Cour des comptes

PRÉSERVER L'EMPLOI

Le ministère du travail face à la crise sanitaire

Rapport public thématique

Juillet 2021

Sommaire

Procédures et méthodes **5**

Synthèse **9**

Récapitulatif des recommandations **19**

Introduction **21**

Chapitre I Un plan de soutien massif mis en place avec réactivité au début de la crise **27**

I - Des mesures rapides d'organisation de l'activité et de préservation des droits 27

A - L'adaptation réussie des acteurs publics et privés à des circonstances auxquelles ils n'étaient pas préparés 28

B - Le renseignement des usagers : une adaptation progressive à l'afflux de demandes 33

C - Un premier ensemble de mesures pertinentes pour sécuriser les acteurs économiques 36

II - L'activité partielle, une mesure-phare très attractive déployée avec célérité 41

A - Un dispositif sous-utilisé avant la crise 41

B - Une mise en place rapide 45

III - Le dispositif exceptionnel du FNE-Formation : le pari difficile de la formation professionnelle en temps de crise 48

A - Un dispositif marginal avant la crise mobilisé dans des conditions plus attractives 48

B - Une délégation pertinente de la gestion aux Opco malgré certaines difficultés pratiques 50

Chapitre II Un objectif de préservation immédiate des emplois atteint en dépit de certaines limites et d'un coût non maîtrisé **53**

I - Des dispositifs abondamment utilisés qui ont permis d'éviter des licenciements à court terme 54

A - Un recours généralisé à l'activité partielle, des disparités locales et sectorielles 54

B - Des indices d'un effet favorable sur l'emploi et les chômeurs en 2020 60

II - Un coût exceptionnel de l'activité partielle, un ciblage imparfait du FNE-Formation 69

A - Le coût budgétaire hors normes de l'activité partielle 69

B - Un encouragement à la formation plus opportuniste que susceptible de conjurer les effets de la crise 76

Chapitre III Le contrôle, un enjeu majeur confronté à de nombreux obstacles 83

I - Des contrôles de l'activité partielle nombreux mais insuffisamment ciblés 84

A - Un dispositif de contrôle *a posteriori* conçu pour compenser la baisse du nombre de contrôles *a priori* 84
B - Une coordination réelle, une trop grande liberté de méthodes 86
C - Sur le terrain, des difficultés nombreuses 89
D - Des résultats partiels, difficiles à extrapoler 95

II - Le recours au FNE-Formation, des contrôles nécessaires, encore à déployer 100

A - Des dépassements du montant de 1 250 € HT, des taux de refus faibles 100
B - Un contrôle *a posteriori* du dispositif par les Direccte en attente de déploiement 101

Chapitre IV Les mesures de relance prises à partir de l'été 2020 : de premiers effets, des incertitudes 105

I - La pérennisation de l'activité partielle et du FNE-Formation : un processus contrarié 108

A - La montée en charge retardée de l'activité partielle de longue durée (APLD) 108
B - Un nouveau régime du FNE-Formation réorienté progressivement vers les enjeux de l'après crise 110

II - Un ensemble de mesures ciblées sur les publics les plus fragilisés par la crise 113

A - De nouvelles urgences apparues à l'été 2020 113
B - Les aides exceptionnelles à l'embauche : des mesures attractives qui ont produit des effets dès 2020 115
C - L'accompagnement vers l'emploi et la formation des jeunes : des objectifs ambitieux pour 2021 mais difficiles à atteindre 120

III - Le plan de soutien aux entreprises sociales inclusives : des résultats mitigés 125

A - Un secteur affaibli pendant le premier confinement mais qui a résisté 126
B - Un plan de soutien aux résultats mitigés 127

Conclusion générale 131

Liste des abréviations 133

Annexes 135

Réponses des administrations et organismes concernés 171

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

⁂

La présente enquête a été pilotée par la **cinquième chambre** de la Cour des comptes. L'instruction s'est déroulée de septembre 2020 à janvier 2021. Elle a impliqué de nombreux acteurs au niveau national ou régional. Compte tenu des circonstances liées à la crise sanitaire, certains entretiens ont été réalisés en visioconférence.

Au plan national, ont été particulièrement sollicités la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la direction générale du travail (DGT), la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (Dares), la direction générale du Trésor, l'Agence de services et de paiement (ASP), Pôle emploi, cinq des onze opérateurs de compétences (Opco) qui, depuis la réforme de 2018, assurent un rôle pivot en matière de formation professionnelle. France Stratégie a mis à disposition de la Cour des informations synthétiques issues des données relatives à la crise dont elle dispose.

Au plan régional, des entretiens approfondis ont été organisés avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Occitanie, de Centre-Val-de Loire et d'Île-de-France. Des questionnaires ont été adressés aux autres Direccte et à plusieurs directions en outre-mer (Dieccte)[1].

Les organisations représentatives des structures d'accueil des publics des politiques de l'emploi (missions locales, structures de l'insertion par l'activité économique, entreprises adaptées, centres de formation des apprentis, organismes de formation), ainsi que plusieurs organisations syndicales et patronales ont également été entendues.

Le rapport n'a pour objet d'examiner ni la pertinence des mesures de restriction d'activité pour lutter contre l'épidémie de covid-19, ni celle de la stratégie économique d'ensemble mise en place par le Gouvernement (en particulier des mesures telles que le Fonds de solidarité, les prêts garantis par l'État, les mesures d'exonérations ou de report d'échéances en matière fiscale ou sociale, etc.), mais il vise à porter une appréciation sur la conception, la mise en œuvre et, dans la mesure du possible, sur les premiers résultats des mesures qui ont été prises par le ministère du travail pour préserver l'emploi et pour éviter une forte dégradation du pouvoir d'achat des demandeurs d'emploi à l'occasion de la crise sanitaire.

⁂

[1] Devenues, le 1er avril 2021, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) en métropole et les directions de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets) en outre-mer.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 30 avril 2021, par la cinquième chambre, présidée par M. Terrien, président de chambre, et composée de MM. Berthomier, Lion, Montarnal, conseillers maîtres et Mme Mattei, conseillère maître, et ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Duboscq, Oseredczuk, conseillers maîtres, ainsi que Mme Soussia, conseillère maître, contre-rapporteure.

Il a été examiné et approuvé, le 11 mai 2021, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, Gautier, présidents de chambre, Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Un soutien massif et rapide à l'emploi tout au long de la crise sanitaire

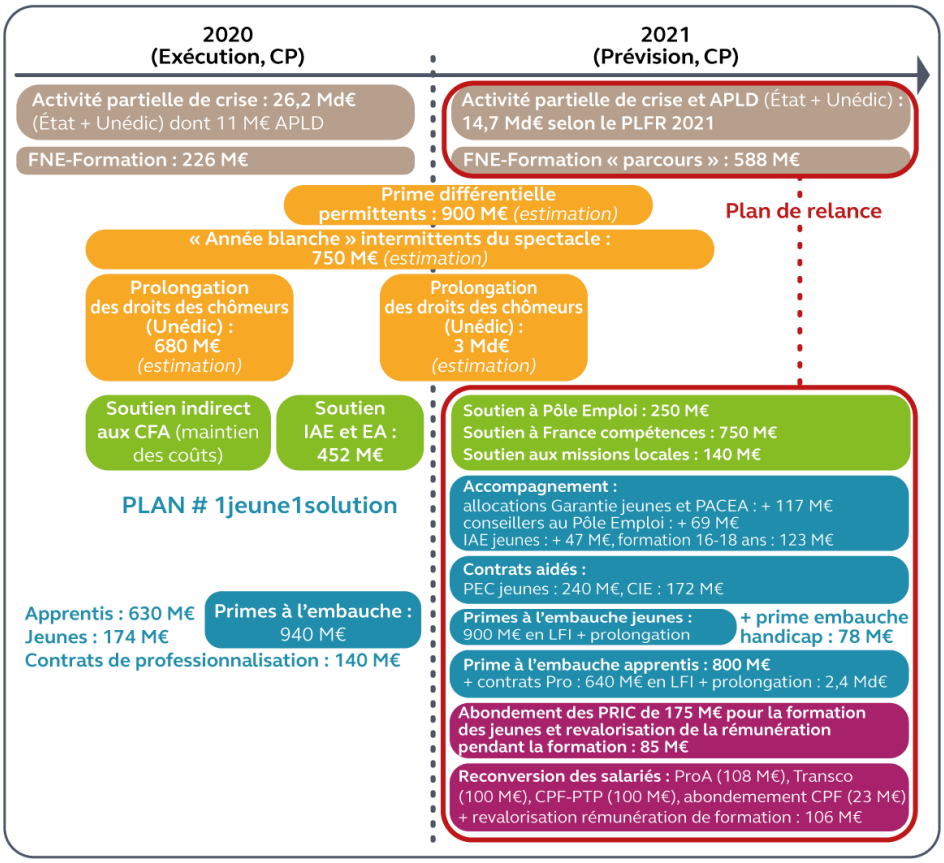
Face à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques et sociales, le ministère du travail a eu pour objectifs d'assurer une certaine continuité du fonctionnement courant des entreprises tout en veillant aux conditions de travail des salariés, de prévenir l'effondrement immédiat de l'économie, de sécuriser la situation de la plupart des acteurs et d'éviter le basculement immédiat dans la précarité de certains publics. À des mesures d'urgence, ciblées et massives, mises en œuvre avec rapidité dans les premiers temps de la crise, a succédé à l'été 2020 une profusion de mesures répondant à des objectifs divers - faire face à la poursuite de la crise sanitaire, prendre en compte de nouvelles urgences, préparer l'après-crise – au risque d'une certaine confusion.

Les moyens engagés sur le périmètre du ministère chargé de l'emploi sont inédits : pour un budget exécuté de 13,4 Md€ en crédits de paiement sur les programmes 102 et 103 en 2019 et de 31,8 Md€ en 2020 (toutes missions budgétaires confondues[2]), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle disposait début 2021 de 29,8 Md€, sans compter le financement par l'Unédic de certaines mesures, ni les crédits supplémentaires ouverts en cours d'année.

Les principaux dispositifs déployés en 2020 et au premier semestre 2021 sont rappelés dans le graphique suivant.

[2] Programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*, programme 356 *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides* d'urgence *aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

Schéma n° 1 : mesures d'urgence, de soutien et de relance mises en œuvre par le ministère du travail en 2020 et 2021



NB : Le schéma mentionne le coût constaté (2020)[3] ou estimé (2021) des mesures mises en œuvre. Les montants indiqués pour 2021 sont ceux votés en loi de finances initiale ou annoncés lorsqu'ils n'ont pas fait l'objet d'ouverture de crédits en loi de finances initiale[4].
Sigles utilisés *: APLD : activité partielle de longue durée ; CFA : centres de formation des apprentis ; CP : crédits de paiement ; EA : entreprises adaptées ; IAE : structures de l'insertion par l'activité économique ; PACEA : parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie ; PEC : parcours emploi compétence ; PRIC : pactes régionaux d'investissement dans les compétences ; ProA : reconversion ou promotion par l'alternance ; Transco : transitions professionnelles collectives.*
Source *: Cour des comptes*

[3] Sur le coût des mesures pour l'État, cf. Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 des crédits de la mission Travail et emploi* et *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 des crédits de la mission Plan d'urgence*, avril 2021.
[4] C'est notamment le cas pour l'aide aux permittents et saisonniers récurrents, ainsi que pour les transitions collectives. Par ailleurs, les montants votés en loi de finances initiale ne couvrent pas le coût de la prolongation de plusieurs aides, annoncée au premier trimestre 2021 (notamment des aides à l'embauche en contrat d'apprentissage ou en contrat de professionnalisation jusqu'à la fin de l'année 2021).

Des mesures d'urgence massives mises en place avec réactivité

Au début de la crise sanitaire, grâce à une très forte mobilisation des services et des équipes dans la conception des mesures et dans leur mise en œuvre, l'État et ses opérateurs sont parvenus à apporter une réponse rapide, en dépit de difficultés inhérentes à l'urgence.

L'intervention de l'État dans les champs de l'emploi et du travail a été centrée sur quelques mesures fortes : l'activité partielle pour sécuriser les entreprises et les salariés et éviter les licenciements, le FNE-Formation pour renforcer la formation professionnelle des salariés placés en activité partielle, et le maintien de droits à indemnisation afin d'éviter le basculement immédiat de certains demandeurs d'emploi dans la précarité (report de la réforme de l'assurance chômage, prolongation des droits des chômeurs en fin de droit, adaptation du régime des intermittents du spectacle). L'organisation des conditions de travail dans un contexte d'épidémie a également constitué un enjeu fort pour le ministère du travail dès le début de la crise.

Cette réactivité est d'autant plus à souligner que de nombreux acteurs publics ou privés étaient engagés dans des réformes et n'étaient pas toujours préparés à des conditions de travail à distance ni à la fermeture de leurs locaux. Tous ont renforcé leur capacité à conduire leurs activités à distance. La crise a aussi permis d'instaurer un dialogue plus régulier entre l'État et ses partenaires, au plan national comme à l'échelon local, qu'il conviendra de pérenniser après la crise sanitaire.

S'agissant de l'activité partielle, la France a retenu les enseignements de la crise financière de 2008 en la mettant immédiatement au cœur de sa réponse en faveur de l'emploi, avec des moyens financiers considérables (33,8 Md€ prévus en 2020 dont 22,6 Md€ ouverts sur le budget de l'État et 11,2 Md€ à la charge de l'Unédic) et un régime parmi les plus favorables en Europe. L'élaboration des textes visant à modifier profondément le dispositif antérieur à la crise comme la mise en place des crédits budgétaires ont été effectuées avec célérité, avec des adaptations régulières pour tenir compte de l'évolution du contexte et de certaines situations (régime différencié selon les secteurs notamment).

Malgré sa mobilisation, l'Agence de services et de paiement (ASP), chargée de la gestion et du paiement de l'activité partielle, n'a pu faire face dans les premières semaines à l'afflux massif d'inscriptions dans son système d'information. Après quelques semaines de difficultés, les services de l'État comme l'ASP sont cependant parvenus, en redéployant une partie de leurs effectifs et en choisissant d'alléger et d'automatiser les procédures, à traiter les demandes des entreprises dans des conditions reconnues par tous comme satisfaisantes. Les paiements ont ainsi été réalisés dans des délais rapides (6,3 jours en moyenne en 2020).

Le choix de compléter l'activité partielle par un dispositif exceptionnel de formation professionnelle est intervenu quelques semaines après le début de la crise. Si la décision de confier assez rapidement aux opérateurs de compétences (Opco) l'instruction des dossiers a été pertinente car les services de l'État (les Direccte) étaient saturés, il a entraîné certaines lourdeurs en raison de la déconcentration de la gestion (signature de quelque 159 conventions bilatérales, divergences initiales de doctrine entre Direccte sur l'application des règles), qui ont été progressivement surmontées avec pragmatisme.

Une profusion de mesures à la rentrée 2020 au risque d'un certain éparpillement

À partir de l'été 2020, le Gouvernement a annoncé un nouvel ensemble de mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour la plupart intégrées au Plan de relance, elles devaient se substituer aux mesures d'urgence initiales. Or, la persistance de la crise sanitaire a compliqué le calendrier de leur mise en œuvre. Ont ainsi coexisté des mesures d'urgence du début de crise, prorogées, des mesures pour répondre à de nouvelles urgences comme celle d'apporter une solution aux quelques 750 000 jeunes arrivant sur le marché du travail à la rentrée 2020, et enfin des mesures de plus long terme dans un objectif de relance de l'activité ou de prévention des effets plus durables de la crise sur l'emploi.

Cette superposition explique les difficultés de déploiement au second semestre 2020 de l'activité partielle de longue durée (APLD), destinée à prendre le relais du régime très favorable d'activité partielle instauré au début de la crise. La conclusion d'accords de branches relatifs à l'APLD a également été moins rapide qu'attendu. Son déploiement a progressé au 1er trimestre 2021, mais il ne concerne pas tous les secteurs d'activité dans les mêmes proportions.

La révision du régime du FNE-Formation le 1er novembre 2020 ne s'est concrétisée qu'au cours du 1er trimestre 2021 avec la conclusion de conventions-cadres nationales avec les Opco et une réorientation judicieuse vers des parcours de formation. Celle-ci s'inscrit dans le cadre de la priorité désormais accordée à la formation professionnelle des salariés, dans la perspective de l'après-crise, alors que ses ressources avaient été surtout dirigées depuis 2018 vers l'apprentissage et les demandeurs d'emploi. Comme des moyens importants sont mobilisés en faveur de dispositifs peu utilisés avant la crise ou nouveaux - promotion ou reconversion par l'alternance (ProA), compte personnel de formation « de transition », transitions collectives – il importe de réaliser des bilans réguliers, quantitatifs, qualitatifs et financiers, et d'évaluer l'impact de ces différents dispositifs.

Le plan « ♯ 1 jeune 1 solution » a déployé de nombreuses mesures en faveur des jeunes au risque d'une dispersion des moyens et d'une saturation des services instructeurs. Ce choix pragmatique d'une réponse tous azimuts en faveur des jeunes, remettant parfois en question des orientations précédentes, nécessite, là aussi, d'organiser un suivi précis et régulier de leur déploiement.

Plusieurs mesures ont été lancées dès le second semestre 2020. Il en est ainsi en particulier des aides à l'embauche des apprentis et des jeunes, qui ont connu un succès dès la rentrée 2020 pour la première, un peu plus tard pour la seconde, répondant à l'objectif de réactivité attendu de telles mesures. Quelques difficultés dans la gestion de ces aides, progressivement résolues au premier trimestre 2021, ont toutefois entraîné des retards de paiement aux entreprises ; la prolongation de la crise a entraîné au premier trimestre 2021 la décision de prolonger certaines d'entre elles jusqu'à la fin de l'année 2021.

Pour l'accompagnement des jeunes, l'objectif du doublement du nombre d'entrées en Garantie jeunes prévu en 2021 est ambitieux au regard des modalités d'accompagnement et des critères jusqu'alors appliqués. Cela a conduit le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion à faire évoluer ces critères et à renforcer les moyens alloués aux missions locales. On observe une hausse des entrées dans ce dispositif dans les premiers mois de 2021 par rapport à la même période en 2019 (dernière année non affectée par la crise). Parallèlement, l'État a révisé sa stratégie en recourant aux contrats aidés pour les jeunes, alors que ce mode d'accompagnement des jeunes était devenu marginal. Le démarrage s'est avéré en-deçà des attentes dans les derniers mois de 2020 et début 2021 pour les contrats conclus dans le secteur marchand.

Afin de combler un « angle mort » du plan d'urgence lancé au début de la crise, le Gouvernement a créé, à compter du 1er novembre 2020 et pour une durée prorogée jusqu'en mai 2021, puis à fin août 2021, une aide aux salariés alternant des périodes d'emploi et de chômage (travailleurs « permittents ») et aux saisonniers récurrents. En raison de la complexité des opérations de détermination des ayants droit par Pôle emploi, les premiers versements à quelque 535 000 bénéficiaires sont intervenus en février 2021 ; des paiements indus ont été constatés pour près de 15 000 personnes, selon le nombre de cas identifiés à fin avril 2021.

Enfin, dans le secteur des entreprises sociales inclusives, un plan de soutien de plus de 300 M€, conçu assez tôt, n'a été déployé qu'à l'automne 2020, réduisant les délais de préparation des dossiers et d'instruction par les services de l'État.

Le choix de mobiliser depuis l'été 2020 un très grand nombre de dispositifs, anciens ou nouveaux, implique un travail important de gestion et de suivi par les services de l'État et les autres acteurs qui en sont chargés. Il convient dans ce contexte de veiller à l'adéquation des moyens disponibles pour le mettre en œuvre.

Un objectif atteint de préservation immédiate des emplois en dépit de certaines limites et d'un coût non maîtrisé

De premiers indices suggèrent que l'activité partielle a bien évité, ou à tout le moins différé, une partie de l'impact négatif de la crise sur l'emploi, mais la gestion de la sortie de crise sera déterminante pour en établir le bilan final. Les effets pervers habituellement redoutés lorsque s'applique une telle mesure (effets d'aubaine au profit d'entreprises qui n'en auraient pas eu besoin, versements en pure perte au bénéfice d'entreprises non viables) paraissent, en première analyse, relativement circonscrits.

Les deux autres principales mesures d'urgence appellent un jugement nuancé. D'une part, les pouvoirs publics ont souhaité ouvrir un large accès au FNE-Formation pour financer la formation des salariés des entreprises recourant à l'activité partielle. L'objectif de départ, louable, était d'intégrer un volet « formation » à une politique de maintien dans l'emploi, alors que ce lien est trop souvent absent. Il s'agissait de saisir une opportunité d'améliorer la qualification de salariés disposant d'un temps libéré, face à un durcissement à venir des conditions du marché du travail. Cependant, le bilan s'avère médiocre faute d'un ciblage du dispositif en termes de publics et de contenus. Ainsi, les modalités de mise en œuvre ont surtout permis le financement de formations courtes et non qualifiantes au profit de publics variés, sans considération de leur fragilité, ni de l'intérêt réel des projets de formation pour les entreprises ou la sécurisation du parcours professionnel des intéressés. Le nécessaire recentrage du dispositif est intervenu tardivement, du fait de son lien avec les évolutions imprévisibles du calendrier d'ajustement de l'activité partielle.

D'autre part, la prolongation des droits des chômeurs pendant la période de confinement était une mesure d'équité incontestable, qui a été mise en œuvre avec célérité par Pôle emploi. Le coût de cette mesure devrait s'élever au total à 3,7 Md€ en raison de sa durée (pendant le premier confinement puis du 30 octobre 2020 au 30 juin 2021) et du nombre élevé de bénéficiaires (360 000 pendant la première période, 830 000 pendant la seconde). Le coût de la mesure d'« année blanche » pour les intermittents du spectacle s'avère très supérieur, par personne concernée, à celui du dispositif de droit commun, dans une proportion que ne justifie pas toujours la particularité de leur secteur.

La différence de traitement est particulièrement nette avec certaines catégories de salariés en contrat de travail précaire, intérimaires ou permittents, pour lesquels le soutien a été beaucoup plus mesuré et plus tardif.

Les mesures mises en œuvre à partir de l'été 2020 présentent un état d'avancement variable. Le succès des aides à l'embauche d'apprentis s'est traduit par une nette augmentation du nombre de contrats d'apprentissage en 2020, même si elle s'est faite pour partie au détriment des contrats de professionnalisation. L'impact de l'aide à l'embauche sur l'entrée des jeunes sur le marché du travail depuis la rentrée 2020 devra, pour sa part, être analysé plus précisément, de même que la concurrence éventuelle entre les dispositifs mis en place. Il est ainsi possible que les difficultés de démarrage des contrats aidés en faveur des jeunes soient en partie liés au succès de l'aide à l'embauche des jeunes à la même période.

Le contrôle, un enjeu majeur insuffisamment pris en compte

Le déploiement massif de nouveaux dispositifs de soutien en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle portait en lui-même l'enjeu déterminant du contrôle du versement des aides à bon droit, d'autant plus que la priorité avait été accordée à la rapidité de traitement des demandes.

Malgré la mobilisation des personnels et des résultats incontestables obtenus, les enjeux du contrôle n'ont pas été correctement appréhendés par les pouvoirs publics. Le plan de contrôle a été conçu dans une logique quantitative et une volonté de démontrer une rapidité de riposte face à la fraude, au détriment de la qualité de celle-ci.

Faute d'une réflexion large en amont, l'accent a été mis sur la recherche de certaines formes de fraude très médiatisées, telles que le cumul entre activité partielle et télétravail dissimulé, qui se sont avérées extrêmement difficiles à établir. Les risques se situaient en réalité tout autant, sinon davantage, dans la surévaluation des heures et des salaires déclarés et dans la mise en place de fraudes organisées reposant sur la création en chaîne de sociétés coquilles ou sur l'usurpation d'identité. De surcroît, certaines caractéristiques du dispositif lui-même, comme la modulation des taux ou la non-prise en charge des congés, induisaient des possibilités d'erreurs ou de risques de tentatives de fraude en grand nombre.

Pour faire échec à ces formes d'abus, il aurait fallu permettre rapidement des croisements de données nouveaux, notamment entre les demandes d'indemnité, les déclarations sociales nominatives, le fichier des comptes bancaires. Ceux-ci n'ont été effectués que tardivement et de manière parcellaire. Il aurait également fallu rétablir rapidement les contrôles *a priori*, dont la suppression temporaire pouvait se comprendre dans les toutes premières semaines, mais ne se justifiait plus au-delà. Les méthodes de ciblage choisies ne permettent même pas d'estimer ce qu'a pu

être le montant des trop-versés sur un dispositif dont le coût budgétaire excède 26 Md€ pour l'année 2020. L'ensemble justifie qu'un nouveau plan de contrôle revienne sur l'ensemble des indemnités versées, avec cette fois les outils et les méthodes adéquats.

Certes, les lacunes constatées dans la conception et le déploiement des contrôles sont à apprécier dans le contexte très particulier de l'urgence dans laquelle ces contrôles ont été menés, et des moyens disponibles. Mais cette expérience doit inciter le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion à opérer une mutation culturelle dans son rapport aux abus et aux fraudes, mutation déjà opérée dans d'autres administrations telles que la DGFiP ou les Urssaf. L'existence de réseaux de fraudes organisées devra à l'avenir être prise en compte dès la conception des dispositifs, et des progrès décisifs doivent encore être accomplis dans l'interfaçage des données.

Chiffres clés

Activité partielle :

- Dépenses 2020 : 25,3 Md€ de crédits consommés (État et Unédic) en 2020 ; dépense estimée à 26,2 Md€ en prenant en compte les demandes d'indemnisation non traitées en 2020.
- Dépenses 2021 (y compris l'activité partielle de longue durée) : estimation du plan de relance revue de 6,6 Md€ à 14,7 Md€ par le projet de loi de finances rectificative de juin 2021.
- Nombre maximal de salariés effectivement placés en activité partielle : 8,4 millions au mois d'avril 2020 (dans près d'un million d'entreprises).

FNE-Formation :

- Crédits engagés en 2020 : 297 M€.
- Nombre de dossiers de formation reçus (2020) : 205 000.
- Nombre de salariés bénéficiaires (2020) : 437 000.

Mesures de prolongation des droits à indemnisation :

- Prolongation des droits des demandeurs d'emploi en fin de droits : 680 M€ pour 360 000 bénéficiaires lors du premier confinement (mars à mai 2020) ; 3 Md€ estimés pour 830 000 bénéficiaires pour la seconde période (fin octobre 2020 à juin 2021).
- Mesure « d'année blanche » en faveur des intermittents du spectacle : 750 M€ de mars 2020 à août 2021 et 200 M€ supplémentaires pour la prolongation jusqu'à fin 2021 ; 47 000 bénéficiaires (estimation pour la première période).

Autres mesures :

- Coût initial prévu des mesures de soutien à l'emploi sur la durée du Plan de relance : 16 Md€, dont 11 Md€ inscrits au budget 2021. Coût revu à la hausse, le Plan « ♯ 1 jeune, 1 solution » étant porté de 6,7 Md€ à environ 9 Md€.
- Plan de consolidation et d'accompagnement au développement des entreprises adaptées et des structures d'insertion par l'activité économique : 300 M€ (352 M€ consommés en 2020).
- Nombre d'aides à l'embauche accordées à mi-juin 2021 pour les apprentis (532 927), les alternants en contrat de professionnalisation (61 645) et pour les jeunes (383 725).

Situation de l'emploi en 2020 :

- 284 000 destructions nettes d'emplois.
- Baisse du taux de chômage de 0,1 point au sens du Bureau international du travail (entre fin 2019 et fin 2020) en raison de personnes s'étant retirées du marché du travail.
- Augmentation du nombre de demandeurs d'emploi de près de 261 000 dans les catégories A, B et C pour atteindre 6 millions (+ 266 000 en catégorie A).

Récapitulatif des recommandations[5]

Garantir le versement à bon droit des aides liées à la crise

3. Mettre en place des dispositions permettant la restitution des allocations d'activité partielle perçues par les entreprises n'ayant pas enregistré de baisse de l'activité (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).

5. S'assurer systématiquement de l'éligibilité au taux le plus favorable d'allocation d'activité partielle des entreprises qui en ont bénéficié (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).

6. Lancer dans les services déconcentrés de l'État une nouvelle vague de contrôles *a posteriori* sur les dossiers d'activité partielle depuis mars 2020, dans des conditions qui permettront d'évaluer par extrapolation l'ampleur totale de la fraude (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).

7. Permettre aux services de contrôle de l'État et de l'Agence de services et de paiement de réaliser les croisements de données, notamment sociales, fiscales et bancaires, afin de mieux lutter contre la fraude (*ministère des comptes publics, Acoss, Cnam/MSA, ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, Agence de services et de paiement*).

8. Déployer dans les services déconcentrés de l'État un plan de contrôle de la qualité des dossiers instruits par les opérateurs de compétences (Opco) au titre du FNE-Formation (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).

[5] La numérotation des recommandations correspond à leur ordre de présentation au fil du rapport.

Mieux cibler les dispositifs

1. Étudier, pour l'avenir, la baisse du plafond de prise en charge au titre de l'activité partielle des indemnités versées par les entreprises à leurs salariés à 3,5 ou 4 fois le Smic au lieu de 4,5 fois le Smic (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).

Suivre et évaluer les mesures ; capitaliser les expériences

2. À partir des données recueillies par le comité d'évaluation des mesures d'urgence, définir un programme de travail partagé d'évaluation de l'impact des mesures dans le domaine du travail et de l'emploi, sous l'égide de France Stratégie *(France Stratégie, Insee, ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'économie, des finances et de la relance)*.

4. Prévenir systématiquement l'émergence de fraudes organisées dès la conception d'un nouveau dispositif exceptionnel de prestation (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).

9. Évaluer périodiquement les dispositifs de formation professionnelle mobilisés en réponse à la crise afin de pouvoir les adapter et, le cas échéant, de changer de stratégie (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).

