqués en ce qui concerne l'accès à l'emploi.

Afin de s'assurer que les employeurs puissent proposer un accompagnement personnalisé, les exigences ont été renforcées à leur égard : ils font l'objet d'une sélection plus stricte de la part des prescripteurs, et ils doivent s'engager à offrir des postes permettant d'acquérir des compétences transférables, dans une perspective qui est celle de la construction d'un projet professionnel.

La transformation des contrats aidés en PEC permet ainsi, en théorie, d'individualiser et d'ajuster les contrats en fonction du profil et du projet des personnes concernées. Il serait difficile d'être en désaccord avec cette ambition : je suis personnellement convaincu qu'un accompagnement personnalisé de chaque demandeur d'emploi, grâce à un parcours adapté et individualisé à ses besoins, est la clé du retour durable vers l'emploi.

Pourtant, dix mois après la création du nouveau dispositif, j'ai pu constater, au cours des auditions que j'ai conduites et d'un déplacement sur le terrain, que les PEC sont encore loin de faire l'unanimité.

Cela tient tout d'abord à la réduction importante du nombre de contrats : 100 000 seront financés dans le cadre du PLF pour 2019, contre 170 000 cette année, hors effets de périmètre. Cette réduction inquiétante du volume des contrats aidés, pour la deuxième année consécutive, laisse à penser qu'un certain nombre de bénéficiaires potentiels resteront exclus du marché de l'emploi, faute de places disponibles au sein des PEC et d'alternatives adaptées.

Cette crainte est renforcée par l'importante fongibilité qui a été mise en œuvre, en 2018, au profit de l'IAE : les préfets ont utilisé en sa faveur la quasi-totalité de leurs marges de manœuvre, ce qui s'est traduit par une diminution encore plus forte du nombre de PEC disponibles que ce qui était prévu par la loi de finances. Je proposerai donc un amendement pour augmenter le nombre de PEC.

La fongibilité utilisée au détriment des PEC est non seulement révélatrice de la sous-budgétisation des besoins de l'IAE, mais aussi des difficultés d'appropriation des PEC par les employeurs. De leur point de vue, le principal point d'achoppement est l'augmentation du reste à charge : le taux de prise en charge, désormais fixé par les préfets de région, oscille entre 35 % et 60 % du SMIC brut selon les territoires et le profil des bénéficiaires. On est donc très loin de la moyenne de 72 % qui était observée en 2017.

J'ai pu constater que cela se traduit en pratique par un désengagement contraint de catégories entières d'employeurs potentiels, qui ne savent pas comment répondre à l'équation impossible des PEC. En effet, comment proposer,

en moins d'un an, un accompagnement personnalisé, qui suppose un réel investissement de la structure employeuse, et des actions de formation de qualité pour des personnes très éloignées de l'emploi, qui présentent le plus souvent, au début de leur parcours, des difficultés particulières d'adaptation aux exigences du monde professionnel, alors que l'aide financière de l'État a parfois été divisée par deux par rapport aux anciens contrats aidés ?

La diminution du nombre de contrats et celle du montant de l'aide financière accordée par l'État sont ressenties comme une double peine par les employeurs du secteur non marchand qui, pourtant, ont toujours été convaincus de l'utilité sociale des contrats aidés et de leur capacité à accompagner vers l'emploi les publics en difficulté.

Ce désengagement non souhaité, et même subi, a des conséquences sur notre société car les contrats aidés permettaient au secteur associatif et aux petites collectivités, notamment rurales, de développer de nouvelles activités au service de la population ou, *a minima*, de maintenir un niveau de service de qualité.

Je peux concevoir que les PEC ne soient plus considérés comme un soutien direct au secteur associatif ou aux collectivités territoriales, car l'objectif visé est avant tout celui de l'inclusion dans l'emploi. Mais l'absence d'alternative crédible, en particulier pour les associations, est alarmante. Pourriez-vous nous indiquer, madame la ministre, quelles sont les intentions du Gouvernement en ce qui concerne le soutien au secteur associatif ?

Du point de vue des bénéficiaires, plusieurs paramètres des PEC, en particulier la durée des contrats, qui est comprise entre 9 et 12 mois, hors renouvellement, paraissent incompatibles avec l'ambition de proposer des parcours cohérents avec les besoins. Certains bénéficiaires gagneraient, par exemple, à suivre des formations sur le long terme, mais la durée trop courte des contrats et leur renouvellement non systématique les en empêchent. Ne pensez-vous pas, madame la ministre, qu'il conviendrait d'allonger la durée des PEC afin de donner plus de marges de manœuvre aux prescripteurs et de permettre une meilleure adaptation aux besoins des bénéficiaires ?

Pour conclure sur une note un peu plus positive, je relève avec satisfaction la relative embellie budgétaire qui concerne le secteur de l'insertion par l'activité économique : il bénéficiera en 2019 du financement de 5 000 postes supplémentaires en équivalent temps plein (ETP), ce qui portera le total à 76 000. J'avais attiré votre attention, il y a un an, sur la situation des structures de l'IAE, qui voyaient s'échapper des pistes de développement faute de places disponibles. Un effort est prévu pour 2019, mais il reste insuffisant au regard des attentes du secteur et de l'extraordinaire potentiel que représente l'IAE pour l'insertion dans l'emploi des personnes les plus fragiles. Seriez-vous favorable à un relèvement significatif de l'effort réalisé en faveur de l'IAE, grâce à une augmentation du nombre d'aides au poste de 20 % par an jusqu'à la fin du quinquennat ? Cela

représenterait un peu plus de 14 000 postes supplémentaires en 2019, comme l'avait d'ailleurs recommandé le rapport de M. Jean-Marc Borello en janvier 2018.

Je vous avais également interrogée l'an dernier sur la possibilité de faire de la formation l'une des missions explicites de l'IAE, afin de permettre un meilleur accès à la formation des salariés en insertion. Cette demande semble avoir porté ses fruits, puisque le projet de loi de finances prévoit 60 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre de la formation en IAE. J'ai néanmoins constaté qu'aucun crédit de paiement n'y est associé. Dans ces conditions, comment comptez-vous développer concrètement l'accès à la formation dans les structures d'insertion par l'activité économique ?

Enfin, à ma connaissance, aucune évaluation exhaustive de la réforme du financement de l'IAE qui a eu lieu en 2014 n'a été réalisée à ce jour. Pensez-vous qu'un rapport pourrait être remis sur ce sujet ?

Je vous remercie pour les réponses que vous nous apporterez, madame la ministre. Elles conditionnent mon avis sur les crédits de cette mission.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Merci pour la qualité de votre travail, monsieur le rapporteur. Cela promet un débat intéressant...

Mme Fadila Khattabi. Le budget de l'emploi et de la formation professionnelle pour 2019 poursuit l'effort de transformation qui est engagé depuis près d'un an et demi, et met notamment en musique la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Ce texte, que nous avons adopté l'été dernier, a pour objectif principal de lutter contre le chômage de masse. C'est un budget responsable et ambitieux que vous nous présentez. Il traduit parfaitement les engagements qui ont été pris par le Président de la République et qui se concrétisent dans les différentes actions menées par le Gouvernement en faveur de l'emploi et, surtout, de l'emploi durable.

Les chiffres sont encourageants : le chômage s'est réduit d'une façon significative au cours des douze derniers mois et le nombre d'embauches en contrat à durée indéterminée (CDI) a augmenté de 10 %. Néanmoins, nous devons poursuivre la lutte contre le chômage de masse, qui met à mal la cohésion de notre société. Avec mes collègues du groupe La République en Marche, je me réjouis donc des choix politiques et stratégiques opérés dans ce budget, qui est avant tout en faveur des personnes les plus fragiles, c'est-à-dire peu ou pas qualifiées, et dont le fer de lance est un investissement massif, jamais égalé jusqu'à présent, dans les ressources humaines, l'emploi, mais aussi et surtout les compétences et l'insertion des personnes vulnérables. Ce ne sont pas là de simples déclarations, mais des actions bien concrètes et courageuses.

Sur les 15 milliards d'euros prévus dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), dont l'objectif est la formation d'un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés et d'un million de jeunes décrocheurs au cours de ce quinquennat, 3 milliards d'euros sont fléchés dans le budget pour 2019, ce

dont on ne peut que se réjouir. En cohérence avec le plan pauvreté, ce budget permettra aussi à 10 000 personnes supplémentaires de bénéficier de l’insertion par l’activité économique. C’est un dispositif qui a fait toutes ses preuves dans les territoires et qui s’adresse également aux personnes les plus éloignées de l’emploi. Ce budget renforce par ailleurs l’emploi inclusif. Comme vous nous l’avez souligné, madame la ministre, nous permettrons à 10 000 personnes supplémentaires en situation de handicap d’être embauchées dans des entreprises adaptées. C’est un bel objectif qui illustre bien la politique volontariste que nous menons depuis le début de cette législature en matière de handicap. J’en profite pour souligner que l’aide pour les entreprises adaptées passera de 338 à 400 millions d’euros.

En ce qui concerne les contrats aidés, désormais appelés « parcours emploi compétences », ce budget prévoit le financement de 100 000 nouveaux contrats centrés sur le secteur non marchand, auxquels il faut ajouter les contrats prescrits dans le cadre de l’accompagnement des élèves en situation de handicap – leur nombre s’élevait à 45 000 en 2018. Ces contrats seront naturellement reconduits, mais c’est désormais l’éducation nationale qui les financera.

Je vous invite, mes chers collègues, au nom du groupe La République en Marche, à apprécier ce budget de manière globale avant de crier au loup. Nous nous réjouissons de voir que les dispositifs donnant d’excellents résultats sont reconduits ou confortés dans leur fonctionnement. Je pense en particulier à la Garantie jeunes, qui sera généralisée pour 100 000 personnes, et aux écoles de la deuxième chance, pour lesquelles 12 000 places conventionnées sont prévues. C’est également un budget qui soutiendra les expérimentations innovantes, comme celle des « Territoires zéro chômeur de longue durée », qui bénéficiera de 22 millions d’euros de crédits pour 1 270 postes. Il s’agit d’un beau projet que je souhaiterais d’ailleurs développer chez moi, en Côte-d’Or, tout comme les emplois francs, dispositif qui bénéficiera de 237 millions d’euros en autorisations d’engagement.

On ne peut réformer la politique de l’emploi et renforcer la formation professionnelle sans avoir une parfaite connaissance des réalités socio-économiques des territoires et des besoins des entreprises. Des pactes pluriannuels vont donc être signés, dans le cadre du PIC, avec toutes les régions – leur rôle est indiscutable en la matière.

L’objectif ultime de ce budget, ambitieux et responsable, est de permettre à chacun, notamment les personnes les plus vulnérables, de choisir son avenir professionnel. Pour les publics dits « fragiles », cela ne peut pas se faire sans un accompagnement individualisé et une prescription de qualité. Dans la continuité des chantiers qui ont été engagés, pourriez-vous nous donner des éléments, madame la ministre, sur la mise en route concrète du conseil en évolution professionnelle, dans sa nouvelle version, et des éléments de calendrier sur les prochains appels d’offres qui seront lancés ?

M. Gérard Cherpion. Merci pour votre intervention liminaire, madame la ministre. Vous avez présenté ce budget avec talent et conviction, mais on est obligé de constater que les crédits sont en recul par rapport à l'année dernière. J'adresse mes félicitations à Stéphane Viry pour la qualité de son travail, qui devrait, me semble-t-il, faire consensus à propos de la réinsertion des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Les crédits de la mission « *Travail et emploi* » sont en baisse, je l'ai dit, d'environ 3 milliards d'euros à périmètre constant. Il est vrai que l'on retrouve un milliard d'euros dans le PLFSS, au travers des exonérations de charges qui sont liées, en particulier, à l'apprentissage. Sur les deux milliards d'euros restants, j'ai compris, d'après ce que vous nous avez dit, que 1,5 milliard d'euros reviendrait aussi *via* France Compétences, qui n'est pas né mais apportera déjà des financements – c'est d'ailleurs un exercice assez intéressant... J'espère que cela se passera le mieux possible car c'est dans l'intérêt de tous, mais je suis quand même inquiet. Comme vous l'avez rappelé, France Compétences est de nature quadripartite, et c'est à cette agence de prendre la responsabilité de financer les actions qu'elle souhaite.

Il y a des ruptures avec le quinquennat précédent, notamment la suppression des emplois d'avenir, des contrats de génération, de l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (TPE) et du « plan 500 000 formations ».

Je voudrais revenir sur Pôle emploi : après avoir connu une baisse de 50 millions d'euros en 2018, ses moyens diminueront encore de 85 millions d'euros l'année prochaine, alors que le chômage est reparti légèrement à la hausse. L'Allemagne et les États-Unis sont au plein-emploi, le taux de chômage étant de 3,7 % dans ce dernier pays, mais nous continuons à avoir un chômage de masse.

L'équilibre du système est réalisé grâce à la subvention versée par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), qui finance 10 % du budget de Pôle emploi, lequel s'élève à environ 3,5 milliards d'euros. D'où l'importance de la négociation relative à l'UNEDIC, pour laquelle votre lettre de cadrage a fixé pour objectif d'arriver à une économie comprise entre 3,5 et 4 milliards d'euros chaque année.

L'assurance chômage change par ailleurs de nature : alors qu'elle était assurantielle, elle se transforme en un système de solidarité nationale, qui sera financé par une partie de la contribution sociale généralisée (CSG). On passe ainsi d'un paritarisme de gestion à un paritarisme de caution.

Je ne vais pas m'étendre sur les problèmes des missions locales, dont une partie du budget va disparaître – il y aura une baisse de 4 % des crédits. Bernard Perrut reviendra, en effet, sur ce point.

Je m'interroge sur les maisons de l'emploi : elles ont disparu de la loi de finances, alors qu'il était convenu de réaliser une évaluation de ce dispositif afin de voir s'il était nécessaire ou non de le maintenir.

En ce qui concerne l'apprentissage, on arrive à une aide unique, qui bénéficiera seulement aux entreprises de moins de 250 salariés. Les crédits de paiement passeront de 1,2 milliard d'euros à 172 millions d'euros, mais il est indiqué qu'il y aura 922 millions d'euros en autorisations d'engagement : j'aimerais savoir si c'est lié à la montée en charge du dispositif.

Enfin je voudrais terminer sur l'AFPA qui est en difficulté et qui a annoncé des suppressions de postes. Il y a deux ans à peine, nous avons légiféré sur sa transformation en établissement public industriel et commercial (EPIC). À l'époque, j'avais dit que ce n'était pas la solution, que ce n'était pas cela qui allait absorber les dettes de l'AFPA. Le budget, tel que présenté, prévoit la disparition de 1 081 ETP. De son côté, l'AFPA a annoncé la disparition de 1 541 contrats en CDI, la création de 603 postes et un solde net de 550 emplois, ce que je ne comprends pas très bien. L'État et l'AFPA ne donnent pas les mêmes chiffres. Madame la ministre, que comptez-vous faire avec l'AFPA ? Cette structure a-t-elle un avenir ? Qui va prendre en charge les plus de 200 millions d'euros de dettes accumulées par cet organisme nécessaire et d'intérêt public ?

Mme Michèle de Vaucouleurs. Nous nous apprêtons à nous prononcer sur les crédits de la mission « *Travail et emploi* » et sur ceux du compte spécial consacré à la modernisation de l'apprentissage. Ce budget s'inscrit pleinement dans les transformations structurelles initiées par les ordonnances réformant le code du travail et sur la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel, qui a désormais été promulguée.