10. Mettre en place un suivi du déploiement de l'ensemble des dispositifs de crise dans le réseau des services déconcentrés de l'État de manière à évaluer l'adéquation des moyens disponibles pour le mettre en œuvre (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).

Introduction

Au premier trimestre 2020, l'épidémie de covid-19 s'est répandue en Europe et en France, conduisant le Gouvernement français à décréter le 17 mars un confinement sévère, prévoyant l'interdiction des déplacements, sauf dans un petit nombre de cas exceptionnels, la fermeture des commerces non essentiels et des écoles, et la généralisation du télétravail. Ce confinement a été levé en deux phases, le 11 mai et le 2 juin. Après une accalmie lors de l'été, une nouvelle dégradation de la situation sanitaire a conduit le Gouvernement à mettre en place un second confinement[6] à compter du 30 octobre, jusqu'au 28 novembre, date à laquelle a toutefois été maintenu un couvre-feu à partir de 20 heures, avancé à 18 heures le 16 janvier 2021. Des restrictions plus sévères ont été appliquées par la suite à quelques villes ou départements, puis généralisées à partir du 3 avril. Un processus d'allègement en quatre phases a été engagé le 3 mai 2021.

La baisse du PIB enregistrée en 2020 en raison de l'épidémie et des restrictions sanitaires s'est élevée à - 8,2 %, soit plus du triple de celle enregistrée lors de la crise financière de 2008 (- 2,6 %), qui avait, sur 18 mois, abouti à une hausse de près de 1 million des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et de près de 670 000 chômeurs. Les caractéristiques des deux crises sont en effet différentes.

L'arrêt pratiquement instantané d'un grand nombre d'activités a conduit le Gouvernement à prendre, et l'administration à mettre en œuvre, dans un délai très court, de nombreuses mesures dans le domaine du travail et de l'emploi. Au premier train de dispositions prises dès la fin du mois de mars et tout au long du confinement, souvent nommées « plan d'urgence », puis « mesures d'urgence », ont succédé d'autres décisions censées prévenir des effets plus durables de la crise, voire favoriser le retour de conditions plus favorables, dont certaines ont été regroupées dans un ensemble présenté le 3 septembre 2020 comme un Plan de relance. Il ne s'agit toutefois pas d'une séquence linéaire composée d'étapes distinctes, car des mesures « d'urgence » ont été conservées ou réactivées tout au long de l'année 2020, au gré de l'évolution de la situation sanitaire, tandis

[6] Les modalités du deuxième confinement étaient cependant moins strictes que celles du premier.

qu'étaient déployées en parallèle les mesures « de relance », dont certaines visent davantage, à strictement parler, à soutenir l'activité et l'emploi plutôt qu'à relancer l'activité économique.

Le présent rapport examine la pertinence des mesures prises en matière de travail et d'emploi, apprécie leurs conditions de mise en œuvre et dresse un premier bilan de leurs effets. Il n'a donc pas vocation à couvrir l'ensemble de l'action de l'État face à cette crise : ne sont prises en compte ni les mesures de soutien économique aux entreprises et aux ménages (alors même que celles-ci, en contribuant à assurer la viabilité des structures de production et le niveau de la demande qui lui est adressée, ont indubitablement contribué au maintien de l'emploi), ni les mesures d'ordre sanitaire, sauf lorsqu'il s'est agi, pour l'administration du travail[7], de s'assurer de la bonne application des protocoles sanitaires pour la reprise de l'activité.

Dans le champ de ce rapport, le plan d'urgence a principalement organisé un accès simplifié à un régime d'activité partielle rendu plus favorable. Ce régime a bénéficié à plus d'un million d'entreprises et, en avril 2020, au plus fort de la crise, à plus de huit millions de salariés. Cette mesure, peu utilisée en France lors de la crise de 2008, avait été jugée efficace là où elle avait été mise en place, notamment en Allemagne.

Couplée à l'activité partielle, la possibilité a aussi été offerte de financer à 100 % des formations suivies par les salariés des entreprises en activité partielle, *via* un fonds jusque-là peu utilisé et très souple, le FNE- Formation. Près de 360 000 salariés en ont bénéficié en 2020.

Ce plan a également retenu des mesures pour neutraliser l'impact de la période sur les droits des demandeurs d'emploi. De multiples dispositions ciblées ont par ailleurs procédé à des ajustements en matière de droit du travail, ou sont venues adapter le cadre applicable aux bénéficiaires des politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi qu'aux structures et associations qui y concourent.

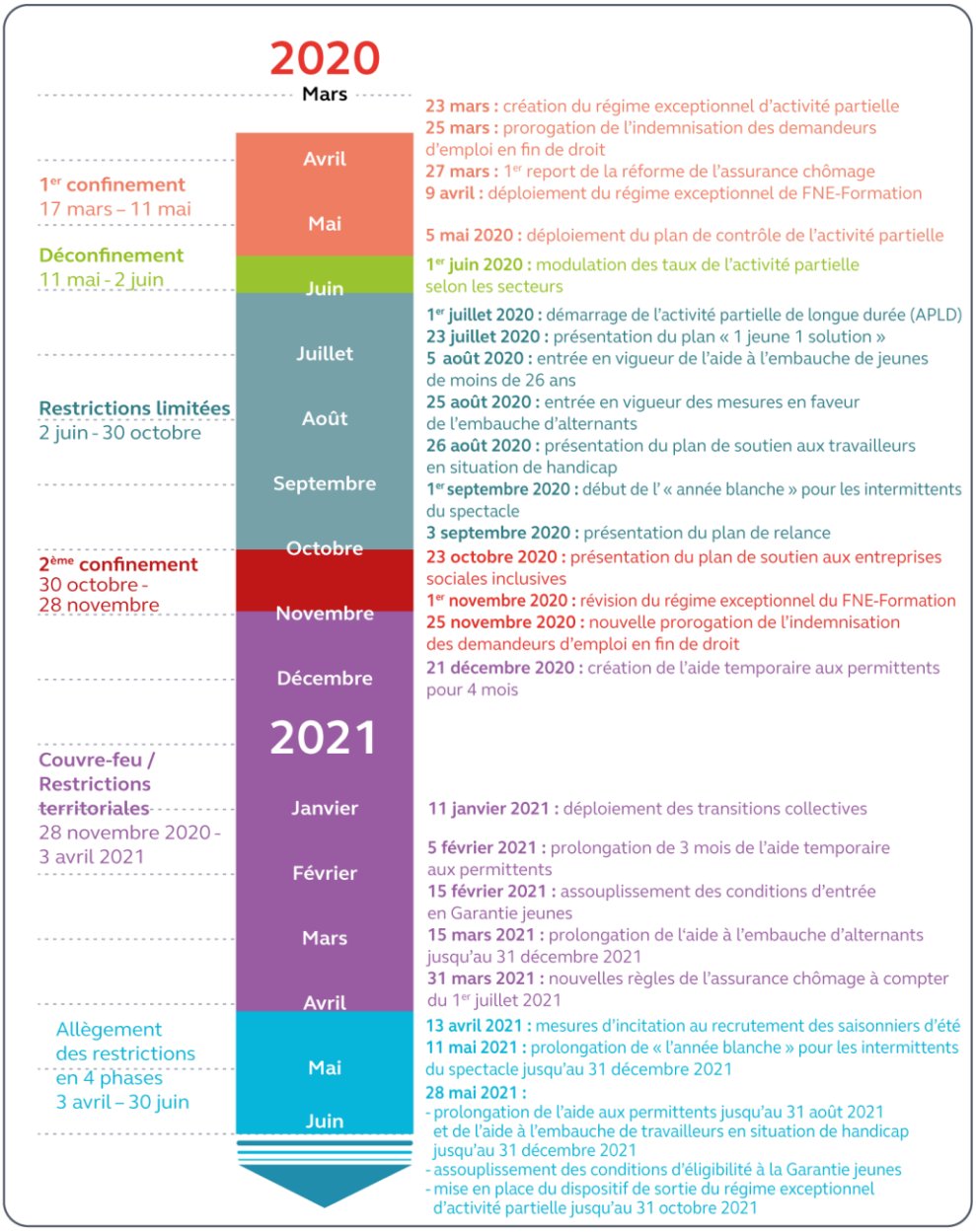
Ces interventions ont été déployées par des administrations, au niveau central comme au niveau déconcentré, et par des organismes eux-mêmes soumis à de fortes contraintes en matière d'organisation, du fait de la nécessité de travailler pour l'essentiel à distance, et dans certains cas avec des effectifs réduits.

[7] Le ministère du travail est devenu le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion à partir du 6 juillet 2020.

Quant aux mesures prises depuis l'été 2020, outre la pérennisation de l'activité partielle et du FNE-Formation sous un nouveau format, elles s'adressent à un grand nombre de publics fragilisés par le contexte du marché du travail. Il s'agit des jeunes (pour lesquels certaines mesures ont été regroupées dans un plan dit « ♯ 1 jeune 1 solution »), des apprentis, des personnes en situation de handicap, principalement sous forme de primes à l'embauche et de places supplémentaires dans des dispositifs d'insertion, mais aussi des salariés en contrats précaires (permittents).

Des mesures ont aussi été prises pour les organismes qui les accueillent et les orientent : Pôle emploi, les missions locales, les Cap emploi, l'Apec (Association pour l'emploi des cadres), les acteurs de l'insertion par l'activité économique, les entreprises adaptées, les centres de formation d'apprentis, etc.

Schéma n° 2 : frise chronologique retraçant les principales étapes de la crise sanitaire et les mesures prises en conséquence



Source : Cour des comptes

Le présent rapport est organisé en quatre parties.

L'État et les administrations ont su mettre en place un plan de soutien massif avec réactivité et efficacité, ce qui représentait un véritable défi (I).

Les dispositifs proposés (au premier rang, l'activité partielle), ont été massivement utilisés, permettant d'atteindre pendant la période l'objectif de préservation des emplois, quoiqu'avec des coûts non maîtrisés ; l'encouragement à la formation paraît cependant avoir été trop dispersé (II).

Le déploiement d'un tel volume d'aides financières soulevait de nombreux enjeux de contrôle. Malgré la mobilisation des services, cette tâche n'a pas été parfaitement ciblée et doit être poursuivie (III).

Enfin, s'il est prématuré d'évaluer les effets des mesures prises à partir de l'été 2020, leurs premiers résultats montrent une réussite inégale. Dans un contexte où le Gouvernement a recouru à toute la palette des outils disponibles, quitte à inverser parfois le cours de certaines orientations précédentes, le succès dépendra des capacités de pilotage sur le terrain et d'évaluation régulière des résultats et de l'impact (IV).

Chapitre I

Un plan de soutien massif mis en place avec réactivité au début de la crise

Face à l'urgence, les administrations se sont mobilisées de manière exemplaire, alors même qu'elles n'étaient pas épargnées par les difficultés d'organisation liées au contexte sanitaire, et que la crise survenait, pour la plupart d'entre elles, dans un contexte de restructuration. Les autres acteurs des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, diversement préparés à ces circonstances exceptionnelles, se sont aussi mobilisés.

Ainsi, le ministère du travail, ses opérateurs et ses partenaires ont assuré une continuité de service, mis en place l'information des usagers, et accompagné l'arsenal des mesures d'urgence prises (I). Cet arsenal reposait notamment sur un dispositif d'activité partielle rendu très attractif et mis en place rapidement (II) et sur un encouragement accru à recourir à la formation professionnelle pour les salariés des entreprises bénéficiaires (III).

I - Des mesures rapides d'organisation de l'activité et de préservation des droits

Dans des délais très rapides, l'État a tenté de sécuriser les publics et les acteurs économiques, notamment les plus fragiles, en précisant les conditions de maintien de l'activité et du travail, en organisant l'information de la population, et en prolongeant les droits de bénéficiaires d'aides publiques.

A - L'adaptation réussie des acteurs publics et privés à des circonstances auxquelles ils n'étaient pas préparés

1 - La mobilisation des services de l'État

a) Le fonctionnement agile de l'administration centrale du ministère du travail

Au sein de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et de la direction générale du travail (DGT), la plupart des agents étaient déjà équipés d'ordinateurs portables au déclenchement de la crise, ce qui a permis un basculement de l'activité du service vers le télétravail. En revanche, ces directions, comme la plupart des services du ministère, ont souffert au début de la crise d'un sous-dimensionnement de leurs moyens de connexion sécurisée à distance (VPN) et de moyens de communication limités aux audioconférences, sauf exceptions. Ces faiblesses ont été progressivement corrigées.

Sur le plan de l'organisation, le fonctionnement en « mode projet » adopté par la DGEFP en 2018 s'est avéré pertinent en temps de crise en permettant de dépasser le cadre de l'organisation habituelle en sous-directions et missions. Les collaborateurs les moins sollicités ont renforcé les équipes chargées des dispositifs de soutien à l'économie, au premier rang desquels l'activité partielle qui montait en charge.

Avec la succession de réformes depuis une quinzaine d'années, la DGT et la DGEFP ont acquis une pratique importante dans la production de textes, utile pendant la crise. L'urgence étant souvent requise, elles ont développé dans ce domaine un certain pragmatisme qui les conduit à définir rapidement l'essentiel des règles et à traiter dans un second temps les cas particuliers ou les lacunes qui apparaissent. Cette méthode, quelles qu'en soient les limites, a montré une certaine efficacité, notamment dans la mise en œuvre du dispositif exceptionnel d'activité partielle.

De mars à juillet 2020, le ministère du travail a ainsi concouru à une loi organique, quatre lois de finances, quinze ordonnances, vingt-deux décrets et sept arrêtés, sans compter la pratique généralisée de mise en ligne de « questions/réponses » ou de « fiches métier » pour l'application des protocoles sanitaires destinées aux services déconcentrés et aux usagers.

Cette organisation agile a permis à l'administration centrale de faire preuve de réactivité et d'inventivité dans la conception de mesures saluées unanimement par les acteurs de l'écosystème. Ces derniers ont également souligné que les circonstances exceptionnelles de la crise avaient renforcé la fréquence et la qualité du dialogue qu'ils entretiennent avec le ministère.

Sur le sujet de l'activité partielle, une réunion quotidienne a ainsi été organisée jusqu'en mai entre la DGEFP et l'Agence de services et de paiement (ASP), afin de traiter au fil de l'eau les nombreuses difficultés liées à la montée en charge de ce dispositif puis d'en suivre l'évolution. Des échanges réguliers ont aussi été institués avec les principaux partenaires du ministère pour sa mise en œuvre. Les organisations syndicales et patronales ont souligné l'apport des échanges réguliers avec les ministres successifs et l'administration centrale.

Des webinaires ont parfois été organisés, notamment à l'initiative du Haut-commissaire à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises ou, en région, par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et les têtes de réseau partenaires de l'État vis-à-vis de leurs adhérents. Ce mode de communication gagnerait à être plus utilisé à l'avenir par l'administration centrale du ministère.

b) Au sein des Direccte, un recentrage sur quelques missions essentielles dans un contexte de baisse des effectifs

Au sein des Direccte (et Dieccte en outre-mer), la crise sanitaire est intervenue alors qu'elles s'organisaient en vue de l'entrée en vigueur au 1er juin 2020 de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, qui prévoit leur rapprochement, au plan régional et départemental, avec les services chargés de la cohésion sociale. En raison de la crise, ce volet de la réforme a finalement été reporté au 1er janvier, puis au 1er avril 2021.

Les services déconcentrés de l'État étaient moins bien préparés que l'administration centrale à la généralisation du télétravail, les taux d'équipement en ordinateurs portables étant variables, par exemple de l'ordre d'un sur deux en Occitanie. Les agents ont souvent été contraints d'utiliser leur matériel personnel pour assurer la continuité du service à distance. Des solutions pragmatiques ont parfois été adoptées, permettant notamment aux agents de transporter leur matériel fixe de bureau à leur domicile. Des investissements importants ont toutefois été réalisés tout au long de l'année 2020, afin d'augmenter ce taux d'équipement.

Les Direccte ont activé, dès le début de la crise, un plan préétabli de continuité de l'activité qui s'est parfois avéré trop limité au regard des capacités de travail nécessaires pour répondre aux nombreuses urgences. De manière générale, une réaffectation massive des agents a été opérée, principalement pour mettre en place l'activité partielle. Ce mouvement interne a été complété par des renforts, qui ont pris la forme d'un recrutement de 309 contractuels pour la durée du second semestre. Affectés aux cellules de contrôle de l'activité partielle des Direccte, ils ont dû être formés dans l'urgence.

Un retour d'expérience auprès des Direccte, réalisé en décembre 2020 par le secrétariat général du ministère du travail, a révélé que la gestion de crise avait favorisé le décloisonnement des services et accru la solidarité entre eux. Elle a aussi permis de fédérer les acteurs régionaux et départementaux dans la perspective de la reprise économique[8].

Ce bilan souligne également la « force de la collaboration inter-réseaux », avec la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) au plan national ou avec les agences régionales de santé (ARS), à la suite d'une convention conclue entre le ministère chargé de la santé et la DGT. Mais ce constat n'a pas toujours été partagé localement dans les Direccte, plusieurs ayant souligné la faiblesse de la collaboration avec les directions régionales ou départementales chargées de la cohésion sociale, avec lesquelles elles étaient appelées à fusionner en 2021.

Dans le cadre de la présente enquête, les directeurs régionaux ont aussi relevé la difficulté dans laquelle se sont trouvés les services économiques de l'État en région (SEER) affectés par les baisses d'effectifs consécutives au transfert du suivi des acteurs du développement économique aux Régions, intervenu en 2018, les services déconcentrés de l'État limitant leur action à quelques secteurs stratégiques. Or, dans le contexte de la crise, c'est d'abord vers l'État, à l'origine des principales mesures de soutien, que se sont tournés les acteurs économiques quel que soit leur secteur d'activité.

Dans les unités départementales des Direccte, l'animation en matière économique n'a reposé parfois que sur un ou deux agents avec tous les risques de fragilité que cela induit. Plusieurs directeurs régionaux ont fait état d'un certain épuisement à la fin du deuxième trimestre 2020.

2 - Des acteurs du service public de l'emploi diversement préparés

a) L'utilité pendant la crise de la politique de développement du télétravail et de la numérisation de Pôle emploi

Au sein de Pôle emploi, alors que le télétravail concernait un tiers de l'effectif avant la crise, à hauteur d'un ou deux jours par semaine, la quasi-totalité de l'effectif a adopté ce mode de travail lors du premier confinement. Le basculement des lignes téléphoniques professionnelles a été réalisé

[8] À titre d'exemple, le Pacte régional économique et social pour accompagner la reprise d'activité du 30 avril en Centre-Val-de-Loire ou la Charte partenariale conclue le 3 septembre 2020 en Nouvelle-Aquitaine. Ces initiatives impliquent des acteurs locaux tels que la Région, les organisations syndicales et patronales, les organisations professionnelles, les chambres consulaires, etc.

rapidement, et les capacités techniques adaptées à l'augmentation du nombre d'appels. Le taux d'équipement en ordinateurs portables, proche de 60 %, a atteint 100 % fin 2020. Le principal problème rencontré a tenu à la difficulté d'augmenter les connexions simultanées pour les agents en télétravail. Après s'est adapté temporairement avec une augmentation des moyens logiciels, Pôle emploi a investi dans de nouvelles infrastructures.

L'effort important de dématérialisation des procédures, relevé dans un précédent rapport de la Cour[9], a facilité le maintien des missions de service public pendant le premier confinement, alors même que les agences et points relais avaient temporairement cessé d'accueillir du public. Au cours des deux mois de confinement, 3,2 millions d'appels téléphoniques de demandeurs d'emploi ont été traités, soit 800 000 de plus qu'en 2019 sur la même période ; près de 9 millions de courriels ont été échangés avec des délais de réponse rapides (5 heures en moyenne).

Un enjeu majeur pour Pôle emploi a consisté à joindre et accompagner les quelque 180 000 demandeurs d'emploi qui conservaient l'habitude de se rendre en agence afin de procéder à l'actualisation mensuelle de leur situation et éviter, le cas échéant, la perte de leurs droits. Divers moyens ont été utilisés (courrier, SMS, téléphone, campagne d'information) avec succès, selon l'établissement, puisque 97 % des demandeurs d'emploi concernés ont pu mettre à jour leur situation. Ces circonstances ont en outre conduit à changer les habitudes d'environ la moitié des personnes qui se rendaient en agence et qui accomplissent désormais leurs formalités à distance.

b) Des efforts d'adaptation des missions locales et des Cap emploi en dépit des difficultés

Les autres acteurs du service public de l'emploi ne disposaient pas, sauf exception, du même niveau de développement numérique pour assurer leurs missions avec des locaux fermés. Ces organismes s'adressent à des publics présentant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, qu'il s'agisse des missions locales, chargées d'accompagner les jeunes âgés de 16 à 25 ans connaissant des difficultés d'insertion, ou des Cap emploi, chargés de la préparation, de l'accompagnement, du suivi durable et du maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

[9] Cour des comptes, rapport public thématique, *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, juillet 2020, La Documentation française.

Ils abordaient en outre la crise dans un contexte de réforme. Les Cap emploi expérimentaient leur rapprochement avec Pôle emploi, avant généralisation de la démarche. Les missions locales voyaient s'appliquer, depuis le 1er janvier 2020, une réforme de leur financement et se préparaient à mettre en œuvre l'obligation légale de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans (destinée aux jeunes « décrocheurs »).

Pour les missions locales, la tâche s'est avérée d'autant plus difficile que la modalité la plus renforcée d'accompagnement (Garantie jeunes) comporte des séances collectives en présentiel et que les jeunes qu'elles suivent sont souvent peu équipés pour un accompagnement à distance.

Une « enquête flash » de la Dares, réalisée mi-mai 2020, souligne la forte diminution des entrées de jeunes dans les parcours d'accompagnement, mais un large maintien de ceux commencés avant la crise, ainsi que l'apport des moyens de communication à distance pour maintenir le contact avec les jeunes, malgré certaines difficultés.

3 - Un secteur de la formation professionnelle et de l'apprentissage en restructuration et peu préparé aux formations à distance

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a profondément modifié le domaine de la formation professionnelle et de l'alternance avec le remplacement des organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) au 1er avril 2019 par onze opérateurs de compétences (Opco) dotés de missions nouvelles. Au début de la crise sanitaire, la fusion des moyens humains et des outils de gestion des anciens Opca au sein des nouvelles structures n'était pas achevée et des problèmes de gouvernance demeuraient parfois.

Dans le secteur de l'apprentissage, les principales réformes prévues par cette loi sont entrées en vigueur le 1er janvier 2020 : les centres de formation des apprentis (CFA) ont vu leur mode de financement profondément évoluer, passant à un système de rémunération au contrat, lié au nombre d'apprentis accueillis, et de financement par l'intermédiaire des Opco. Le premier confinement est intervenu alors que ces derniers reprenaient la gestion et le paiement de l'ensemble des contrats d'apprentissage conclus avant 2020, opération plus complexe que prévu.

Le Gouvernement a décidé au début du premier confinement de suspendre l'accueil dans les centres de formation des apprentis et les organismes de formation. Or, ces organismes avaient insuffisamment développé les formations à distance, peu adaptées à certains métiers et se heurtant tant aux réticences de beaucoup d'acteurs qu'à des procédures administratives fondées sur un fonctionnement en présentiel.

Dans ce contexte peu propice, les opérateurs de la formation professionnelle et de l'alternance se sont efforcés de développer leurs outils de formation à distance. Dans les CFA, les formations post-bac s'y sont bien prêtées, mais il a fallu pour les formations plus techniques ou manuelles privilégier les cours théoriques pendant le confinement, en repoussant les formations en présentiel. Les organismes de formation ont connu une évolution similaire. Le niveau d'équipement (ordinateurs portables et connexions internet) des bénéficiaires des formations a constitué une autre limite. Des différences sont apparues selon le niveau d'études pour les CFA ou selon la catégorie socio-professionnelle du salarié ou son secteur d'activité pour les organismes de formation.

Pour l'ensemble des acteurs des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, les couvre-feux et confinements du second semestre 2020 et du premier trimestre 2021 ont eu un moindre impact. Ces acteurs avaient développé les outils nécessaires et les structures sont restées ouvertes sous certaines conditions.

B - Le renseignement des usagers : une adaptation progressive à l'afflux de demandes

1 - Un redimensionnement des services de renseignement des Direccte

Au plan national, l'activité de renseignement en droit du travail a été facilitée par la mise à disposition, le 1er janvier 2020, du code du travail numérique accessible par internet. Les sites du ministère du travail et des Direccte ont également diffusé en temps réel les textes applicables et divers outils pédagogiques destinés aux usagers (entreprises, salariés, etc.).

Afin de répondre aux questions individuelles, l'inspection du travail dispose d'un service de renseignement, placé dans les unités départementales des Direccte, avec un numéro unique national d'appel et une coordination régionale. Face à l'afflux de demandes, les Direccte ont rapidement renforcé ce service, en faisant appel au volontariat d'inspecteurs du travail dont les missions de contrôle étaient réduites au début du premier confinement. Ces services ont traité des questions relatives à l'application du droit du travail et des protocoles sanitaires, mais aussi aux dispositifs en faveur de l'emploi, surtout l'activité partielle.

Dans la deuxième quinzaine de mars et en avril 2020, les principales interrogations des entreprises ont porté sur le dispositif d'activité partielle qui venait d'être mis en œuvre (cf. *infra*, chapitre I §. II). Les Direccte ont rapidement constitué des cellules chargées de ces questions autour du service économique de l'État en région (SEER) de leur pôle 3E « entreprises, emploi et économie ». Elles ont été souvent renforcées par des agents du pôle « concurrence, consommation, répression des fraudes » de ces directions, voire, en Nouvelle-Aquitaine, par des agents des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. En Île- de-France, cette cellule, activée dès le 15 mars 2020, a répondu, au plus fort de son activité, à quelque 1 700 demandes par jour.

À partir de la troisième semaine d'avril, les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture) ont accepté de prendre en charge les réponses de premier niveau aux entreprises de leur ressort. Les Direccte ont alors mobilisé leurs cellules de renseignement pour répondre aux questions plus complexes sur l'activité partielle.

Dans les plus grandes régions, des dizaines de milliers d'appels ont été traités. La Direccte d'Île-de-France a ainsi apporté quelque 50 000 réponses aux entreprises pendant les deux premiers mois de la crise. Les données de qualité de service (taux de réponse) ne sont pas toujours disponibles eu égard à la mise en place rapide de ces cellules, mais la réactivité semble bonne malgré le contexte.

L'évolution permanente des dispositifs de soutien et du droit du travail a compliqué la tâche des services de renseignement. Il en a été de même du délai entre l'annonce politique et sa concrétisation par les services de l'État (rédaction des instructions, adaptation des systèmes d'information et de moyens)[10], en dépit de la réactivité de ces derniers. Ce décalage dans le temps a suscité une insatisfaction récurrente des organisations d'usagers comme des partenaires des politiques publiques. Il a aussi placé les services opérationnels, souvent très mobilisés, dans une situation délicate.

[10] Ainsi, environ trois semaines se sont écoulées entre l'annonce politique de l'indemnisation de l'activité partielle à hauteur de 39 heures dans la restauration et sa traduction administrative.

2 - Au sein de l'ASP, une saturation inévitable au moment critique, malgré des mesures pour restaurer la qualité de service

Alors que 100 000 entreprises étaient jusqu'alors référencées au titre de l'activité partielle, l'Agence de services et de paiement (ASP)[11] a dû en quelques jours, au début de la crise sanitaire, enregistrer dans ses systèmes d'information près d'un million de nouvelles entreprises, lesquelles devaient recevoir des codes de connexion.

Du 16 mars, jour de l'annonce du premier confinement, au 3 avril 2020, près de 125 000 appels ont été reçus chaque jour ouvré, contre quelques centaines d'appels par jour auparavant. L'ASP estime qu'il aurait fallu que 3 000 personnes traitent ces appels pour qu'elle soit en mesure de maintenir ses standards de qualité, soit plus que l'ensemble de son effectif, tous métiers confondus.

L'ASP a mobilisé ses agents en moindre activité du fait de la crise sur d'autres missions, leur a fourni des guides de réponse de premier niveau et a construit une organisation permettant un traitement des demandes par des agents de plus en plus spécialisés selon leur complexité. Elle a pris la décision, provisoirement, de ne pas traiter les courriels afin de donner la priorité à la réponse téléphonique. Pour autant, le choc était tel qu'elle n'a retrouvé une qualité de service satisfaisante qu'à partir du 22 avril.

L'ASP dispose d'un système de suivi des appels qui permet une analyse statistique détaillée de sa qualité de service, ce qui est à mettre à son crédit. Elle s'est fixé comme objectif de répondre à 60 % au moins du nombre d'appelants uniques[12], mais, même sur cet indicateur dégradé, elle n'a pu atteindre que 17 % dans les premières semaines. Afin ne pas prolonger indéfiniment les temps d'attente, 75 % à 95 % des appels ont été directement interrompus sur la période, ce qui a été mal vécu par les usagers. L'objectif de 60 % a été atteint à partir de la deuxième semaine d'avril, alors même que le nombre moyen d'appels quotidiens restait très élevé (48 000).

---

[11] L'ASP est un établissement public interministériel à caractère administratif, créé le 1er avril 2009, qui exerce ses missions dans les domaines de l'agriculture, l'emploi, la formation professionnelle, l'insertion, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Elle joue le rôle d'organisme payeur pour plus de 200 aides.

[12] En situation de crise, ce ratio se dégrade d'autant plus vite que les appelants, s'ils n'ont pas de correspondant, multiplient les appels (4,5 appels en moyenne par usager sur cette période, avec un maximum de 6,3 appels relevé le 18 mars 2020).

Quant au traitement des courriels, plusieurs milliers de messages reçus dans la deuxième quinzaine de mars et début avril, majoritairement pour demander un identifiant de connexion, n'ont pas pu être traités[13]. En avril, seul un sur quatre a pu recevoir une réponse. Cependant, à partir du 10 de ce mois, des équipes spécialement formées ont repris les réponses aux courriels, permettant de réduire la pression téléphonique, avec une normalisation de leur traitement en mai.

Une répartition des tâches ou une coordination entre l'ASP et les Direccte aurait pu sembler souhaitable. Toutefois, au-delà des difficultés techniques ou de qualité de service (être renvoyé sur un autre interlocuteur, en temps de crise, est difficilement acceptable), il y avait une logique à cette partition des expertises : les Direccte traitant les questions relatives au dispositif lui-même et l'ASP celles sur l'enregistrement dans le système de traitement.

C - Un premier ensemble de mesures pertinentes pour sécuriser les acteurs économiques

Afin de rassurer les acteurs économiques, le Gouvernement a annoncé plusieurs mesures visant à les sécuriser ; d'autres mesures ont été prises pour assouplir le droit du travail, mais n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la présente enquête.

1 - Le déploiement de la réforme de l'assurance chômage fortement affecté par la crise sanitaire

À la suite de l'échec des négociations entre partenaires sociaux sur l'assurance chômage en février 2019, le Gouvernement a mis en place, par décret du 26 juillet 2019, une réforme qui durcissait les règles d'indemnisation et pénalisait les entreprises recourant de manière abusive aux contrats de courte durée, dans un marché de l'emploi en trajectoire favorable. Plusieurs nouvelles règles d'indemnisation sont entrées en vigueur le 1er novembre 2019. La modification des règles de calcul de l'allocation chômage devait intervenir le 1er avril 2020 et le bonus-malus pour limiter le recours aux contrats de courte durée le 1er janvier 2021.

[13] Des campagnes de *mailings* de masse touchant 250 000 correspondants ont toutefois été réalisées sur la période, dispensant des informations générales sur le processus d'inscription et sur la suite de la procédure.

Fin mars 2020, dans le contexte de la crise sanitaire, alors qu'il s'efforçait de sécuriser la situation des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi, le Gouvernement a décidé le report au 1er septembre 2020 des mesures qui devaient entrer en vigueur en avril. La crise sanitaire se prolongeant, il les a reportées au 1er janvier, puis au 1er avril et enfin au 1er juillet 2021.

Le premier volet de la réforme, déjà en vigueur, a, lui aussi, subi les conséquences de la crise sanitaire puisque le Gouvernement a décidé, à compter du 1er août 2020, d'en suspendre les principales mesures, celles qui durcissaient l'ouverture des droits des bénéficiaires (diminution du nombre de mois travaillés nécessaires pour percevoir des allocations ; dégressivité de l'allocation pour certains bénéficiaires).

Cette succession de décisions a rendu particulièrement difficiles à comprendre les règles applicables. Début mars 2021, à l'issue d'une concertation avec les partenaires sociaux, la ministre du travail a présenté les nouvelles règles et leur calendrier d'entrée en vigueur à compter du 1er juillet 2021. Toutefois, par une ordonnance du 22 juin 2021, statuant en référé, le Conseil d'État a suspendu l'application de plusieurs dispositions du décret n° 2021-346 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage en attendant de statuer au fond. Par un décret du 29 juin 2021, le Gouvernement a donc prolongé l'application des règles de la convention d'assurance chômage de 2017 jusqu'à fin septembre 2021.

2 - La prolongation des droits à indemnités : des mesures de portée générale, coûteuses pour ce qui concerne les intermittents

a) La prolongation des droits des demandeurs d'emploi : une mesure rapidement mise en œuvre

Au début de la crise, le ministère du travail a décidé la prolongation temporaire de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits entre le 1er mars et le 31 mai 2020, en neutralisant la période

du premier confinement[14]. Plusieurs allocations étaient concernées[15]. Envisagée par le cabinet de la ministre du travail dès l'annonce du confinement, cette mesure s'est concrétisée le 19 mars par le dépôt d'un amendement au projet de loi d'urgence, finalement adopté le 25 mars.

Les modalités choisies, qui ont le mérite de la simplicité, ont surtout été tributaires de la capacité de Pôle emploi à mettre en place rapidement le schéma retenu dans ses systèmes d'information. En effet, l'actualisation mensuelle des demandeurs d'emploi devant intervenir fin mars, les équipes de Pôle emploi chargées des systèmes d'information disposaient d'un court délai pour identifier les demandeurs d'emploi concernés et modifier les systèmes d'information.

Ceci explique une légère différence de traitement entre allocataires : on constate un écart de près d'un mois dans la prolongation des droits entre les bénéficiaires dont les droits venaient à échéance en fin de mois par rapport à ceux dont les droits se terminaient en début de mois ; de plus il n'a pas été pas tenu compte de l'éventuelle capacité de rechargement des droits des bénéficiaires[16].

L'effet de la prolongation des droits a été évalué *ex ante* par Pôle emploi à environ 113 000 demandeurs d'emploi devant connaître une fin de droit en mars, 99 000 en avril et 91 000 en mai 2020. L'opération technique de modification des systèmes d'information a été effectuée de manière satisfaisante, aucune difficulté n'ayant été signalée dans la prorogation automatique des droits des bénéficiaires.

Une mesure similaire de prorogation des droits a été adoptée à l'occasion du deuxième confinement, pour la période allant initialement du 30 octobre au 31 décembre 2020, puis au 30 juin 2021, corrigeant toutefois la différence de traitement mentionnée ci-dessus en termes de durée de la prolongation. Elle a été complétée par certaines dispositions *ad hoc*[17].

---

[14] Soit une prolongation de 91 jours pour ceux dont les droits se sont épuisés en mars 2020, de 60 jours pour les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits au cours du mois d'avril 2020 et de 30 jours pour les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits au cours du mois de mai 2020. La période de référence en matière d'affiliation est aussi allongée d'autant.

[15] L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation d'assurance à la charge des employeurs publics (fonctionnaires et agents contractuels de l'État, des collectivités locales, etc.).

[16] Les allocataires peuvent, dans certaines conditions, cumuler la perception de l'indemnité avec une activité rémunérée, qui leur permet de « recharger » leurs droits et donc d'allonger la durée totale d'indemnisation.

[17] Allongement du délai de forclusion pour s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi, assouplissement des conditions d'ouverture de droits pour certains salariés démissionnaires dans le cadre d'une mobilité qui n'a pu se réaliser compte tenu de la crise.

Des mesures comparables à l'étranger

En Suède, les chômeurs ont bénéficié d´un allègement des critères d'éligibilité des allocations chômage en 2020. Jusqu'au 31 décembre, la durée de cotisation nécessaire à l'ouverture des droits était abaissée de 12 à 3 mois et l'obligation de travail de 80 à 60 heures de travail par mois au cours des 6 derniers mois. Au Danemark, pour les bénéficiaires d'allocations chômage, les périodes de confinement ont été neutralisées dans le calcul de la durée d'indemnisation. De plus, l'exigence de 225 heures de travail pour les bénéficiaires de la prestation sociale *Kontanthjælp* (revenu de subsistance) destinée aux chômeurs de longue durée a été suspendue du 9 mars au 8 septembre 2020 et de nouveau du 1er novembre 2020 jusqu'au 30 avril 2021.

En Espagne, les personnes ayant épuisé leur droit à prestation contributive entre le 14 mars et le 30 juin 2020, et qui n'avaient droit à aucune autre prestation, ont bénéficié durant 90 jours d'une prestation équivalent à 80 % du salaire minimum.

b) Des mesures exceptionnelles en faveur des intermittents du spectacle

Après l'annonce, le 19 mars 2020, de premières mesures conservatoires proches de celles du droit commun en leur faveur, des organisations représentatives des professions du spectacle ont demandé la mise en œuvre d'une « année blanche », soit une prolongation de la durée d'indemnisation des intermittents du spectacle jusqu'en août 2021, sans vérification de la condition d'affiliation de 507 heures. Au moment où elle a été décidée, la reprise d'un fonctionnement normal du secteur était envisagée en août 2020 ; il était prévu que les intermittents reconstituent leurs droits dans le régime entre août 2020 et août 2021, date à laquelle leur affiliation serait de nouveau examinée.

Le ministère du travail a proposé des alternatives à cette demande :

- l'abaissement du seuil d'éligibilité de 507 heures pour l'ouverture des droits des intermittents jusqu'à août 2021 ;
- une disposition de « crédit d'heures » : pour les examens de demande d'allocation des intermittents entre septembre 2020 et août 2021, l'utilisation pour les mois de mars à août 2020 (lorsqu'ils font partie de la période étudiée) des heures faites sur les mêmes mois en 2019.

Ces mesures ont fait l'objet d'un chiffrage par Pôle emploi qui confirme leur caractère moins coûteux que le dispositif d'« année blanche », mais elles comportaient des risques d'entrée de nouveaux publics (abaissement du seuil) ou de reproduction arbitraire d'inégalités antérieures (crédits d'heures). L'arbitrage a finalement été rendu en faveur de ce dernier, qui bénéficiait du soutien du ministère de la culture. Les textes d'application sont intervenus en juillet 2020.

Outre son coût, la mesure a pu provoquer des effets d'aubaine : elle permettait aux intermittents qui n'auraient de toute façon pas pu atteindre les 507 heures entre août 2019 et août 2020, même en l'absence de pandémie, d'être encore indemnisés jusqu'en août 2021. De plus, elle pouvait désinciter certains bénéficiaires à rechercher une activité dans des sous-secteurs de l'intermittence qui n'ont pas ou peu été affectés (par exemple, dans le secteur de l'audiovisuel).

Le ministère du travail considère que les allocataires restent incités à effectuer un certain nombre d'heures pendant cette période pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation au-delà de l' « année blanche ». Le 11 mai 2021, le Gouvernement a annoncé la prolongation de la mesure jusqu'à la fin de l'année et la mise en place de plusieurs mesures accompagnant la sortie de l' « année blanche ».

⁂

La série de dispositifs mis en place par le Gouvernement au début de la crise présente toutefois deux angles morts :

- les indépendants qui n'avaient pas le statut de chef d'entreprise et ne pouvaient donc prétendre au fonds de solidarité, même lorsqu'ils pouvaient exercer dans des secteurs affectés par la crise ;
- les actifs au profil d'activité heurté (hormis les intermittents du spectacle) : intérimaires, saisonniers, « permittents » et, plus généralement, actifs qui enchaînent de manière plus ou moins continue des contrats de courte durée et qui pouvaient se trouver sans contrat de travail lors de la mise en œuvre de l'activité partielle. Certains d'entre eux ont pu indirectement bénéficier de l'aide exceptionnelle de solidarité, d'un montant de 150 €, accordée en mai puis en novembre 2020, sous certaines conditions, aux bénéficiaires des minima sociaux. Une réponse spécifique, moins ponctuelle, a finalement été apportée fin 2020 aux saisonniers et « permittents » récurrents (cf. chapitre IV).

II - L'activité partielle, une mesure-phare très attractive déployée avec célérité

A - Un dispositif sous-utilisé avant la crise

1 - Un dispositif longtemps sous-utilisé, reconfiguré il y a quelques années

Par le versement d'une allocation à l'entreprise pour chaque salarié placé en chômage partiel, le dispositif d'activité partielle a pour objet d'éviter les licenciements qui pourraient résulter de la baisse ou de la cessation de son activité. Il profite à l'entreprise, dont le coût salarial est réduit, voire nul, et qui conserve une force de travail et des compétences qui favoriseront la reprise d'activité. Il bénéficie aussi au salarié, qui demeure au sein de l'entreprise, et évite une perte progressive de qualification liée à un licenciement ; il lui procure une ressource, inférieure mais non éloignée de sa rémunération antérieure, et soutient donc la demande.

L'activité partielle permet également de limiter la progression des dépenses d'assurance chômage.

Dans son rapport public annuel de 2011[18], la Cour avait observé que l'activité partielle (ou chômage partiel) n'avait pas été suffisamment utilisée pendant la crise de 2008, en raison de complexités de la procédure et de contraintes diverses. Or, dans les pays qui y avaient eu davantage recours, tels que l'Allemagne, l'activité partielle avait permis de conserver la force de travail dans l'entreprise et d'éviter des effets de déqualification des salariés licenciés, avec des impacts favorables sur l'emploi.

Dans les années précédant la crise, le dispositif français, déjà rendu un peu plus favorable en 2013, représentait de l'ordre de 100 M€ par an, et avait été mobilisé dans des zones ou des secteurs confrontés à des difficultés spécifiques. Il était cofinancé par l'État à hauteur d'environ 62 % et l'Unedic à hauteur de 38 %.

[18] Cour des comptes, rapport public annuel, *Le système français d'indemnisation du chômage partiel, un outil insuffisamment utilisé*, février 2011.

2 - Un dispositif d'urgence rendu plus attractif et d'un accès encore simplifié

Le Gouvernement a été habilité par l'article 11 –I -1 - b de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 à adapter encore ce cadre au contexte de la crise. Il a choisi, d'une part, d'en rendre le recours particulièrement aisé, d'autre part, de le rendre plus incitatif pour les entreprises. Les textes ont ainsi prévu :

- l'allègement des procédures et de certaines contraintes : l'accord des Direccte devient tacitement acquis sous 48 heures ; la consultation du comité social et économique en entreprise demeure nécessaire, mais peut être postérieure à la demande ; la limite de 1 000 heures par salarié est portée à 1 607 heures ; la durée concernée passe de six mois à un an ; les possibilités de différencier les quotités travaillées selon les individus sont étendues ; le champ des entreprises concernées est élargi (entreprises publiques, particuliers employeurs, etc.) ;
- l'indemnité versée aux salariés par l'entreprise, qui était auparavant forfaitaire, est fixée en proportion du salaire antérieur (70 % du salaire brut, soit 84 % du salaire net), avec un plancher au niveau du Smic et un plafond à 4,5 Smic. L'allocation versée à l'entreprise couvre ainsi 100 % du coût supporté par l'entreprise jusqu'à un niveau élevé de rémunération.

Les versements demeurent assurés par l'Agence de services et de paiement (ASP) et le financement par l'État (aux deux tiers) et l'Unédic (pour un tiers).

3 - La délicate introduction d'une modulation des taux

Dans le contexte du premier déconfinement, afin d'inciter les secteurs où cela était possible à reprendre leur activité, le Gouvernement, a choisi d'opérer une distinction entre les secteurs encore sensiblement affectés par la crise (dits « protégés »), qui continueraient à faire l'objet d'une prise en charge à 100 % de l'indemnité versée aux salariés, et le droit commun dans lesquels un reste à charge pour l'entreprise serait introduit, de l'ordre de 15 % du salaire net.

Une modulation plus précoce du dispositif, qui en aurait diminué le coût, ne pouvait pas aisément être introduite : durant le confinement, la restriction d'activité était générale, sauf pour certaines activités essentielles qui pouvaient elles aussi souffrir d'une baisse d'activité.

Plus précisément, deux catégories d'entreprises continuant à bénéficier d'une prise en charge intégrale ont été déterminées : celles concernées par nature en raison d'une fermeture administrative ou de leur appartenance à un secteur très touché (annexe n° 1 du décret n°2020-810 du 29 juin 2020) et celles pouvant y prétendre en raison de leur appartenance à un secteur connexe (annexe 2) pouvant justifier d'une activité réduite (chiffre d'affaires en baisse de 80 %). Les listes annexes du décret correspondant ont connu plusieurs versions successives dont la lecture montre que l'exercice a été fait avec une certaine rigueur.

Dans la première version de la liste, à l'annexe n° 1, se trouvent principalement les activités liées au tourisme, à l'hôtellerie-restauration, aux loisirs et à la culture ; à l'annexe n° 2, certaines activités agricoles (pêche, chaîne des vins, bières et fromages), le commerce de gros, l'édition, certaines activités de transport ou liées à celui-ci. Dans la deuxième version (parue le 12 septembre 2020) ont été ajoutées diverses activités connexes aux précédentes. Dans les versions successives, ont encore été ajoutés quelques secteurs, en rapport le plus souvent avec les loisirs.

La volonté louable de prendre en compte au plus près la réalité des secteurs, sans ouvrir trop largement l'accès au dispositif financé à 100 %, a conduit ainsi à un inventaire complexe, avec, par exemple, des distinctions subtiles, parmi les boissons dont la consommation a potentiellement été affectée par la crise en raison de leur caractère lié à la fête ou au loisir, entre les vins, bières et champagnes, d'une part, (admis à l'annexe n° 1) et les thés et chocolats, d'autre part (pas même admis à l'annexe n° 2). Le poids politique des acteurs peut expliquer certaines de ces distinctions.

Les listes de secteurs établies dans le cadre de l'activité partielle par le ministère du travail n'ont pas toujours été homogènes avec celles déterminées par le ministère de l'économie et des finances et de la relance pour d'autres mesures (fonds de solidarité, par exemple), mais les écarts ont dans l'ensemble été rapidement corrigés.

4 - Des montants importants annoncés

Comme avant la crise, l'activité partielle est payée par l'ASP mais financée par l'État et l'Unédic, la répartition entre ceux-ci ayant été légèrement modifiée dans le cadre du dispositif exceptionnel instauré en mars 2020, le premier assurant 67 % de la dépense, la seconde 33 %.

Au début de la crise, il était extrêmement difficile de prévoir les montants susceptibles d'être mobilisés. En effet, il s'agit d'un dispositif de guichet et non d'une enveloppe fermée, pour lequel les pouvoirs publics n'avaient pas d'expérience préalable du comportement des entreprises, et se trouvaient dans l'incertitude sur l'évolution même de la pandémie.

Pour en rester au coût direct[19], lors de l'élaboration du premier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2020, une première évaluation a été retenue, réalisée par la direction générale du Trésor. Celle-ci reposait sur l'hypothèse selon laquelle le recours au dispositif n'excéderait pas deux mois et concernerait environ 15 % des heures de travail des salariés. Le coût a ainsi été estimé à environ 8,5 Md€ pour deux mois dont 5,5 Md€ pour l'État. Cela correspondait à 650 millions d'heures chômées sur deux mois à un coût unitaire de 13,9 € par heure.

Les projections financières réalisées pour les lois de finances rectificatives ultérieures ont tenu compte du salaire horaire observé, significativement inférieur aux premières prévisions, et en sens inverse, de la poursuite probable du recours au dispositif sur une plus longue période. Elles ont, en outre, pu extrapoler sur la base des données observées sur les premières semaines.

Ainsi, la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020 a réévalué le coût de l'activité partielle à 24 Md€ et porté les crédits ouverts au budget de l'État à 17,2 Md€. La troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a revu à la hausse le coût global de l'activité partielle, à 30,8 Md€, et les crédits ouverts pour l'État à 20,5 Md€. La quatrième loi de finances rectificative du 30 novembre 2020 a finalement estimé le coût de l'activité partielle en 2020 à 33,8 Md€[20]. La dotation annuelle pour l'État a donc été portée à 22,6 Md€, la dépense à la charge de l'Unédic étant estimée autour de 11,2 Md€. En réalité, ces montants sont supérieurs aux dépenses effectives constatées au titre de l'année 2020 (cf. chapitre II).

[19] Le coût global de la mesure exceptionnelle d'activité partielle se compose, à titre direct, de dépenses liées à l'indemnisation des entreprises à la charge de l'État et de l'Unédic et, à titre indirect, d'une perte de recettes (cotisations sociales) pour l'Unédic et pour la Sécurité sociale, cette dernière étant toutefois inférieure à celle qui aurait résulté de la suppression des emplois maintenus grâce à l'activité partielle.

[20] À partir de la troisième loi de finances rectificative, les montants prévus incluent ceux liés à l'activité partielle de longue durée, dispositif prévu pour les secteurs durablement affectés par la crise, dont les caractéristiques sont détaillées au chapitre IV.

B - Une mise en place rapide

1 - Une mobilisation exceptionnelle de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Si les grandes lignes du dispositif d'activité partielle étaient simples, l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 devait tenir compte d'un grand nombre de situations particulières[21]. Toutes n'ont pu être prises en compte d'emblée, donnant lieu à des textes ultérieurs dans des délais courts.

La DGEFP a donc fait en sorte de traiter rapidement le plus grand nombre des cas, quitte à préciser par la suite le régime applicable à certaines situations[22], suivant en cela une forme de méthode « agile ». Ce choix, qui a évidemment l'avantage de la réactivité, présente l'inconvénient de ne pas donner d'emblée aux acteurs de visibilité complète sur les dispositifs dont ils relèvent.

Certaines clarifications sensibles n'ont été apportées qu'après un délai jugé excessif par les utilisateurs, en particulier les modalités de déclaration des horaires et rémunérations des secteurs qui dépassent par convention les 35 heures, tels que l'hôtellerie-restauration, clarifiées dans l'ordonnance du 22 avril 2020[23].

En outre, les solutions trouvées étaient parfois discutables. Pour les salariés placés en situation de garde d'enfants au-delà de 30 jours, qui ne pouvaient plus prétendre à une prise en charge par l'assurance maladie au titre des indemnités journalières passé ce délai, l'ordonnance du 15 avril 2020 a choisi de les placer en activité partielle, impliquant un cofinancement par l'Unédic qui présente un caractère arbitraire.

---

[21] Parmi de nombreux exemples, on peut citer le cas des apprentis et salariés titulaires d'un contrat de professionnalisation dont la rémunération antérieure était inférieure au Smic et celui des salariés employés à domicile par des particuliers employeurs ou des assistants maternels.

[22] Ainsi l'ordonnance n°2020-428 du 15 avril 2020 est venue modifier l'ordonnance précédente pour ce qui concerne les salariés au forfait, les salariés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, les cadres dirigeants. Elle a également traité le cas des salariés portés, des intérimaires et des marins pêcheurs. De même, le décret n° 2020-522 du 5 mai 2020 est venu modifier ou préciser certaines dispositions du décret n° 2020-435 du 16 avril 2020, ou des deux ordonnances précitées, concernant les salariés au forfait, les salariés portés, les cadres dirigeants, les marins-pêcheurs et les personnels navigants commerciaux.

[23] Les modalités de déclaration dans le SI APART de l'ASP ne permettant pas d'inscrire un temps de travail supérieur à 35 heures, consigne a été donnée aux déclarants à 39 heures d'en déclarer 35 et de majorer d'autant le salaire horaire.

À cet égard, cette dernière n'a pas été consultée en amont des décisions, alors même qu'elle était amenée à les financer selon une clé de répartition proche de celle retenue avant la crise. Cela est cohérent avec la volonté assumée du Gouvernement, au nom de l'urgence, de limiter la consultation des partenaires sociaux.

Si les partenaires sociaux n'ont pas contesté l'implication de l'Unédic dans le financement du dispositif, sa direction a fait part de ses interrogations quant à sa participation au financement de la prise en charge des indemnités journalières au-delà de 30 jours. Elle a aussi relevé la difficulté où elle se trouve d'identifier les indus de prise en charge dans certains cas[24]. L'Unédic a toutefois davantage été impliquée au stade du pilotage de la mise en œuvre.

Le processus de signature de la convention devant formaliser sa participation a été anormalement long, puisqu'il est intervenu à la toute fin de l'année 2020, en raison notamment des changements d'interlocuteurs survenus au sein de l'État et de désaccords sur la durée d'application des dispositions relatives au nouveau schéma d'activité partielle de longue durée (APLD), construit par la suite et intégré à la convention.

L'ASP rapporte quant à elle avoir été consultée très régulièrement au stade de la mise en œuvre du dispositif.

2 - D'importants enjeux de traitement informatique surmontés par l'Agence de services et de paiement

L'ASP partageait avec les Direccte, puis les réseaux consulaires, l'enjeu d'information des usagers, mais portait une responsabilité spécifique, celle de l'intégration dans son système d'information d'un grand nombre de nouveaux ayants droit.

Le premier enjeu mettait à l'épreuve la capacité du système d'information à supporter un nombre de connexions démultiplié. Celui-ci est passé d'un millier de connexions par jour à 400 000 connexions quotidiennes au pic de la crise. À cet égard, l'ASP venait, fin 2019, dans le cadre de son plan d'investissement informatique, de renforcer les capacités de traitement en volume du système d'information de gestion de l'activité partielle (SI APART) en multipliant par six le nombre de ses serveurs et en modifiant toute l'architecture de son système. Celle-ci a ainsi pu être adaptée aux circonstances liées à la crise dès le 23 mars 2020. Des investissements complémentaires ont été réalisés courant 2020.

[24] Dont celui des organismes publics auto-assurés recourant à l'activité partielle mais ne pouvant prétendre à un financement de l'Unédic.

Le deuxième enjeu consistait à délivrer aux utilisateurs des identifiants d'inscription dans des délais rapides. De ce point de vue, le système a été très rapidement saturé. La décision a été prise de renoncer à attribuer des identifiants après certaines vérifications de l'identité des demandeurs, mais de les délivrer automatiquement. Elle a permis de délivrer des identifiants à un million d'utilisateurs au lieu d'une centaine par mois avant la crise. Rendue impérative par l'afflux de demandes et la volonté politique d'un enregistrement et d'un paiement rapides, cette décision a toutefois contribué à faire basculer dans d'autres étapes de contrôle la question éventuelle de l'usurpation d'identité (cf. chapitre III).

Le troisième enjeu consistait à inscrire en quelques jours dans les systèmes d'information un mode de calcul de l'indemnité désormais proportionnel au salaire et non plus forfaitaire, dans des délais incomparablement plus courts que ceux d'un projet informatique normal, puisqu'une première série de paiements était attendue le 1er avril 2020, quinze jours après l'annonce de principe. Là aussi, un module spécifique, applicable dans un nombre très limité de cas, avait déjà été développé dans cet esprit, ce qui a permis de réaliser cette adaptation dans les délais. Sans ce contexte favorable, les paiements auraient vraisemblablement été différés de plusieurs semaines.

Pendant cette phase et au-delà, des contacts quotidiens à tous les niveaux entre l'ASP et la DGEFP ont permis de s'assurer du bon déploiement des processus informatiques.

3 - Des délais de paiement rapides

En 2019, au sein de l'ASP, deux agents (en équivalent temps plein) sur 1 992 étaient positionnés dans la direction régionale de Bretagne et affectés à la mise en paiement du dispositif d'activité partielle. Le siège de l'ASP s'est mobilisé pour s'adapter au défi volumétrique, ainsi que la direction régionale d'Auvergne-Rhône-Alpes et, dans une moindre mesure, les directions régionales d'Occitanie et des Hauts-de-France.

Le délai entre la validation de la demande d'indemnisation par les services déconcentrés du ministère du travail et la date de paiement, fixé à 10 jours, a été respecté. En effet, le délai moyen observé est de 6,3 jours sur l'année 2020. Il a atteint 13 jours entre janvier et février, puis 6 jours entre mars et juillet, et enfin 8 jours entre octobre et novembre. Il est compris entre 10 à 15 jours depuis décembre, avec le retour à des délais de gestion normaux de l'activité partielle. Grâce à des trains de paiement rendus plus fréquents, le délai n'a été dépassé qu'une seule fois et d'une seule journée.

Ce résultat collectif, dû en particulier à l'engagement des personnels de l'ASP et du ministère du travail, doit être salué pour avoir permis de sécuriser au plan financier les entreprises et les salariés du pays, et apporté ainsi une contribution essentielle, au même titre que certaines professions mises en avant lors du premier confinement.

III - Le dispositif exceptionnel du FNE-Formation : le pari difficile de la formation professionnelle en temps de crise

A - Un dispositif marginal avant la crise mobilisé dans des conditions plus attractives

Dès le début de la crise sanitaire, l'État et les partenaires sociaux ont envisagé une mesure d'incitation à la formation couplée à l'activité partielle. L'objectif était de mobiliser utilement du temps rendu disponible chez les salariés, avec l'espoir d'améliorer ainsi leur employabilité face à un marché du travail appelé à se durcir à terme. Une solution similaire avait été adoptée en 2009, dans le contexte de la crise financière de 2008, mais avait connu un succès limité.

Le Gouvernement a choisi d'utiliser le dispositif existant du FNE-Formation, outil très souple, peu encadré par le code du travail et donc facile à adapter dans une période d'urgence (une simple instruction a suffi).

Il s'agissait, comme pour l'activité partielle, d'une mesure d'appui aux mutations économiques en faveur des entreprises de moins de 250 salariés[25] qui permet de cofinancer avec les entreprises la formation des salariés les plus exposés à la perte de leur emploi et ceux de faible niveau de qualification par rapport aux besoins dans leur bassin d'emploi. Ce dispositif était très peu utilisé avant la crise - 7 M€ en 2019 pour 7 000 salariés bénéficiaires – et ne représentait dans les Direccte et leurs unités départementales que quelques jours ou semaines d'activité par an.

Pour le rendre attractif, le FNE-Formation a été complètement réformé, si bien qu'il présente peu de similitudes avec le dispositif antérieur.

[25] Cf. Cour des comptes, rapport public thématique, *Les dispositifs de l'État en faveur des salariés des entreprises en difficulté,* juillet 2020.

Alors qu'il était incompatible avec l'activité partielle avant la crise, seules les entreprises qui en bénéficiaient ont pu y prétendre au printemps 2020[26]. La mesure a été ouverte à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. Ce faisant, le ministère du travail est revenu sur une orientation forte de sa réforme de 2018 qui avait délibérément abandonné l'aide au financement du plan de développement des compétences dans les entreprises employant au moins 50 salariés.

En outre, jusqu'à sa révision au 1er novembre 2020, la mesure a bénéficié non seulement aux salariés placés pour tout ou partie de leur temps de travail en activité partielle mais aussi, ce qui n'allait pas de soi, à l'ensemble des salariés de l'entreprise.

Les conditions de prise en charge des formations par l'État ont été particulièrement favorables, puisque celui-ci a assumé 100 % des coûts pédagogiques des actions réalisées dans le cadre du plan de développement des compétences, sans plafond horaire[27], mais avec un maximum de 1 500 € par salarié, montant au-delà duquel le dossier fait l'objet d'une instruction plus détaillée. Toutes les formations et les actions de validation des acquis de l'expérience (VAE), ainsi que les bilans de compétences, ont été rendus éligibles, sauf les formations obligatoires (comme les habilitations routières ou en matière de sécurité) et les formations en alternance.

L'entreprise bénéficiaire doit en contrepartie s'engager à maintenir dans l'emploi le salarié formé pendant toute la durée de la convention.