Ce budget concrétise les changements forts voulus par le Gouvernement et adoptés par le Parlement pour permettre au plus grand nombre d'acquérir tout au long de la vie les compétences nécessaires à l'adaptation aux mutations économiques et sociales. Il témoigne aussi de l'attention spécifique portée aux publics et aux territoires les plus en difficultés, avec deux axes forts : créer les conditions d'une société plus inclusive pour les personnes en situation de handicap ; combattre les inégalités en favorisant la lutte contre la pauvreté dès la naissance et pour l'accès à l'emploi. Ainsi, les moyens affectés à l'accès et au retour à l'emploi se concentrent sur les publics les plus en difficultés : personnes en situation de handicap, demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes sans qualification, résidents de quartiers prioritaires de la ville (QPV).

Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MODEM) salue cette attention particulière qui est nécessaire pour que chacun puisse être inséré dans notre société et s'y épanouisse. Nous sommes en effet convaincus que le travail reste un levier d'insertion déterminant et primordial.

Les nombreuses mesures prises en faveur de l'inclusion des personnes en situation de handicap visent, d'une part, à créer davantage d'emplois dans les entreprises adaptées – la trajectoire est de 40 000 nouveaux postes à l'horizon 2022 et près de 400 millions d'euros dans ce PLF pour 2019 contre 371 millions d'euros en 2018 – et, d'autre part, à réformer en profondeur les modalités d'accès à l'emploi pour ces personnes en favorisant notamment les passerelles et l'accès au milieu ordinaire, ce qui reste notre objectif premier.

Les mesures en faveur des personnes éloignées de l'emploi sont également à la hauteur des engagements. Elles se fondent sur la conviction profonde que c'est par l'acquisition de compétences, qui est émancipatrice, que l'accès à l'emploi durable peut être effectif. Cet objectif se concrétise à travers le renforcement des actions de formation financées par le PIC, l'expérience acquise des structures d'IAE – où 5 000 postes seront ouverts –, la montée en charge de la Garantie jeunes qui prévoit des périodes d'activité – l'objectif est d'accompagner 100 000 nouveaux jeunes –, l'acquisition ou la réacquisition de compétences de bases avec les écoles de la deuxième chance (E2C) ou les EPIDE. Ces derniers sont largement soutenus : le maintien de leurs crédits va permettre l'extension des dispositifs – création d'un nouvel EPIDE en 2020 – et la poursuite de l'expérimentation des emplois francs – 25 000 contrats d'ici à la fin de l'expérimentation – et des « Territoires zéro chômeur de longue durée ».

Le budget prend également en compte la montée en puissance de l'apprentissage : il est prévu une hausse de 5 % des contrats signés en 2019 et une garantie de financement de chaque contrat. Nous nous réjouissons de cette montée en puissance actée dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, que notre groupe avait soutenue et enrichie.

On notera spécialement les forts moyens attribués au PIC dont les crédits sont abondés par des fonds de concours. Ces moyens permettront de financer des formations supplémentaires et des parcours personnalisés d'accès à la qualification, mais aussi de développer une ingénierie de formation plus performante et plus agile pour répondre aux enjeux de repérage des publics et de leur accompagnement.

Sans modifier notablement le montant des aides dévolues à la baisse du coût du travail, le budget les fait évoluer vers l'aide unique en faveur de l'apprentissage.

En outre, l'État continue à accompagner les TPE et PME dans les difficultés conjoncturelles qu'elles peuvent rencontrer, à travers une prise en charge du chômage partiel, les aides à l'embauche ou les aides à la création d'entreprise.

Notre groupe salue ce budget ambitieux et porteur d'espoir pour l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées. Nous voterons donc pour les crédits de la mission ainsi que ceux du compte spécial.

J'aurais cependant, madame la ministre, quelques questions à vous poser.

Où en sont le renforcement et la modernisation du dialogue social, initiés par les ordonnances adoptées il y a plus d'un an ? En 2018, l'Action « *dialogue social et démocratie sociale* » avait fait l'objet d'autorisations d'engagements élevés. L'investissement nécessaire a-t-il été réalisé ?

Il est précisé que France Compétences sera dotée de quarante-quatre ETP pour 2019, une dotation susceptible d'évoluer. Pouvez-vous nous préciser l'enveloppe budgétaire attribuée à France compétences cette année, étant entendu qu'un fonds de concours de 1,5 milliard d'euros sera destiné au financement du PIC ?

M. Francis Vercamer. Force est de constater le caractère paradoxal de ce budget de la mission « *Travail et emploi* » pour 2019.

Le Gouvernement nous assure que l'emploi est l'une de ses priorités et pourtant les crédits de la mission accusent une baisse significative. S'il est naturel que l'ensemble des départements ministériels soient appelés à la maîtrise de la dépense publique, on peut néanmoins s'étonner de l'ampleur de la baisse, dans la mesure où la mobilisation en faveur de la création d'emplois et de l'accompagnement des demandeurs justifierait, sinon une hausse des crédits, au moins leur sanctuarisation.

Certes, nous constatons que vous ouvrez la voie à l'innovation dans les territoires et nous saluons les efforts déployés en faveur de la formation. Pour autant, nous constatons que plusieurs orientations de votre budget laissent, pour l'heure, place à de nombreuses interrogations.

Quelle est la place des partenaires locaux du service public de l'emploi ?

Ce budget est le premier à ne plus financer les maisons de l'emploi (MDE) dont l'objet est, d'une part, d'assurer la convergence des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle et, d'autre part, d'associer les élus locaux, de fédérer l'action des partenaires et d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires. Les MDE sont clairement l'outil support de la territorialisation des politiques de l'emploi. Or, à l'instar de vos prédécesseurs, vous avez choisi de poursuivre la réduction des financements à ces structures jusqu'à leur supprimer tout soutien de l'État, ce qui menace l'existence de nombre d'entre elles à plus ou moins brève échéance.

En cohérence avec leurs convictions décentralisatrices, les membres du groupe UDI, Agir et Indépendants (UAI) ne peuvent que déplorer ce retrait. Nous le regrettons d'autant plus qu'il pénalise les territoires les plus touchés par le chômage et la désindustrialisation, et les communes les moins riches qui auront les plus grandes difficultés à subvenir seules aux besoins de financements de MDE. Ce retrait pose la question du rôle que peut encore jouer l'État dans la

gouvernance des structures qui survivront tant bien que mal à la suppression des financements.

L'exemple des MDE augure mal de la manière dont est perçue l'expérimentation proposée par le Premier ministre, en juillet dernier, dans le cadre du plan « *Action publique 2022* » et visant à associer davantage, dans les territoires volontaires, Pôle emploi et les missions locales.

Pour notre groupe, il ne s'agit pas ici de rejeter d'emblée toute perspective d'expérimentation pour gagner en efficacité. Cependant, nous considérons que les élus locaux ont une influence décisive dans le développement économique, donc de l'emploi local, et dans la gouvernance des missions locales. Ils sont évidemment attentifs à ce que les structures d'accompagnement vers l'emploi, qu'ils financent, soient efficaces.

Créer des synergies avec Pôle emploi, pourquoi pas ? Mais créer des synergies au moment où ce budget entérine la suppression de 800 postes chez l'opérateur du service public de l'emploi, est-ce vraiment créer des dynamiques de territoire ? N'est-ce pas, plus vraisemblablement, opérer un transfert de charges vers les missions locales, comme le précise la note de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) : « *la participation aux expérimentations doit s'accompagner d'un engagement des élus à maintenir le niveau de leurs subventions pendant toute la durée de l'expérimentation* » ?

Comme vous, nous pensons qu'il faut donner une chance à l'expérimentation mais en la plaçant, sans arrière-pensée, sur de bons rails. Pour être au plus près du terrain, pourquoi passer systématiquement par un organisme national ? Pourquoi ne pas se fonder sur la structure d'accompagnement la plus pertinente à porter l'expérimentation ? Dans certains QPV où les jeunes sont particulièrement victimes du chômage, les missions locales sont les plus aptes à agir.

Pourquoi ne pas proposer également des expérimentations dans lesquelles les élus locaux pourraient être associés à la gouvernance des agences locales de Pôle emploi, si l'on veut vraiment faire le pari de la territorialisation ?

Enfin je mentionnerai trois points touchant à la situation de l'emploi.

S'agissant de l'emploi des seniors, les résultats restent particulièrement contrastés. Si notre pays a eu tendance à rattraper son retard pour ce qui concerne le taux d'emploi des 55-59 ans, celui des 50-54 ans reste en berne. Les disparités régionales demeurent importantes. La région Hauts-de-France est ainsi touchée par la désindustrialisation et de nombreux bassins d'emplois peinent à retrouver une activité économique.

Pour ce qui est des emplois francs, je voudrais saluer l'efficacité du dispositif créé dans le cadre de l'expérimentation menée dans les QPV. Son succès doit beaucoup à la clarté et à la simplicité de l'aide accordée aux entreprises et à

l'implication des élus locaux. Citons l'exemple de la Métropole Européenne de Lille où l'objectif initial de 1 000 embauches en emplois francs a déjà été atteint. Ce succès encourageant incite à faire confiance aux élus locaux, à étendre le dispositif dès à présent et à le pérenniser pour l'avenir.

Quant à l'expérimentation dite « Territoires zéro chômeur de longue durée », elle connaît aussi un développement encourageant. De nombreux territoires, au-delà des dix concernés par l'expérimentation, sont candidats à ce dispositif. L'évaluation finale de l'expérimentation doit avoir lieu en 2020. Au regard des résultats, devons-nous vraiment attendre deux ans pour tenter une seconde expérimentation ? Nous présenterons un amendement proposant d'amorcer une partie des fonds nécessaires à une seconde expérimentation.

Enfin, bien qu'encourageants, ces deux dispositifs ne sont que des expérimentations qui ne compensent pas la baisse du nombre des contrats aidés dont les titulaires ne trouvent pas nécessairement de solutions de repli dans les territoires ruraux ou périurbains.

Le propre d'une société juste et solidaire est de s'assurer de ne laisser personne au bord du chemin. Malheureusement, nous ne pensons pas que votre politique de l'emploi soit parvenue à la hauteur de cet enjeu. Nous ne voterons donc pas pour ce budget.

M. Boris Vallaud. Au nom du groupe Socialistes et apparentés, je tenais tout d'abord à remercier Stéphane Viry pour la qualité de son rapport et de son intervention qui nous éclairent utilement.

Depuis quelques jours, le Gouvernement fait feu de tout bois pour assurer aux Françaises et aux Français que sa politique a une priorité : que le travail paye. Pour cela, encore faudrait-il que la politique du Gouvernement contribue à une baisse du chômage.

Il y a un an, vous passiez en force par ordonnances un ensemble de mesures dont vous promettiez qu'elles allaient améliorer le fonctionnement du marché du travail. Nous étions nombreux à dire qu'elles allaient surtout dans le sens d'une précarisation des salariés, d'un amoindrissement de leur protection collective et d'une facilitation des licenciements. Les derniers chiffres du chômage – que je ne lis pas de la même façon que notre collègue – nous donnent malheureusement raison : depuis un an, il y a 22 000 demandeurs d'emploi de plus, toutes catégories confondues, et 16 000 demandeurs d'emploi en contrat précaire – c'est-à-dire des catégories B et C – de plus.

Au printemps, vous avez prétendu apporter la solution avec les fameux droits nouveaux accordés aux Françaises et aux Français pour qu'ils puissent se former et s'adapter à ce marché du travail dérégulé. À nouveau, les résultats sont décevants : les entrées en formation sont en baisse de 3 100 personnes entre 2017 et 2018 ; l'AFPA, l'opérateur historique de la formation des adultes, est en pleine crise et s'apprête à supprimer 1 541 postes en CDI et à fermer trente-huit sites. En

matière de formation, votre budget indique 760 millions d'euros au titre du PIC 2018. Dans le bleu budgétaire, figure un fonds de concours d'un montant de 1,5 milliard d'euros en provenance de France Compétences. Il nous sera utile que vous puissiez nous éclairer sur la réalité de ces circuits financiers.

Vous avez supprimé 250 000 emplois aidés, condamnant autant de Françaises et de Français. Considérant qu'il s'agissait de faux emplois, vous préféreriez en faire de vrais chômeurs. Au passage, vous avez aussi fragilisé de nombreux employeurs associatifs : 12 500 associations ont disparu en un an, ce qui représente une hausse de 15 %. Les petites associations considèrent que 60 000 de leurs emplois sont menacés.

Dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), les contrats aidés étaient financés à 80 % ou 90 % par l'État et ils ne sont plus qu'à 40 % avec votre dispositif PEC, ce qui ne fait qu'accroître les difficultés financières d'établissements déjà fragiles.

La très faible montée en puissance de votre dispositif PEC, que vous opposiez aux emplois aidés, témoigne de votre erreur d'appréciation aux dépens des Français les plus éloignés de l'emploi ainsi que des associations. Vous aviez prévu une enveloppe budgétaire couvrant 200 000 contrats en loi de finances initiale l'année dernière, or seulement 20 % étaient consommés en mai dernier. Vous entérinez cet échec en ne prévoyant plus que 100 000 PEC pour 2019.

Vous revenez devant nous, madame la ministre, pour nous présenter un budget en baisse de plus de 2 milliards d'euros que vous ne manquez pourtant pas de qualifier d'ambitieux.

Vous vous apprêtez à poursuivre la suppression des emplois aidés à hauteur de 60 %. Les aides à l'embauche spécifiques pour les TPE-PME sont supprimées. Pôle emploi va devoir supprimer 800 postes après en avoir déjà supprimé 600 en 2018. Les missions locales perdent des crédits alors que votre priorité est l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Vous réduisez de 20 % le budget des dispositifs locaux d'accompagnement, pourtant essentiels à la consolidation technique et financière des employeurs associatifs et de l'insertion économique.

Pour celles et ceux qui ont un travail, encore faut-il qu'il paie, comme le proclame le Gouvernement. Je serai tenté de compléter ce truisme : tout travail mérite salaire. Il serait juste que le salaire paie plutôt que les grands-mères. Ce n'est pas avec les annonces du Gouvernement que l'on paie ses courses surtout quand ces annonces sont de la fausse monnaie : la prime d'activité augmentera seulement de 8 euros pour un salarié au SMIC, inflation non déduite, et non pas de 20 euros pour tout le monde comme annoncé.

Le rapport mondial de 2018 sur les inégalités souligne l'importance des syndicats et de la représentation des salariés pour l'amélioration des conditions de travail et la réduction des écarts de rémunération.

Quelles leçons en tirez-vous dans ce budget ? Dans vos documents budgétaires, vous proclamez que « *la politique du travail ne peut se construire et s'appliquer sans la participation active des partenaires sociaux* ». Or vous avez déjà démantelé le compte personnel de prévention de pénibilité (C3P), vous avez supprimé le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et vous avez affaibli comme jamais les moyens de la représentation salariale. Dans ce budget, vous voulez réduire de 900 000 euros les crédits alloués au défenseur syndical qui assiste ou représente les parties devant les conseils de prud'hommes, vous diminuez de 100 000 euros les crédits alloués au développement de la négociation collective. Ces mesures ne vont pas dans le bon sens et relèvent de la duplicité du discours.

Comme depuis bientôt un an et demi, les députés socialistes vont donc s'opposer vigoureusement à votre politique. Ils présenteront des amendements pour montrer que d'autres politiques sont possibles.