Compte tenu de la nécessité de mettre en œuvre rapidement la mesure, le ministère du travail a simplifié la procédure de demande de financement par les entreprises. Il a également doté le dispositif de crédits très supérieurs à ceux employés jusqu'alors, soit 412 M€ en 2020, essentiellement obtenus par redéploiement de crédits.

D'autres pays ont tenté de lier recours à l'activité partielle et encouragement à la formation, mais aucun n'a prévu un financement à 100 %. En Suède, les coûts des formations des salariés en activité partielle ont été pris en charge à 60 %. Au Danemark, l'allocation versée aux salariés est majorée de 10 % lorsque ceux-ci entrent dans des programmes de formation. En Espagne, les salariés en activité partielle ont été déclarés prioritaires pour l'accès aux programmes de formation.

[26] Tel n'est plus le cas en 2021, le bénéfice du FNE-Formation ayant été élargi aux entreprises en difficulté.

[27] La prise en charge des coûts pédagogiques variait selon certains critères avant la crise, mais n'était pas intégrale.

B - Une délégation pertinente de la gestion aux Opco malgré certaines difficultés pratiques

1 - Une gestion rapidement déléguée aux opérateurs de compétences (Opco) de manière pragmatique

Outre le fait qu'il repose exclusivement sur des financements de l'État, le recours au FNE-Formation s'explique par l'existence de procédures, certes peu utilisées, mais formalisées et connues des différents intervenants, les Direccte comme les Opco : soit des conventions directes entre l'État et les entreprises, soit des conventions entre l'État et les Opco (ceux-ci agissant au profit des entreprises de leur champ) .

Ce schéma a été reconduit dans le cadre du nouveau dispositif. Les premières semaines, les Direccte ont traité les premières demandes des entreprises à leur niveau, mais cette organisation n'a pas résisté aux circonstances imposées par la crise, en particulier la mobilisation totale des effectifs des Direccte sur la gestion de l'activité partielle. Ces dernières ont rapidement convenu avec la DGEFP qu'il fallait faire appel aux Opco afin d'éviter une paralysie de la gestion du dispositif.

De leur côté, les Opco y ont vu un intérêt pour toucher l'ensemble des entreprises bénéficiant de l'activité partielle, alors que leur champ de financement des plans de développement des compétences des entreprises se limite désormais aux entreprises employant moins de 50 salariés. Pour certains d'entre eux, le FNE-Formation a représenté des moyens supérieurs aux budgets prévus au titre des plans de développement des compétences (d'autant qu'une entreprise sur deux avait annulé les actions de formation programmées)[28]. Les Opco ont, de l'avis général, assuré une bonne information sur le dispositif et les formations disponibles.

L'État a compensé leurs frais de gestion sur la base d'un taux compris entre 2 et 3 %, loin des frais de gestion accordés aux Opco dans le cadre de leurs contrats d'objectifs et de moyens avec l'État (de l'ordre de 8,5 %). Certains Opco l'ont estimé insuffisant. Fin avril, l'Opcommerce estimait le coût de gestion d'un tel dispositif entre 5,5 % et 6 %. D'autres ont pu absorber cette mission nouvelle sans contrainte majeure, soit parce qu'ils conservaient encore des effectifs excédentaires à la suite de la transformation des Opca en Opco, soit parce que le ralentissement de leurs autres activités du fait de la crise sanitaire permettait, au moins temporairement, le redéploiement d'effectifs. En 2021, les nouvelles conventions conclues au plan national avec les Opco ont prévu des frais de gestion plus élevés (5 %).

[28] Les crédits mobilisés en 2020 (412 M€) sont à rapprocher du montant des charges enregistrées en 2019 dans les comptes des Opco au titre du financement des plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés, soit 784 M€.

2 - Des difficultés de gestion progressivement estompées

Le choix de confier l'essentiel de la gestion aux Opco s'est accompagné de tâches administratives non négligeables, puisque chaque Direccte (et Dieccte en outre-mer), sauf exception, a conclu des conventions avec les différents Opco, soit pas moins de 159 conventions au total. La majorité d'entre elles ont été signées au deuxième trimestre 2020 (7 en avril, 52 en mai, 62 en juin) mais les dernières ont connu un certain retard (25 en juillet et 11 d'août à octobre 2020).

Avec pragmatisme, les Opco ont toutefois commencé à instruire et prendre en charge les dossiers des entreprises avant même la signature des conventions, sur la base des projets qui leur avaient été transmis. L'État et les Opco ont fait vivre ces conventions avec une certaine souplesse, au fur et à mesure de la consommation des crédits, sous la forme d'avenants financiers. Les procédures financières ont été allégées progressivement[29].

Les Opco ont rapidement observé des divergences d'interprétation entre les régions sur les modalités de mise en œuvre de la mesure (formations éligibles, notamment, pièces justificatives nécessaires, souplesse plus ou moins grande sur le montant de 1 500 € déclenchant une instruction approfondie, modalités de *reporting* des Opco aux Direccte) qui ont compliqué les premières semaines de gestion. L'organisation de réunions hebdomadaires entre la DGEFP et les Opco à partir du 21 avril a néanmoins permis de faire remonter les difficultés et d'harmoniser la doctrine vis-à-vis des Direccte.

Peu d'informations ont été rendues publiques sur le recours au FNE- Formation, si ce n'est un communiqué de la coordination inter-Opco, alors qu'une remontée hebdomadaire de données était organisée *via* les Direccte. La diffusion plus large de telles données aurait pu permettre une action plus importante de la part des relais d'information à destination des entreprises, en plus de l'information diffusée par les Opco. Par ailleurs, on peut déplorer l'absence de bilan qualitatif approfondi du FNE-Formation, qui aurait été justifié par les moyens déployés et la perspective de le prolonger au-delà du 1er novembre 2020.

En définitive, même s'il n'est intervenu que dans un second temps, le choix de l'État de solliciter les Opco s'est avéré pertinent dès lors que lui-même n'avait manifestement pas la capacité de gérer ce dispositif dans les conditions particulières des premiers mois de la crise. Une gestion centralisée des conventionnements aurait toutefois largement simplifié la gestion administrative et financière du dispositif. La DGEFP en a pris acte lors de la révision du dispositif au 1er novembre 2020 avec la signature en 2021 de conventions nationales avec les Opco (cf. chapitre IV).

[29] Les premiers versements (acompte de 50 %) aux Opco sont intervenus au moment de la signature des conventions. Alors qu'un bilan intermédiaire était initialement prévu pour déclencher le deuxième versement, une procédure allégée a finalement été mise en œuvre avec une simple attestation de réalisation de la prestation, l'envoi d'un dossier plus complet recensant toutes les demandes devant intervenir ultérieurement.

CONCLUSION

Grâce à une très forte mobilisation dans la conception des mesures et dans leur mise en œuvre, l'État et ses opérateurs (Pôle emploi, ASP) sont parvenus dans l'urgence à mettre en place une réponse puissante à une situation inédite. L'intervention de l'État a eu pour objectifs d'assurer une certaine continuité du fonctionnement courant dans les entreprises non fermées, tout en étant attentif aux conditions de travail des salariés, de prévenir l'effondrement immédiat de l'économie, de sécuriser la plupart des acteurs, et d'éviter le basculement immédiat dans une précarité de certains publics. Ceci est d'autant plus à souligner que de nombreux acteurs connaissaient une phase de réforme et n'étaient pas toujours préparés à des conditions de travail à distance et de fermeture de leurs locaux.

Les partenaires associés à l'État se sont aussi mobilisés après quelques semaines de sidération.

Cette capacité de réaction n'a toutefois pas permis de faire face à l'afflux massif des demandes d'information en ce qui concerne l'inscription des entreprises dans le système d'information de l'ASP aux fins de bénéficier de l'activité partielle. Après quelques semaines, les services de l'État (notamment les Direccte et leurs unités départementales) et l'ASP sont cependant parvenus à traiter ces demandes dans des délais rapides.

L'activité partielle, qui a constitué le cœur de la réponse apportée, a été complétée par une incitation nouvelle à la formation via *le FNE- Formation, utilisé jusqu'alors de manière marginale. Le choix de confier aux Opco l'instruction des dossiers s'est révélé pertinent, dans la mesure où les Direccte étaient saturées, mais il a occasionné certaines lourdeurs de gestion dans les premiers temps.*

En première analyse, les mesures prises dans le domaine du travail et de l'emploi dans le contexte d'urgence (période de confinement et de déconfinement, de mi-mars à juin 2020), ont été étendues et rapides, même si elles ont laissé de côté, au moins provisoirement, la question de certains indépendants et salariés en contrat précaire.

Chapitre II

Un objectif de préservation immédiate des emplois atteint en dépit de certaines limites et d'un coût non maîtrisé

Le dispositif d'activité partielle a été très utilisé, mais de manière inégale selon les secteurs et les territoires. De premiers indices font penser qu'il a en grande partie atteint son objectif de préservation des emplois, tandis que les mesures de prolongation de l'indemnisation des chômeurs permettaient dans l'immédiat de sécuriser leur situation (I). Mais le coût de l'activité partielle s'est avéré hors de proportion avec celui des politiques usuelles de l'emploi. Quant au FNE-Formation, mal ciblé, il n'a constitué que marginalement une réponse aux enjeux d'amélioration de l'employabilité des salariés (II).

I - Des dispositifs abondamment utilisés qui ont permis d'éviter des licenciements à court terme

A - Un recours généralisé à l'activité partielle, des disparités locales et sectorielles

1 - Un recours massif dans l'ensemble

Les enjeux de mesure du taux de recours à l'activité partielle

Les données de recours à l'activité partielle ne sont pas connues immédiatement de manière certaine, parce que les entreprises ont disposé en 2020 d'un délai d'un an (six mois depuis le 1er janvier 2021) à compter de la fin d'un mois donné pour formuler une demande d'indemnisation au titre de celui-ci. D'une manière générale, les petites entreprises, dont la situation de trésorerie est souvent plus tendue, et où les déclarations sont plus simples à réaliser, font leur déclaration plus rapidement.

Ainsi, 90 % des entreprises de moins de 20 salariés ayant fait une demande d'autorisation préalable de placement en activité partielle incluant le mois de mars 2020 avaient déposé leurs demande fin juin 2020. A la même date, seules 70 % des entreprises de plus de 500 salariés avaient fait leur demande au titre de ce même mois. Il est donc le plus souvent nécessaire d'extrapoler les données connues pour estimer le taux de recours à l'activité partielle.

a) Un recours à l'activité partielle comparativement élevé lors du premier confinement, qui évolue en fonction des contraintes sanitaires

Selon les données extrapolées par la Dares, le recours à l'activité partielle reflète dans l'ensemble le calendrier des mesures de contraintes sanitaires, le premier confinement ayant été mis en place du 17 mars au 11 mai 2020. Le tableau suivant recense plusieurs indicateurs permettant de décrire l'évolution du recours à l'activité partielle, strictement corrélé à celle de la crise sanitaire :

Tableau n° 1 : le recours au dispositif exceptionnel d'activité partielle de mars 2020 à mai 2021

2020-2021	mars	avril	mai	juin	juil.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	janv.	fév.	mars	avril	mai
Salariés effectivement placés en activité partielle (en millions)	6,7	8,4	7,0	3,2	1,8	1,1	1,2	1,8	3,1	2,4	2,2	2,2	2,3	3,0	2,3
Entreprises concernées (en milliers)	866	974	887	409	238	158	152	262	458	338	307	307	301	251	
Salariés susceptibles d'être placés en activité partielle (en millions)	11,4	12,5	12,9	12,2	8,3	7,7	7,2	6,5	7,6	7,6	5,9	5,9	6,2	6,4	
Nombre de demandes d'indemnisation (en millions)	1,03	1,18	1,07	0,50	0,30	0,19	0,19	0,31	0,53	0,40	0,34	0,34	0,35	0,27	
Montants indemnisés (en Md€)	3,2	8,5	4,6	2,1	1,2	0,7	0,8	0,9	2,3	1,9	1,6	1,7	2,1	2,2	1,5
Nombre d'heures (en millions)	314	812	425	196	110	61	69	82	234	189	157	163	198	211	142
Taux de transformation (demandes)	92 %	93 %	83 %	44 %	51 %	85 %	80 %	85 %	86 %	86 %	90 %	90 %	85 %	92 %	
Taux de transformation (salariés)	59 %	67 %	54 %	26 %	22 %	14 %	17 %	28 %	41 %	33 %	37 %	37 %	39 %	42 %	

Sources : Dares, ASP, DGEFP
Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19, Dares, 24 juin 2021 et Situation sur le marché du travail pendant la crise sanitaire (tableau de bord au 31 mai 2021), Dares.
Lecture (taux de transformation – salariés) : par rapport au nombre de salariés potentiellement couverts par une demande d'autorisation préalable au placement en activité partielle en mars 2020, seuls 59 % ont effectivement fait l'objet d'une demande d'indemnisation.

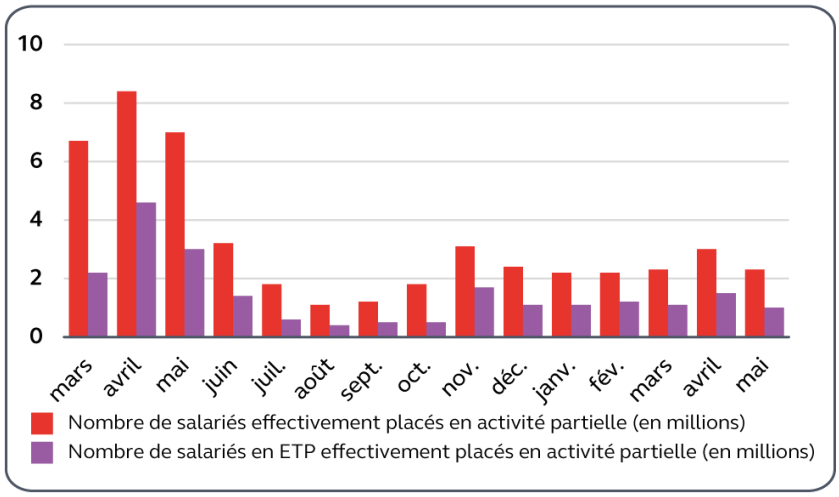
Après le pic enregistré en avril 2020 (8,4 millions de salariés auraient été placés en activité partielle dans près d'un million d'entreprises), tous les indicateurs connaissent une baisse rapide jusqu'à la deuxième vague de l'automne, où un second pic, nettement atténué (3,1 millions de salariés), intervient en novembre. La persistance de restrictions d'activités explique le maintien de plus de 2 millions de salariés

en activité partielle chaque mois dans les premiers mois de 2021[30], avec un nouveau pic à 3 millions en avril 2021.

Le graphique suivant permet de visualiser le fait que les salariés n'ont le plus souvent été mis en activité partielle que pour une partie de leur temps, de sorte que les données en équivalent temps plein sont significativement plus faibles que celles relatives aux personnes physiques. En avril 2020, davantage de salariés ont été concernés, et pour la proportion la plus élevée de leur temps de travail.

Ainsi, au plus fort de la crise sanitaire, environ un salarié sur trois, (44 % des salariés du secteur privé, selon l'Unédic) auraient été placés en activité partielle, ce qui représente 4,7 millions d'équivalents temps plein (ETP) à 150 heures par mois.

Graphique n° 1 : estimation du nombre de salariés effectivement placés en activité partielle, en personnes physiques et en ETP



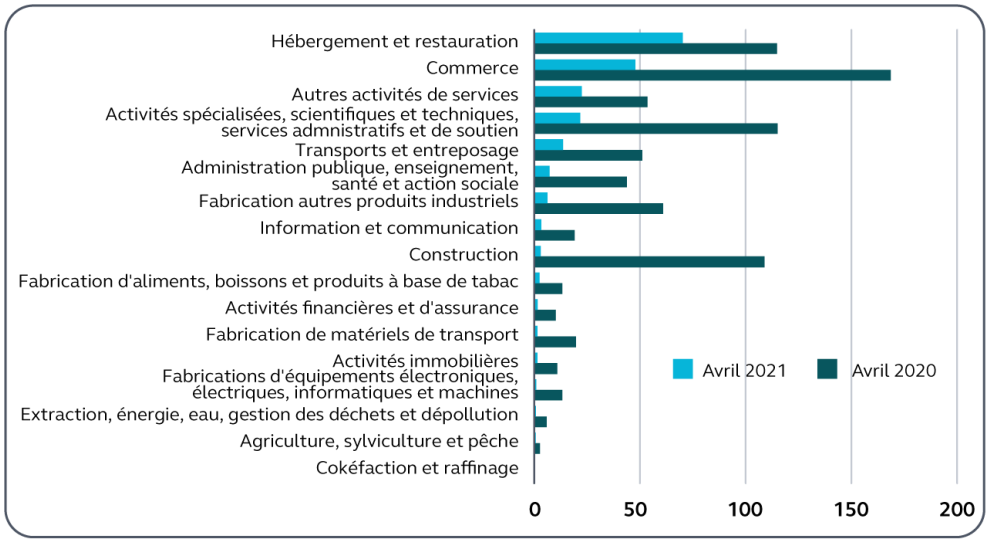
Source : Dares, Situation sur le marché du travail pendant la crise sanitaire au 21 mars 2021

[30] En avril 2021, pour la première fois depuis le début de la crise, la principale cause de recours à l'activité partielle n'est plus liée à l'activité des entreprises, mais à l'indisponibilité des salariés en situation de garde d'enfant ou considérés comme vulnérables face au virus, devant les fermetures administratives et la baisse des débouchés ou de la demande.

2 - Des disparités dans l'utilisation du dispositif liées aux spécificités sectorielles et locales

Le taux de recours au dispositif a été variable selon les secteurs d'activité et selon la période. Si, lors du premier confinement, tous les secteurs ont été peu ou prou touchés, quoiqu'avec une intensité inégale, par la suite, ce sont bien évidemment les secteurs dans lesquels des fermetures administratives demeuraient (hôtellerie-restauration, activités culturelles et de loisirs, etc.) ou confrontés à une baisse durable de la demande (aéronautique, automobile) qui ont concentré par la suite le recours à l'activité partielle, comme le montre le graphique suivant qui permet de comparer une estimation des heures d'activité partielle dans chaque secteur au pic de la crise (avril 2020) et en avril 2021.

Graphique n° 2 : recours à l'activité partielle selon les secteurs économiques



Source : Dares, Situation sur le marché du travail pendant la crise sanitaire au 30 avril 2021

Dans les autres pays, des écarts sectoriels analogues ont été observés.

Tableau n° 2 : écarts dans le recours à l'activité partielle

	Espagne	France	Royaume-Uni	Italie
HCR	48 %	33 %	22 %	13 %
Commerce	13 %	13 %	19 %	16 %
Transports	4,3 %	11,2 %	4,3 %	6,7 %
Construction	nc	1,1 %	6,6 %	6,2 %
Industrie	nc	12,5 %	9,8 %	9,2 %

HCR : hôtels, cafés, restaurants.
Source : DG Trésor et France Stratégie, données au 31 mars 2021

3 - Quelques particularités dans certains territoires et secteurs

Les données disponibles permettent une étude détaillée des variations dans les taux de recours selon les secteurs et les territoires, et au cours de la période. Dans la mesure où le dispositif d'activité partielle était accessible uniformément sur tout le territoire, l'on peut s'attendre à ce que sa mobilisation reflète les variations de poids économique et de structure sectorielle. Tel a largement été le cas. Seuls quelques exemples peuvent être mentionnés ici.

a) La construction n'a véritablement repris qu'en juin 2020

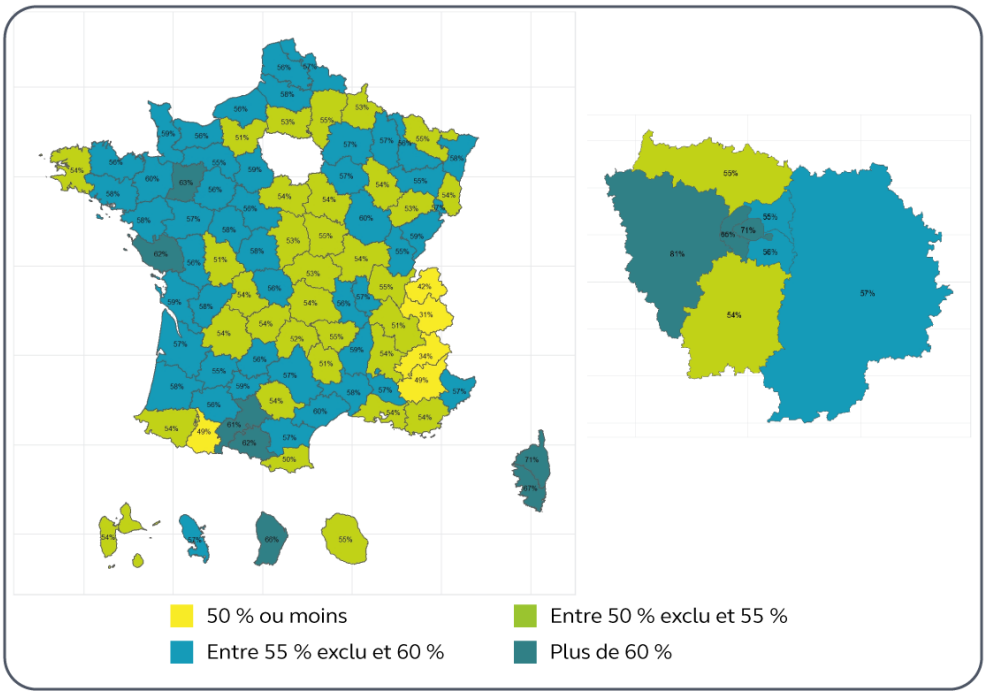
Le secteur de la construction a été l'objet d'une polémique lorsque la ministre du travail s'est étonnée, le 19 mars 2020, qu'il soit à l'arrêt. Des discussions menées par la suite avec les fédérations du secteur ont abouti à convenir de la rédaction rapide d'un guide pratique, et de réunions au niveau local en préfecture visant à identifier les chantiers prioritaires. Selon les Dreets interrogées, même si ces orientations ont effectivement été mises en œuvre, les donneurs d'ordres, en majorité publics pour ce qui concerne les grands chantiers, ont souvent préféré attendre la fin du confinement pour relancer les travaux.

Ainsi, en avril 2020, le taux de recours moyen à l'activité partielle dans le secteur a été de 33 % d'après les données compilées par France Stratégie (contre 17 % pour l'ensemble de l'économie) et n'a véritablement baissé qu'en mai 2020 (avec 9 % en moyenne contre 11 % pour l'ensemble) et en juin (où il n'est plus que de 2 %, inférieur à la moyenne nationale de 4,5 %).

b) Les variations locales dans l'hébergement-restauration

Le secteur de l'hébergement-restauration (qui inclut les cafés) a été l'un des plus touchés. Il couvre près de 180 000 établissements, très majoritairement de petite taille (soit un peu moins de 10 % des établissements du secteur privé), et environ 1,1 million de salariés (soit environ 6 % des salariés du secteur privé hors intérimaires) dont plus des trois quarts travaillent dans la restauration. Il représente 4 % de la masse salariale, selon l'Acoss. Dans ce secteur, les départements ont été diversement affectés, comme le montre les cartes suivantes portant sur la première phase de l'épidémie.

Carte n° 1 : part des salariés de l'hébergement-restauration mis en activité partielle entre mars et août 2020 par département



Source : Unédic d'après données ASP au 2 octobre 2020.

Les départements ayant eu le moins recours à l'activité partielle pendant cette phase (moins de 50 % des salariés placés en activité partielle) ont été ceux des Alpes, les plus touchés (plus de 60 %) étant la Corse, Paris, les Hauts-de Seine et les Yvelines. Ces différences peuvent s'expliquer par les spécificités locales de l'offre.

En Île-de-France, en avril 2020, des demandes d'indemnisation ont été déposées pour 83 % des salariés du secteur. Passé à 50,3 % en juin 2020, mois du déconfinement, ce taux était encore voisin de 35 % en octobre 2020. À Paris, l'hôtellerie, très axée sur la fréquentation touristique, a été particulièrement touchée. Plus de 2 055 établissements ont fait des demandes d'indemnisation pour 41 879 salariés de mars à début décembre 2020, pour un montant de 280 M€, égal à 30 % du total national de l'hôtellerie. À lui seul, ce sous-secteur représente 10 % du total des demandes à Paris sur la période.

B - Des indices d'un effet favorable sur l'emploi et les chômeurs en 2020

De manière évidente, comme évoqué ci-dessus, l'analyse ne saurait permettre à ce stade d'isoler l'impact favorable des mesures dans le champ du travail et de l'emploi par rapport aux autres mesures qui ont contribué à soutenir les entreprises. Il est néanmoins possible de constater qu'à très court terme l'effet de la crise sanitaire sur le chômage a été contenu.

1 - Les mesures prises ont différé et vraisemblablement atténué la hausse du chômage

a) Un impact pour le moment contenu de la crise sur l'emploi et le chômage

Selon l'Insee, sur l'ensemble de l'année 2020, la récession a été particulièrement lourde en Espagne (- 11,0 %) et au Royaume-Uni (- 9,9 %). En France, le produit intérieur brut (PIB) s'est contracté de 8 %, un peu moins qu'en Italie (- 8,9 %) mais nettement plus qu'en Allemagne (- 5,3 %) et qu'aux États-Unis (- 3,5 %).

En France, après une baisse de 266 000 en 2020, l'emploi total augmenterait de 281 000 en 2021, retrouvant son niveau d'avant-crise en fin d'année. Au premier trimestre 2021, le taux de chômage était de 8,1 %. L'Insee envisage une faible progression du taux de chômage d'ici la fin 2021, la fin des restrictions sanitaires permettant à la fois la progression de l'emploi total et la baisse du nombre de personnes qui s'étaient retirées du marché du travail. À la fin de l'année 2021, avec un taux de 8,2 %, le taux de chômage aurait quasiment retrouvé son niveau d'avant-crise (8,1 %), sous réserve de la stabilisation des conditions sanitaires[31].

[31] Cf. Insee, *Note de conjoncture*, 1er juillet 2021.

En France, l'emploi, le chômage et la population active auraient évolué comme suit depuis le début de la crise.

Tableau n° 3 : évolution de l'emploi, du chômage et de la population active en 2020-2021, variations trimestrielles en milliers

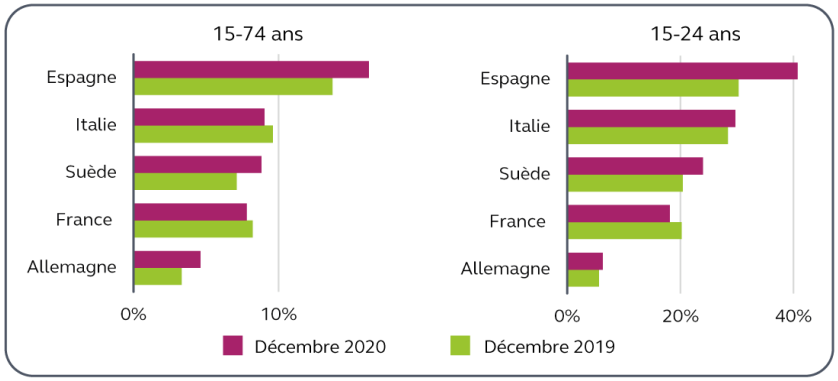
	T1 2020	T2 2020	T3 2020	T4 2020	T1 2021	prév. T2	cumul
Emploi	- 34	- 737	357	164	23	52	- 175
Chômage	- 101	- 274	665	- 347	18	10	- 29
Population active	- 135	- 1011	1022	- 180	41	62	- 201
Taux de chômage	7,8 %	7,1 %	9,1 %	8,0 %	8,1 %	8,0	+ 0,2 pt

Source : Insee - enquête Emploi, note de conjoncture, juillet 2021

Au deuxième trimestre 2020, le chômage a optiquement décru en raison d'un retrait du marché du travail d'un grand nombre de demandeurs d'emploi, lié aux contraintes en matière de déplacement, et qui a plus que compensé la contraction de l'emploi.

Le chiffre des destructions nettes d'emplois salariés s'est finalement avéré, à ce stade, relativement contenu : 296 000 sur l'année 2020, principalement dans le commerce et la restauration. Au final, selon l'Insee, le taux de chômage aurait diminué de 0,1 point entre fin 2019 et fin 2020. Dans l'intervalle, cependant, 200 000 personnes se seraient retirées du marché du travail. Ce résultat est d'autant plus notable que le chômage progressait chez la plupart de nos voisins européens, sauf en Italie, (cf. graphiques ci-après) entre décembre 2019 et décembre 2020.

Graphique n° 3 : évolution du taux de chômage dans quelques États de l'Union européenne



Source : Eurostat, euro-indicateurs publiés le 1er février et le 4 mars 2021

Il doit toutefois être relativisé car il résulte de mouvements parfois contrastés de la population active et de l'emploi, très différents selon les pays en fonction des contraintes sanitaires[32].

Dans sa note trimestrielle sur le chômage au dernier trimestre 2020, l'Insee observait en outre que le taux de chômage se retrouve, à fin 2020, inférieur à son niveau un an auparavant pour les jeunes (- 1,5 point) et quasiment au même niveau qu'un an auparavant pour leurs aînés (+ 0,1 point pour les 25-49 ans ; - 0,1 point pour les 50 ans et plus). Cette évolution est d'autant plus remarquable que les jeunes sont traditionnellement nombreux à être employés au travers de contrats de courte durée dans des secteurs très touchés par la crise (hébergement et restauration, tourisme, par exemple).

Dans le même temps, le nombre d'inscrits à Pôle emploi toutes catégories confondues est passé de 6,425 millions au dernier trimestre 2019 à 6,685 millions au dernier trimestre2020, soit une augmentation d'environ 260 000. Le chiffre est en légère hausse au premier trimestre 2021 avec 6,718 millions d'inscrits.

[32] Voir à ce sujet la partie Conjoncture Internationale de la note de conjoncture de l'Insee du 11 mars 2021.

b) Des évolutions contrastées des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) et des procédures collectives

Selon la dernière étude de la Dares publiée le 1er juillet 2021, depuis le début de la crise sanitaire, 1 050 plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) ont été initiés prévoyant 106 500 ruptures de contrats (contre 2 647 PSE notifiés durant la crise de 2008-2009), dont 43 % en Île-de-France. C'est trois fois plus qu'en 2019.