M. Pierre Dharréville. Au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR), je remercie à mon tour le rapporteur pour le travail qu'il a effectué.

Après les coupes opérées l'année dernière, ce budget représente la plus forte baisse de crédit en volume comme en pourcentage sur l'ensemble des missions budgétaires : hors effets de périmètre, c'est plus de 2 milliards d'euros en moins pour la politique du travail et de l'emploi en 2019.

Premier point : c'est un budget de rapetissement du service public de l'emploi, comme en témoigne la diminution de 18 % des crédits affectés au Programme 102. En 2019, la subvention de fonctionnement de Pôle emploi est diminuée de 85 millions d'euros, après 50 millions d'euros d'économies en 2018. Pour autant, le chômage ne reflue pas et la charge de travail des conseillers de Pôle emploi est déjà importante, certains d'entre eux devant suivre des portefeuilles de 200 ou 300 demandeurs d'emploi. Comment garantir un accompagnement de qualité dans ces conditions ? Parallèlement, la dotation à Pôle emploi pour le financement de l'allocation de solidarité spécifique des chômeurs en fin de droits diminue de 400 millions d'euros au motif que la conjoncture économique va s'améliorer, selon le bleu. Nous craignons que cela ne se traduise par une réduction des droits.

Deuxième point : ce budget contribue à fragiliser les politiques d'accompagnement des publics et des structures, notamment les associations et les petites entreprises. Il prend acte de la division par deux des contrats aidés, transformés en PEC, dont 100 000 sont inscrits au budget pour 2019. Une étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), parue en septembre, montre une baisse de 41 % des contrats aidés entre mi-2017 et mi-2018. Cette décision brutale a contribué à fragiliser de nombreuses structures du tissu associatif dans le domaine de l'éducation, du social, du sport ou de la culture.

Les nouvelles suppressions de contrats aidés que vous prévoyez dans ce budget ne sont pas compensées à la même hauteur par la mise en place d'autres dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle. On note seulement la création de 25 000 emplois francs pour les personnes issues des QPV et de 5 000 postes pour le secteur de l'IAE. Dans le même temps, les crédits dédiés à l'insertion des jeunes sont pérennisés. Nous notons également la fin de l'aide à l'embauche en PME, d'un montant d'un milliard d'euros, qui semblait bien fonctionner. Votre logique se traduit donc par le recentrage des financements vers les plus démunis, préfigurant un système réduit à l'assistance.

Troisième point : c'est un budget de compression des effectifs dédiés à la politique de lutte contre le chômage et de la formation. Il suffit de regarder les chiffres. Au sein du ministère du travail et des services déconcentrés, 239 postes sont supprimés dans le PLF pour 2019, un niveau comparable à celui de l'année dernière. Comment l'inspection du travail pourra-t-elle remplir convenablement ses missions de contrôle et de conseil sur le terrain dans un contexte de baisse des moyens, alors que les ordonnances sur la réforme du code du travail ont renvoyé aux entreprises la création des normes sociales ?

Dans le périmètre non étatique, vous prévoyez la suppression de 1 485 postes, dont 800 postes au sein de Pôle emploi, en garantissant « *que cela ne dégradera pas le service apporté aux demandeurs d'emploi et aux entreprises* ». Nous avons du mal à y croire. Je voudrais relayer ici les interpellations de l'ensemble des syndicats de Pôle emploi, qu'ils nous ont transmises dans un courrier du 20 octobre. Ils indiquent : « *Aucun poste n'est de trop dans notre établissement et ces informations suscitent de fortes inquiétudes du personnel alors que le nombre de demandeurs d'emploi, catégories A, B et C confondues, ne cesse de croître : 7,2 % de plus en un an.* ».

L'AFPA se voit amputée de 550 emplois alors que c'est un acteur majeur de la formation professionnelle dans notre pays et que la marchandisation de la formation professionnelle à l'œuvre l'a placée en position de grande fragilité. Je vous ai demandé à plusieurs reprises quelle était votre ambition pour cet organisme. Les dernières décisions prises ont de quoi inquiéter et elles ne constituent pas une réponse satisfaisante. Pour ce qui me concerne, je n'accepte pas ce renoncement au service public de l'emploi. Dans le territoire où je suis élu, il y a l'un des trente-huit sites dont la fermeture a été annoncée. Cela constitue un véritable contresens économique et pour les populations concernées.

Comment remplir vos engagements en matière de lutte contre le chômage et de formation alors que vous affaiblissez les principales structures qui mettent en œuvre ces politiques sur le terrain ? Selon nous, il y a là des contradictions majeures.

Au-delà des faux-semblants, ce budget s'apparente à un budget de rapetissement du service public de l'emploi, de désengagement de l'État en

matière d'accompagnement des publics et de la politique du travail. Notre appréciation est donc négative sur l'ensemble de cette mission.

Mme Jeanine Dubié. Au nom du groupe Libertés et Territoires, je voulais remercier le rapporteur pour son travail et pour l'éclairage qu'il nous a apporté.

Dans le Programme 102 « *Accès et retour à l'emploi* », et plus particulièrement dans l'Action n° 1 « *Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi* » et l'Action n° 2 « *Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail* », il est question d'un retour durable à l'emploi. À ce titre, Pôle emploi est l'acteur central. Néanmoins, on constate une baisse du budget global de 12,3 %, c'est-à-dire de près d'un milliard d'euros.

La ligne concernant les subventions pour charge de service public baisse de 85 millions d'euros. Or le Gouvernement a fait de l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, une priorité. Cela nous paraît contradictoire.

Dans l'action n° 2 du Programme 102, vous prévoyez la création de 5 000 aides ou postes dans l'IAE pour 2019 afin d'atteindre les objectifs annoncés dans la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Toutefois, nous regrettons la communication peu claire du Gouvernement sur le sujet. Ces postes toucheront 100 000 personnes mais sur quatre ans et pas en une année.

Vous annoncez aussi 100 000 entrées en Garantie jeunes, comme les années précédentes. C'est le *statu quo*. C'est d'autant plus regrettable qu'il n'y a aucune proposition nouvelle et aucun dispositif innovant pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans. La part réservée à la Garantie jeunes est en baisse même si le budget global de cette action est en hausse par rapport à 2018. Que faut-il comprendre ?

Le PIC est doté de 14 milliards d'euros entre 2018 et 2022 pour accompagner 2 millions de jeunes et demandeurs d'emploi peu qualifiés. Or ce PIC est financé à hauteur d'un milliard d'euros en 2019. Est-ce à dire qu'il y aura une croissance exponentielle des budgets dans les années à venir ?

Madame la ministre, comment pensez-vous atteindre concrètement vos objectifs en matière d'aide aux personnes les plus éloignées de l'emploi, comme évoqué dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, avec autant d'incohérences ? Pouvez-vous nous apporter les éléments de compréhension face à nos interrogations ?

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Madame la ministre, vous avez la parole pour répondre aux orateurs des groupes. Nous passerons ensuite aux questions des députés.

Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail. Je vous remercie pour vos questions qui vont me permettre de préciser certains points de la mission « *Travail et emploi* ».

Concernant les chiffres globaux, la différence est de 2 milliards d'euros – et non pas de 3 milliards d'euros – à périmètre comparable. Cette différence est due, à hauteur d'un milliard d'euros, à la fin de la prime à l'embauche pour les TPE-PME. Cette mesure, décidée par le précédent Gouvernement, produit encore ses effets mais elle n'a pas d'incidence sur la politique que nous menons. La différence s'explique aussi par la baisse des contrats aidés, les PEC, à hauteur de 900 millions d'euros. Quand on fait du qualitatif pour les plus vulnérables, de façon vraiment efficace, afin de leur permettre d'accéder à l'emploi, il y a moins de demandes.

En matière de PEC, nous sommes partis de la conviction que nul n'est inemployable et d'un constat : toute l'histoire du mouvement associatif français montre que pour être efficace il faut allier travail, formation et accompagnement. Nous avons été guidés par cette exigence pour la création des PEC qui remplacent les contrats aidés. Que constate-t-on cette année ? Une augmentation de 9 % des parcours allant vers des compétences reconnues, de 6 % vers des qualifications reconnues, et de 11 % vers un projet professionnel. Quelque 42 % des bénéficiaires sont des demandeurs d'emploi de longue durée, 21 % sont des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), 18 % sont des personnes en situation de handicap et 13 % viennent de QPV.

Nous constatons un resserrement du dispositif sur le public qui en a le plus besoin, ce qui n'était pas toujours le cas avec les contrats aidés qui bénéficiaient parfois à des titulaires d'un bac + 3 ou d'un bac + 4 pour lesquels l'employeur profitait d'un effet d'aubaine. Nous avons posé une exigence de dialogue tripartite entre l'employeur, le bénéficiaire du contrat et Pôle emploi, au début et à la fin du parcours, ce qui permet d'envisager des formations plus longues pour certains. La durée recommandée se situe autour de douze mois et la moyenne constatée est de 10,2 mois car elle s'apprécie en fonction des besoins du bénéficiaire. Il y a très souvent un renouvellement. En l'état actuel des choses, la moyenne entre les contrats initiaux et les renouvellements est de 10,2 mois, mais ce n'est pas une contrainte que nous avons imposée.

Quelque 39 % des PEC sont effectués dans le secteur associatif, ce qui est légèrement supérieur à ce qu'y représentaient les contrats aidés. À ce propos, je voudrais préciser un point très important sur le soutien financier au secteur associatif auquel nous sommes tous attachés parce qu'il apporte des services à la population. À partir du 1^{er} janvier, toutes les associations bénéficieront de la suppression des charges patronales alors que la grande majorité d'entre elles ne pouvaient pas prétendre au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Cela signifie concrètement que 1,5 milliard d'euros vont être injectés dans le tissu associatif l'année prochaine et de façon récurrente. Il faut le prendre en compte dans la logique d'ensemble.

Pour les bénéficiaires du RSA, la loi a prévu que les PEC seraient cofinancés par les conseils départementaux qui sont chargés de l’insertion de cette population. L’application de cette mesure est très inégale sur le territoire : certaines collectivités ont entrepris un travail très approfondi pour les bénéficiaires du RSA alors que d’autres ont encore des progrès à faire.

Notre approche générale, évoquée par nombre d’entre vous, vise à inclure les plus vulnérables et à développer une stratégie de compétences. Ce sont les leviers essentiels pour permettre l’accès au marché du travail des demandeurs d’emploi, des jeunes sans qualification et des personnes les plus éloignées de l’emploi. C’est pourquoi nous avons donné la priorité au PIC, aux budgets de l’IAE et des entreprises adaptées, à la Garantie jeunes, aux écoles de la deuxième chance, aux EPIDE. C’est un choix très affirmé. Notre budget est centré sur l’inclusion par l’emploi, sur les compétences et sur le coût du travail pour les exonérations.

L’an prochain, l’IAE, recevra 50 millions d’euros pour la création de 5 000 postes supplémentaires et 60 millions d’euros pour la formation. De nombreuses entreprises ou chantiers d’insertion nous disaient manquer de postes mais aussi de moyens pour compléter la formation. Au total, l’IAE recevra donc 110 millions d’euros de plus. Comme annoncé dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, notre objectif est de passer de 134 000 à 230 000 places dans les IAE et de 20 000 à 40 000 places dans les entreprises adaptées au cours du quinquennat.

En ce qui concerne le conseil en évolution professionnelle, le cahier des charges sera élaboré par France Compétences, l’appel d’offres sera lancé au printemps, les résultats seront connus en septembre et les services aux salariés seront en place pour le 1^{er} janvier 2020, comme prévu et comme demandé par la représentation nationale lors de l’adoption de la loi.

France Compétences sera en place le 1^{er} janvier. J’ai nommé récemment un préfigurateur qui est en train d’organiser le système. Les montants prévus pour financer le PIC transiteront par cette structure ; 1,5 milliard d’euros venant de cotisations des entreprises et 1,5 milliard d’euros d’abondement de l’État *via* un fonds de concours. Ce financement était prévu par les partenaires sociaux et inscrit dans la loi. Comme l’État, les partenaires sociaux considèrent qu’une partie des financements doit aller à la formation des demandeurs d’emploi afin qu’ils puissent acquérir les qualifications qui leur permettent d’accéder au marché du travail.

S’agissant de Pôle emploi, la baisse de la subvention de 85 millions d’euros par rapport au montant inscrit dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2018 s’explique par l’existence d’une ressource très dynamique. La contribution UNEDIC, l’autre partie du budget de Pôle emploi, est assise sur la masse salariale, elle-même dynamique. Cette contribution augmenterait d’environ 100 millions d’euros entre 2018 et 2019 pour atteindre 3,5 milliards d’euros. Nous en tenons

évidemment compte dans le dispositif. La baisse de subventions est justifiée aussi par l'effort transversal qui est demandé à l'ensemble des opérateurs publics. Cette baisse de 85 millions d'euros s'applique à un budget global de 5 milliards d'euros dont 4 milliards d'euros de budget de fonctionnement. Dans une logique d'amélioration continue, cette baisse est tout à fait absorbable. C'est aussi le point de vue de la direction générale.

La baisse tient compte des efforts de productivité engagés et notamment des plateformes de *back office* mises en place. Comme dans beaucoup des transformations du secteur public que vous voyez, mission après mission, le sujet essentiel est la dématérialisation de certaines tâches administratives. Chez Pôle emploi, notamment pour la partie UNEDIC, les tâches administratives sont très importantes puisqu'il faut en permanence ouvrir des droits nouveaux, les réévaluer, payer. La dématérialisation de l'inscription diminue le temps dédié à l'indemnisation. Une partie de ces gains peut être recyclée au bénéfice de la mise en œuvre des missions de l'opérateur. Entre 2014 et 2018, 3 000 ETP supplémentaires ont ainsi pu être réaffectés aux fonctions d'accompagnement des personnes les plus en difficulté. On va continuer dans cette logique-là car certains demandeurs d'emploi n'ont besoin que d'un accompagnement léger, en partie dématérialisé, alors que d'autres nécessitent un accompagnement personnalisé beaucoup plus important. Pôle emploi compte 53 300 ETP. La baisse de 800 ETP ou de 400 ETPT doit être évaluée en fonction de l'effectif global et de la réduction des tâches administratives qui permet de réinjecter des ressources au contact des demandeurs d'emploi. En tant qu'acteur essentiel de la mise en œuvre du PIC, Pôle emploi recevra 306 millions d'euros en 2018.

J'en viens aux missions locales qui sont financées à hauteur de 57,2 % par l'État, par mon ministère qui a d'ailleurs une vision dynamique de la chose. Le financement des missions locales se décompose en trois parties : un financement structurel sous forme de subvention ; un financement au titre des missions d'accompagnement exercées pour la Garantie jeunes sous forme de prestations de service ; un financement pour le développement du parrainage. Dans le PLF pour 2019, ce financement global diminue de 1 % – et non pas de 5 % –, passant de 360 à 356 millions d'euros. Nous considérons qu'il est tout à fait possible de compenser cette baisse par des gains d'efficacité.

En outre, des réflexions sont en cours sur l'évolution des modalités de financement et de fonctionnement des missions locales. Nous les conduisons aussi avec les collectivités territoriales – régions, intercommunalités, communes et parfois départements – notamment en ce qui concerne la mutualisation de fonctions supports qui visent à améliorer l'efficacité collective.