Quatre branches regroupent plus de la moitié des ruptures envisagées : la métallurgie (21 %), les bureaux d'études et prestations de services aux entreprises (13 %), les transports et l'hôtellerie-restauration (11 % chacune).

S'y ajoutent 8 432 procédures de licenciements collectifs pour motif économique hors PSE.

En raison du maintien de diverses mesures de soutien aux entreprises, aucune dégradation de ces indicateurs n'est observée au cours des cinq premiers mois de 2021 par rapport à la période du 1er mars au 31 décembre 2020.

Pour leur part, les procédures collectives (de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire) qui s'appliquent aux entreprises en difficulté, connaissent une évolution atypique, très inférieure à celle des années précédentes. Selon les données rassemblées par France Stratégie, entre 2019 et 2020, la somme cumulée des défaillances à fin décembre 2020 (hors sauvegardes et conversions de redressement judiciaire en liquidation) a fortement baissé, de l'ordre de 37 %, par rapport à 2019 (où elle avait atteint 42 687 cas). Cette évolution n'est pas seulement due à un effet de report lié à la fermeture des tribunaux de commerce mais laisse espérer qu'un écosystème favorable s'est mis en place temporairement pour contrecarrer les effets de la crise, qui inclurait aussi les moratoires accordés par les créanciers.

c) De premiers indices d'une utilité du plan d'urgence pour limiter la dégradation de l'emploi

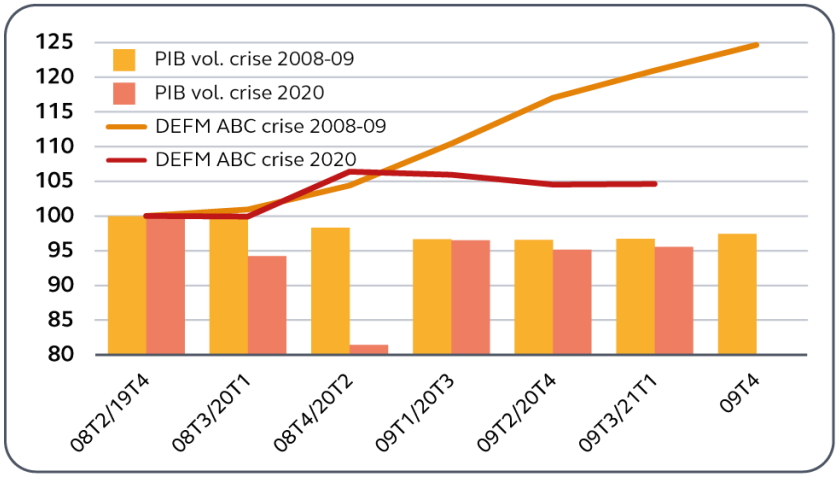
Rappel des principaux constats lors de la crise financière de 2008

En 2009, la France a connu une contraction du PIB de 2,6 % (contre 0,9 % en 1993). Selon une étude de la direction générale du Trésor[33], cette récession s'est traduite par d'importantes pertes d'emplois dans le secteur privé (331 000 en 2009 après 183 000 en 2008, soit plus de 500 000 emplois détruits).

En 2010, l'économie a de nouveau créé des emplois (74 000) et le chômage a reflué. En un an et demi, de mai 2008 à septembre 2009, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A était passé de 1,88 million à 2,82 millions, soit une augmentation de près d'1 million, ou encore de 50 %. À cette époque, comme rappelé plus haut, le régime de chômage partiel avait été peu utilisé en raison d'une attractivité moindre.

Le graphique ci-après montre que la contraction de PIB liée à la crise sanitaire ne se répercute pas pour le moment sur le chômage, mesuré par les demandes d'emploi en fin de mois (DEFM), de manière aussi défavorable que lors de la crise précédente, même si le retrait temporaire du marché du travail d'une fraction de la population active peut masquer provisoirement l'intensité de l'impact de la crise actuelle.

Graphique n° 4 : comparaison en base 100 de l'impact des crises de 2008 et 2009 sur les demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABC et sur le PIB en volume



Source : Cour des comptes d'après données Insee et Pôle emploi

[33] Trésor-Éco n° 83 - *Impact de la crise sur l'emploi et les salaires en France*.

À titre de comparaison indicative, aux États-Unis, où le marché du travail joue librement, le taux de chômage est passé de 3,5 % avant la crise sanitaire, à 14,7 % au plus fort de celle-ci, avant de revenir en février 2021 à 6,2 %, soit un taux très nettement plus élevé qu'avant crise. Ainsi, en février 2021, le marché du travail américain accusait encore 9,5 millions d'emplois non agricoles de moins qu'en février 2020.

Au niveau sectoriel, l'Unédic observe qu'entre le deuxième trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020, la valeur ajoutée en volume de l'hébergement-restauration a baissé de 53 % (i.e. la plus forte contraction sectorielle), tandis que l'emploi salarié ne s'est contracté que de 10 %. L'activité partielle aurait donc, avec les autres mesures de soutien, joué son rôle d'amortisseur sur l'emploi des salariés en CDI (environ 80 % des salariés du secteur).

Selon les secteurs (« essentiels » ou non), les commerces ont été plus ou moins touchés par la crise sanitaire. Dans l'ensemble, entre le deuxième trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020, la valeur ajoutée du commerce a baissé de 20 % en volume, tandis que l'emploi salarié ne s'est contracté que de 1 %. Ici encore, le rôle d'amortisseur de l'activité partielle sur l'emploi paraît avoir joué.

d) Des risques d'aggravation durable de l'accès à l'emploi des salariés en situation précaire

Lors du premier confinement, plusieurs indicateurs suggèrent que l'ajustement sur la demande de travail a pris la forme d'un non- renouvellement des contrats de courte durée et d'une baisse de la demande de l'intérim.

S'agissant de l'intérim, de 788 000 intérimaires en emploi au dernier trimestre 2019, le secteur s'est contracté à 470 000 au premier trimestre 2020 et 578 000 au deuxième trimestre. Au dernier trimestre 2020, il est encore en retrait de 41 900 emplois par rapport au niveau d'avant-crise.

Au plan sectoriel, durant le premier confinement, une part importante des contrats à durée limitée du secteur de l'hébergement-restauration n'ont pas été renouvelés. Entre le deuxième trimestre 2019 et le deuxième trimestre 2020, les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) des salariés en CDD du secteur ont chuté de 83 %, le même repli étant observé chez les intérimaires. Dans le commerce, comme pour le secteur de l'hébergement-restauration, l'ajustement s'est opéré sur les CDD et l'intérim, pour lesquels les DPAE ont chuté de 28 % et 23 % respectivement. Dans le secteur des arts, spectacles et activités récréatives, la demande d'intérim s'est contractée de 70 %.

Si les contrats de courte durée sont traditionnellement la variable d'ajustement de l'emploi à la baisse, leur niveau remonte en principe rapidement en sortie de crise. Or, au cas d'espèce, il apparaît que certains des secteurs les plus durablement touchés par la crise sont aussi de grands pourvoyeurs de contrats de ce type (hôtellerie-restauration, tourisme, arts et spectacles), pour lesquels la demande est donc demeurée amoindrie.

2 - Les bases existent pour une évaluation à plus long terme dont la stratégie doit encore être affermie

L'évaluation macroéconomique des effets des mesures prises dans le domaine du travail et de l'emploi demandera des travaux académiques complexes et l'accès à des données fines.

L'Unédic envisage ainsi de rapprocher les données du fichier national des allocataires[34] et les données de l'ASP sur l'activité partielle pour mieux comprendre la gestion de la main-d'œuvre des employeurs depuis le début de l'épidémie de covid-19, en analysant le lien entre le recours des employeurs à l'activité partielle, d'une part, et les non-renouvellements de contrat ou les ruptures de contrat ouvrant droit à indemnisation du chômage, d'autre part. Un accord d'échanges de données bienvenu est intervenu sur ce point.

Surtout, France Stratégie a rassemblé, dans le cadre du comité de suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation du soutien financier aux entreprises face à la crise sanitaire, des données rarement appariées : celles issues du système d'information de l'activité partielle, celles issues de la déclaration sociale nominative (DSN)[35], des données fiscales d'entreprise (TVA, permettant d'approcher le chiffre d'affaires). Des méthodes d'évaluation puissantes sont ainsi rendues possibles, pouvant éventuellement permettre d'identifier l'impact des différentes mesures.

Au plan institutionnel, les grands contributeurs sont déjà réunis au sein des instances liées au comité : l'Insee et la Dares sont associés aux travaux de par leur présence au comité scientifique mis en place et au travers d'échanges fréquents. Mais la question des moyens à consacrer à ces études et de leur cadre doit être posée.

[34] Fichier issu du système de gestion de Pôle emploi recensant les bénéficiaires d'une allocation chômage.
[35] Déclaration mensuelle de l'employeur permettant de déclarer et payer les cotisations sociales.

À ce stade, le rendu des travaux du comité, même repoussé à juillet 2021 par la LFI pour 2021, ne permettra pas d'exploiter le potentiel du puits de données ainsi constitué. S'il est prévu d'ouvrir ces données à des chercheurs externes lorsqu'un recul suffisant pour une analyse *ex post* sera possible, les pouvoirs publics devraient réfléchir dès à présent à un programme de travail, le cas échéant en partenariat avec des chercheurs externes. Ce travail devrait avoir lieu dans un cadre interministériel, associant les services statistiques et d'étude intéressés (Dares, DG Trésor, Insee au premier chef, Banque de France et Unédic le cas échéant). Comme lors de l'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), France Stratégie pourrait être mandaté pour coordonner les travaux correspondants.

3 - Les mesures touchant à l'indemnisation du chômage ont eu des effets contrastés selon les types d'allocataires

Selon l'Unédic, pour le régime général, la prolongation des droits lors du premier confinement a bénéficié à environ 360 000 personnes (sur 3,2 millions de chômeurs indemnisés), dont 240 000 qui n'auraient pas pu recharger leurs droits. L'indemnisation supplémentaire versée à ces 240 000 personnes est de l'ordre de 450 M€, soit environ 1 875 € par personne. Quant aux 120 000 personnes qui auraient pu prolonger leur indemnisation au-delà de son terme grâce au rechargement de leurs droits[36], elles bénéficieront du report de cette faculté en 2020, 2021 ou 2022, laquelle devrait conduire à terme à accroître les dépenses. Le coût total de la mesure a été estimé par l'Unédic à 680 M€.

S'agissant de la deuxième phase de prolongation de l'indemnisation (du 30 octobre 2020 au 30 juin 2021), l'Unedic évalue son coût à 3 Md€ pour 830 000 bénéficiaires au total (365 000 bénéficiaires en moyenne en fin de mois). Sur la seconde période, la plus longue, le coût par bénéficiaire est de l'ordre de 3 600 € (contre 1 900 € environ pour la première période).

Le dispositif conçu pour les intermittents du spectacle est nettement plus favorable.

De mars à juillet 2020, le nombre d'heures effectuées par les allocataires relevant des annexes 8 et 10 (régime des intermittents) a représenté 51 % des heures effectuées sur la même période en 2019. En août, l'activité est remontée à 83 % pour les techniciens (annexe 8) et 61 % pour les artistes (annexe 10).

[36] Le dispositif de rechargement des droits permet à un demandeur d'emploi qui travaille durant sa période indemnisée d'acquérir de nouveaux droits à l'assurance chômage et de reporter ainsi le terme de ses droits existants.

En l'absence de la mesure « d'année blanche », le nombre d'allocataires indemnisables relevant des annexes 8 et 10 aurait fortement baissé, estime donc l'Unédic. Mi-2021, avec les hypothèses retenues, 17 000 techniciens (28 %) et 30 000 artistes (47 %) n'auraient plus été couverts par l'assurance chômage (au titre des annexes 8 et 10) en raison de la crise sanitaire. Pour autant, le niveau non nul des heures réalisées confirme qu'un régime alternatif et plus incitatif aurait pu être conçu.

Pour les intermittents du spectacle, par rapport à une année « normale » (2019), la dépense supplémentaire totale sur 2020 et 2021 a été estimée par l'Unédic en mai 2021 à 810 M€ (640 M€ de dépenses supplémentaires et 170 M€ de moindres recettes). Ceci aurait représenté un montant versé d'environ 13 600 € par bénéficiaire. La mesure bénéficiant aux intermittents a donc été d'emblée calibrée de manière plus généreuse que celle conçue pour les chômeurs de droit commun, les deux catégories bénéficiant finalement d'une prolongation des mesures exceptionnelles les concernant.

La prolongation de « l'année blanche » de quatre mois jusqu'au 31 décembre 2021, annoncée en mai 2021, devrait engendrer, selon l'Unédic, une dépense supplémentaire de 200 M€, soit un coût total pour les deux périodes de 1,010 Md€.

Certes, les intermittents, de par la nature de leurs contrats, ont sans doute comparativement moins bénéficié de l'activité partielle. Ils font partie d'un secteur très affecté par la crise et l'indemnisation des périodes d'inactivité tend à faire partie intégrante de leur modalités d'activité et de leur rémunération, laquelle a été au total significativement amputée par la crise[37]. Toutefois, comme vu précédemment, la crise a également été particulièrement sévère dans des secteurs recourant fortement aux contrats de courte durée (hôtellerie-restauration, commerce) sans que ceux-ci reçoivent un soutien comparable.

[37] Selon le rapport rendu le 21 avril 2021 par M. Gauron aux ministres de la culture et du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, les intermittents du spectacle auraient subi en moyenne une perte de revenu de l'ordre de 10 %.

II - Un coût exceptionnel de l'activité partielle, un ciblage imparfait du FNE-Formation

A - Le coût budgétaire hors normes de l'activité partielle

1 - Un coût budgétaire considérable lié à un taux de recours élevé et aux prolongations du dispositif

Le coût total de l'activité partielle au titre de l'année 2020 devrait s'élever à 26,2 Md€[38], dont 17,5 Md€ pour l'État, selon la Dares, qui l'estime sur la base d'une analyse des demandes d'autorisation préalable et des intentions des entreprises (enquête Acemo-covid-19). La Direction générale du Trésor évalue pour sa part ce coût à 27,5 Md€ (dont 18,4 Md€ pour l'État). Ces estimations sont inférieures à celles faites dans le cadre des lois de finances rectificatives pour 2020, soit 33,8 Md€ au total, et qui ont conduit à fixer la dotation budgétaire pour l'État à 22,6 Md€ en 2020.

De son côté, l'Unédic, qui assume - en vertu d'une convention signée avec l'État - un tiers du coût de l'activité partielle, estime sa contribution pour 2020 à 9 Md€. Une partie des demandes d'indemnisation étant adressées par les entreprises à l'Agence de services et de paiement au-delà du 31 décembre, les contributions versées par l'État et l'Unédic se sont respectivement élevées à 17,8 Md€ et 7,5 Md€ en 2020.

De nombreux dispositifs analogues ont été mobilisés à l'étranger, avec des coûts le plus souvent comparables.

Une présentation détaillée de ces mesures figure en annexe n° 1.

a) L'activité partielle a été l'un des piliers du soutien à l'économie, en France comme dans les pays comparables

Le soutien aux entreprises, dans les pays comparables à la France, a reposé sur l'activité partielle pour une part importante, mais aussi sur des reports de charges, des prêts garantis par l'État, des subventions diverses. Selon les données rassemblées par France Stratégie, l'activité partielle représente en France 35 % des montants annoncés de soutien aux entreprises (comptabilisés au 31 mars 2021), ce qui place notre pays à un niveau voisin de l'Italie (33 %), et en position médiane entre l'Allemagne (22 %) et l'Espagne (41 %) dans le recours à cet instrument.

[38] Selon la même méthode, la Dares évalue ce coût de mars 2020 à mai 2021 à 35,3 Md€.

Dans pratiquement tous les pays mentionnés ici, les crédits ouverts au titre de l'activité partielle ont été consommés à 80 % et plus, sauf en Italie où ils n'ont été consommés qu'à 60 % environ. En France et en Allemagne, le taux de consommation est proche de 80 % ; au Royaume- Uni et en Espagne, il est plus proche de 90 à 95 %.

Selon les données rassemblées par la DG Trésor et France Stratégie, à fin mars 2021, 64,6 Md€ ont été décaissés au titre de l'activité partielle au Royaume-Uni, contre 27,5 Md€ en France, 22 Md€ en Allemagne[39], 20 Md€ en Italie, 18,4 Md€ en Espagne. Ces montants résultent de la combinaison des taux de recours au dispositif, différents dans chaque pays, et du niveau plus ou moins généreux de l'indemnité versée. En pourcentage du PIB national, au 31 mars 2021, ces montants représentent 1,3 % du PIB en France, 0,8 % en Allemagne, 1,50 % en Espagne et 2,70 % au Royaume-Uni.

b) Un système français parmi les plus généreux

Par rapport aux pays étrangers qui l'ont massivement utilisé, le système français se caractérise, selon une comparaison menée par l'Unédic, par un taux de remplacement pour les salariés dans la moyenne (environ 70 % du salaire brut), comme en Belgique, inférieur au niveau observé au Royaume-Uni et en Suisse (80 %) et *a fortiori* en Suède (90 %), mais nettement plus avantageux qu'en Allemagne (60 %, mais sur une assiette en réalité différente, voir encadré ci-après).

Il est remarquable que le système français soit l'un des rares à « immuniser » complètement les bas salaires contre la perte de revenus résultant de l'activité partielle. Toutefois, selon une étude de la Dares réalisée pour la Cour, le supplément d'indemnisation des salariés à bas salaire permis par le plancher ne représente que 2 % du total des sommes versées.

En ce qui concerne le reste à charge pour l'entreprise, le taux de prise en charge de 100 % observé en France est également assez répandu (c'est le cas en Allemagne et en Italie), mais le plafond de cette prise en charge, à 4,5 Smic, est l'un des plus élevés parmi les pays comparables, rendant le système français particulièrement attractif pour les entreprises.

[39] Il importe de préciser que les données allemandes cumulent le coût de l'indemnité versée aux entreprises et le coût de la compensation des cotisations aux régimes de protection sociale, pour lesquelles l'Agence fédérale pour l'emploi s'est substituée, sur son budget, aux entreprises pour le versement. Ce second coût n'a donc pas d'équivalent en France où l'impact des moindres recettes de cotisation est directement porté par les organismes de sécurité sociale.

Tableau n° 4 : reste à charge dans quelques pays comparables

Pays	**Évaluation du reste à charge pour l'employeur au 1er juin 2020**
Allemagne	0 % sous un plafond mensuel de 2891,65 € ou 2 748,64 € par mois selon les Länder
France	0 % sous un plafond mensuel de 4,5 Smic
Autriche	10 % à 20 %
Danemark	25 % sous un plafond mensuel équivalent à 3 000 € et 10 % pour les contrats de travail sans salaire fixe
Espagne	De 0 % pour les indépendants, artisans et TPE à 25 % pour les entreprises de plus de 50 salariés
Italie	0 % sous un plafond de 1 400 €

Source : communication des Gouvernements concernés

Au vu de ces comparaisons, un plafond plus faible aurait sans doute pu être retenu, les entreprises se séparant de toutes façons rarement des salariés de niveau de rémunération élevé. Selon l'étude réalisée par la Dares pour la Cour, si le plafond avait été placé à 3 fois le Smic plutôt que 4,5 fois le Smic, l'économie induite aurait été de moins de 2 % de la dépense totale d'activité partielle du premier confinement, soit tout de même 300 M€ pour la période allant de mars à mai 2020.

Il est possible que, s'il avait pu prévoir la durée de la crise, le Gouvernement aurait choisi de retenir un système d'indemnisation impliquant pour les entreprises et les salariés un reste à charge plus important. Le recul manque toutefois encore pour évaluer si un système moins favorable pour les entreprises aurait suffi à préserver l'emploi, étant entendu qu'un système moins favorable pour les salariés aurait eu un effet dépressif sur la demande. Si celui-ci n'avait pas été compensé par une mobilisation de l'épargne accumulée pendant la période, il aurait sans doute dû être corrigé par des mesures supplémentaires en faveur des ménages.

Il est à noter que les distinctions entre salaire brut et net et l'interaction des indemnités d'activité partielle et du système fiscal et social incitent à la prudence dans les comparaisons, comme en témoigne l'examen plus précis du système allemand.

Les difficultés de comparaison des dispositifs d'activité partielle selon les pays : l'exemple de l'Allemagne

En Allemagne, l'indemnité servie aux salariés représente 60 % du salaire net d'impôts sur le revenu (67 % pour les personnes avec enfants) ; elle passe à partir du quatrième mois à 70 %, puis 80 % (respectivement 77 % et 87 %). Elles sont imposables au droit commun en France, où, du fait de la progressivité de l'impôt, le taux de remplacement du revenu salarial antérieur après impôt tend à croître avec le salaire. Enfin, le montant de 70 % du salaire brut mentionné pour la France ne tient pas compte de la CSG au taux de 6,2 % et de la CRDS au taux de 0,5 %.

Ainsi, un salarié sans enfant à 100 % en activité partielle depuis moins de 4 mois avec un salaire mensuel brut de 2 000 €, perçoit, après impôt, 60 % de son revenu après impôt antérieur en Allemagne, contre 84 % en France. Pour un salaire mensuel de 4 000 € bruts, le salarié allemand bénéficie du même taux de remplacement (60 %) de son revenu antérieur après impôt, tandis que le salarié français perçoit 92,5 % de celui-ci du fait de la progressivité.

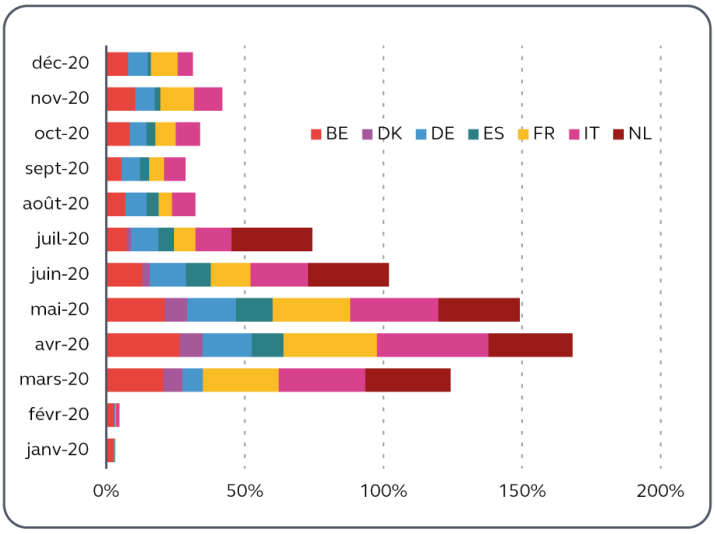
c) Des écarts dans les taux de recours liés à de multiples facteurs

Le Royaume-Uni a été de loin le plus gros utilisateur de l'activité partielle, avec 5,4 millions de salariés concernés en moyenne sur 2020 contre 3,7 millions en France, pour une population active légèrement supérieure.

A l'inverse, selon les données mensuelles publiées par la Cour des comptes allemande, en Allemagne, le taux de recours y a été particulièrement faible : le nombre de salariés concernés par le dispositif outre-Rhin a été de 2,6 millions en mars 2020, 6 millions en avril, 5,7 millions en mai, 4,4 millions en juin, 3,3 millions en juillet et 2,6 millions en août. Au plus fort de la crise, ce sont donc seulement 15 % des salariés qui ont été concernés, soit un taux deux à trois fois moindre qu'en France. Par la suite, le recours au régime allemand a décru un peu moins rapidement que le recours au régime français.

Comme le montre le graphique ci-après, la France a fait partie des pays où la proportion d'emplois pris en charge sur fonds publics a été parmi les plus élevées lors des phases aigues de la crise (printemps et automne 2020), mais plus mesurée de juillet à octobre.

Graphique n° 5 : proportion d'emplois pris en charge sur fonds publics, évolution au cours de l'année 2020



Source : Eurostat. Lecture : pour chaque mois, la barre horizontale de couleur pour chaque pays a pour longueur la part en points de pourcentage de ses emplois financés par l'État. BE (Belgique), DK (Danemark), DE (Allemagne), ES (Espagne), FR (France), IT (Italie), NL (Pays- Bas)

Il est tentant de chercher des explications de ces écarts dans le caractère plus ou moins protecteur pour les salariés, ou attractif pour les entreprises, des régimes concernés.

Le tableau ci-après, issu d'une étude de l'Unédic, rapproche la part de la population couverte par l'activité partielle lors du premier confinement, des caractéristiques financières du dispositif.

Tableau n° 5 : niveau comparé du recours à l'activité partielle d'urgence et niveau de l'indemnisation

Pays	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	R-U	Suède	Suisse
Population couverte	18 %	23 %	17 %	30 %	37 %	25 %	10 %	33 %
% du salaire brut	60 %*	70 %	70 %	70 %	80 %	80 %	90 %	80 %
Plafond / salaire médian[40]	150 %	140 %	89 %	262 %	81 %	99 %	199 %	198 %

*Source : Unédic. *Pour l'Allemagne, le taux de 60 % s'appliquent en réalité à un salaire net d'impôts*

[40] Salaire tel que la moitié des salariés de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus.

Il apparaît que, si certains pays avec un régime généreux ont connu des taux de recours élevés, des pays avec un régime tout aussi favorable (Suède) ont connu un taux de recours bien moindre. C'est que le niveau des restrictions à l'activité imposé par les pouvoirs publics, en particulier lors du pic de la crise sanitaire, et la perception du niveau de risque par les populations, ont certainement été un facteur d'explication déterminant dans les différences de taux de recours.

2 - Des indices indéniables d'effets pervers pour des montants mesurés au regard du total des versements

La littérature économique a identifié de longue date différents effets pervers possibles des régimes d'activité partielle :

- effets d'aubaine, lorsque des entreprises qui pourraient poursuivre leur activité préfèrent opter pour l'activité partielle ;
- montants versés sans effet sur l'emploi, lorsque les entreprises soutenues doivent finalement fermer malgré l'aide reçue ;
- effets de retard de l'adaptation des structures productives, lorsque des entreprises ou des secteurs structurellement non viables ou insuffisamment concurrentiels sont maintenus artificiellement en vie, retardant l'adaptation du tissu productif et des compétences de la main-d'œuvre.

S'agissant de l'effet d'aubaine, dans le cadre d'échanges avec la Cour, France Stratégie a croisé les données de recours à l'activité partielle avec des données de déclaration de TVA permettant d'approcher l'évolution du chiffre d'affaires des entreprises. Il a ainsi été possible d'identifier les entreprises pour lesquelles le chiffre d'affaires de mars à mai 2020 est en progression par rapport au chiffre d'affaires de la même période en 2019 d'une valeur supérieure à 2 %.

Sur environ 1 million d'entreprises bénéficiaires, environ 78 000 entreprises ont sollicité cette aide, alors qu'elles connaissaient une hausse sensible de ce chiffre d'affaires. Il est rappelé que les textes applicables prévoient que l'entreprise doit être « contrainte » de réduire son activité pour bénéficier de l'activité partielle. On peut donc estimer qu'environ 8 % des entreprises ont recouru à l'activité partielle alors même que leur chiffre d'affaires augmentait sur la période[41].

[41] L'augmentation du chiffre d'affaires ne suffit pas à attester d'une absence de contrainte à réduire l'activité, mais constitue un indice sérieux qui demanderait à être complété par l'analyse d'autres paramètres.

Les deux tiers des entreprises concernées appartiennent à trois secteurs : FZ-Construction (27 %), GZ-Commerce (16 %), MN-Activités scientifiques, services administratifs et de soutien (22 %).

Dans le secteur de la construction, ce sont ainsi un près de 250 000 salariés appartenant à environ 21 000 entreprises qui se trouvent dans cette situation. Pour un peu plus de 50 000 d'entre eux, leur entreprise a même recouru à l'activité partielle pour plus de 30 % de sa masse salariale. Dans le secteur des activités scientifiques et des services administratifs et de soutien, ce sont plus de 17 000 entreprises qui sont concernées.

La légitimité du versement des indemnités au profit de telles entreprises est problématique. Deux pistes d'action peuvent être suggérées à cet égard :

- inciter par une campagne de communication générale ou ciblée les entreprises qui n'auraient pas eu véritablement besoin de l'activité partielle à la reverser spontanément ; des cas se sont déjà produits en ce sens et le Royaume-Uni a développé cette approche avec succès[42] ;
- croiser les données nécessaires pour réaliser de nouveaux contrôles *a posteriori* ciblés sur cette problématique (voir *infra*).

En second lieu, s'agissant des sommes versées à des entreprises non viables, l'ASP, qui est en mesure d'interroger une base de données recensant les entreprises dans cette situation afin de diriger correctement ses paiements, a croisé *a posteriori* les fichiers des entreprises bénéficiaires de l'activité partielle avec celui des entreprises en procédure collective, à la demande de la Cour. Selon ces données, au début du mois de décembre, des paiements à hauteur de 138 M€ ont été effectués à des entreprises qui, en décembre 2020, étaient entrées en procédure judiciaire, dont 23 M€ pour des entreprises en sauvegarde, 57 M€ en redressement, 58 M€ en liquidation.

Même si la vague des procédures n'est pas terminée, ces montants apparaissent à ce stade relativement faibles par rapport aux sommes versées (de l'ordre de 0,6 %). Cet effet n'est donc pas de nature à remettre en cause le mode opératoire suivi, d'autant qu'il n'est pas possible de déterminer *ex ante* les entreprises vouées à entrer en procédure collective.

[42] Selon *Planet Labor*, en mars 2021, 3 777 entreprises ont volontairement rendu une partie des fonds débloqués par le Gouvernement dans le cadre du *Coronavirus Job Retention Scheme*. Ces employeurs ont réalisé après coup qu'ils avaient été moins affectés par la pandémie que prévu et n'avaient donc pas besoin de ces aides. La somme restituée s'élèverait à plus de 760 M£ (874 M€). Ces restitutions « volontaires » entrent toutefois dans le cadre d'une politique de contrôle où les entreprises ont été individuellement contactées.