Nous souhaitons conclure des contrats d'objectifs clairs avec chaque mission locale, pour une offre de service adaptée et avec un engagement des différents financeurs selon une logique de conférence des financeurs qui nous permette de faire converger notre vision du sujet avec celles des régions et des collectivités territoriales – communales et intercommunales. Nous avons déjà pris

contact avec les uns et les autres pour pouvoir nous fixer des priorités communes. C'est cela qui rendra le dispositif plus efficace, encore qu'aujourd'hui, la priorité soit d'aller chercher en bas des tours et dans les zones rurales les jeunes qui ne vont pas spontanément dans les missions locales. Il y a un énorme travail à faire car certaines de ces missions sont devenues des guichets auxquels on se rend mais qui ne vont plus chercher le jeune là où il est. D'autres font ce travail remarquable et vont sur le terrain : c'est cela que nous voulons encourager dans toutes les missions locales en travaillant d'ailleurs aussi avec d'autres secteurs – comme le secteur sportif, les associations, les éducateurs et l'ASE avec laquelle les relations ne sont pas assez fréquentes. Il faut qu'avec les missions locales, nous allions chercher de façon proactive les publics les plus en difficulté.

En ce qui concerne les maisons de l'emploi, le désengagement financier est enclenché depuis dix ans. Aujourd'hui, leur nombre a baissé car beaucoup de collectivités ont considéré qu'il fallait les fusionner soit avec les maisons de service au public, soit avec les missions locales. L'année 2018 a constitué une année de transition forte pour les maisons de l'emploi que nous avons accompagnées dans la construction de stratégies alternatives au financement de leur fonctionnement par l'État. Le dispositif est désormais résiduel au plan national. Des restructurations sont en cours. Certaines maisons de l'emploi ont décidé de fusionner soit entre elles, soit avec des missions locales, soit encore dans des structures communales de type PLIE (plan local pour l'insertion et l'emploi). Le désengagement financier de l'État sera achevé en 2019, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de financements en faveur des maisons de l'emploi mais qu'ils se feront sur la base de projets. Les maisons de l'emploi sont en effet éligibles au Fonds social européen. De plus, certaines d'entre elles ont développé de vraies stratégies de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui peuvent tout à fait entrer dans le cadre des appels à projet lancés par mon ministère.

Quant à l'AFPA, elle se trouve depuis longtemps confrontée à de très grandes difficultés. L'ouverture à la concurrence de son activité et les effets de la régionalisation ont effectivement engendré une situation financière très dégradée que les subventions publiques ne peuvent pas améliorer. Il n'est pas responsable de laisser les choses se dégrader ainsi, année après année. Je vous avais indiqué l'an dernier que nous travaillerions à un plan de transformation à même de garantir la pérennité de l'agence, de façon saine, en la recentrant sur des missions de service public comblant des défaillances du marché. Entre 2012 et 2016, l'AFPA a accumulé plus de 723 millions d'euros de pertes d'exploitation et la situation se dégrade en continu chaque année puisqu'en 2018, l'AFPA enregistrera une perte de 70 millions d'euros. La décentralisation, aux régions, de la compétence « formation professionnelle » a mis en évidence que l'AFPA avait des coûts 15 % plus élevés que le reste du marché. La direction de l'agence a donc travaillé à un projet, débattu il y a quelques jours par son conseil d'administration. Il vise, d'une part, à recentrer les activités de l'agence sur les publics les plus éloignés de l'emploi et sur lesquels le marché n'est pas opérant – je pense par exemple aux réfugiés. Il tend, d'autre part, à adopter, dans les secteurs

concurrentiels, un plan de réorganisation permettant à l'agence d'être viable et non plus sous la menace de faire faillite tous les trois mois.

La direction de l'AFPA a estimé à 1 541 le nombre de postes devant être supprimés et à 603 le nombre de créations de postes nécessaires car il est de nombreux champs dans lesquels l'AFPA est compétitive, utile et efficace. Les départs à la retraite attendus se chiffrent à 600 et il y aura des reconversions internes importantes. Des sites seront fermés : certains ont plus de formateurs que de stagiaires tandis que d'autres sont complètement en déshérence du fait des appels d'offres régionaux. Dans les Pays de la Loire, l'AFPA a ainsi perdu 100 % de ses marchés en formation dans l'industrie et le bâtiment. Au Puy-en-Velay, il y a vingt-trois formateurs pour huit stagiaires. Et je pourrais citer de nombreux autres exemples... Aucune organisation normalement constituée – établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) ou entreprise – ne peut survivre dans de telles conditions ! Soit on va à la faillite, soit on redresse la situation à temps. Cela ne veut pas dire pour autant qu'aucune formation ne sera proposée sur ces sites puisqu'il faut tenir compte de la territorialité. L'AFPA va donc s'organiser pour proposer des formations mobiles, en fonction des besoins. Il n'est pas forcément nécessaire d'être toute l'année dans un bâtiment en dur pour pouvoir faire des formations. Par ailleurs, il faut respecter le temps du dialogue social pour favoriser au maximum les reconversions, les départs à la retraite, les plans de départ volontaire et faire en sorte que tout se passe de façon exemplaire. C'est ce que j'ai demandé à l'AFPA. Le retour à l'équilibre financier, qui sera assuré par ce plan et qui doit intervenir dans le respect des modalités de la consultation des instances représentatives du personnel, est très important. Je crois en l'avenir de l'AFPA – sinon nous l'aurions fermée – à condition qu'elle soit centrée sur des missions apportant une vraie valeur ajoutée de service public de formation, dans des conditions de viabilité qui lui permettent d'avoir un avenir conquérant et non pas désespérant, y compris pour le personnel.

Nous pensons atteindre cette année 93 000 Garantie jeunes. Nous en avons donc budgétisé 100 000 pour l'an prochain pour pouvoir augmenter leur nombre. En tout état de cause, il s'agit d'une dépense de guichet : si des jeunes demandent cette garantie et qu'ils remplissent les conditions pour l'obtenir, le chiffre ira au-delà. Simplement, nous essayons d'estimer les besoins de la façon la plus juste possible ; 81 300 Garantie jeunes ont été accordées en 2017 et nous serons autour des 93 000 en 2018. Nous en prévoyons donc 100 000 pour l'an prochain. S'il en y a 105 000, nous nous réjurons que cette garantie soit une solution pour autant de jeunes.

Je voudrais rectifier certains chiffres inexacts. D'abord, les ordonnances n'ont pas eu pour effet de démultiplier le chômage puisqu'on a créé des emplois et fait baisser le taux de ce chômage – qui est passé de 9,7 à 9,1 % en un an. Ensuite, le nombre de CDI augmente depuis un an, ce qui n'était pas arrivé depuis dix ans. Enfin, le nombre de formations sera légèrement supérieur en 2018 à celui de 2017. Dans les seize des dix-huit régions avec lesquelles nous avons négocié des contrats pour l'année dans le cadre du Plan d'investissement dans les

compétences, nous avons choisi de ne pas provoquer les effets d'accordéon qu'on a connus dans le passé. Injecter énormément d'argent très rapidement dans l'appareil de formation est la garantie de faire un travail de mauvaise qualité. Nous n'avons pas fait de traitement statistique du chômage. Nous avons préféré opter pour une vision pluriannuelle et progressive et un ciblage renforcé. C'est pourquoi, dans le cadre des pactes régionaux que nous négocions pour les quatre ans à venir, nous allons pouvoir faire monter en puissance le dispositif de façon qualitative.

Quant au dialogue social, il a lui aussi progressé et on constate des signaux intéressants depuis la publication des ordonnances : 364 accords ont ainsi été conclus dans les entreprises de moins de vingt salariés. Vous me direz que ce n'est pas beaucoup mais il y en avait zéro auparavant. La démarche est engagée et 96 observatoires sur les 100 prévus sont déjà en place au bout de huit mois, permettant un dialogue tripartite entre les partenaires sociaux et l'État pour aider au dialogue social dans les TPE-PME. On savait que ce dernier était un des points faibles du système français. Ce chiffre est donc très positif.

En ce qui concerne le financement du budget du dialogue social, l'ajustement de 900 000 euros en 2019 des crédits d'intervention pour les remboursements de frais liés à l'activité des défenseurs syndicaux permet d'adapter l'enveloppe en fonction des remboursements constatés en 2018 et de tenir compte de la mise en œuvre du dispositif d'accompagnement des défenseurs syndicaux. Par ailleurs, les moyens donnés aux organisations syndicales et patronales augmentent fortement puisqu'ils sont financés par l'AGFPN (Association de gestion du fonds paritaire national), elle-même essentiellement financée par une cotisation de 0,016 % qui croît avec la masse salariale.

Concernant France Compétences, un plafond de 44 emplois a effectivement été initialement prévu. Nous souhaitons porter ce plafond à 70 ETP par le biais d'un amendement déposé en séance publique. Le financement de l'agence étant assuré par la contribution des entreprises prévue par la loi, il n'y a pas lieu de le prévoir dans le budget de l'État.

Le dispositif des emplois francs vise à apporter une réponse innovante aux barrières discriminantes à l'emploi. En effet, les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, à expérience et diplôme équivalents, ont 2,5 fois moins de chances d'accéder à l'emploi. Le dispositif est lancé de manière expérimentale depuis le 1^{er} avril dans 200 quartiers répartis dans quatre régions. On aura une évaluation de cette expérimentation en septembre 2019 avant l'examen du budget qui devra décider de généraliser ou pas le dispositif. En tout état de cause, le déploiement de la mesure a été progressif : nous en sommes à 2 200 contrats signés. Les signatures s'accroissent beaucoup depuis deux mois, au terme d'un temps nécessaire à la compréhension du dispositif. Comme ce dernier n'est pas le même que celui qui avait échoué en 2013 mais qu'il porte le même nom, il a effectivement fallu un temps d'explication. L'un des premiers enseignements qu'on puisse tirer de cette expérimentation est que 80 % des contrats signés sont

en CDI, ce qui était le but recherché. Par ailleurs, sur le plan de la mobilité géographique, un tiers des demandes faites au profit des demandeurs d'emploi résidant en Seine-Saint-Denis provient d'entreprises qui n'y sont pas situées. Ce dispositif offre ainsi la chance aux demandeurs de ne pas être assignés à résidence.

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale. Le développement de l'activité et de l'emploi est au cœur des préoccupations du Gouvernement et de la majorité. Et vous nous l'avez dit, madame la ministre : depuis un an, les résultats sont encourageants avec une baisse d'1,2 % du nombre de chômeurs inscrits en catégorie A et une augmentation du taux d'activité, qui atteint 72 %. Si les chiffres sont parfois capricieux, la tendance de fond est indéniable. Les embauches depuis deux mois, hors intérim, atteignent un nouveau pic au troisième trimestre 2018, avec une hausse globale de 2,7 % et de 2,6 % pour les CDI. Dans cette volonté de développement de l'emploi, les crédits de la mission « *Travail et emploi* » sont un des éléments de la stratégie mise en œuvre par le Gouvernement et notre majorité. Ils s'inscrivent dans une politique d'ensemble consistant à baisser le coût du travail, à développer le système de formation professionnelle et à offrir aux entreprises davantage de flexibilité dans leur gestion quotidienne. Vous nous avez expliqué de façon très claire la baisse apparente du budget de la mission et démontré votre volonté de mieux gérer et dépenser l'argent public en valorisant les dispositifs les plus efficaces.

Compte tenu des remarques qui ont été faites sur les contrats aidés et les nouveaux contrats de parcours emploi compétences qui sont plus exigeants en matière d'accompagnement et de qualité de la formation, pouvez-vous nous expliquer le dispositif de fongibilité institué pour tenir compte des spécificités des territoires ? Pouvez-vous par ailleurs nous parler du dispositif de soutien à la reprise ou à la création d'une entreprise dénommé « ACCRE » (aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise), autrefois réservé aux chômeurs ? Ce dispositif me semble cohérent et complémentaire des dispositifs votés dans le cadre de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite loi PACTE.

Mme Fiona Lazaar. Un jeune sur cinq vit sous le seuil de pauvreté. Or l'emploi constitue l'un des principaux leviers d'action pour permettre aux jeunes de s'insérer socialement et professionnellement et de devenir autonomes. Ce constat est connu depuis quarante ans. Pourtant, depuis le premier dispositif dédié à l'emploi des jeunes en 1977, l'insertion de ceux-ci reste très difficile. Aujourd'hui, le chômage touche environ 20 % des jeunes et plus encore dans certains quartiers. C'est deux fois plus que pour le reste des actifs. Pourtant, les solutions existent sur les territoires et personne ne s'est résigné, comme vous avez pu le constater lors de vos échanges avec les acteurs de l'emploi et de l'insertion dans ma circonscription d'Argenteuil et de Bezons. Quels moyens proposez-vous dans ce projet de budget pour soutenir les dispositifs qui marchent, comme la Garantie jeunes ou les écoles de la deuxième chance ? Ces dispositifs ont fait leurs preuves – on le voit sur le terrain. Il me paraît essentiel de continuer à les porter et de leur permettre d'innover au travers, notamment, de l'appel à projets « 100 % inclusion ».

M. Bernard Perrut. Quatre cent cinquante missions locales, soit 6 500 lieux d'accueil en milieu rural et en milieu urbain, s'attachent à accompagner vers l'autonomie 1,5 million de jeunes chaque année. Bien évidemment, l'accompagnement global de chaque jeune dans sa spécificité par les missions locales n'a pas beaucoup de rapport avec l'action de Pôle emploi dont la mission est centrée sur la seule remise en activité des chômeurs. Vous avez d'ailleurs confié à ces structures la Garantie jeunes. Vous envisagez une meilleure articulation entre Pôle emploi et les missions locales. Pourquoi pas ? S'il s'agit d'améliorer les coopérations, j'y suis favorable. S'il s'agit d'absorber les missions locales, je dis non. L'originalité des missions locales par rapport à Pôle emploi ne semble pas avoir été perçue. Il est vrai que ces missions sont toutes très différentes et que les meilleures doivent servir de modèle. La présence, autour de la table, des élus, des chambres consulaires, des organismes socio-professionnels, des services de l'État et des associations permet à ces missions locales de mener de vraies politiques territoriales en lien avec le bassin d'emplois et les communes et les régions apportent aussi des financements. C'est peut-être dans le cadre d'une vraie politique globale que la réforme doit avoir lieu et pas simplement dans celui de financements par actions, fort peu lisibles. Je vous invite, madame la ministre, à venir voir une mission locale qui fonctionne bien, compte tenu de ses résultats, et souhaiterais savoir quel avenir vous réservez à ces missions.

M. Aurélien Taché. Madame la ministre, vous allez mettre en œuvre un plan d'investissement dans les compétences qui est inédit par son ampleur, puisqu'il est doté de 15 milliards d'euros, et par les publics auxquels il s'adresse puisqu'il va principalement concerner les chômeurs de longue durée, les décrocheurs scolaires et les jeunes des quartiers populaires – autrement dit, tous ceux qui ont du mal à accéder à la formation professionnelle. Il va aussi concerner les réfugiés : 15 millions d'euros seront ainsi consacrés dans ce plan à l'intégration professionnelle de ces derniers. J'avais indiqué dans le rapport que j'ai remis au Gouvernement en février dernier que seul un étranger sur trois régulièrement admis sur notre sol trouvait un emploi dans les cinq premières années de son arrivée en France. L'insertion professionnelle fait désormais pleinement partie de la politique d'intégration. C'est très important car il n'y a pas d'intégration sans autonomie ni d'autonomie sans travail. Les réfugiés ont de vraies difficultés pour voir leurs compétences professionnelles et leurs diplômes reconnus et ils ont des besoins spécifiques – en matière de formation linguistique, bien sûr, mais pas seulement. Au-delà de la formation en français et aux métiers, les réfugiés ont aussi besoin d'apprendre les codes de la vie professionnelle en France et d'être correctement orientés. Quelles sont les modalités précises de mise en œuvre de ce volet du plan d'investissement dans les compétences ?