Dans le même ordre d'idées, la Cour s'est intéressée aux montants perçus par des entreprises ayant annoncé qu'elles envisageaient un plan de sauvegarde de l'emploi. La DGEFP tient en effet à jour un tableau des annonces en la matière. Les entreprises présentes dans ce recensement, qui représentent moins de 0,1% des entreprises bénéficiaires de l'activité partielle, ont perçu ensemble 876 M€ à ce titre à début décembre 2020. Ces montants n'ont pas été distribués en pure perte pour autant, puisqu'ils permettront peut-être de sauvegarder l'entreprise malgré des suppressions d'emplois, et de réduire l'ampleur de celles-ci.

S'agissant de l'effet dommageable sur l'adaptation du tissu productif, il ne peut être évalué à ce stade, mais il est évident qu'il sera d'autant plus fort que le dispositif est prolongé dans le temps au gré de l'évolution de la situation sanitaire.

B - Un encouragement à la formation plus opportuniste que susceptible de conjurer les effets de la crise

L'ouverture d'un recours au FNE-Formation a pu apparaître comme une manière de préserver l'employabilité des personnes placées en activité partielle. La circulaire du 9 avril 2020 souligne ainsi que « le dispositif FNE-Formation est renforcé pour soutenir les démarches en faveur du développement des compétences, qui seront au cœur de la relance dans l'après-crise ».

1 - Un recours au FNE-Formation en ligne avec les prévisions mais très inférieur à celui de l'activité partielle

Sur le plan budgétaire, les prévisions pour 2020 établies par la DGEFP fin octobre évaluaient la dépense à 468 M€, soit un montant un peu inférieur à l'enveloppe annoncée (500 M€).

Au 31 décembre 2020, selon la DGEFP[43], 205 000 dossiers de formation ont été reçus des entreprises qui ont placé 437 000 salariés en formation pour un total de plus de 7,6 millions d'heures de formation. Le budget conventionné s'élève à un peu plus de 334 M€, dont 297 M€ engagés, soit un niveau inférieur aux prévisions établies en cours de gestion (fin octobre, notamment). Le nombre d'entreprises et de salariés ayant sollicité le FNE-Formation ne saurait être comparé à celui, hors norme, des bénéficiaires de l'activité partielle.

[43] Données 2020 actualisées au 31 janvier 2021.

Dans les faits, plusieurs contraintes destinées à prévenir les effets d'aubaine et les abus s'opposaient à ce que le dispositif puisse améliorer substantiellement les compétences des salariés.

Une limite en montant a été posée (1 500 € TTC par bénéficiaire), au-delà de laquelle une instruction approfondie et potentiellement dissuasive interviendrait, conduisant en pratique à des formations courtes (18,4 heures en moyenne). Si cette durée est comparable à celle observée dans les formations financées plus généralement sur fonds publics, un dispositif de réponse à une crise aurait pu privilégier un investissement plus intensif. En tout état de cause, le contexte de grande incertitude ne permettait pas à la plupart des entreprises et à leurs salariés de véritablement anticiper l'avenir et *a fortiori* de s'y préparer. Enfin, l'offre a dans un premier temps été limitée aux formations à distance par la force des choses, moins souvent certifiantes. Lors de la phase de déconfinement, les organismes de formation ont pu reprendre leur activité en présentiel, mais ceci a coïncidé avec la reprise d'activité pour nombre des salariés potentiellement concernés, qui devenaient ainsi moins disponibles.

Une analyse effectuée par la Cour sur un grand nombre de formations (116 000)[44] fait ressortir un coût horaire moyen de 54 €.

2 - Un système utilisé bien au-delà des secteurs les plus fragilisés

Trois Opco, Akto (services à forte intensité de main-d'œuvre), Atlas (services financiers et conseil) et Opco 2i (inter-industrie) représentent à eux seuls les trois quarts des montants engagés au 31 décembre 2020. Au-delà des Opco de rattachement, si l'on examine les secteurs d'activité des entreprises ayant mobilisé le dispositif, il apparaît que six secteurs d'activité concentrent à eux seuls 62 % des montants mobilisés :

Tableau n° 6 : principaux secteurs d'activité utilisateurs du FNE-formation au 31 décembre 2020

Secteur d'activité	**Part dans le total**
Services administratifs et de soutien	14,4 %
Hébergement et restauration	13,7 %
Activités juridiques, comptables, de gestion	11,8 %
Commerce	9,1 %
Transports et entreposage	7,4 %
Activités informatiques et services d'information	6,0 %

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP établies sur la base du nombre de dossiers de formation gérés par les Opco

[44] Analyse portant sur des données provenant des Opco arrêtées au 31 octobre 2020.

Si l'on retrouve parmi eux des secteurs très atteints par la crise, et parfois durablement (transports, hébergement-restauration, commerce), plus de la moitié de ces montants a en réalité été mobilisée dans des entreprises d'activité tertiaire potentiellement moins fragilisées, et pour lesquelles le télétravail était relativement aisé à mettre en place (activités informatiques, juridiques, comptables, administratives).

Dans ces secteurs, il n'est pas exclu que la mesure ait déclenché une forme d'effet d'aubaine consistant à proposer aux salariés, aux frais de l'État, des formations ne présentant pas nécessairement le caractère décisif qui aurait justifié leur prise en charge à 100 %.

En ramenant le nombre de salariés bénéficiaires du dispositif, à la population éligible (celle des entreprises recourant à l'activité partielle), on obtient un taux de recours voisin de 1,5 %. Les secteurs dans lesquels ce taux est le plus élevé ont encore été ceux des activités scientifiques et techniques, de l'information et de la communication, mais aussi de l'industrie (donc davantage dans le cœur de cible), avec 5,1 % dans la métallurgie et un maximum de 8,5 % d'entreprises utilisatrices pour la fabrication de matériels de transport.

3 - Des formations insuffisamment ciblées

À partir des données provenant des Opco arrêtées au 31 octobre 2020, la Cour a tenté d'identifier quelques données qualitatives relatives aux formations assurées dans le cadre du FNE-Formation.

Les formations en langue, communication, dans une moindre mesure marketing, ou de type bureautique, plus facilement dispensées à distance, ont été très présentes. D'après l'estimation réalisée sur la base de leur libellé, elles représentent 36 % des formations suivies, mais 57,2 % au sein de l'Opco Atlas, 41 % pour l'Opco Constructys, et 41,3 % pour l'Opcommerce. Au total, sur les 269,5 M€ conventionnés à cette date, seuls 48 M€ ont financé des formations certifiantes[45], soit 17 %.

Les cadres représentent 35 % des bénéficiaires contre 18 % de la population active. Les employés sont également surreprésentés, mais un peu moins (39 % des bénéficiaires contre 27 % de la population). Ouvriers non qualifiés et qualifiés en représentent ensemble environ 12 % alors qu'ils représentent environ 20 % de cette population. La crise étant probablement appelée à peser davantage sur l'emploi non qualifié, le recours au FNE ne semble pas avoir été de nature à y faire face.

[45] Le FNE-Formation ne pouvait pas financer de formations obligatoires pour éviter les effets d'aubaine, ce qui a probablement limité les cas de formations certifiantes.

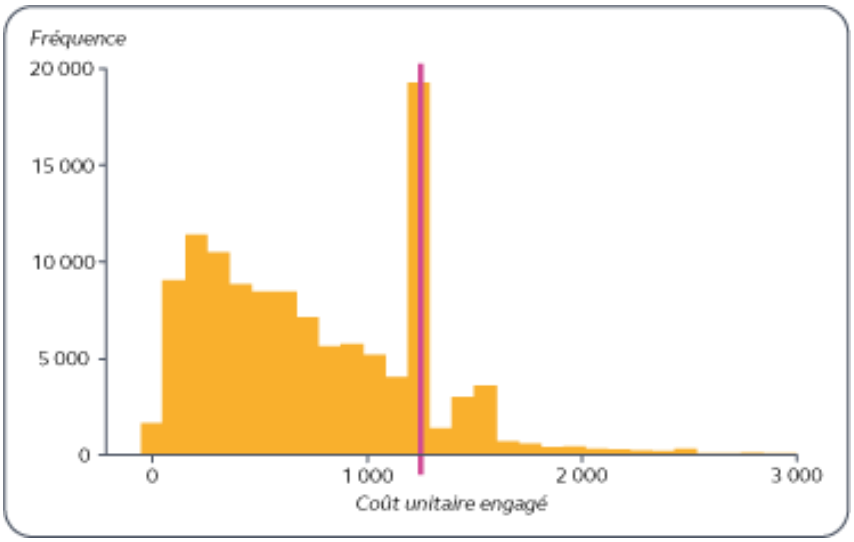
L'exemple des entreprises relevant de Constructys est particulièrement éclairant : alors que ce secteur est l'un des principaux employeurs de main-d'œuvre non qualifiée, les bénéficiaires de formation y ont été à 32 % des cadres et à 27 % des techniciens ou agents de maîtrise, mais seulement à 4 % des ouvriers non qualifiés.

Par ailleurs, si rien ne s'opposait à ce que les permittents et autres salariés en contrat précaire soient éligibles au dispositif, leur type de contrat limitait dans la pratique très fortement leur probabilité d'en bénéficier.

4 - Une optimisation du dispositif par les organismes de formation

À partir des mêmes données, le coût unitaire moyen par salarié des formations ressort à 815 €. Deux Opco se détachent nettement de cette moyenne dont sont proches la plupart des autres. Le coût maximal est ainsi observé à l'Opco Atlas, où il atteint 1 110 €, le plus faible, à l'Opco EP (entreprises de proximité), où il se limite à 480 €. L'examen de la base des paiements tous Opco confondus montre une concentration de la distribution juste avant le montant de 1 250 € HT, révélant une optimisation du dispositif par les participants pour éviter le déclenchement d'une instruction approfondie des dossiers.

Graphique n° 6 : distribution du coût par salarié des formations financées par le FNE-Formation



Source : Calculs de la Cour d'après données DGEFP au 31 octobre 2020

Il n’est pas exclu que les organismes de formation aient adapté leurs tarifs pour tirer le meilleur parti du dispositif et que les entreprises aient choisi dans le catalogue de ces organismes les formations les plus chères en-deçà du montant assurant un accord quasi-automatique. Cette pratique est décelable pratiquement dans tous les Opco.

Au total, l’ouverture du recours au FNE-Formation apparaît avoir relevé davantage du saupoudrage et de l’anecdote que d’une réelle politique de réponse à la crise, et avoir été marquée par des effets d’aubaine substantiels. Son objectif incident pouvait être de maintenir à flot l’écosystème des organismes de formation : de ce point de vue, celui-ci a enregistré, selon la Fédération de la formation professionnelle (FFP), une baisse de chiffre d’affaires de 70 % pendant le confinement, alors que seulement 10 % de son chiffre d’affaires provenait, avant crise, des formations à distance, témoignant d’une réelle capacité d’adaptation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Rendue plus attractive et d'un accès simplifié, l'activité partielle a été massivement utilisée par les entreprises. Au total, elle se révèle avoir été nettement plus coûteuse en France qu'en Allemagne en 2020, mais dans un contexte sanitaire qui n'est pas identique, et son coût, quoiqu'hors normes pour une politique publique de soutien à l'emploi, est en proportion comparable à celui observé dans d'autres pays européens.

Comme attendu, l'activité partielle a été davantage mobilisée dans les secteurs les plus touchés par la crise et dans les territoires dont l'économie est la plus tributaire de ces secteurs. Si une évaluation de son impact durable sur l'emploi est encore prématurée, et si son impact ne peut véritablement être isolé à ce stade de celui des autres aides aux entreprises, de premiers indices suggèrent que l'activité partielle a bien évité, ou à tout le moins différé, une partie de l'impact négatif de la crise sur l'emploi. Les effets pervers habituellement redoutés dans le cas d'une telle mesure paraissent, en première analyse, relativement circonscrits.

La prolongation des droits des chômeurs pendant la période de confinement était une mesure d'équité incontestable, mise en œuvre avec célérité par Pôle emploi. Elle ne concernait cependant pas les travailleurs indépendants. Le coût de la mesure d'« année blanche » pour les intermittents est très supérieur à celui du droit commun, dans une proportion que ne justifie pas toujours la particularité de leur secteur.

L'ouverture large du FNE-Formation pour financer la formation des salariés des entreprises recourant à l'activité partielle se révèle plus problématique. Si l'objectif était d'améliorer la qualification des salariés face à une évolution défavorable du marché du travail, les modalités ont surtout permis un saupoudrage de formations courtes sur un grand nombre de bénéficiaires. Les formations dispensées ne présentaient que marginalement un caractère qualifiant et ont largement profité aux salariés déjà les plus qualifiés, dans des secteurs d'activité comparativement moins menacés, au sein d'entreprises qui ont souvent optimisé leur recours au FNE-Formation en maximisant le coût des formations demandées.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *étudier, pour l'avenir, la baisse du plafond de prise en charge au titre de l'activité partielle des indemnités versées par les entreprises à leurs salariés à 3,5 ou 4 fois le Smic au lieu de 4,5 fois le Smic (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) ;*
2. *à partir des données recueillies par le comité d'évaluation des mesures d'urgence, définir un programme de travail partagé d'évaluation de l'impact des mesures dans le domaine du travail et de l'emploi, sous l'égide de France Stratégie (France Stratégie, Insee, ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'économie, des finances et de la relance) ;*
3. *mettre en place des dispositions permettant la restitution des allocations d'activité partielle perçues par les entreprises n'ayant pas enregistré de baisse de l'activité (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*

Chapitre III

Le contrôle, un enjeu majeur confronté à de nombreux obstacles

Dès le début de la crise, les premiers enjeux en termes de contrôle ont porté sur les conditions de travail des salariés dans les entreprises autorisées à ouvrir lors du premier confinement. L'objectif était de concilier le maintien d'une activité dans des conditions inédites avec le respect du droit du travail. Cette préoccupation s'est poursuivie en 2020 et au premier semestre 2021 avec l'édiction de protocoles sanitaires et la généralisation du travail à distance. L'action de la direction générale du travail et de l'inspection du travail dans ce cadre est rappelée en annexe n° 3.

Assez rapidement, les pouvoirs publics ont pris également conscience de l'enjeu de contrôle qui s'attachait au déploiement rapide et à grande échelle des dispositifs exceptionnels de soutien à l'emploi et la formation professionnelle, l'activité partielle eu égard aux montants en jeu et, dans une moindre mesure, le FNE-Formation.

Dans le domaine de l'activité partielle, une réelle mobilisation a permis de déployer dès la mi-2020 un plan de contrôle ambitieux, mais pas toujours correctement ciblé et confronté à de nombreux obstacles opérationnels (I). En ce qui concerne le FNE-Formation, le contrôle a pour l'essentiel été renvoyé à 2021, alors que la mise en œuvre par les Opco soulève quelques interrogations (II).

I - Des contrôles de l'activité partielle nombreux mais insuffisamment ciblés

A - Un dispositif de contrôle *a posteriori* conçu pour compenser la baisse du nombre de contrôles *a priori*

1 - La levée partielle des contrôles *a priori* pour accélérer le traitement des demandes d'activité partielle

Avant la crise, des contrôles étaient effectués à différents niveaux avant le versement d'indemnités d'activité partielle qui étaient alors en petit nombre. Les étapes normales d'instruction étaient les suivantes : l'employeur créée son compte sur le site de l'Agence de services et de paiement (ASP) ; il dépose une demande d'autorisation préalable (DAP) pour un effectif prévisionnel, sur la durée choisie et cette demande fait l'objet d'une instruction par les Direccte sous 15 jours ; dans le délai d'un an, l'employeur dépose ensuite pour chaque mois échu une demande d'indemnisation (DI) assortie d'une déclaration détaillée mentionnant pour chaque salarié effectivement concerné le taux horaire de rémunération et le nombre effectif des heures de placement en activité partielle, faisant elle-même l'objet d'un contrôle. L'ASP, après validation par les Direccte et diverses vérifications portant sur le bénéficiaire, assurait le paiement.

Afin de répondre à la volonté politique d'un traitement le plus rapide possible des dossiers déposés, une disposition du décret du n°2020-325 du 25 mars 2020 a réduit le délai d'instruction par les Direccte des déclarations d'autorisation préalable de placement en activité partielle de 15 jours à 48 heures, et un objectif de paiement des demandes d'indemnisation en 10 jours a été annoncé. Un traitement de masse automatisé (dit « *batch* ») après 48 heures a rapidement été mis en place, la validation manuelle des dossiers devenant matériellement impossible compte tenu de leur nombre.

Dès lors, face à l'afflux de demandes, l'ASP a été contrainte d'envoyer aux entreprises des coordonnées de connexion de manière automatisée, en renvoyant au moment du versement de l'allocation le contrôle de l'existence du numéro SIRET du demandeur[46].

[46] Un contrôle automatisé en la matière a pu être réintroduit au stade de la création du compte à partir du 15 mai 2020.

Surtout, dans le délai de 48 heures et dans le contexte d'un afflux de demandes, il n'était plus possible, pour des Direccte par ailleurs mobilisées pour informer les usagers, de vérifier pour tous les dossiers l'identité de l'entreprise et le bien-fondé de sa demande[47]. Dans ce contexte, les contrôles *a priori* ont été allégés dans les Direccte, de manière variable selon les conditions locales. Ils ont de toute façon été rendus impossibles dans les deux premières semaines du fait de difficultés d'accès au système d'information de l'activité partielle, qui était saturé.

Dans certaines Direccte (Île-de-France, où environ 15 % des demandes reçues pendant le confinement ont été contrôlées), en Corse, en Occitanie, un contrôle *a priori* des DAP a pu être en partie conservé, mais rarement documenté. Dans d'autres, il a été pratiquement abandonné (Bourgogne-Franche-Comté, Pays de la Loire).

C'est au cours du mois d'avril 2020 qu'a été conçue une campagne de contrôles *a posteriori* pour pallier cet allègement des contrôles *a priori*.

2 - Un plan de 50 000 contrôles imaginé dans l'urgence

L'instruction diffusée aux Direccte le 5 mai 2020 sur la politique de contrôle organise la répartition des tâches entre différentes entités au sein des Direccte. Le pôle 3E (entreprises, emploi et économie) est principalement chargé d'un premier contrôle sur pièces réalisé au sein des unités départementales avec l'appui de la mission régionale « mutations économiques ». Le pôle T (travail), constitué notamment des inspecteurs du travail dans les départements et des unités régionales spécialisées dans la lutte contre le travail illégal (Uracti), est chargé des contrôles sur pièces approfondis et sur place dans les cas de fraude supposée, sur signalement du pôle 3E ou sur signalement externe (par des représentants du personnel ou des salariés, par exemple).

Sur la base d'un objectif global de 50 000 contrôles correspondant à peu près à 5 % des dossiers, l'instruction définit la cible du nombre de contrôles à effectuer dans chaque région, calculée en fonction du nombre de demandes d'autorisation préalable de placement en activité partielle reçues début mai 2020 (ce qui se traduit, par exemple, par 1 600 contrôles attendus en Centre-Val de Loire et jusqu'à 10 200 en Île-de-France), à réaliser d'ici fin août. Dans le même temps, des renforts à hauteur de

[47] À titre d'exemple, dans les Hauts-de-France, l'unité départementale de la Somme qui a examiné 71 demandes d'autorisation préalable sur mars-avril 2019 avec un agent en a reçu 8 493 sur mars-avril 2020 pour deux agents affectés. L'unité départementale Nord-Lille qui en avait traité 40 en avril 2019 en a reçu 25 000 en avril 2020.

300 vacataires étaient annoncés. L'instruction fournit aussi dans son annexe n° 1 quelques types de fraude possibles. À ce stade, les risques liés à l'usurpation d'identité ne semblent pas pris en compte, l'accent étant mis sur le cumul entre activité partielle et télétravail dissimulé.

L'instruction est peu précise sur les modalités de ciblage des contrôles. Tout au plus mentionne-t-elle la nécessité de croiser une approche aléatoire et une approche par sélection du niveau de risque des dossiers, notamment au regard de secteurs, tels que la construction et les activités de conseil.

Les risques liés à l'usurpation d'identité, consécutifs à la levée partielle des contrôles *a priori*, qui auraient dû être anticipés, n'étaient pas mentionnés. Des acteurs tels que ceux mobilisés plus tardivement dans des contacts bilatéraux, s'ils avaient été impliqués dès le mois d'avril, auraient peut-être permis de disposer de conseils appréciables, notamment de la part de l'Acoss, des ministères économiques et financiers, et d'entités nationales de lutte contre la fraude organisée telles que l'OCLCTIC[48].

B - Une coordination réelle, une trop grande liberté de méthodes

1 - La mise en place d'une indispensable coordination avec l'ASP et au-delà

Une instance de pilotage nationale des contrôles a été instituée, (regroupant la DGEFP, la DGT, l'Acoss, l'ASP, l'Igas[49] et certaines Direccte) qui a tenu sa première réunion le 11 juin 2020 et s'est réunie ensuite mensuellement. Elle s'est accompagnée de multiples contacts bilatéraux. Cette coordination a été extrêmement utile d'emblée et tout au long de la déclinaison du plan de contrôle.

Les contours respectifs des contrôles relevant de l'ASP et des Direccte ont été cristallisés rapidement, dans des échanges en date du 12 mai et du 18 juin 2020. Schématiquement, il a été convenu que l'ASP se concentre sur le versement des allocations à un bénéficiaire légitime grâce à des contrôles relatifs aux coordonnées de paiement (auxquelles elle est seule à avoir accès), les Direccte contrôlant les autres aspects d'abus ou de fraude tenant à l'exactitude des données des déclarations.

[48] Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication.
[49] Inspection générale des affaires sociales.

L'ASP pouvait s'appuyer sur deux vérifications qu'elle effectue systématiquement, le contrôle de l'existence ou non d'une procédure judiciaire par croisement avec les données de la base Infolégale, afin de permettre le paiement au bon destinataire le cas échéant, et la vérification du numéro SIRET, ainsi que sur les contrôles opérés par son agent comptable au moment du paiement.

Elle avait aussi prévu de mettre en œuvre son propre plan de contrôle *a posteriori*, sur 3 000 dossiers sélectionnés en fonction d'une cotation de risque assise sur différents critères portant principalement sur l'identité du bénéficiaire, et sur les anomalies repérées par son agent comptable.

Bien qu'étroite, la coordination n'a pas toujours été optimale. Ainsi, au moment où l'ASP a mis en place son propre plan de contrôle, celui-ci a conduit aux blocages de nombreux comptes à titre conservatoire. Les Direccte ont dû faire face aux interrogations des entreprises concernées, sans avoir les éléments pour leur répondre. Parallèlement, l'ASP indiquait aux Direccte qu'il leur appartenait de faire les diligences nécessaires pour lever les blocages, perturbant ainsi leur propre plan de contrôle. Les échanges entre la DGEFP et les Direccte ont toutefois permis de construire les outils permettant de mutualiser l'information sur les contrôles menés des deux côtés et de résoudre ces difficultés, mais dans un délai jugé excessif sur le terrain.

2 - Une trop grande latitude laissée au réseau par la DGEFP

À la DGEFP, un pôle d'animation du plan de contrôle a été constitué pour organiser la mutualisation de l'information, notamment sur les types d'abus rencontrés, au moyen de messages et de conférences téléphoniques régulières, favoriser l'échange de bonnes pratiques et mettre à disposition des outils de formation et de visualisation des données et de ciblage.

Quelques schémas d'abus

L'emploi d'un taux horaire sans rapport avec la rémunération des mois précédents, un nombre d'heures à indemniser sans rapport avec le nombre d'heures réellement chômées et indemnisées aux salariés, le cumul de l'indemnité d'activité partielle avec les indemnités journalières, le cas d'un gérant non-salarié qui devient salarié avec production de faux bulletins de salaire, des listes de salariés identiques pour plusieurs entités juridiques différentes, etc. constituent différents cas de fraude potentielle.

Conformément au « droit à l'erreur », les services ont eu pour consigne de considérer comme une simple erreur tout trop-perçu pour lequel l'entreprise acceptait de procéder à un reversement, sauf dans le cas d'une tentative de tromperie manifestement intentionnelle.

Un pilotage réel a été déployé en ce qui concerne le suivi de l'avancée du plan, le partage d'information, la mise en place d'une gouvernance locale, mais il a été trop peu prescriptif en matière de méthodes et d'outils de ciblage. La cellule spécialisée a diffusé des kits de formation et coordonné la production d'outils informatiques perfectionnés de ciblage et de visualisation des données. Mais son positionnement s'est toutefois limité, le plus souvent, à celui d'une offre de services que les Direccte étaient libres ou non d'utiliser, sans doute en raison de la variété des situations des Direccte en termes d'effectif et de tissu local d'entreprises. Ceci a eu pour conséquence une grande hétérogénéité des pratiques.

3 - Une organisation et des modalités de contrôle hétérogènes selon les Direccte

Dans l'ensemble, les équipes n'ont été au complet qu'en juillet 2020, pour une échéance de réalisation du plan de contrôle à fin août qui n'a pas été modifiée. Une mobilisation exceptionnelle des agents a eu lieu pour former les vacataires et par le biais du redéploiement d'agents volontaires.

En termes d'organisation, la Direccte Île-de-France a privilégié une centralisation au niveau régional des tâches de premier niveau d'instruction, alors que les autres régions se sont principalement appuyées sur les unités départementales, souvent laissées très autonomes dans leurs méthodes.

Pour cibler les demandes à contrôler, certaines Direccte, par exemple en Occitanie, se sont reposées essentiellement sur des extractions transmises par la DGEFP recensant les dossiers dont l'enjeu financier était le plus important. D'autres ont développé leurs propres critères de sélection. Tel est le cas par exemple en Normandie, où la moitié des

dossiers a été sélectionnée par application de sept critères permettant d'évaluer le niveau de risque des dossiers, ou dans les Hauts-de-France, où des extractions régionales ont été réalisées sur la base de six critères. En Normandie, les critères locaux de sélection ont été croisés avec l'enjeu financier des dossiers. En Nouvelle-Aquitaine, une moitié des contrôles initiés a été fondée sur les montants en jeu, une autre sur un ciblage local au sein des entreprises dans différents secteurs (dont le BTP et l'industrie). Une part variable de contrôles a été effectuée de manière aléatoire.

C - Sur le terrain, des difficultés nombreuses

1 - Des outils arrivés tardivement par rapport aux objectifs de contrôle

Les outils mis à disposition des Direccte par la DGEFP ont été, dans un premier temps, des extractions du SI APART réalisées informatiquement au niveau central. En effet, si les Direccte ont obtenu rapidement, *via* l'ASP, des possibilités de connexion à ce système permettant d'examiner la situation d'une entreprise donnée, elles ne disposaient pas d'outils permettant de requêter, selon divers critères, le million de lignes que contient celle-ci.

La cellule de pilotage a également diffusé, à partir du 20 mai 2020, des relevés d'anomalies envoyées par l'ASP au regard de ses propres contrôles. Pour autant, les deux outils les plus importants sont arrivés tardivement par rapport au calendrier établi pour la conduite des contrôles. Ainsi, le 6 août a été mise à disposition une première version d'un outil de visualisation « Dataviz », permettant une extraction et une visualisation commode des données du SI APART, et le 14 août, l'envoi du fichier lié à l'outil Dataviz résultant de l'application de 11 tests d'anomalie réalisés avec la direction interministérielle du numérique (Dinum) et la direction ministérielle (DNUM).

Ce système permettait de détecter des entreprises présentant une anomalie au regard d'un ou plusieurs de ces critères prédéfinis. Mais il ne fournissait toujours pas de moyen ni de méthode pour « coter » les dossiers en fonction d'un niveau de risque, ce qui réduisait son intérêt immédiat pour les Direccte. À peu près au même moment, l'Acoss a remis à la DGT un fichier de 60 000 lignes de situations à risque identifiées par trois tests effectués sur les DSN.

La question du croisement avec les données de la DSN

Quoique bienvenue, la coopération avec l'Acoss s'avère en-deçà de ce qui aurait pu être mis en œuvre. Les Direccte n'ont pas d'accès étendu à la base des données issues de la DSN, permettant un croisement systématique de données, mais seulement l'accès, pour certains agents, à des données d'effectif pour une entreprise donnée. L'ASP n'a pas du tout accès à cette base pour le contrôle de l'activité partielle (comme pour les autres dispositifs mis en œuvre). Des coopérations régionales précoces ont bien eu lieu localement comme en Île-de-France, où la Direccte a pu récupérer très largement des données issues de la DSN pour l'aider à réaliser un premier ciblage. Dans les Hauts-de-France, une coopération locale a également pu voir le jour. Mais il a été décidé, pour harmoniser les procédures, de suspendre ces initiatives et de réaliser une seule série commune de tests sur l'ensemble du territoire.

De l'avis de toutes les parties prenantes au contrôle sur le terrain, rencontrées par la Cour, et de l'avis de l'Acoss elle-même, un croisement du SI APART avec la base de données des DSN aurait été un outil incomparablement plus puissant pour cibler d'emblée les contrôles des pôles 3E et permettre aux pôles T de réaliser eux-mêmes certaines investigations. Les éventuelles difficultés juridiques à cette articulation n'ont pas été précisément identifiées ; et le cas échéant, le contexte de crise aurait pu permettre de les surmonter. Les travaux pour un tel croisement sont encore en cours. La crise doit être l'occasion de réexaminer durablement les conditions d'ouverture de la DSN aux services de contrôle.

À titre d'exemple, d'après des travaux réalisés par France Stratégie pour la Cour, un nombre significatif d'entreprises a déclaré, de mars à mai 2020, un effectif en activité partielle supérieur à son effectif moyen des premier et second trimestre 2020, avec un écart de plus de 10 %. Il s'agit, selon les mois, de 3 à 4 % des déclarants, soit entre 40 000 et 70 000 entreprises entre mars et mai 2020. Un tel résultat montre l'intérêt de ce type de croisements et le champ encore ouvert pour approfondir les contrôles, même si, dans certains cas, l'écart peut être justifié par certaines différences de périmètre.