M. Belkhir Belhaddad. Je voudrais revenir sur les effets de la transformation des emplois aidés en parcours emploi compétences, notamment sur les associations et les petites collectivités employeuses. Je partage totalement la philosophie de cette mesure décidée l'année dernière : l'effort public opéré en faveur de l'accès ou du retour à l'emploi des personnes qui en sont éloignées doit avoir des conséquences positives aussi bien en termes de formation que

d'employabilité. Je note des disparités territoriales dans le taux de prise en charge par l'État du financement de ces contrats. Dans ma région, le Grand Est, le taux retenu est de 40 %. Aussi, sans remettre en cause le principe de libre fixation des taux par les préfets, je voudrais vous interroger quant à l'opportunité de fixer un taux minimal de prise en charge par l'État de ces parcours emploi compétences.

M. Alain Ramadier. À la fin du mois de septembre, la DGEFP et Pôle Emploi ont adressé aux DIRECCTE et aux directeurs régionaux de Pôle emploi des instructions pour mener à bien des expérimentations de fusion entre les missions locales et Pôle emploi. Ces expérimentations remettent en cause la spécificité de l'accompagnement personnalisé des jeunes fondé sur l'ancrage territorial des missions locales et l'engagement politique et financier des élus locaux. En effet, les collectivités locales vont perdre totalement la main sur le pilotage opérationnel des expérimentations de la même manière qu'elles l'ont perdue sur les publics adultes mais continueront d'être sollicitées pour financer les politiques de l'emploi au plan local. Ce type d'approche réduit à néant ou presque les capacités d'influence des maires sur les politiques de l'emploi alors que les résultats positifs sont évidents. Dans ma ville d'Aulnay-sous-Bois, on suit un peu plus de 2 000 jeunes et on obtient des résultats : la préfète à l'égalité des chances l'a souligné il y a peu. Face à une inquiétude légitime, quelle stratégie entend poursuivre le Gouvernement pour favoriser l'insertion économique de nos jeunes ?

Mme Albane Gaillot. Le 25 novembre 2017, le Président de la République a consacré l'égalité entre les femmes et les hommes grande cause nationale du quinquennat. Cet engagement s'est traduit par l'adoption, le 8 mars 2018 par le Premier ministre, d'un plan d'action interministériel comportant des avancées concrètes pour l'égalité professionnelle, notamment dans la fonction publique. Composée à 62 % de femmes et représentant 20 % de l'emploi en France, la fonction publique a un rôle structurant à jouer et se doit d'être exemplaire. Or les inégalités entre les femmes et les hommes sont persistantes, aussi bien dans les rémunérations que dans les parcours professionnels. À ce titre, je souhaiterais vous interroger sur le nouveau protocole d'accord sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique que vous avez proposé aux syndicats de fonctionnaires la semaine dernière. Je souhaiterais également savoir si cet accord sera retranscrit dans le projet de loi de finances pour 2019.

Mme Catherine Fabre. Madame la ministre, comme vous l'avez rappelé, nous avons engagé un grand investissement de long terme dans les compétences. Il a commencé avec la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et se poursuit par le déploiement du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui représente 14 milliards d'euros – une somme sans précédent dédiée à l'inclusion dans l'emploi des plus vulnérables. Je me réjouis d'une politique de l'emploi si ambitieuse. Pourriez-vous nous rappeler la vision globale du PIC au cours de la période 2019-2022 ? Quelle règle de distribution avez-vous retenue pour répartir votre budget entre les cinq grands axes que sont la prospective et l'analyse des besoins, le repérage des publics, le financement de parcours de

formation qualitatifs alliant le « très qualifiant » et le « qualifiant », le soutien aux expérimentations prometteuses telles que celle des « Territoires zéro chômeur de longue durée » et l'interconnexion des systèmes d'information de la formation professionnelle ? Compte tenu de l'ampleur des sommes engagées au cours du quinquennat, comment allez-vous encadrer la mise en œuvre de ce plan et vous assurer du respect, par les régions, de leurs engagements financiers ? Comment évaluez-vous la qualité des formations financées et leur pertinence dans le cadre du PIC ?

Mme Geneviève Levy. Madame la ministre, pourriez-vous nous assurer de votre soutien à la pérennité des missions locales ? Ces établissements, qui exercent une mission de service public, sont aujourd'hui particulièrement fragilisés. Présidant la mission locale de Toulon, je vois des personnels qui ne comptent pas leurs heures et qui vont, comme vous le souhaitez, au pied des tours et dans les quartiers où les jeunes sont les plus éloignés de l'emploi. Il n'y a pas que le manque de moyens budgétaires : le manque de reconnaissance fragilise aussi nos missions locales, notamment du fait de ces annonces d'expérimentations avec Pôle emploi. Il faut que les choses soient claires car nos collaborateurs dans les missions locales sont particulièrement inquiets et m'ont demandé de vous transmettre ce message à l'occasion de cette audition.

Mme Mireille Robert. Les écoles de la deuxième chance accueillent des jeunes de moins de vingt-six ans qui sont sortis du système scolaire sans qualification ni diplôme. L'objectif est de les aider à accéder à une formation qualifiante et à intégrer le marché du travail. Les jeunes bénéficient également d'un accompagnement continu tout au long de leur scolarité pour trouver des solutions à leurs problèmes de logement, de santé, de transport, de garde d'enfants et parfois aussi de surendettement. Dans tous les cas, les jeunes doivent sortir des écoles de la deuxième chance avec un projet professionnel abouti et réaliste. En juin dernier, vous avez annoncé la création de neuf nouvelles écoles. Les crédits destinés au réseau des écoles de la deuxième chance sont stables. En 2017, ils ont permis d'accueillir près de 15 000 jeunes au sein de 59 écoles. Compte tenu du rôle primordial de ce dispositif, pourriez-vous m'indiquer quelle est la trajectoire prévue ? Comment renforcerez-vous ce dispositif ?

M. Thierry Michels. Madame la ministre, un des enjeux de votre action, dans le cadre du programme 103, est de favoriser l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance et des titres professionnels, et en particulier l'insertion dans l'emploi des apprentis. Vous prévoyez à ce titre pour 2019 un taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés de CFA de 72 %. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel permet de renforcer l'information des élèves quant aux filières d'apprentissage afin de rendre cette voie d'excellence plus attractive. Est ainsi offerte aux collégiens de troisième la possibilité de suivre une classe « prépa métiers » qui vise à préparer l'orientation des élèves vers la voie professionnelle et l'apprentissage, notamment grâce à des périodes d'immersion en milieu professionnel. Quels moyens seront octroyés à ces classes

« prépa métiers » et quelle sera la feuille de route de leur déploiement sur l'ensemble du territoire ?

Mme Gisèle Biémouret. Le Premier ministre a annoncé, sans concertation préalable avec les structures concernées, la fusion des missions locales avec Pôle emploi. Pouvez-vous vous engager aujourd'hui à ce que cette fusion ne se fasse pas ? Par ailleurs, vous affirmez que l'évolution est possible dans certains territoires : lesquels ? Est-ce dans les territoires ruraux ? Je vous le demande car tout à l'heure, je vous ai justement entendu dire que certaines missions locales ne fonctionnaient pas bien dans ces territoires.

M. Marc Delatte. Les réformes engagées portent leurs fruits puisque 2,14 millions d'embauches ont été enregistrées au troisième trimestre 2018. Ce niveau, jamais atteint depuis 18 ans, témoigne d'une confiance retrouvée. Chacun y contribue : c'est le cas des services de Pôle emploi de ma circonscription de Chauny-Soissons. Dans le cadre d'une expérience pilote, ils ont délocalisé leurs services dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, à la rencontre des demandeurs d'emploi qui n'ont pas toujours de grands moyens de locomotion ni toujours accès à l'outil numérique – lorsqu'ils savent s'en servir. Cette démarche a été saluée en termes de respect de la dignité de la personne humaine tout en donnant plus de sens à la mission des conseillers. Quels moyens déployer pour pérenniser ces initiatives, tant vers un public fragile que vers les entreprises, et ainsi renforcer le dialogue et nourrir une confiance mutuelle favorable à une politique de retour à l'emploi ?

Mme Josiane Corneloup. Dans cette mission, on constate un certain désengagement de l'État du fait de la disparition de certains programmes et de la baisse significative de certains crédits, consécutive à l'annonce préoccupante qu'a faite le Gouvernement de fusionner les missions locales avec Pôle emploi. Ces structures jouent pourtant un rôle essentiel dans le cadre du service public de l'emploi. Cette perspective de fusion, qui voit le jour alors que les crédits d'accompagnement disséminés dans les programmes 102 et 103 du PLF 2019 sont en baisse, inquiète les acteurs des missions locales. Ces derniers craignent l'impact d'une telle fusion sur le service rendu à l'utilisateur et sur les structures en place. Nous connaissons tous la spécificité des 436 missions locales. Nous savons qu'elles sont complémentaires de Pôle emploi puisque 30 % des jeunes accueillis ne passent pas par cette agence. Par ailleurs, des conventions existent déjà entre les missions locales et Pôle emploi qui permettent un travail partenarial. Moi aussi, je vous invite à venir rencontrer dans ma circonscription une mission locale qui fonctionne très bien grâce à l'implication totale de ses personnels et qui enregistre des résultats tout à fait remarquables. Quelles sont les intentions du Gouvernement tant en termes de gouvernance que de fonctionnalité ? Quels sont les contours des expérimentations envisagées ? Les personnels et les publics concernés ont besoin d'être rassurés et d'avoir la garantie de la continuité des services dispensés.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Je serai très bref car vous avez répondu à toutes les questions que je voulais vous poser. L'emploi et la formation sont des enjeux majeurs et on commence à voir les résultats de votre action. On vous fait confiance, madame la ministre !

Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail. En ce qui concerne la fongibilité régionale, nous avons fait une expérience de déconcentration en donnant aux préfets, aidés par les DIRECCTE et le service public de l'emploi (SPE), la possibilité de disposer d'une seule enveloppe réunissant à la fois les parcours emploi compétences et l'insertion par l'activité économique (IAE). En effet, les structures d'insertion par l'activité économique, les dynamiques, le tissu associatif ou le nombre de collectivités locales sont très variables selon les territoires. Nous avons donc voulu donner une marge de manœuvre aux préfets pour qu'ils puissent coller aux besoins du terrain. Cette fongibilité a précisément joué dans le sens de l'IAE, ce qui me conforte dans l'idée qu'on peut et qu'on doit agrandir ce chantier. Elle a en effet conduit à la création de 4 000 places en plus dans les structures d'insertion par l'activité économique. C'est important car nous cherchons justement à créer de véritables tremplins permettant à des gens très éloignés du marché du travail d'y accéder. Je ne défends pas un programme plus qu'un autre : je promeus des budgets pour financer ce qui réussit le mieux. Si ce sont les entreprises adaptées et l'insertion par l'activité économique qui fonctionnent, ce seront eux que nous financerons. Notre but commun est de permettre à ces publics de retrouver le chemin de la qualification et de l'emploi.

Le dispositif « Territoires zéro chômeur de longue durée » est une expérimentation dont nous continuons à accompagner la montée en charge. Nous allons multiplier par deux les effectifs du dispositif par rapport aux prévisions de 2018, en les faisant passer de 650 à 1 270 ETP, en cohérence avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Concrètement, le budget augmente de 4 millions d'euros. À la mi-2018, onze entreprises à but d'emploi avaient été créées en France, comptant 565 salariés. L'objectif est de redéployer les dépenses liées à la privation d'emploi – l'accompagnement des chômeurs et le revenu de solidarité active (RSA) – vers un financement d'emplois en CDI sans surcoût pour la collectivité, conformément à l'hypothèse d'activation des dépenses passives. L'État contribue au financement de ces emplois à hauteur de 17 000 euros par ETP. Comme c'est un des dispositifs les plus chers, il faut vraiment vérifier que nous économisons par ailleurs. Cette participation étatique vient en complément de la mobilisation en cours des collectivités territoriales, et notamment des conseils départementaux qui sont très engagés sur le sujet. Je suis allée voir sur le terrain ces expériences. Il faut vérifier que le dispositif ne se substitue pas à de l'emploi permanent, notamment dans les TPE-PME du secteur de l'artisanat et des services de proximité. Il faut vérifier ensuite que l'emploi est durable. Un comité scientifique sera donc chargé d'évaluer cette expérimentation. La loi prévoit qu'au plus tard douze mois avant son terme, ce comité fera une évaluation et rendra au premier trimestre 2020 ses premières conclusions. Cela nous permettra d'envisager la suite avec une connaissance plus grande et, éventuellement, d'apporter les correctifs nécessaires.

Les écoles de la deuxième chance sont un outil d'insertion professionnelle adapté aux jeunes qui se sentent en échec, soit parce qu'ils sont fâchés avec l'école, soit parce qu'ils ont eu un parcours difficile. Il s'agit de remobiliser ces jeunes, ce qui implique de travailler avec eux sur l'estime de soi puis à l'élaboration d'un projet professionnel. En 2017, 14 600 jeunes ont bénéficié d'un soutien dans l'une des 124 écoles de la deuxième chance. Ce réseau s'étend au fil du temps – j'ai d'ailleurs donné mon accord à l'ouverture d'une nouvelle école. 31 % des jeunes bénéficiaires du dispositif sont issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville et 86 % d'entre eux ont un niveau inférieur ou égal au niveau 5 – CAP, BEP ou brevet. Le taux de sortie positive vers l'emploi ou la formation qualifiante est de 61 %. Notre tissu associatif joue un rôle formidable et les collectivités locales sont très engagées : développons ces dispositifs ! Mieux vaut financer des dispositifs structurants s'appuyant sur un accompagnement effectué par des personnes ayant une méthodologie et sachant faire réussir les jeunes que de saupoudrer de l'emploi subventionné. Certes, il faut garder des contrats aidés, maintenant qu'ils ont été bien recalibrés, mais ils sont moins structurants et efficaces que le développement de l'IAE, les entreprises adaptées, les écoles de la deuxième chance et les EPIDE.

Les écoles de la deuxième chance rassemblent de nombreux financeurs, au premier rang desquels se trouvent les régions. L'État les cofinance à hauteur de 28 % et les crédits seront naturellement maintenus en 2019, et même complétés par le plan d'investissement dans les compétences à hauteur de 2,6 millions d'euros, afin de financer l'évolution de réseau. Certaines écoles de la deuxième chance répondront d'ailleurs aux appels d'offres du PIC. L'objectif est d'étendre leurs capacités d'accueil à raison de 2 000 jeunes supplémentaires par rapport à 2018, pour accueillir 16 600 jeunes en 2022, soit 15 % de plus qu'aujourd'hui.

J'en viens aux missions locales sur lesquelles de nombreuses questions m'ont été posées. Qu'il n'y ait aucune ambiguïté : à défaut d'être convaincue par toutes les missions locales, je le suis tout à fait par le principe même de ce mécanisme. J'ai eu l'honneur de faire partie des trois premiers directeurs de missions locales auprès de Bertrand Schwartz, et j'estime que son postulat initial, formulé en 1982, qui consistait à créer des missions locales tout à la fois sur la formation et l'emploi, la santé et le logement, bref, l'accompagnement global des jeunes, était excellent. Cette idée reste hélas très actuelle et toujours aussi utile qu'à l'époque.