D'autres pistes de recherche de situations à risque pourraient encore être exploitées. Par exemple, la législation impose qu'au moins douze jours de congés soient pris par les salariés en juillet ou en août, congés qui, pour des salariés en activité partielle, doivent être payés intégralement par l'employeur. Or, des extractions réalisées par la Cour montrent que sur les 70 000 entreprises qui, à mi-janvier 2021, avaient déposé des demandes d'indemnisation pour juin, juillet et août, 30 % d'entre elles ont demandé un montant de prise en charge d'heures indemnisées inchangé d'un mois sur l'autre, ce qui est peu vraisemblable.

Quoi qu'il en soit, à la date d'arrivée de ces outils, compte tenu de l'échéance à fin août qui leur avait été fixée, les équipes avaient en réalité déjà choisi la plupart de leurs cibles de contrôle, selon les modalités souvent plus frustes évoquées ci-avant. Ainsi, au 10 août 2020, près de 44 000 contrôles avaient déjà été ouverts, soit 88 % de l'objectif. S'il n'était guère possible d'accélérer la mise à disposition des outils, le calendrier des contrôles à réaliser aurait dû être décalé en conséquence.

En ce qui concerne l'ASP, outre la question de l'accès à la DSN, l'absence de fondement légal permettant un accès aux données de Ficoba, fichier national qui liste tous les comptes bancaires ouverts en France, a empêché la mise en place rapide d'un outil approprié à la lutte contre les fraudes à l'usurpation d'identité dans les délais adaptés. Certes, l'accès à ce fichier de la Banque de France n'est pas anodin et réclame une intervention de niveau législatif. Mais il a fallu attendre une réunion de niveau ministériel en septembre, dans un contexte de pression médiatique sur le sujet, pour prévoir que l'ASP dispose de ces données (sans que celle-ci ne soit en cause dans ce délai). Ceci n'a été concrétisé que dans le projet de loi de finances pour 2021.

La date d'obtention de certains outils aurait aussi pu être plus précoce si la survenue inévitable de schémas d'escroquerie avait été mieux anticipée.

2 - Une déclinaison des contrôles perturbée par la découverte de schémas d'escroquerie

a) Des escroqueries à grande échelle

À partir de la mi-juin 2020, les modalités de contrôle *a posteriori*, qui commençaient tout juste à se cristalliser avec l'arrivée des renforts, ont été perturbées par la découverte d'un schéma de fraude inattendu. La Direccte Occitanie, qui continuait à réaliser en parallèle des contrôles *a priori*, a, la première, réalisé que des adresses électroniques d'entreprises nouvellement créées et demandant à bénéficier de l'activité partielle revenaient de manière répétée, avec une extension de type « @courrier-professionnel.com » (d'autres extensions suspectes ayant été identifiées par la suite). Les enquêtes ont permis de constater qu'il s'agissait d'entreprises créées avec pour seul but de bénéficier de versements au titre de l'activité partielle sur la base d'une fausse déclaration d'horaires et d'effectifs.

Le mode opératoire s'est répété de manière systématique avec des adresses électroniques similaires, à grande échelle. Une variante de ce schéma a consisté dans l'usurpation d'identité d'entreprises existantes. Des réseaux d'escrocs très organisés, bénéficiant parfois d'entreprises coquilles « dormantes », les ont réactivées.

La DGEFP a immédiatement réagi, mutualisé l'information dans les Direccte et avec l'ASP, et organisé une riposte qui a consisté à rétablir une recherche *a priori* de dossiers suspects dans l'examen des demandes d'autorisation préalable dans les Direccte. En effet, le contrôle *a posteriori* ne permettrait le plus souvent pas de récupérer les fonds, rapidement transférés à l'étranger dans des pays aux juridictions peu coopératives.

Une coordination entre les Direccte, l'ASP (qui a déposé une première plainte dès le 26 juin) et le Parquet a été mise sur pied pour centraliser les signalements liés à ce type de fraudes dans la mesure où ils pouvaient être jugés connexes. Plusieurs centaines de signalements ont été effectués au Procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, par l'ASP ou par les Direccte, dont une cinquantaine pour la seule Direccte Île-de-France.

b) Une situation non anticipée qui a perturbé le déploiement du plan

Si cette réactivité initiale doit être saluée, une certaine confusion des priorités a été constatée durant quelques semaines, les Direccte devant simultanément déployer le plan de contrôle *a posteriori* prévu, et réintroduire temporairement une forme de contrôle *a priori* sans nécessairement disposer davantage d'outils pour le cibler ni de délais accrus pour le mener[50].

Cependant, en cohérence avec sa spécialisation sur les contrôles liés à la bonne identification du bénéficiaire, l'ASP a progressivement centralisé ces nouveaux contrôles fondés sur la recherche de coordonnées professionnelles suspectes, là où des effectifs mobilisés à la hâte dans les Direccte s'épuisaient[51]. Différentes directions régionales de l'ASP, ainsi que le siège, ont été mobilisés, sans renfort autre que 10 ETP arrivés en septembre 2020.

---

[50] C'est dans ce contexte que, ponctuellement, les agents de certaines Direccte ont entrepris de contrôler les demandes d'indemnisation avec l'idée que certaines demandes d'autorisation préalable frauduleuses avaient déjà été acceptées sans contrôle, et que, dès lors, le seul moyen d'empêcher le versement puis la disparition des fonds était de lancer un contrôle des demandes d'indemnisation. L'absence d'outils de ciblage et le grand nombre des demandes d'indemnisation rendait cette tâche impossible, conduisant certains agents à s'ouvrir de leur désarroi aux responsables syndicaux qui l'ont relayé dans la presse.

[51] Repérage des demandes présentant une analogie avec les demandes déjà identifiées comme relevant d'une fraude au regard de l'adresse IP ou du domaine de messagerie utilisé, procédures de blocage/déblocage/rappel des fonds.

Mais l'ASP a dû pour l'essentiel reporter à l'automne le déploiement de ses contrôles *a posteriori*, qui n'ont dès lors pas été inclus dans l'objectif de 50 000 contrôles comme prévu initialement. Deux premières vagues de dossiers ont été affectées aux directions régionales pour contrôle approfondi, les 24 juillet et 9 novembre 2020, mais la recherche ciblée des cas suspects par *scoring* sur la base d'un « puits de données[52] » n'a été rendu opérationnelle que mi-octobre 2020.

c) Des mesures correctives tardives et limitées

Ce n'est que le 22 septembre qu'un courrier du DGEFP aux Direccte a annoncé, à compter du 1er octobre, le retour à un délai de 15 jours pour l'examen *a priori* des demandes par modification du décret concerné. Par ailleurs, les paiements afférents à des comptes créés tardivement, à partir du 22 juin 2020 (fin de l'état d'urgence sanitaire), et jusqu'au 4 septembre 2020, seraient bloqués et ne seraient levés qu'après investigation.

Or, cette mesure aurait pu être prise de manière plus précoce, passée la première vague d'immatriculations et de traitement. Le délai de contrôle *a priori* aurait dû être rallongé, par exemple dès le déconfinement, et, en tout état de cause, dès la découverte de fraudes organisées, même si, compte tenu d'un flux toujours soutenu de demandes, une revue exhaustive des dossiers n'aurait de toute façon pas été possible.

3 - Le contrôle du taux de prise en charge, un risque d'erreur généralisé

Plusieurs handicaps affectent le contrôle du taux d'indemnisation de l'activité partielle, modulé depuis le 1er juin 2020 entre 60 %, dans le cas général, et 70 %, pour certains secteurs et entreprises vulnérables. D'une part, ce taux est choisi par les entreprises sans faire l'objet d'une vérification *a priori*. D'autre part, pour les entreprises qui n'ont droit à l'activité partielle au taux de 70 % que si elles respectent une condition de baisse de chiffre d'affaires, cette information n'est pas renseignée dans les systèmes.

Certaines données laissent pourtant supposer un taux élevé d'erreurs ou de fraude sur le niveau de ce taux. Selon les travaux de la Cour, par exemple, dans le secteur de la construction, 23 % des entreprises ont demandé à bénéficier du taux de 70 %, pour un montant versé de 25 M€, alors que, *a priori*, aucune entreprise du secteur n'est éligible. De même, dans le secteur MN « activités scientifiques et techniques », 33 % des entreprises sont dans cette situation, pour un montant de 150 M€.

[52] L'ASP a entamé la constitution d'un « puits de données » permettant une exploitation de toutes les données utiles aux fins de détection de la fraude, dans lequel elle espère ajouter au fur et à mesure des données nouvelles, telles que les comptes Ficoba - Fichier national des comptes bancaires et assimilés.

Cette difficulté a aussi été identifiée par des travaux de la Dares. La DGEFP a donc demandé au réseau des Direccte de contrôler plus particulièrement *a posteriori* le niveau de ce taux dans certains secteurs où il ne peut en principe être de 70 %. Un échantillon d'entreprises suspectées de fraude ou d'erreur dans les secteurs non éligibles de la construction, des activités financières et d'assurance, de l'administration publique et de la santé /action sociale, a ainsi été réalisé et distribué dans les Direccte.

Au 11 janvier 2021 et après consolidation des résultats des contrôles de onze Direccte portant sur 1 090 demandes d'indemnisation, il ressort de cette enquête que 87 % des entreprises contrôlées ont eu un usage erroné du taux d'allocation.

4 - L'impossible contrôle du cumul entre télétravail et activité partielle

Un contrôle dans ce domaine était indispensable pour assurer la légitimité du dispositif dans l'opinion, au regard de cas d'abus potentiel largement médiatisés, mais il a mobilisé des forces importantes pour des résultats limités. Tous les responsables opérationnels rencontrés ont fait part des difficultés pratiquement insurmontables à mettre en œuvre de tels contrôles, qui ne peuvent être réalisés que par l'inspection du travail, car ils exigent des pouvoirs étendus de communication de données, telles que les logs informatiques des postes de travail des salariés.

Si les Direccte ont bien réalisé un certain nombre de contrôles dans ce domaine, sur signalement le plus souvent (des organisations syndicales, notamment), avec l'aide de guides volumineux réalisés et mis à jour par la DGT, et avec l'aide de la DNUM, elles se sont heurtées à différents obstacles.

Dans certaines Direccte, la culture du contrôle est peu portée sur la recherche d'une fraude à une indemnité, mais plutôt sur la défense du salarié. Plus fondamentalement, accéder aux preuves permettant d'établir les faits se révèle très difficile. Certes, un salarié en activité partielle, travaillant de chez lui à distance pour son entreprise, en laissera la trace sur des applicatifs de l'entreprise ou sur sa messagerie électronique. Mais celles-ci sont d'autant plus difficiles à collecter que l'entreprise n'a pas l'obligation de conserver ces données, que le salarié peut être en activité partielle seulement pour une partie de son temps, et donc utiliser les outils électroniques de l'entreprise en toute légalité pendant certaines heures, et qu'il peut utiliser sa messagerie personnelle, voire son ordinateur personnel, pour communiquer avec ses contacts professionnels.

Ainsi, en Île-de-France, l'Uracti, qui a conduit 1 740 contrôles au total, n'a pu en réaliser que 30 dans ce domaine, avec des résultats hétérogènes, quoique parfois importants. Dans un premier groupe de grande taille du secteur des télécommunications, l'enquête a concerné 827 salariés. *In fine*, une auto-régularisation a été opérée pour 30 salariés portant sur un montant de 162 000 €. Dans un second groupe, du secteur de la construction, juste après le début du contrôle, la société a procédé, en date du 6 août 2020, à une régularisation spontanée d'un montant total de plus de 900 000 €.

D - Des résultats partiels, difficiles à extrapoler

1 - Les résultats des contrôles dans les Direccte

Si l'on se réfère à l'objectif qui avait été fixé de 50 000 contrôles *a posteriori* à fin août, les données montrent, qu'à cette date, ce chiffre était tout juste atteint au niveau global. Quelques écarts étaient perceptibles entre Direccte, mais la plupart avait atteint près de 90 % de la cible de contrôle *a posteriori* qui leur avait été assignée.

Or, il s'agit en réalité du nombre de contrôles ouverts à cette date, et non de contrôles réalisés. Au 31 août 2020, seuls 37 % des contrôles avaient été clôturés, ce qui est peu compatible avec la communication ministérielle sur le sujet[53]. Le tableau ci-après décrit le déploiement du plan de contrôle et ses principales suites à la date du 4 janvier 2021.

[53] L'instruction était peu précise en la matière, mais la communication ministérielle suggère abusivement une cible atteinte en matière de contrôles achevés : « À ce jour, plus de 220 000 contrôles ont été menés *a priori* et plus de 50 000 contrôles menés *a posteriori* (après le versement de l'indemnisation) » (communiqué de presse conjoint d'Élisabeth Borne et d'Olivier Dussopt en date du 17 septembre 2020).

Tableau n° 7 : bilan des contrôles au 4 janvier 2021

Contrôles réalisés et suites données	Données au 4 janvier 2021	Proportion
Contrôles a posteriori	60 360	
Contrôles en cours initiés depuis le 25 mai	23 684	
dont contrôles sur la base de signalements	*1 616*	
Conclusion des contrôles a posteriori	37 379	100 %
Nombre de cas corrects	24 524	65,6 %
Recouvrement d'un trop perçu	9 167	24,5 %
Versement complémentaire	1 814	4,8 %
Suspicion de fraude	*1 874*	*5 %*
dont procédures pénales engagées	*988*	*4 %*
dont sanctions administratives	42	0,2 %
Contrôles a priori sur de nouvelles demandes [avenant à DAP, nouvelle DI]	489 340	
Contrôles a priori depuis le 25 mai 2020[54]	489 340	100 %
dont suspicion d'escroquerie	*11 905*	*2,4 %*
dont signalement article 40	*1 512*	*0,3 %*
Contrôles *a priori* donnant lieu à correction	100 425	20,5 %
correction favorable à l'entreprise	13 828	2,8 %
correction défavorable à l'entreprise	86 597	17,7 %

Source : DGEFP

Au 4 janvier 2021, seuls 62 % des contrôles avaient été clôturés, avec de fortes disparités entre régions. Ainsi, au 30 novembre 2020, seuls 22 % des contrôles ouverts en Île-de-France étaient clôturés. La clôture du premier plan est désormais envisagée pour la fin du premier semestre 2021.

Par ailleurs, selon le tableau ci-avant, sur environ 25 000 contrôles réalisés (soit environ 2,5 % des entreprises), un reversement était à opérer dans environ un cas sur quatre et une fraude était suspectée dans 5 % des cas. S'agissant des contrôles *a priori*, le taux de correction défavorable aux entreprises approche 18 %.

[54] Comme indiqué, si les contrôles *a posteriori* ont concrètement démarré autour du 25 mai dans les Direccte, des contrôles *a priori* avaient été réalisés avant cette date dans le délai de 48 heures, dans des proportions variables et qui n'ont pas fait l'objet d'un *reporting*.

Ces ratios varient évidemment d'une Direccte à l'autre en fonction de la qualité du ciblage et de la prévalence des fraudes et erreurs dans chaque région. Selon des données directement recueillies auprès des Direccte par la Cour, à la dernière date connue, à l'issue des contrôles *a posteriori*, la part de corrections en défaveur de l'entreprise a pu osciller entre un niveau voisin de 15 % (Corse, Normandie) à 33 % (Nouvelle-Aquitaine), voire 50 % (Île-de-France). Le taux de fraude suspectée varie quant à lui de 1-2 % (Grand Est, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur) à plus de 10 % (Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie). Pour les contrôles *a priori*, l'écart est encore plus flagrant : en Île-de-France et en Occitanie, ils conduisent à identifier un trop-versé dans plus de 80 % des cas, mais seulement dans moins de 10 % des cas en Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine et Grand Est.

Ces écarts montrent à quel point une mise en place coordonnée des meilleurs outils de ciblage aurait permis de maximiser l'efficacité des contrôles.

De plus, dans la plupart des Direccte, seule l'information sur le nombre de contrôles réalisés a été suivie, et non sur les montants contrôlés. De ce fait, et compte tenu par ailleurs des différences dans les méthodes de ciblage des Direccte, exposées ci-avant, les données ne permettent aucune extrapolation des résultats de nature à estimer le montant de la fraude (voir en annexe n° 7 les enjeux de l'estimation de l'ampleur des trop-versés et les raisons pour lesquelles celle-ci doit être intégrée dès la conception du plan de contrôle). En Île-de-France, les investigations menées à la demande de la Cour tendent à montrer qu'elle est au moins de l'ordre de 2 % des montants versés[55].

Les difficultés d'évaluation du montant de la fraude par extrapolation sur la base du résultat des contrôles.

L'évaluation du montant de la fraude se heurte à différents obstacles. Le premier est d'ordre conceptuel : la fraude implique une intentionnalité difficile à établir hors certains cas caractérisés ; dès lors, le résultat des contrôles est plutôt un montant de « trop perçu » ou de « non-conformité ». Le second est d'ordre technique : pour extrapoler le résultat de contrôles par sondages, ceux-ci doivent porter sur des échantillons représentatifs.

[55] En Île-de-France, sur un montant d'allocations contrôlé de 41 M€, 52 % de cette somme, soit 21,26 M€, feraient l'objet d'un ordre de reversement à l'ASP. Toujours en Île-de-France, les 100 plus gros dossiers de redressement déjà clôturés représentaient un enjeu de 11,8 M€ en demande d'indemnisation, quasiment intégralement redressé. Les fraudeurs concentraient leurs demandes autour d'une moyenne de 100 000 €.

Or, précisément, les plans de contrôle ont été conçus, à juste titre, pour cibler des dossiers sélectionnés pour leur niveau de risque élevé, non pas des échantillons représentatifs. Pour réaliser une extrapolation, il serait nécessaire d'avoir contrôlé aussi un certain nombre de dossiers présentant un profil moins risqué. Plus généralement, l'exigence de représentativité des échantillons emporte des contraintes sur la période sur laquelle les dossiers contrôlés sont sélectionnés, sur leur montant et leur répartition géographique, et doivent permettre de classer les dossiers par groupes de risque homogènes. Dans la mesure où ces conditions n'ont pas été prises en compte dès la conception du plan de contrôle, les résultats ne peuvent pas faire l'objet d'une extrapolation. L'annexe n°7 détaille davantage les enjeux correspondants.

Pour autant, compte tenu de l'enjeu, il apparaît nécessaire prolonger les campagnes de contrôle déjà réalisées par de nouveaux travaux, en prenant en compte dès la conception l'objectif d'une extrapolation des résultats.

La DGEFP décline actuellement une nouvelle stratégie de contrôle qui prendra le relais du premier plan. Le ministère du travail bénéficie de 300 ETP d'agents contractuels en 2021, mais seule une partie d'entre eux pourra être affectée à la poursuite des contrôles sur l'activité partielle. 105 d'entre eux seraient affectés à l'instruction des dossiers d'activité partielle, au contrôle de l'activité partielle et à l'accompagnement des PSE.

Cette stratégie devra veiller à réexaminer les aides accordées lors de la première vague, période critique en termes de volume et de risque, en exploitant les sources considérables d'anomalies déjà repérées, (telles que les 60 000 entreprises identifiées dans les tests de l'Acoss), les pistes mentionnées dans le présent rapport, et celles qui résulteraient de l'interfaçage étroit des données, provenant non seulement de l'Acoss, mais aussi de la MSA et de la Cnam (indemnités journalières, qui ne peuvent être cumulées avec les indemnités d'activité partielle pour un même salarié) ainsi que de la DGFiP (TVA). Si cette stratégie peut être déclinée en tenant compte des spécificités locales, elle ne saurait laisser aux Dreets autant de latitude que lors du premier plan de contrôle en ce qui concerne le ciblage des dossiers à risque, de manière à pouvoir répondre à l'exigence d'une évaluation du montant des trop-versés.

2 - Les résultats encore partiels des contrôles de l'ASP

Le travail considérable fourni sur les dossiers de suspicion de fraude à l'usurpation d'identité a permis de bloquer en paiement des sommes importantes, sans toutefois éviter des pertes significatives. Des plaintes pour fraude ont été déposées en différentes vagues pour près

de 5 600 SIRET représentant près de 113 M€ dont 33 M€ payés et 80 M€ bloqués avant paiement. Pour autant, en ne consacrant au contrôle que 10 ETP, permettant de contrôler 3 000 dossiers, l'ASP n'a pas pris la mesure de l'importance de ce sujet. Bien que la lutte contre la fraude ait été portée par le ministère du travail dès le mois de juin, l'importance du sujet n'aurait été réellement perçue, selon le directeur général de l'ASP, qu'après la tenue des arbitrages en matière d'effectif, intervenus en septembre 2020.

S'agissant par ailleurs du déploiement de son plan de contrôle *a posteriori*, l'ASP indique que les 3 000 dossiers les plus suspects identifiés à la date du 16 janvier 2021 représentent 133 M€ demandés par les établissements, dont 71 M€ ont été payés. Au 13 janvier 2021, 333 dossiers sont clos parmi lesquels près de la moitié (163) ont été réputés non conformes, ce qui démontre une bonne qualité de ciblage, mais redouble la question posée du nombre de dossiers devant encore faire l'objet d'un contrôle. Dès lors, de même qu'à la DGEFP, un nouveau plan de contrôle devra prendre le relais du premier. Enfin, ici encore, bien que plus systématique, la méthode de ciblage retenue ne permet pas aisément d'extrapoler l'ampleur de la fraude.

Contrôles et estimations de fraude à l'activité partielle dans des pays comparables à la France

En Allemagne, l'administration chargée de verser l'indemnité de chômage partiel a été elle aussi conduite à lever certains contrôles *a priori*, renvoyant les vérifications au moment de la sortie de chaque entreprise du dispositif. La Cour des comptes allemande a alerté sur les risques d'abus et de fraude, et appelé à accélérer le déploiement d'un plan de contrôle *a posteriori* sur les paiements effectués, qui n'est déployé que progressivement.

En Espagne, les contrôles préalables ont été ramenés de 15 à 5 jours. Selon la presse, l'Inspection du travail a sanctionné 1 755 entreprises pour fraude. Il s'agit de 10,7 % des 16 434 entreprises faisant l'objet d'une enquête. Environ 10 M€ ont été saisis.

Au mois de septembre 2020, 3,5Mds£ avaient été versés par erreur ou en raison de demandes frauduleuses selon le *Treasury* britannique. En septembre 2020, 27 000 dossiers étaient en cours de traitement car suspectés de fraude ou d'erreur de demande. Le département britannique en charge des impôts estime que 5 à 10 % des demandes ont pu être frauduleuses ou erronées.

II - Le recours au FNE-Formation, des contrôles nécessaires, encore à déployer

Même si les enjeux financiers sont plus faibles que dans le cas de l'activité partielle, les contrôles du FNE-Formation se limitaient, fin 2020, aux vérifications faites au stade de l'instruction par les Opco. Les contrôles *a posteriori* ne sont pas prévus par les Direccte avant mai 2021.

A - Des dépassements du montant de 1 250 € HT, des taux de refus faibles

1 - L'instruction a validé la plupart des dossiers soumis

Les Opco interrogés par la Cour ont assuré avoir exercé un contrôle du caractère adapté des tarifs de formation, même sous le seuil de 1 500 €, donnant quelques exemples d'échanges avec les acteurs visant à les réduire lorsqu'ils apparaissaient déconnectés des valeurs habituelles pour ce type de formation, ou insistant sur quelques cas de refus. Pour autant, au total, les taux de refus ont été faibles dans pratiquement tous les Opco, avec une moyenne de 2,5 %. Ils ont été pratiquement nuls dans certains Opco (Afdas, Opco 2i, Opco EP), plus élevés (de 6 à 8 %) dans les Opco Atlas, Uniformation et Ocapiat. Les Opco relèvent que dans certains cas, les Direccte ont imposé des délais de traitement (de 72 heures à 10 jours) ne permettant pas une instruction très approfondie.

2 - Une part significative des dépenses a financé des formations au-delà du montant de 1 250 € HT

Si peu de formations ont dépassé le coût de référence, l'examen révèle qu'elles concernent un nombre de salariés relativement élevé, de sorte qu'en montant, les formations dont le coût unitaire est supérieur au seuil de 1 250 € HT ont eu un coût qui représente une part significative de l'ensemble, 27 % soit 49 M€. Dans certains Opco (Opco 2i, Atlas, Uniformation, Opco Santé), cette part dépasse 30 %.

Ces dépassements ne sont pas à critiquer en soi, puisque justement ils peuvent révéler le recours à des formations plus approfondies et plus qualifiantes au total, mais devaient être validés à l'issue d'une instruction complémentaire, le cas échéant par les Direccte. Or, cela ne peut être établi aisément, certaines Direccte ayant choisi de conventionner en délégant même l'instruction au-delà de 1 250 € HT, et les Opco n'ayant pas toujours gardé trace d'éventuelles diligences approfondies au-delà du seuil.

B - Un contrôle *a posteriori* du dispositif par les Direccte en attente de déploiement

Dès le mois de juillet, une note de procédure adressée aux Direccte prévoyait différents niveaux de contrôle usuels avant paiement des acomptes ainsi qu'un contrôle *a posteriori* au moment du solde de 20 %. Il était prévu qu'un groupe de travail « contrôle FNE » identifie les méthodes d'échantillonnage. Selon la DGEFP, celui-ci a vocation à débuter en mai 2021.

Des requêtes seront envoyées aux Opco afin de disposer d'éléments sur les actions menées (financement, intitulés, durée, stagiaires, etc.) par les organismes de formation de l'échantillon (parmi ceux-ci figureront notamment ceux ayant les produits FNE-Formation les plus importants) et des pièces justificatives[56]. Les dossiers dont les coûts horaires ont été les plus importants devraient notamment être examinés.

Pour autant, les Opco rencontrés dans le cadre de l'enquête n'avaient guère conscience de la perspective d'un contrôle à venir, ni de ses modalités, ce qui est regrettable. Une meilleure communication sur ce contrôle à venir aurait permis de renforcer le zèle des Opco lors de leur instruction. En outre, dans la mesure où, dans certains cas, les Direccte elles-mêmes étaient censées valider l'instruction faite par les Opco, en particulier lorsque le coût par salarié dépassait 1 500 € TTC, le contrôle devrait aussi inclure un volet réalisé par l'administration centrale de la réalité des diligences opérées par les Direccte. L'instruction diffusée par la DGEFP, le 20 avril 2021, pour le lancement de ces contrôles prend bien en compte la problématique des dossiers dont le montant a dépassé ce seuil.

[56] Attestation à l'issue de la formation que les salariés concernés sont toujours employés par l'entreprise, certificat de réalisation de l'action de formation émise par l'organisme de formation, etc.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

S'agissant du contrôle du versement à bon droit des indemnités d'activité partielle, une mobilisation importante a eu lieu tant, au niveau de l'administration centrale, pour la conception et l'animation d'un plan de contrôle, que dans les Direccte, qui l'ont mis en œuvre avec des moyens humains parfois limités, quoiqu'un peu renforcés, ainsi qu'au sein de l'ASP. Un nombre important d'actions de contrôle a été mené, avec des résultats significatifs en termes de reversement, le plus souvent défavorables aux entreprises.

Pour autant, la grande latitude laissée aux Direccte et la fourniture d'outils de ciblage perfectionnés dans des délais tardifs par rapport à l'échéance fixée pour l'ouverture des contrôles n'ont pas permis de sélectionner les dossiers à contrôler de la manière la plus pertinente. Des pistes prometteuses d'identification de dossiers à risque par croisement de données n'ont pas été utilisées. Dans ce contexte, toute évaluation du montant possible de la fraude par extrapolation est impossible. Les contrôles sur les paiements intervenus doivent donc être repris, alors que les effectifs prévus doivent aussi faire face à d'autres priorités.

En outre, faute d'une réflexion en amont, avec d'autres administrations compétentes, sur le risque d'usurpation d'identité, la survenue de fraudes organisées, facilitée par la levée partielle des contrôles a priori, *n'a pas été anticipée. La solution du rétablissement d'un délai d'examen substantiel avant la validation des demandes d'accord préalable n'a été mise en œuvre que tardivement. Certaines faiblesses du dispositif ont rendu possibles des erreurs ou des tentatives de fraude en grand nombre. Il est encore trop tôt pour évaluer le montant de celles-ci. Quant au contrôle de l'absence de cumul entre activité partielle et télétravail, nécessaire pour assurer la légitimité du dispositif, il s'est avéré très complexe à mettre en œuvre.*

En ce qui concerne le FNE-Formation, le contrôle de l'instruction du dispositif par les Opco reste encore à déployer. Le montant élevé de dossiers en dépassement du seuil au-delà duquel une instruction approfondie devait avoir lieu, et les taux de refus faibles, doivent conduire à ce que ces dossiers fassent partie de ceux contrôlés ex post.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

4. *prévenir systématiquement l'émergence de fraudes organisées dès la conception d'un nouveau dispositif exceptionnel de prestation (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) ;*
5. *s'assurer systématiquement de l'éligibilité au taux le plus favorable d'allocation d'activité partielle des entreprises qui en ont bénéficié (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) ;*
6. *lancer dans les services déconcentrés de l'État une nouvelle vague de contrôles* a posteriori *sur les dossiers d'activité partielle depuis mars 2020, dans des conditions qui permettront d'évaluer par extrapolation l'ampleur totale de la fraude (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) ;*
7. *permettre aux services de contrôle de l'État et de l'Agence de services et de paiement de réaliser les croisements de données notamment sociales, fiscales et bancaires afin de mieux lutter contre la fraude (ministère des comptes publics, Acoss, Cnam/MSA, ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, Agence de services et de paiement) ;*
8. *déployer dans les services déconcentrés de l'État un plan de contrôle de la qualité des dossiers instruits par les opérateurs de compétences (Opco) au titre du FNE-Formation (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*

Chapitre IV

Les mesures de relance prises à partir de l'été 2020 : de premiers effets, des incertitudes

À la rentrée 2020, alors que la crise sanitaire paraissait s'éloigner et avait laissé place pendant l'été à une reprise de l'activité dans la plupart des secteurs, le Plan de relance annoncé par le Premier ministre le 3 septembre a semblé prendre le relais du plan d'urgence. Des mesures destinées à favoriser la reprise de l'activité devaient logiquement remplacer des mesures de sauvegarde immédiate de l'économie et des emplois.