Le rapprochement des missions locales avec Pôle emploi recouvre trois points. La coopération, tout d'abord : comme vous, je rencontre de nombreuses missions locales et des agences de Pôle emploi, et je constate qu'elles travaillent très bien ensemble dans certains endroits, beaucoup moins ailleurs. La coopération entre ces deux instances du service public de l'emploi doit être systématique. C'est à Pôle emploi que se trouvent les conseillers d'entreprise et la connaissance des offres ; en l'absence d'articulation avec Pôle emploi, une mission locale ne disposera donc pas des leviers lui permettant d'amener les jeunes vers l'emploi. En clair, la coopération n'est pas facultative.

Deuxième point : le patrimoine commun. Il concerne notamment les systèmes d'information. Aujourd'hui, sauf mission particulière, les missions locales ne bénéficient pas d'un accès direct aux offres d'emploi, de sorte que les jeunes doivent parfois faire la navette entre les missions et Pôle emploi. À l'ère numérique, il est absurde de ne pas partager ces informations. Cela ne signifie pas pour autant que le système d'information de Pôle emploi suffit aux missions locales puisque celles-ci sont également saisies des questions de santé et de logement, mais au moins faut-il partager un dénominateur commun. Accessoirement, cela permettra de réaliser des économies en matière d'informatique. L'essentiel, cependant, est d'améliorer l'efficacité du système.

Troisième point : l'État – je le réaffirme solennellement – ne fusionnera aucune mission locale avec Pôle emploi de sa propre initiative mais certains élus locaux provenant de territoires où la coopération porte souvent ses fruits proposent de créer une plateforme commune plus large, qui comprendrait naturellement une équipe dédiée aux jeunes, une autre à l'emploi et ainsi de suite. Toutes agiraient sous une ombrelle commune qui permettrait de penser une stratégie locale. Je ne vois pas pour quelle raison j'interdirais à des élus locaux qui le proposent de le faire. Structure chapeau ou fusion, les collectivités locales devront s'impliquer dans la gouvernance. C'est une expérimentation et non un plan d'ensemble. Ne nous l'interdisons pas sur certains territoires où les acteurs veulent se rapprocher. Il s'agit toujours du secteur de l'emploi et des jeunes et des chômeurs. C'est dans cet esprit que j'ai proposé une expérimentation. Si aucune demande n'est formulée en ce sens, il n'y aura pas d'expérimentation, mais certains acteurs y réfléchissent. Quoi qu'il en soit, la pérennité des missions locales n'est pas en cause : elle sera maintenue. En revanche, je souhaite privilégier une logique d'objectifs pour aller chercher ceux qui ne viennent pas spontanément – et tous les élus locaux et les financeurs me semblent être d'accord sur ce point.

Le plan d'investissement dans les compétences comporte un volet important relatif à la contractualisation avec les régions. Pendant la durée du quinquennat, 6 milliards d'euros seront ainsi apportés aux régions – un montant qui ne sera pas comptabilisé au titre du plafond de leur dotation de fonctionnement. Il s'agit d'un partenariat approfondi.

Il est d'autant plus important de veiller à la bonne utilisation de ces crédits que certaines régions ont fait le choix – la décentralisation les y autorise – de baisser fortement le nombre de formations destinées aux demandeurs d'emploi, notamment les moins qualifiés. Il s'agit d'une minorité de régions, mais le nombre de formations y a beaucoup baissé voire tout bonnement disparu dans certaines catégories – les formations destinées aux personnes incarcérées, par exemple. Dès lors, nous avons fixé comme condition à la contractualisation avec les régions l'obligation de ne pas réduire le budget, car l'État ne peut pas se substituer à la région, et d'augmenter à due proportion le nombre de demandeurs d'emploi peu qualifiés qui sont concernés par les formations. Ce cadre étant fixé, il est possible d'être très innovant : certaines régions, qui possèdent la compétence économique, adoptent des stratégies de filière, et il est utile que les filières de formation

correspondent aux emplois de demain. C'est pourquoi je crois profondément à ce partenariat entre l'État et les régions, et je pense que la majorité des régions le signeront.

Ensuite, le plan d'investissement dans les compétences englobe l'appel d'offres « 100 % inclusion » : il s'agit d'un appel d'offres ouvert qui pourra donner lieu à de nouveaux projets labellisés et financés tous les trois mois. D'autre part, 15 millions d'euros sont consacrés à un projet de formation des réfugiés, en complément de ce qui est déjà fait dans le cadre du programme HOPE (hébergement, orientation, parcours vers l'emploi) financé par le ministère de l'intérieur et réalisé en grande partie par l'AFPA. Ce programme comprend le parcours d'intégration par l'acquisition de la langue française (PIAL) – trois mille parcours de ce type ont été financés en 2018, pour un montant de 4,4 millions d'euros. Ce parcours est également financé au titre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) pour les jeunes, notamment pour ce qui concerne les jeunes mineurs isolés et les jeunes majeurs – les jeunes, en effet, sont nombreux parmi les réfugiés.

Par ailleurs, la direction de l'asile a lancé un appel à projets et onze projets innovants ont été présentés par des associations pour l'intégration de bénéficiaires d'une protection internationale. Suite à l'appel à projets que le ministère du travail a lancé ce mois-ci sur le plan territorial, on constate que les projets portent souvent sur des métiers en tension pour lesquels il est difficile de trouver des qualifications et, surtout, des volontaires susceptibles de se qualifier. C'est le cas du secteur de la couverture, où les volontaires sont rares. Les réfugiés à qui nous devons accorder l'asile au titre des droits de l'homme qui souhaiteront s'intégrer en contribuant ainsi à la vie de la nation seront les bienvenus et chacun s'en portera mieux. Cet appel à projets privilégiera également les femmes, qui bénéficient d'un moins grand nombre de programmes.

En clair, le budget consacré à l'insertion des réfugiés en 2019 est de 35 millions d'euros se répartissant entre le parcours HOPE et le PIAL, les 1 000 parcours de validation des acquis de l'expérience (VAE) collective ainsi que l'appel à projets pour 15 millions d'euros.

Autre volet du PIC : la prépa apprentissage. Il s'agit d'un appel à projets lancé auprès de 965 centres de formation d'apprentis (CFA) qui considèrent à juste titre que certains jeunes pourraient entrer en apprentissage mais n'y sont pas encore prêts parce qu'ils manquent de savoir-être professionnels – l'habitude de se lever tous les jours à la même heure, travailler en équipe, être autonome, faire preuve de respect. Pour entrer en apprentissage, il leur faut améliorer ces savoir-être, affiner leur connaissance des métiers par une immersion en entreprise et consolider des acquis de base.

Ce dispositif est assez proche par sa philosophie d'un autre mécanisme relevant du PIC, « Prépa compétences », qui est également centré sur les savoir-être professionnels mais s'adresse davantage aux adultes. En effet, un tiers des

difficultés d'embauche constatées chez Pôle emploi sont liées non pas aux compétences tactiques – un problème auquel nous consacrons par ailleurs d'importants efforts – mais aux savoir-être professionnels, d'où l'existence, dans le cadre du PIC, d'un appel à projets en la matière.

Un autre appel à projets a été lancé pour ouvrir 10 000 formations numériques et – rançon de la gloire, en quelque sorte – ce nombre devrait être augmenté, ce dont il faut se réjouir. En effet, 80 000 emplois sont disponibles dans le numérique, dont bon nombre sont accessibles à l'issue de huit mois de formation, et ce à tout niveau de qualification. De même, 10 000 formations seront ouvertes dans le secteur des emplois verts et ce nombre devrait augmenter.

En ce qui concerne les métiers en tension, qui représentent un gisement de plusieurs centaines de milliers d'emplois, j'ai lancé avec Pôle emploi l'expérimentation #versunmétier afin de résoudre le problème du désajustement entre l'offre et la demande, qui empêche les entreprises de gagner des marchés faute de compétences et les demandeurs d'emploi de saisir des opportunités. Ce secteur est donc une priorité du PIC. Il s'agit, à partir d'une évaluation territoriale des métiers en tension, de permettre aux entreprises et aux demandeurs d'emploi de se rencontrer afin de faire découvrir d'autres métiers. Citons par exemple cette formation de « référent Web TPE-PME » qu'offrait une agence Pôle emploi dans laquelle je me suis rendue récemment : nul ne sait *a priori* de quoi il s'agit. En réalité, ce référent est le « couteau suisse » d'une TPE-PME sur internet. Or, il existe des milliers d'emplois de cette nature ! Comment les demandeurs d'emploi pourraient-ils cependant postuler à des emplois qu'ils ne connaissent pas ? Les entreprises proposent donc des séquences thématiques sur les métiers en tension, par bassin d'emploi. Nous verrons comment ce mécanisme pertinent monte en puissance.

S'agissant des parcours emploi compétences, sur lesquels j'ai déjà largement répondu, je précise qu'il a été laissé aux préfets une capacité d'adaptation du taux prise en charge entre 30 % et 60 %, avec un taux pivot fixé à 50 % en métropole et à 60 % en outre-mer, toutes les structures ne disposant pas des mêmes capacités financières et d'encadrement. C'est une mesure d'adaptation au terrain.

La question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la fonction publique ne relève ni du budget ni de mon ressort mais du ministère de l'action et des comptes publics et du secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, et de la lutte contre les discriminations. Je confirme néanmoins qu'un protocole d'accord est soumis à la signature des partenaires sociaux qui, le cas échéant, le signeront le 26 novembre, auquel cas il deviendra impératif. Dans le cas contraire, c'est le projet de loi relatif à la fonction publique qui sera examiné au premier semestre de l'année prochaine qui traitera ce sujet, selon une démarche analogue aux mesures annoncées faites dans le cadre de la loi sur l'avenir professionnel dans le secteur privé. Je saisis cette occasion pour vous indiquer que

j'annoncerai dans quelques semaines le mécanisme qui s'appliquera dès le 1^{er} janvier dans toutes les entreprises du secteur privé.

En parallèle des prépas apprentissage, qui s'adressent à des personnes sorties du système scolaire, le ministère de l'éducation nationale va fusionner les prépas professionnelles et les dispositifs d'initiation aux métiers en alternance (DIMA) pour proposer des « prépas métiers » à des jeunes encore scolarisés, en privilégiant là aussi les savoir-être professionnels et la découverte des métiers. Les deux dispositifs vont de pair, avant et après la sortie du système scolaire.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Après ces propos très détaillés, permettez-moi une brève intervention qui, bien que je diverge sur certains points – mais là n'est pas l'objet de la discussion – portera sur trois points, en complément de mon rapport pour avis, établi sur la base d'éléments financiers bruts faisant apparaître une contraction des crédits de plusieurs milliards d'euros.

Je retiens votre conviction, madame la ministre, concernant l'insertion par l'action économique, que j'avais déjà décelée l'an passé. Vous avez depuis démontré votre volonté de vous servir de cet outil. D'une manière générale, je note que vous êtes favorable à tous les outils d'accompagnement vers l'emploi qui permettraient d'atteindre votre objectif d'émancipation par le travail. Je vous confirme que même si la situation économique du pays était plus prospère et la croissance plus généreuse, cela ne suffirait pas pour permettre à des hommes et à des femmes durablement éloignés du travail de retrouver le chemin de l'emploi. Il est de la responsabilité de notre pays de dépenser de l'argent public pour leur permettre de trouver leur place dans la société. Tous les outils que vous avez cités avec bienveillance vont dans ce sens – même s'il m'appartient de soutenir la hausse des crédits.

Ensuite, j'ai noté que vous étiez favorable à toute expérimentation permettant d'éviter de plaquer un schéma de manière verticale. Étant donné les interrogations que suscite le rapprochement entre Pôle emploi et les missions locales, je serai attentif à ce que nous puissions envisager d'ici à la séance un nouveau dispositif qui permette à des territoires – de manière comparable à ce qui a été fait avec le dispositif « Territoires zéro chômeur » – de s'asseoir autour de la table avec Pôle emploi, avec les missions locales, avec les collectivités territoriales, évidemment avec les associations – qui agissent directement sur le terrain et qui, connaissant les jeunes, pourraient identifier ceux qui sont en difficulté ou en situation d'exclusion – et pourquoi pas avec les entreprises, qui peuvent se mobiliser comme certaines l'ont fait dans le cadre de la charte Entreprises & Quartiers. Cela permettrait de conceptualiser une expérimentation sur ce sujet pour, *in fine*, l'inscrire dans la loi. Peut-être s'agirait-il de maisons de l'emploi *bis*, en quelque sorte, et j'ai noté que ce n'était pas dans l'air du temps. Il me semble néanmoins que l'on pourrait structurer ainsi la méthode pour aboutir à cet outil nouveau.

Enfin, j'ai entendu vos propos sur les réfugiés. À titre personnel, je suis très favorable à ce que ces hommes et ces femmes qui se trouvent sur le territoire national ne soient pas laissés sans rien, parce que nous ne pouvons à l'évidence pas faire autrement que de leur permettre de s'insérer, et nous n'y parviendrons que par le travail. Quels que soient les avis des différents groupes politiques, je serai à vos côtés, madame la ministre, pour examiner le dispositif que vous proposerez. Pour moi, c'est un sujet sur lequel nous devons être à la hauteur des enjeux.

II. EXAMEN DES CRÉDITS

Puis la commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Nous en venons à l'examen des amendements sur la mission « *Travail et emploi* » et du compte spécial « *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* ».

Article 39 et État B

La commission examine l'amendement II-AS18 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Cet amendement vise à abonder le Fonds de cohésion sociale, créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 afin de garantir des prêts à des personnes physiques ou morales, notamment pour aider les demandeurs d'emploi à créer des entreprises. Certes, les crédits de ce Fonds passent de 14 millions d'euros à 17 millions entre 2018 et 2019, mais ce montant reste inférieur à celui de 22 millions qui était prévu en 2017. Nous proposons, compte tenu de l'importance du sujet, de rétablir ce montant, en prenant ces crédits sur une autre action afin de respecter l'article 40 de la Constitution.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. En effet, les crédits du Fonds de cohésion sociale (FCS) s'élevaient à 14 millions d'euros en 2018 et passent à 17 millions en 2019. Vous proposez de les porter à 22 millions. Je constate que le Gouvernement a déjà consenti un effort pour 2019, et que cette hausse de crédits bénéficiera aux microcrédits professionnels pour 2 millions d'euros et aux microcrédits sociaux pour 1 million supplémentaire. Je ne suis pas favorable à la hausse de 5 millions des crédits du FCS, d'autant plus que vous proposez de l'abonder en prélevant des fonds consacrés à l'insertion par l'activité économique (IAE) et les contrats aidés, ce qui, vous l'aurez compris, serait incohérent avec mes priorités.

M. Boris Vallaud. Je partage votre sentiment, monsieur le rapporteur pour avis, selon lequel ce mode de financement n'est pas satisfaisant mais, malgré tout, l'article 40 de la Constitution nous oblige...

La commission rejette l'amendement.

Elle passe à l'amendement II-AS19 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Le budget pour 2019 prévoit 3 millions d'euros pour la mise en œuvre du compte personnel d'activité (CPA) et du compte personnel de formation (CPF), contre 8 millions l'année dernière. À dire vrai, la baisse de ces crédits nous inquiète quant à la mise en œuvre de la réforme de la formation

professionnelle et la mise en place de la fameuse application CPA-CPF à laquelle les uns et les autres ont largement fait écho pendant l'examen du projet de loi sur l'avenir professionnel. C'est pourquoi, en cohérence avec le discours de la majorité, nous proposons d'augmenter ces crédits en utilisant un expédient semblable à celui de l'amendement précédent pour passer le cap de l'article 40.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Avis favorable. Cet amendement vise en effet à relever de 5 millions d'euros le montant des crédits consacrés à la mise en œuvre du système d'information du CPA-CPF. J'observe que le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une forte diminution de ces crédits, ce qui est pour le moins paradoxal compte tenu de l'extension considérable du champ et des missions du CPF par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018. J'observe également que les annexes au projet de loi de finances évoquent certes un « *financement complémentaire* » de la dotation prévue dans le PLF par un abondement du PIC, mais qu'aucune indication n'est donnée quant au montant de ce financement complémentaire. En période budgétaire, cela semble un peu léger pour une réforme qui prétend « *transformer et amplifier l'accès des actifs à la formation professionnelle* ». Compte tenu de l'enjeu que constitue le développement du système d'information du CPF, j'émet un avis favorable.

Mme Fadila Khattabi. Je précise que le groupe La République en Marche est défavorable à cet amendement dans la mesure où le montant des crédits affectés repose sur une évaluation préalable des besoins.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-AS17 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Dans le budget pour 2018, les crédits alloués aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) ont été transférés au programme 159 de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* ». Dotés de 10,4 millions d'euros en 2017, les DLA constituent un dispositif très structurant d'appui aux associations et aux structures de l'économie sociale et solidaire. Pour 2019, vous prévoyez des crédits d'un montant de 8,4 millions d'euros, soit une baisse de 2 millions d'euros.

Les DLA assurent des services d'accompagnement professionnel destinés à la consolidation technique et financière des employeurs associatifs et de l'insertion économique. Ils font l'objet d'un partenariat financier entre de multiples acteurs : l'État, la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds social européen (FSE), les régions, les départements, les communes et les intercommunalités. L'État ne doit donc pas donner un tel signe de désengagement afin d'inciter les autres acteurs à continuer de financer ces structures majeures pour le développement de l'emploi dans le secteur associatif, si important dans les quartiers populaires, notamment.

Je sais que M. le rapporteur pour avis nous opposera le fait que ce n'est pas au titre de la mission « *Travail et emploi* » qu'il convient d'abonder des crédits de ces DLA, mais plutôt dans la mission « *Écologie* » ; je m'en serais voulu, cependant, de ne pas aborder cette question devant la commission.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Je m'en voudrais quant à moi de ne pas respecter l'orthodoxie budgétaire, même si je crois profondément à l'utilité des DLA pour soutenir les acteurs de l'économie sociale et solidaire, notamment le milieu associatif, et pour promouvoir et consolider l'emploi. Il n'en demeure pas moins que ce budget n'entre plus dans le champ de la mission « *Travail et emploi* ». Je vous invite donc à déposer cet amendement pertinent dans le cadre de la mission « *Écologie* » afin qu'il ait une chance d'être adopté. Avis défavorable.

M. Boris Vallaud. Je tiens tout de même à ce que la commission, dont le rôle est aussi d'examiner le budget de la mission « *Travail et emploi* », prenne note du recul de 2 millions d'euros du budget des DLA.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Je remercie M. Vallaud d'avoir appelé notre attention sur la question de ce financement. Nous ne voterons pas en faveur de son amendement puisque ce n'est pas le lieu, mais il me semble tout à fait pertinent de corriger le tir dans un autre budget, étant donné l'importance des missions des DLA. Nous veillerons à en examiner la possibilité.

La commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement II-AS21 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Le groupe Socialistes et apparentés regrette vivement que les crédits alloués au défenseur syndical baissent de 900 000 euros en 2019. Rappelons que le défenseur intervient au nom d'une organisation syndicale pour assister ou représenter les parties devant les conseils de prud'hommes. Réduire les crédits alloués à une telle mission est un très mauvais signal envoyé à ces défenseurs dont les attentes et les besoins sont pourtant nombreux, notamment en termes de formation. Le nombre d'heures d'exercice – dix heures – reste faible et le temps de formation – deux semaines par mandat – l'est également.

C'est pourquoi nous proposons de rehausser de 900 000 euros l'enveloppe dédiée aux défenseurs syndicaux. Je ne reviens pas sur le détail du mécanisme financier permettant cet abondement.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à relever au même niveau qu'en 2018 les crédits destinés à l'indemnisation des autorisations d'absence et au maintien du salaire des défenseurs syndicaux. Rappelons que l'année 2018 correspondait à la première année pleine de mise en place de ce dispositif de remboursement. Or, le montant prévu en loi de finances pour 2018 était surestimé par rapport aux demandes effectives de remboursement, ce qui explique la diminution des crédits prévue dans le PLF pour 2019. Il s'agit

simplement de réajuster ce montant en fonction de l'utilisation concrète qui a été faite de ces crédits en 2018. Avis défavorable ; en l'état, il n'y a pas de sous-budgétisation.

Mme Fadila Khattabi. Nous partageons l'avis du rapporteur : la pertinence du rôle du défenseur syndical n'est pas en cause. La diminution des crédits correspond simplement à celle du nombre de recours aux prud'hommes, notamment depuis l'adoption de la loi autorisant les ordonnances.

M. Boris Vallaud. Ce dernier argument prouve que le plafonnement des indemnités prud'homales entraîne bien des conséquences en termes de droit de recours.

La commission rejette l'amendement.

Elle passe à l'amendement II-AS20 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Les documents budgétaires du Gouvernement affirment que « *la politique du travail ne peut se construire et s'appliquer sans la participation active des partenaires sociaux* » et que « *la place croissante accordée à la négociation collective dans l'élaboration de la norme sociale conduit à renforcer la légitimité des acteurs et des accords collectifs* », ce à quoi nous pourrions souscrire sans réserve. Pourtant, vous réduisez discrètement de 100 000 euros les crédits alloués au développement de la négociation collective. Le groupe Socialistes et apparentés dénonce ce décalage entre les discours et les actes. C'est pourquoi nous proposons de rétablir les crédits au profit du développement de la négociation collective à hauteur de 2018, par une hausse de 100 000 euros.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Cette baisse de 100 000 euros participe de l'effort budgétaire que la ministre invite chacun à faire. Je ne prétends pas approuver cette contraction de crédits mais j'observe qu'elle correspond à un mouvement tendanciel du budget. Elle peut me heurter, car ce n'est pas en donnant moins que l'on pourra faire autant voire davantage. Une réserve me retient néanmoins d'émettre un avis favorable à votre amendement, monsieur Vallaud : pour respecter l'article 40, vous proposez de réduire de 100 000 euros le montant consacré au PIC dans le cadre du programme 102, qui finance la Garantie jeunes. En tant que rapporteur, je ne saurais accepter que ces crédits soient ainsi amputés, car la Garantie jeunes me paraît nécessaire à leur intégration. Avis défavorable.

M. Boris Vallaud. Vous avez compris que cet amendement me donne l'occasion d'interpeller la majorité – qui s'en fera peut-être l'écho auprès de la ministre – au sujet de son double discours. Vous avez plus souvent qu'à votre tour proclamé votre amour des syndicats et du dialogue social ; je vous donne l'occasion d'exiger une preuve d'amour de la part de la ministre. Nous avons encore la séance pour y parvenir !

Mme Michèle de Vaucouleurs. J'ai interrogé la ministre tout à l'heure sur le dialogue social. Elle nous a fait une réponse plutôt encourageante concernant les premiers résultats obtenus suite aux ordonnances : 364 accords ont été conclus dans les entreprises de moins de vingt salariés et 93 observatoires ont été créés, à quoi s'ajoute le paiement des crédits des défenseurs syndicaux. Tous ces éléments vont dans le sens de l'amélioration du dialogue social que nous souhaitons. L'enveloppe budgétaire a été adaptée de manière raisonnable à la montée en puissance de ce dispositif.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-AS23 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Le groupe Socialistes et apparentés n'est pas le seul à dénoncer avec force la brutalité de la baisse drastique du nombre de contrats aidés qui a été décidée l'année dernière et qui se poursuit cette année avec des conséquences dramatiques sur nos territoires, notamment dans les secteurs du sport, de l'animation et de la culture, et pour celles et ceux qui, parce qu'ils travaillaient dans le cadre de contrats que vous assimilez à de faux emplois, sont devenus de vrais chômeurs.

Le nouveau contrat que vous avez créé, le contrat unique d'insertion parcours emploi compétences (PEC), est un échec manifeste. En mai dernier – je n'ai pas réussi à obtenir d'informations plus récentes –, à peine 20 % d'entre eux étaient signés. C'est un constat d'échec qui trouve sa traduction dans le budget pour 2019 : l'an dernier, vous aviez prévu 200 000 PEC mais vous n'en inscrivez que 100 000 cette année.

Les auditions du rapporteur pour avis ont permis de mettre en lumière les trois raisons de cet échec. La première tient à l'obligation de formation non financée, la deuxième au taux de prise en charge par l'État, qui chute de 70 % à 45 % en moyenne, et la troisième est psychologique – par vos annonces, vous avez traumatisé les employeurs qui ne veulent plus recruter car ils redoutent votre instabilité.

Nous proposons donc de relever de 100 000 le nombre de PEC financés et de porter à 70 % du SMIC au moins le taux de prise en charge par l'État. Je rappelle que le taux de défaillance des associations est historiquement fort depuis les décisions que vous avez prises : il a augmenté de 15 % cette année et 60 000 emplois sont désormais menacés dans les petites associations employeuses.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Cet amendement propose de doubler le nombre de PEC, c'est-à-dire de le porter à 200 000 au lieu de 100 000 prévus dans le PLF 2019, et de relever le taux moyen de prise en charge de l'État à 70 %.

Je partage totalement l'intention de votre amendement puisque j'ai moi-même proposé deux amendements de même nature. Je partage également votre

remarque sur la méthode et j'ai souhaité comme vous connaître la formule de calcul des PEC, qui figurait jusqu'en 2017 dans les annexes budgétaires, mais aucune réponse ne m'a été apportée. Les chiffrages que nous effectuons par voie d'amendement présentent donc des risques d'imprécision.

J'observe que votre amendement budgétise le contingent de 30 500 contrats destinés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, alors que ces contrats et le financement associé sont désormais transférés au Programme 230 qui relève du ministère de l'éducation nationale. Cette mesure de périmètre réduit donc à 170 000 contrats le nombre de contrats effectivement ouverts en 2018 dans le champ de la mission « Travail et emploi ».

Puisque nous convergions dans l'esprit, je vous propose de retirer votre amendement au profit de mon amendement II-AS27 que nous examinerons dans un instant. À défaut, avis défavorable.

M. Boris Vallaud. Je maintiens cet amendement mais cela ne signifie pas que je ne voterai pas le vôtre.

Mme Monique Iborra. Je ne partage pas votre avis, monsieur le rapporteur pour avis. Je me suis comme vous posé des questions quand les emplois aidés classiques ont été supprimés. Je me suis par exemple rendue au Pôle emploi de la région Occitanie où il m'a été dit que les demandes des employeurs n'étaient plus ce qu'elles étaient antérieurement parce que ces emplois sont bien plus exigeants dans la mesure où ils s'accompagnent forcément d'un accompagnement. Les intercommunalités et grandes communes, pour lesquelles ces emplois représentaient un certain « confort » entre guillemets, renoncent à demander ces nouveaux emplois aidés.

La commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-AS16 de M. Boris Vallaud.

Mme Gisèle Biémouret. La semaine dernière, les chiffres du chômage sont tombés : 22 000 demandeurs d'emploi en plus toutes catégories confondues depuis un an, 16 000 demandeurs d'emploi en contrats précaires en plus en un an, et 3 100 entrées en formation en moins en 2018 par rapport à 2017.

Je ne rappelle pas ce que Boris Vallaud a indiqué au sujet de la déstabilisation des associations mais je répondrai à Mme Iborra : le problème n'est pas seulement l'exigence de formation car, même avec les emplois aidés, des associations et d'autres structures consentaient cet effort de formation. C'est la prise en charge financière qui déstabilise les associations et ne leur permet pas d'utiliser ces PEC.

Si j'en crois la lecture des documents budgétaires, la ministre prévoit non pas 200 000 PEC pour l'année prochaine, comme cela avait été annoncé dans la loi de finances pour 2018, mais seulement 100 000 nouveaux pour 2019. Pour que

le Gouvernement puisse tenir ces engagements, le groupe Socialistes et apparentés propose la création de 100 000 contrats aidés supplémentaires, conformément aux annonces faites dans le cadre de notre budget.

Pour des raisons constitutionnelles liées à l'application de l'article 40 de la Constitution, nous proposons d'abonder à hauteur de 380,89 millions d'euros en AE et 189,58 millions en CP les crédits de l'action n° 2 « *Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail* » du programme 102 « *Accès et retour à l'emploi* », en réduisant d'autant les crédits de l'action 4 « *Plan d'investissement des compétences* » du programme 103 « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ».

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. J'ai le même raisonnement et la même motivation sur cet amendement que sur le précédent. Je vous invite à le retirer car le mien va dans la même direction. À défaut, avis défavorable.

La commission rejette cet amendement.

Puis elle examine l'amendement II-AS27 du rapporteur pour avis.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Nous en venons à ce nouvel outil d'émancipation par le travail que constitue le PEC.

Pour la deuxième année consécutive, le Gouvernement a fait le choix de réduire très significativement le nombre de nouvelles entrées en contrat aidé dans le secteur non marchand, en prévoyant le financement de 100 000 PEC contre 200 000 en LFI 2018. Sur ces 200 000 contrats, 30 500 étaient destinés à l'accompagnement des élèves en grande difficulté : ils sont transférés en 2019 au ministère de l'éducation nationale.

En dehors de cette mesure de périmètre, le différentiel entre la LFI 2018 et le PLF 2019 s'établit donc à 69 500 contrats de moins. Cette diminution m'apparaît comme une nouvelle régression pour un certain nombre d'employeurs putatifs ainsi que de demandeurs d'emploi qui n'auront pas ces outils à disposition pour retrouver le chemin de l'emploi. Cela vient à la suite d'un brusque coup d'arrêt en août 2017. Or les employeurs du secteur non marchand, associations, collectivités territoriales, établissements du secteur sanitaire et social, entreprises de l'ESS, restent disposés à permettre à des hommes et femmes de revenir à l'emploi avec ces outils. Ces employeurs, que j'ai rencontrés, ne cherchent pas un effet d'aubaine quand ils proposent des emplois aidés ; ils sont parfaitement conscients du coup de main qu'ils donnent pour permettre l'accès durable à l'emploi.

Il me paraît donc nécessaire de conserver la voilure qui avait été fixée par le Gouvernement lui-même en 2018, c'est-à-dire 200 000 emplois financés. J'admets que l'on sorte du périmètre les 30 500 emplois qui partent à l'éducation nationale mais je propose d'ouvrir, au titre du PLF 2019, 160 500 contrats aidés,

qui pourraient être spécifiquement destinés au soutien du secteur associatif qui n'a plus accès aussi facilement à des emplois aidés.

Cette mesure n'est pas une régression puisque nous restons dans le volume fixé par le Gouvernement il y a un an. Pour la financer, je propose de réduire les crédits destinés au dispositif expérimental des emplois francs car, comme la ministre l'a indiqué tout à l'heure, sur 25 000 postes budgétés, seuls 2 200 ont été mobilisés à ce jour, soit même pas 10 %, et de réduire une partie des crédits destinés aux personnels transversaux et de soutien du ministère du travail.

M. Bernard Perrut. C'est un amendement de bon sens qui nous est proposé car il respecte le nombre de contrats qui avait été souhaité par le Gouvernement et répond à une attente. Nous avons vu par le passé quels étaient les points positifs et négatifs des contrats aidés. On sait qu'il faut éviter l'inflation de ce système, qui peut être parfois dévoyé ou mal utilisé. Toujours est-il que les conséquences de la restriction de ces contrats sont fortes sur le terrain. Des associations et autres structures œuvrant dans le domaine social, solidaire, sportif ou de l'accompagnement ont dû en effet renoncer à mettre des personnes au travail en les dirigeant, souvent, vers une formation et un parcours pérenne. C'est dans cette optique qu'il faut soutenir cet amendement et ce type de contrats dès lors qu'ils mènent réellement à un emploi, à une formation et à un accompagnement sérieux.

Mme Fadila Khattabi. Notre groupe est défavorable à cet amendement dans la mesure où nous avons décidé d'investir massivement dans le triptyque accompagnement-formation-emploi, et de soutenir, voire de renforcer des dispositifs qui fonctionnent tels que les écoles de la deuxième chance, le dispositif « Territoires zéro chômeur », l'emploi inclusif dans les entreprises adaptées, ainsi que l'apprentissage, qui répond en partie à la problématique du chômage des jeunes.

M. Boris Vallaud. Il s'agit en fait de renforcer un dispositif qui ne marche pas car, si le Gouvernement est passé de 200 000 à 100 000 PEC, c'est qu'il n'a pas réussi à les placer, personne n'en voulant. En même temps, il faut plus d'emplois aidés car les dégâts causés sur le territoire par les mesures du Gouvernement sont très considérables, dans les associations comme d'ailleurs à l'éducation nationale, d'où l'on a retiré des adultes. Je constate par ailleurs que l'amendement n'augmente pas le taux de prise en charge. Cependant, parce que nous sommes attachés aux emplois aidés, et même si ce dispositif ne nous convainc pas, nous voterons l'amendement.

Mme Michèle de Vaucouleurs. La proposition du rapporteur pour avis est calibrée de manière beaucoup plus modérée que les précédentes. Elle prend notamment en considération le transfert des emplois en milieu scolaire à l'éducation nationale. Le volume de 2018 devait tenir compte des contrats en cours et de conditions d'accès bien plus larges. Les PEC s'adressent aux personnes les plus en difficulté et qui n'entrent que difficilement dans les autres

propositions. Il conviendrait d'affiner le besoin pour la séance. Le groupe MODEM réserve donc son vote d'ici là.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Je ne partage pas l'explication du Gouvernement, qui parle d'une réorientation du dispositif vers d'autres outils tels que la garantie jeunes pour expliquer la baisse des PEC. Je ne partage pas non plus l'avis de M. Vallaud selon lequel les PEC ne fonctionnent pas car, s'il s'est produit une certaine latence dans la montée en puissance, on s'aperçoit que l'amorçage pouvait permettre d'atteindre le volume de crédits ouverts. Je déplore simplement que le Gouvernement réalise une économie sur des crédits destinés aux emplois aidés, en faisant fi du reste. Certes, 5 000 postes d'insertion par l'activité économique (IAE) en plus vont être ouverts mais cela ne couvrira pas les 70 000 postes qui ne sont pas ouverts. Des hommes et des femmes resteront sur le carreau, ne seront plus pris en charge au titre des politiques publiques de l'emploi, et je le déplore. Je suis un fervent partisan des emplois aidés.

La commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-AS28 du rapporteur pour avis.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Outre le volume d'emplois aidés ouverts, une deuxième question porte sur le taux de prise en charge au bénéfice de l'employeur. Des auditions que j'ai conduites auprès des employeurs putatifs de différentes entités, il ressort que le taux de prise de charge apparaît insuffisant. Ce taux est entre 30 et 60 %, à la discrétion du préfet selon les régions. Or ce qui fonctionnait bien, auparavant, c'est un taux de prise en charge de l'ordre de 70 %. Afin que le texte fonctionne et que les employeurs se mobilisent pour que des hommes et des femmes retrouvent le chemin de l'emploi, je propose de réévaluer l'hypothèse de prise en charge moyenne des PEC à 72 %. L'équilibre financier est assuré, comme pour le précédent amendement, sur le dispositif des emplois francs.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Comme vous l'avez souligné, une marge de manœuvre est laissée au préfet. Rien ne l'empêchera, dans l'attribution des PEC, de définir que, sur certains recrutements, la part payée sera de 30 %.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour avis. L'amendement a une logique. Si nous voulons que ce type de contrats fonctionne, il faut que l'aide soit suffisante afin qu'ils puissent être créés. La logique de M. Viry est celle de l'efficacité : faire en sorte que les structures puissent utiliser ces outils. Encore faut-il que les préfets considèrent la réalité des associations qui en ont besoin.

La commission rejette cet amendement.

Ensuite de quoi, la commission est saisie de l'amendement II-AS29 du rapporteur pour avis.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. S'agissant des PEC, j'ai cherché à montrer que l'on pouvait faire plus et mieux en termes d'ouverture d'emplois et en augmentant le taux de participation ; je cherche à présent à vous faire comprendre qu'il faut relever l'hypothèse de durée moyenne des PEC, qui est actuellement de 10,2 mois, à douze mois. Les auditions que j'ai conduites ont fait ressortir que l'hypothèse de 10,2 mois est doublement problématique. D'une part, cette durée est inférieure à la durée moyenne de 10,9 mois constatée depuis la création des PEC. Ce que propose le PLF est donc régressif et on peut ainsi craindre une sous-budgétisation des nouvelles entrées en PEC en 2019. D'autre part, la durée de 10,2 mois est très éloignée des réalités du terrain. Lorsque l'on veut prendre en charge une personne, il faut s'inscrire dans la durée. Ce sont des publics parfois très éloignés de l'emploi et qui connaissent des difficultés d'ordre personnel ; souvent, il faut plus de dix mois pour que l'issue soit positive et profitable au bénéficiaire. C'est pourquoi je propose un allongement de la durée moyenne, avec, pour l'équilibre financier, les mêmes remarques que précédemment, sur les emplois francs.

Mme Michèle de Vaucouleurs. La ministre semble avoir indiqué tout à l'heure que douze mois serait la bonne durée. Sous réserve d'une confirmation, cela me paraît devoir être pris en compte.

Mme Fadila Khattabi. Nous avons la même position que Mme de Vaucouleurs. Nous vérifierons la position de Mme la ministre.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. J'ai bien noté que Mme la ministre a indiqué que c'est la durée de douze mois qui était optimale dans le cadre de ce dispositif.

La commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-AS25 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Le présent budget prévoit de diminuer de 84,3 millions d'euros la subvention pour charges de service public attribuée à Pôle emploi, et vous imposez à Pôle emploi une diminution de 800 postes en 2019, après avoir déjà supprimé 600 postes l'an dernier. Compte tenu de l'engagement des agents de Pôle emploi, de la charge de travail qui est la leur, du fait que le chômage ne baisse pas et que vous avez donné priorité à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, cet amendement vise à maintenir les moyens de Pôle emploi.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Avis défavorable. J'ai consulté les annexes budgétaires, qui justifient les crédits proposés pour 2019 par les « efforts de productivité » que doit réaliser Pôle emploi dans l'exercice de ces attributions. On peut certes déplorer la diminution des effectifs de Pôle emploi dans un contexte où le niveau du chômage reste alarmant, mais il ne me semble pas illégitime de demander à Pôle Emploi, comme à d'autres opérateurs publics, de réaliser des efforts de productivité et d'amélioration des services dans l'intérêt d'une maîtrise de nos dépenses.

La commission rejette cet amendement.

Puis elle examine l'amendement II-AS39 de M. Francis Vercamer.

M. Paul Christophe. Le présent amendement propose de mobiliser les crédits nécessaires au lancement d'une seconde phase d'expérimentation ayant pour but de résorber le chômage de longue durée. Afin de garder au dispositif son caractère expérimental, l'ouverture de la démarche serait circonscrite à de nouveaux territoires où la situation significativement dégradée de l'emploi le justifie.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. C'est un amendement très important qui propose de doubler la dotation prévue dans le PLF pour cette expérimentation « territoires zéro chômage de longue durée ». J'ai noté que la ministre s'est montré tout à l'heure très ouverte à ce type de dispositif.

Le PLF 2019 prévoit le financement de 1 270 emplois dans le cadre de cette expérimentation. Le doublement du budget permettrait d'en financer 2 500, soit, à mes yeux, autant de personnes sorties du chômage pour exercer de nouveau une activité professionnelle. Autant je suis très réservé sur les emplois francs, autant je crois profondément en l'expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée », qui a trouvé son public et a déjà fait ses preuves dans les territoires où elle a été déployée. Je suis donc intéressé à la prolonger et à augmenter les crédits qui lui sont destinés, d'autant plus que vous proposez de concentrer cet effort budgétaire sur de nouveaux territoires où la situation de l'emploi est significativement dégradée, bassins d'emplois sinistrés, territoires ruraux, quartiers prioritaires de la politique de la ville, des territoires parfois abandonnés en termes de dotations publiques. Avis favorable.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Mme la ministre a bien indiqué qu'elle souhaitait développer ce dispositif. Ce qui manque à l'heure actuelle, ce sont les entreprises candidates. Elle double, ou presque, le nombre de personnes pouvant être employées au sein de cette expérimentation dans les entreprises existantes. Cette expérimentation trouvera toute son efficacité à son terme mais, dans l'immédiat, le budget doit tenir compte de la réalité, et je ne suis donc pas favorable à une revalorisation.

La commission rejette cet amendement.

Ensuite de quoi, la commission est saisie de l'amendement II-AS15 de M. Boris Vallaud.

Mme Gisèle Biémouret. Le groupe Socialistes et apparentés dénonce la baisse de budget alloué aux missions locales. Si l'enveloppe destinée à ces missions locales au titre de l'accompagnement et du suivi de la Garantie jeunes est en hausse, celle du budget global est en baisse de 8,12 millions d'euros. Lors de la présentation du plan pauvreté, le Président de la République a affirmé vouloir quintupler le nombre de Garantie jeunes. Pourtant, votre budget ne se fixe comme

objectif que 100 000 nouveaux jeunes entrants en 2019, ce qui correspond à peine aux ambitions portées depuis sa création. Nous proposons de rétablir les crédits alloués aux missions locales à hauteur de ce qu'ils étaient en 2018.

Pour des raisons de recevabilité financière au titre de l'article 40 de notre Constitution, les crédits de l'action 2 du programme 102 sont abondés à hauteur de 8,12 millions d'euros et ceux de l'action 4 du programme 103 réduits d'autant.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Le PLF 2019 prévoit une diminution de 4 % des crédits consacrés à l'accompagnement des jeunes par les missions locales au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Votre amendement vise à relever de 8,12 millions d'euros ces crédits. Je partage un certain nombre d'inquiétudes concernant les capacités des missions locales qui sont pour moi des acteurs clés de l'accompagnement des jeunes sur le terrain. C'est pourquoi je suis d'avis de sacrifier ce qui existait jusqu'alors et ne souhaite pas que l'on fasse des économies dès à présent. Avis favorable.

La commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-AS30 du rapporteur pour avis.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Nous abordons la question de l'IAE. Le PLF 2019 prévoit le financement de 76 000 ETP pour les quatre structures de l'IAE, soit 5 000 postes supplémentaires par rapport à 2018. Il faut saluer cette indéniable avancée : une hausse de 7 %.

Néanmoins, elle demeure insuffisante pour répondre aux besoins de développement du secteur de l'IAE, largement exprimés par ses réseaux qui nous ont tous expliqué qu'ils étaient disposés et capables de faire beaucoup plus. Je considère que le PLF ne va pas assez loin pour deux raisons.

Tout d'abord, l'utilisation par les préfets de région de la quasi-totalité de leur marges de manœuvre en matière de fongibilité des crédits destinés aux contrats aidés vers l'IAE en 2018 est une bonne illustration de la sous-budgétisation de l'IAE. Les préfets sont allés piocher ailleurs pour permettre à l'IAE d'aller de l'avant, ce qui prouve bien qu'il n'y avait pas assez de crédits ouverts. Manifestement, 5 000 ETP prévus en 2019 ne permettront pas de rectifier cet état de fait. La fongibilité permet de masquer la sous-budgétisation.

Ensuite, le rapport de M. Borello « *Donnons-nous les moyens de l'inclusion* », remis à la ministre du travail en janvier 2018 et qui fait autorité, a formulé une recommandation n° 10 proposant d'atteindre une croissance de 20 % par an du nombre de salariés jusqu'à la fin du quinquennat. Je vous propose simplement d'appliquer cette recommandation de M. Borello et, ce faisant, de l'ajuster en augmentant de 14 200 le nombre d'aides au poste supplémentaires par rapport à 2018. Ce sont exactement les 20 % préconisés par M. Borello et cela correspond au potentiel de développement des acteurs de l'IAE.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Vous connaissez, monsieur le rapporteur pour avis, mon attachement à l'IAE, qui, je pense, égale le vôtre. Le budget actuel ne satisfait pas encore le potentiel qu'offre l'IAE mais une trajectoire est inscrite : plus 25 % d'ici à 2020 et plus de 100 000 personnes à l'horizon 2022. On y va mais il faut accepter que cette montée en puissance se fasse en douceur. Par ailleurs, 60 millions d'euros sont dédiés à la formation pour l'IAE, ce qui est une avancée très importante, et la fongibilité, vous l'avez souligné, offre de la souplesse aux préfets, notamment pour les recrutements en entreprises d'insertion qui sont souvent bloqués. Avec tout l'amour que je porte à l'IAE, je ne suis cependant pas favorable à cet amendement.

La commission rejette cet amendement.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » et de l'état B, du compte spécial « Financement de la modernisation de l'apprentissage », puis de l'article 84.

Après l'article 84

La commission est saisie de l'amendement II-AS31 du rapporteur pour avis.

M. Stéphane Viry. Cet amendement vise à solliciter un rapport sur l'IAE. Une réforme structurante de l'IAE a eu lieu en 2014, qui a totalement modifié le financement de l'aide au poste. Cela faisait suite à un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) qui avait mis en lumière la complexité des structures de l'IAE. La réforme de 2014 a été plutôt bien vécue et a permis à l'IAE d'entrer dans un nouveau cycle, mais à ce jour nous n'avons pas d'éléments précis sur sa mise en œuvre. C'est pourquoi il conviendrait que nous bénéficions d'une évaluation exhaustive alors que les crédits dédiés à l'IAE, s'ils restent insuffisants, sont néanmoins conséquents dans le budget.

Mme Fadila Khattabi. Nous y sommes défavorables car, si votre demande est pertinente, le plan pauvreté sera accompagné d'une réflexion sur le sujet et nous procéderons à une évaluation à ce moment-là.

M. Boris Vallaud. Je suis très favorable à ce rapport.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Nous y sommes très favorables également.

La commission rejette cet amendement.