L'enchaînement de ces plans a été en réalité plus complexe. D'abord, certaines mesures de relance dans le domaine de l'emploi ont été annoncées très tôt, dès juin 2020 (cf. tableau suivant), alors même que des mesures d'urgence comme l'activité partielle étaient encore en vigueur. Ensuite, avec la persistance des restrictions sanitaires, celles-ci ont perduré au-delà du 1er trimestre 2021. Enfin, le Plan de relance comprend de nombreuses mesures qui ont en réalité pour objet de répondre à de nouvelles urgences, telles que trouver une solution aux quelque 750 000 jeunes qui arrivaient sur le marché du travail à la rentrée.

Tableau n° 8 : principales annonces du second semestre 2020

Dates	Annonces de mesures de relance
4 juin 2020	Annonce d'un plan de soutien à l'apprentissage par la ministre du travail
17 juin 2020	Création de l'activité partielle de longue durée par la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020
23 juillet 2020	Présentation du plan « ♯ 1 jeune 1 solution » par le Premier ministre
17 août 2020	Annonce d'un plan de soutien de 300 M€ aux entreprises sociales inclusives par la ministre du travail et la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées
26 août 2020	Annonce d'un plan de soutien de 100 M€ en faveur des travailleurs en situation de handicap
3 septembre 2020	Annonce du Plan de relance « France relance » par le Premier ministre
septembre 2020	Annonce d'un soutien de 100 M€ aux missions locales par la ministre du travail
26 octobre 2020	Annonce de la création du nouveau dispositif des transitions collectives par la ministre du travail
1er novembre 2020	Entrée en vigueur du nouveau régime du FNE-Formation
26 novembre 2020	Annonce de mesures de renforcement du plan « ♯ 1 jeune 1 solution » par la ministre du travail et d'une aide temporaire aux « permittents »

Source : Cour des comptes

La plupart de ces mesures ont intégré le plan « France Relance »[57], et plus particulièrement son volet « cohésion », qui comprend également des mesures dans les domaines de la recherche, de la santé, de la cohésion et du soutien aux personnes en situation de précarité. Au total, les mesures relevant du champ du ministère du travail représentent, sur la base des montants annoncés par le Gouvernement, environ 16,35 Md€ sur la période du Plan[58].

Sur un plan budgétaire, elles sont inscrites dans les quatre premières actions du programme 364 *Cohésion* du budget initial pour 2021 (cf. tableau ci-après et annexe n° 4 pour les crédits ouverts en LFI pour 2021).

[57] Le plan de soutien aux entreprises sociales inclusives, l'aide aux permittents et le dispositif des transitions collectives n'en font pas partie.
[58] Il ne s'agit pas seulement d'un financement de l'État puisque les montants annoncés incluent par exemple pour l'activité partielle le cofinancement de l'Unédic, à hauteur de 2,2 Md€.

Tableau n° 9 : les montants prévus dans le projet de loi de finances initiale pour 2021 et dans le Plan de relance[59]

Actions	PLF 2021 (en Md€)		Plan de relance (en Md€)
	AE	CP	
1 Sauvegarde de l'emploi	4,988	4,988	7,600
2 Jeunes	4,466	4,179	6,750
3 Handicap	0,100	0,093	0,100
4 Formation professionnelle	1,476	1,314	1,900
5 à 8 Autres actions	1,968	0,836	19,650
Total Programme 364 Cohésion	11,997	11,410	36,000
Total Mission Plan de relance	36,359	21,992	100,000

Source : Cour des comptes (à partir du projet de loi de finances initiale pour 2021)
PLF : projet de loi de finances ; AE : autorisations d'engagements ; CP : crédits de paiement
Le coût des annonces postérieures[60] au vote de la loi de finances initiale pour 2021 n'est pas retracé dans ce tableau.

Parmi les principales mesures prises à partir de l'été 2020 dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle, l'enquête s'est intéressée à celles qui ont été mises en œuvre rapidement et dont un premier bilan, provisoire, peut être dressé. Elle cherche à apprécier en quoi elles poursuivent, complètent ou se différencient des mesures prises au début de la crise. Elle tente d'analyser leur cohérence d'ensemble, leur déploiement, les obstacles éventuels à leur mise en place et leurs premiers résultats.

Ce chapitre aborde successivement la pérennisation de l'activité partielle et du FNE-Formation (I), les mesures en faveur des publics fragilisés par la crise (II) et le plan de soutien au secteur des entreprises sociales inclusives (III).

[59] Certaines de ces mesures ont fait l'objet d'adaptions ou prorogation, non mentionnées dans ce tableau, au cours du second semestre 2020 et au premier semestre 2021. Avec la prolongation de diverses aides, le coût total du volet « Jeunes » du Plan devrait atteindre 9 Md€.

[60] C'est le cas par exemple du coût de la prolongation de l'aide exceptionnelle à l'embauche des apprentis et des jeunes en contrat de professionnalisation jusqu'à la fin de l'année 2021, qui, selon le Premier ministre, pourrait représenter 2,4 Md€.

I - La pérennisation de l'activité partielle et du FNE-Formation : un processus contrarié

Les deux mesures majeures du plan d'urgence – l'activité partielle et le FNE-Formation – ont été prolongées dans un format différent, mais ce processus a été contrarié par la persistance de la crise sanitaire.

A - La montée en charge retardée de l'activité partielle de longue durée (APLD)

1 - Un nouveau dispositif instauré mi-2020 pour remplacer progressivement l'activité partielle de « crise »

Lorsque le dispositif exceptionnel d'activité partielle a été conçu en mars 2020, il avait vocation à s'éteindre au 30 septembre 2020 et évoluer vers un régime dual :

- pour les entreprises pouvant reprendre leur activité, sous réserve de quelques fluctuations : un nouveau régime d'activité partielle de droit commun avec une indemnisation de l'entreprise très significativement revue à la baisse à 36 % du salaire brut[61], le salarié percevant 60 % de son salaire brut ;
- pour les entreprises confrontées à une baisse durable de la demande, sans que leur pérennité soit compromise : un régime d'activité partielle de longue durée (APLD) ; ce dispositif institué par la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 est entré en vigueur le 1er juillet 2020.

Lors de la crise financière de 2008, une mesure d'APLD avait déjà été adoptée en mai 2009 jusqu'à ce que l'activité partielle « classique » et l'APLD fusionnent en juillet 2013 en un dispositif unique.

Le nouveau dispositif d'APLD s'applique aux entreprises dans lesquelles la réduction d'horaire liée à la baisse d'activité est susceptible d'atteindre jusqu'à 40 % de la durée légale. L'entreprise perçoit 60 % du salaire brut dans la limite de 4,5 fois le Smic, le salarié 70 %. L'autorisation est donnée par l'État pour une période de 6 mois renouvelable, avec un maximum de 24 mois sur une période de 36 mois. Le dispositif est limité dans le temps puisqu'il s'applique aux demandes formulées avant le 30 juin 2022.

[61] La distinction introduite au 1er juin 2020 entre secteurs dits « protégés » continuant à bénéficier du taux de 70 % de prise en charge et secteurs passant à 60 % devait s'éteindre à la même date.

L'APLD nécessite au préalable une négociation entre les partenaires sociaux, qui prend la forme d'un accord collectif d'établissement, d'entreprise ou de groupe, ou d'un accord de branche étendu par le ministère du travail, qui a pour avantage de simplifier les procédures pour les entreprises. Elle implique aussi un engagement de maintien de l'emploi qui porte sur l'intégralité des emplois de l'établissement ou de l'entreprise. En cas de licenciement pour motif économique, l'administration doit demander à l'employeur de rembourser les sommes perçues, cette disposition ayant été assouplie dans certaines circonstances.

Les signataires d'un accord d'APLD doivent aussi prévoir des dispositions en matière de formation professionnelle et bénéficient en cas de recours au FNE-Formation d'un niveau d'aide supérieur (cf. *infra*).

2 - Des circonstances défavorables au déploiement de l'APLD

Alors que l'APLD devait se positionner comme le dispositif le plus favorable en termes d'indemnisation, cet avantage comparatif n'a pu encore se matérialiser complètement. Sous l'effet de la crise sanitaire, le Gouvernement a en effet été contraint de proroger de mois en mois l'activité partielle de crise avec un niveau élevé d'indemnisation des entreprises. La fin de la modulation des taux selon les secteurs d'activité a elle aussi été reportée plus d'un an après la date initialement prévue[62].

Par souci de cohérence et pour ne pas pénaliser les entreprises recourant à l'APLD, le Gouvernement a été contraint de remonter de 60 % à 70 % le taux de prise en charge au titre de l'APLD dans les secteurs bénéficiant de ce taux majoré au titre de l'activité partielle, et d'assouplir certaines règles pour tenir compte des périodes de restriction sanitaire.

Les Direccte observaient, fin 2020, que certaines entreprises qui s'étaient engagées dans le dispositif d'APLD cherchaient les moyens de s'en désengager et que d'autres, notamment dans les secteurs « protégés » ou subissant des fermetures administratives qui bénéficiaient de l'activité partielle majorée, étaient peu enclines à conclure des accords d'APLD.

La multiplication des textes et des cas de figure a rendu le dispositif très complexe, *a fortiori* pour les petites entreprises ne disposant pas de services administratifs, d'autant que les décisions de report des échéances ont parfois été publiées quelques jours seulement avant leur prise d'effet.

[62] Deux décrets du 28 mai 2021 ont organisé la diminution par paliers de l'allocation et de l'indemnité d'activité partielle jusqu'au 1er septembre 2021 pour les entreprises des secteurs protégés, et maintenu un reste à charge nul jusqu'au 31 octobre 2021 pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire, notamment celles des secteurs protégés qui subissent encore une très forte baisse d'activité (- 80 %).

L'autre principale explication des difficultés de montée en charge de l'APLD tient à la complexité des négociations collectives, en raison notamment des réticences de certaines organisations syndicales sur la question de dérogations au principe de maintien de l'emploi des salariés.

En 2020, seuls 11 M€ ont été décaissés au titre de l'APLD, témoignant de son difficile démarrage. En mars 2021, selon la Dares, l'APLD ne concernait que 11 % des salariés en activité partielle et 5 % des heures chômées. Mais les perspectives se sont depuis améliorées.

Le nombre d'accords de branche a ainsi progressé pour atteindre 60 à la mi-juin 2021, dont 48 ont été étendus par le ministère, soit potentiellement 6,7 millions de salariés concernés. Mais dans un secteur particulièrement touché comme celui des hôtels-cafés-restaurants, les négociations paritaires ont tardé à aboutir : un premier accord de branche signé le 5 novembre 2020 par les partenaires sociaux n'a pu être étendu en raison de l'opposition de plusieurs organisations syndicales ; un nouvel accord a été conclu le 25 mai 2021.

Au 8 avril, on dénombrait également 7 306 accords collectifs et 4 957 documents unilatéraux pris sur la base d'accords de branche. Ils s'appliquent au total à 8 466 entreprises et 683 952 salariés. Parmi ces derniers, 48 % relèvent du secteur des industries manufacturières. Le nombre de salariés du secteur de l'hébergement-restauration concerné était en revanche peu élevé (9 900, soit 1,4 % du total) compte tenu de la conclusion tardive d'un accord de branche valide.

Ce dispositif apparaît néanmoins comme une bonne mesure dans une optique de l'après crise sanitaire. La DGEFP avance que dans certaines entreprises qui envisageaient un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), les négociations parallèles d'un accord d'APLD ont permis d'éviter des licenciements. Il est d'autant plus dommage que le déploiement de l'APLD ne fasse pas l'objet d'un suivi public dans le tableau de bord de France relance.

B - Un nouveau régime du FNE-Formation réorienté progressivement vers les enjeux de l'après crise

1 - Un dispositif rendu moins attractif au 1er novembre 2020

Quelques mois après la création de l'APLD, le Gouvernement a décidé de proroger le FNE-Formation, en l'assortissant de conditions moins favorables à compter du 1er novembre 2020. La montée en charge moins rapide que prévu de l'APLD paraît expliquer cette révision tardive.

Une incitation à la formation, liée à l'APLD, avait déjà été mise en place à l'occasion de la crise financière de 2008 avec des montants mobilisés (54 M€) et des bénéficiaires attendus (30 000 salariés) moindres que ceux prévus pour le FNE-Formation en 2021. La mesure n'avait pas connu le succès escompté puisque seule la moitié de cette enveloppe financière avait été utilisée.

Ce précédent, même si les deux cas ne sont pas totalement comparables, aurait justifié que la prolongation du FNE-Formation soit précédée d'un bilan provisoire et de premiers éléments d'évaluation publics, même dans le contexte de crise.

Le dispositif instauré le 1er novembre 2020 présentait plusieurs différences avec celui mis en place en avril 2020 (cf. chapitre I) :

- un financement de l'État moins attractif : alors que le FNE-Formation finançait jusqu'alors les coûts pédagogiques à hauteur de 100 % sans plafond (sauf cas particuliers), l'aide a été réduite à 80 % pour les entreprises en APLD, sur la base d'une moyenne de 6 000 € par salarié formé par an, et à 70 % pour les entreprises en activité partielle ;
- un dispositif réservé aux salariés placés en activité partielle ou en APLD, alors que le précédent pouvait s'appliquer à tous les salariés d'une entreprise recourant à l'activité partielle ;
- un reste à charge assumé par l'entreprise, avec toutefois une possibilité de cofinancement par les Opco sur leurs fonds conventionnels ou les versements volontaires des entreprises.

En raison de son caractère moins attractif, plusieurs Opco ont signalé dans la période qui a précédé son entrée en vigueur un afflux de demandes au titre de l'ancien dispositif. De fait, le dispositif rénové du FNE-Formation a connu une période de latence fin 2020 et au cours du 1er trimestre 2021, le temps pour le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion de le réorienter dans la perspective de l'après-crise sanitaire.

2 - Une réorientation vers des parcours de reconversion professionnelle effective au deuxième trimestre 2021

Sur un plan administratif, la centralisation du conventionnement de l'État avec les Opco, annoncée par la DGEFP au dernier trimestre 2020, a tardé se mettre en place. Un premier accord-cadre relatif au secteur industriel, conclu entre l'État et l'Opco 2i en janvier 2021, a constitué le modèle du nouveau conventionnement avec les Opco ; il porte sur 25 000 parcours de formation et un montant de 150 M€. Les accords avec les dix autres Opco ont été conclus plus tard, début avril 2021.

Au total, 388 M€ ont été conventionnés sur deux ans avec un objectif de 73 000 parcours de formation. Fin avril 2021, aucune dépense n'a été imputée au budget du ministère du travail, les conventions financières liée aux onze accords-cadres n'étant pas encore signées à cette date. Les Opco ont toutefois commencé à instruire les demandes des entreprises.

Parallèlement, les modalités et l'objet du dispositif ont été une nouvelle fois revus début 2021. Une instruction du 27 janvier l'a ouvert aux entreprises en difficulté, au sens de l'article L. 1233-3 du code du travail (hors cas de cessation d'activité) et a décidé la prise en charge à 100 % des coûts pédagogiques pour les entreprises de moins de 300 salariés. Plus important, elle a défini quatre types de parcours de formations susceptibles d'être financés par le FNE-Formation[63] dans une optique de reconversion professionnelle. De ce fait, le FNE-Formation se rapproche de sa vocation antérieure à la crise, en tant qu'outil en faveur des mutations économiques.

Il participe aussi d'une priorité nouvelle accordée par le Gouvernement à la formation professionnelle des salariés alors que, depuis 2018, notamment grâce au Plan d'investissement dans les compétences (PIC), une partie du financement de la formation professionnelle avait été réorientée au bénéfice des jeunes et des demandeurs d'emploi. L'effort financier du Plan de relance[64] en faveur de dispositifs destinés aux salariés, qu'il s'agisse des transitions collectives, de la reconversion ou promotion par l'alternance (Pro-A) ou du compte personnel de formation (CPF) de transition, traduit cette évolution (cf. annexe n° 5 pour une présentation des mesures prises depuis l'été 2020 pour renforcer la formation des salariés).

La réorientation du FNE-Formation apparaît donc judicieuse au regard du bilan décevant présenté au chapitre II et dans une optique d'après-crise. La faible visibilité sur le recours à ce dispositif avant comme après sa révision, et plus largement les incertitudes pesant sur les autres mesures en faveur de la formation des salariés, rendent toutefois indispensable l'élaboration de bilans périodiques, quantitatifs, qualitatifs et financiers, et d'évaluation de l'ensemble des dispositifs, afin d'adapter ceux qui le nécessitent ou de réallouer les moyens vers ceux jugés les plus efficaces.

[63] Parcours de reconversion, certifiants, de compétences spécifiques et d'anticipation des mutations.

[64] Soit 270 M€ en 2021 en autorisations d'engagements, pour un objectif de 200 000 formations, et 108 M€ de crédits de paiement en 2021, puis en 2022, et 54 M€ en 2023.

II - Un ensemble de mesures ciblées sur les publics les plus fragilisés par la crise

A - De nouvelles urgences apparues à l'été 2020

Dans un souci de simplicité et de rapidité, le plan d'urgence adopté au début de la crise a reposé sur un nombre limité de mesures de portée générale. Peu de mesures d'importance ont été prises en faveur de publics spécifiques, si l'on excepte les intermittents du spectacle et quelques situations particulières pour l'activité partielle. Au second semestre 2020, de nouvelles priorités sont apparues, nécessitant des mesures plus ciblées.

1 - Le plan « ♯ 1 jeune 1 solution », une profusion de mesures en faveur des jeunes au risque de l'éparpillement

À l'approche de la rentrée 2020, le sort des quelque 750 000 jeunes arrivant sur le marché de l'emploi, dans des circonstances peu propices à leur embauche ou à leur accompagnement vers l'emploi, est apparu comme une nouvelle urgence.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a annoncé, le 23 juillet 2020, le plan « ♯ 1 jeune 1 solution », doté au total pour 2020 et 2021 de 6,5 Md€. Ses principales mesures sont rappelées en annexe n° 6. Sur les 17 mesures prévues, peu sont totalement inédites ; il s'est agi le plus souvent d'adapter les mesures existantes pour les rendre plus attractives ou d'augmenter leur volume. Ce plan a été intégré par la suite au Plan de relance dont il constitue le volet « Jeunes » de l'axe « Cohésion »[65].

Au premier trimestre 2021, ces mesures connaissaient des degrés d'avancement variables. Parmi celles relevant du ministère du travail et de ses opérateurs, la Cour a examiné ci-après les principales et les plus avancées, dans l'attente d'enquêtes plus approfondies à la rentrée 2020 portant, d'une part, sur l'entrée des jeunes sur le marché du travail, d'autre part, sur l'apprentissage.

[65] Ce dernier comporte un plus grand nombre (28) de mesures, détaillées dans le projet de loi de finances pour 2021 (cf. annexe n° 4). Elles sont d'importance variable et gérées pour la majeure partie par le ministère du travail et ses opérateurs.

2 - Des mesures spécifiques de soutien aux « permittents » et aux salariés en situation de handicap prorogées de plusieurs mois

Les actifs au profil d'activité heurté - intérimaires, saisonniers, « permittents »[66] - n'ont pas bénéficié de mesures d'urgence spécifiques au printemps 2020. Si le contexte économique favorable de l'été a permis l'embauche d'un certain nombre d'entre eux sur les lieux touristiques, la dégradation de la situation sanitaire à l'automne puis les décisions gouvernementales limitant les activités dans les stations de sports d'hiver ont à nouveau fragilisé leur situation.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a annoncé, le 26 novembre 2020, une aide exceptionnelle permettant de garantir un revenu minimal de 900 € net par mois aux « permittents » et saisonniers récurrents qui ne parviennent plus à enchaîner les contrats de courte durée et, de ce fait, à recharger leurs droits à l'allocation chômage. Les conditions d'accès ont été fixées à 138 jours travaillés[67]. Cette aide comporte un aspect incitatif puisqu'en cas de reprise d'activité, son montant n'est diminué que de 60 % du revenu d'activité.

L'aide devait initialement porter sur les deux derniers mois de 2020 et des deux premiers de 2021, avec un premier versement par Pôle emploi fin 2020 ou début 2021 une fois déterminés les ayants droit. Le déploiement de la mesure a été retardé par rapport aux annonces – les premiers paiements intervenant mi-février 2021 - compte tenu de la difficulté technique posée par l'identification des bénéficiaires[68]. Certaines opérations de traitement manuelles ont engendré des versements indus. Fin avril 2021, Pôle emploi faisait état de 15 000 cas ; 40 000 autres dossiers présentaient des risques dont le niveau n'était pas identifié à cette date.

Comme pour d'autres mesures, la persistance de la crise sanitaire a conduit la ministre du travail à décider sa prorogation de trois mois, jusqu'en mai, puis jusqu'à fin août, le coût total de la mesure étant, dans ces conditions, évalué à 1,27 Md€ pour un nombre mensuel moyen de 460 000 bénéficiaires.

---

[66] Il n'en existe pas de définition juridique ; ce terme est employé pour évoquer le cas de salariés qui alternent des contrats de travail de courte durée et des périodes de chômage indemnisé.

[67] La durée d'activité prise en compte doit être composée d'au moins 70 % de périodes couvertes par des contrats à durée déterminée ou des contrats de travail temporaire.

[68] La majorité (environ 535 000) l'a été par un processus automatisé mais des informations complémentaires ont été demandées à 128 000 d'entre eux. La détermination de 142 000 autres bénéficiaires potentiels, dont la situation était plus complexe (l'indemnité a un montant différentiel et non forfaitaire), a dû être effectuée manuellement par les conseillers de Pôle emploi.

Concernant les travailleurs saisonniers, le Gouvernement a incité les acteurs économiques à procéder aux recrutements envisagés, avec la possibilité de recourir à l'activité partielle si l'activité ne reprenait pas. La formule retenue pour la saison d'hiver a été reconduite en avril 2021 dans la perspective de la saison estivale.

Les travailleurs handicapés ont, pour leur part, pu bénéficier pendant les premiers temps de la crise des dix mesures de soutien à l'emploi des personnes handicapées décidées par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), mesures prorogées plusieurs fois, jusqu'au 30 juin 2021.

À la rentrée 2020, l'État a complété ce soutien dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté en mobilisant 100 M€ en leur faveur. Ces crédits, intégrés à la composante « Handicap » du Plan de relance, ont principalement été utilisés pour le financement de l'une des aides exceptionnelles à l'embauche mises en œuvre au dernier trimestre 2020, elle aussi prorogée de plusieurs mois (cf. ci-après).

B - Les aides exceptionnelles à l'embauche : des mesures attractives qui ont produit des effets dès 2020

Pour les publics présentant l'employabilité la plus élevée, le Gouvernement a promu la formule de l'aide à l'embauche destinée aux entreprises, qui a donné lieu à quatre déclinaisons en faveur des apprentis, des salariés en contrat de professionnalisation, des jeunes de moins de 26 ans et des travailleurs handicapés. Un premier bilan peut être dressé de ces mesures dont il était attendu des effets rapides.

1 - La réussite de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage et la consolidation du secteur de l'alternance

a) Une mesure attractive déployée avec rapidité dont les résultats sont supérieurs aux attentes

Au sortir du premier confinement, les perspectives d'entrées en apprentissage pour la rentrée 2020 étaient moroses[69]. Outre le risque d'une diminution du nombre d'apprentis à la rentrée, cette situation faisait peser un risque sur la situation financière des CFA, qui repose désormais sur le nombre d'apprentis accueillis.

La réaction de l'État a été rapide, puisque l'annonce d'un plan de relance de l'apprentissage est intervenue le 4 juin 2020, avec une aide exceptionnelle à l'embauche d'apprentis inscrite dans la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, complétée par une aide de 500 € au premier équipement des apprentis, notamment en ordinateurs. Une mesure similaire a été annoncée plus tard, le 23 juillet, à l'occasion du plan « ♯ 1 jeune 1 solution », pour les salariés en contrat de professionnalisation, ainsi que l'élargissement de l'aide à l'apprentissage aux formations de l'enseignement supérieur supérieures à la licence.

Les décrets concernant ces deux aides ne sont parus que le 24 août, soit près de deux mois après la prise d'effet théorique des mesures (1er juillet 2020), mais l'effet de ce retard a été limité, puisque les acteurs avaient intégré les annonces gouvernementales dans leur stratégie.

De tels soutiens à l'embauche ne sont pas une nouveauté, puisqu'il existait, depuis 2019, une aide unique aux employeurs qui recrutent en contrat d'apprentissage. L'objectif du Gouvernement a consisté à en accroître l'attractivité. C'est ainsi que les aides à l'apprentissage et à la professionnalisation ont été fixées pour la première année du contrat[70] à 5 000 € pour les mineurs et 8 000 € pour les majeurs, soit une couverture presque intégrale de la rémunération pour l'entreprise, pour tout contrat conclu entre le 1er juillet 2020 et le 28 février 2021.

[69] En juin 2020, une enquête de la Fédération nationale des directeurs de centres de formation agréés (Fnadir) montrait une baisse des pré-inscriptions en apprentissage de 10 % à 30 % selon les régions, sauf en Île-de-France. L'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) prévoyait une baisse du nombre d'apprentis de 25 à 50 %.

[70] Le régime de l'aide unique à l'embauche d'apprentis s'applique au-delà de la première année.

Le terme de la mesure a été repoussé à fin mars 2021, puis jusqu'à la fin de l'année 2021, de même que celui de l'aide relative aux contrats de professionnalisation. Le coût supplémentaire est estimé pour ces deux mesures à 2,4 Md€.

Mi-juin 2021, 535 927 aides à l'apprentissage avaient été enregistrées auprès de l'ASP chargée de son paiement, dont la quasi-totalité intervenues en 2020. Ce succès des aides s'est répercuté sur le nombre de contrats d'apprentissage : 495 000 nouveaux contrats ont été signés dans le secteur privé en 2020 (plus de 500 000 en incluant la Fonction publique), ce qui représente une augmentation de 40 % par rapport à 2019 (353 400 contrats pour le secteur privé). Des différences existent néanmoins selon les secteurs, notamment dans ceux affectés durablement par la crise, comme l'industrie, l'automobile ou l'aéronautique.

Le calibrage très favorable de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage et sa simplicité constituent le principal facteur de cette réussite, ainsi que la très forte mobilisation de l'ensemble des acteurs. Celle-ci tient aussi à un concours de circonstances favorable, puisque la période de recrutement à l'été 2020 a coïncidé avec une embellie sur le plan sanitaire et une reprise d'activité, y compris dans les secteurs du tourisme et de la restauration.

Couplé au maintien du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage en 2021, cet essor de l'apprentissage a provisoirement sécurisé le financement des CFA, sans qu'il soit besoin de prévoir de mesures budgétaires directes en leur faveur.

b) Un succès à nuancer

Si la réussite de l'aide exceptionnelle est incontestable, plusieurs constats conduisent à la nuancer quelque peu.

La première limite tient à ce que la progression de l'apprentissage s'est faite en partie au détriment des contrats de professionnalisation, d'autant qu'il y a une certaine porosité entre les publics des deux contrats. Cette tendance était antérieure à la crise sanitaire mais elle s'est accentuée dans ce nouveau contexte. En 2020, seuls 112 742 nouveaux contrats avaient été enregistrés (dont 70 388 en faveur de jeunes âgés de moins de 26 ans), soit une diminution de 48,4 %, le nombre d'aides accordées étant lui aussi assez bas (61 645 à mi-juin 2021, dont environ un tiers accordé en 2020).

Une deuxième limite tient à des difficultés survenues dans la gestion de ces aides, alors que la rapidité de leur versement est cruciale dans un contexte économique tendu pour les entreprises. Or, très rapidement, un goulet d'étranglement est apparu dans le traitement des dossiers par la plupart des Opco, retardant le versement de l'aide par l'Agence de services et de paiement (ASP). Mi-janvier 2021, sur 382 099 demandes d'aide reçues, 242 329 avaient été validées (63 %) et seulement 126 859 payées (33 %), le constat étant similaire pour les aides relatives aux contrat de professionnalisation. Ces retards ont conduit la ministre du travail à demander début 2021 une accélération des paiements ; la situation s'est par la suite améliorée.

Une troisième limite tient à la situation des apprentis inscrits en CFA dans l'attente d'un contrat avec une entreprise. Le Gouvernement a pris l'initiative, judicieuse dans le contexte de la crise, d'étendre de trois à six mois le délai leur permettant d'y parvenir. La gestion financière de ce dispositif particulier a été confiée par l'État à l'Opco des entreprises de proximité (Opco EP), qui est l'interlocuteur unique des CFA concernés. Ceux-ci reçoivent un forfait de 500 € par mois de formation.

Même si le succès de l'apprentissage à la rentrée a limité le recours à ce dispositif, du 1er août au 12 avril 2021, 49 221 jeunes y ont été inscrits. Parmi eux, 19 539 ont conclu un contrat d'apprentissage, mais 24 035 sont sortis du dispositif avant ou au terme des six mois et 5 647 étaient toujours dans le dispositif mi-avril. Pour ces derniers, des cellules de suivi ont été mises en place localement par les services de l'État afin de proposer des solutions adaptées. À l'avenir, il conviendra peut-être de renforcer la régulation de ce secteur désormais concurrentiel, en envisageant des sanctions financières pour les CFA qui auraient accueilli imprudemment un nombre trop élevé de jeunes et manqué de manière caractérisée à leur mission d'accompagnement de ceux-ci dans la recherche d'un employeur.

2 - Une montée en charge des aides à l'embauche des jeunes au 1er trimestre 2021

Le Gouvernement a rendu publique l'aide à l'embauche des jeunes dans le cadre du plan « ♯ 1 jeune 1 solution » le 23 juillet 2020. Elle est attribuée aux entreprises, quelle que soit leur taille, qui embauchent un salarié âgé de moins de 26 ans en CDI, en CDI intérimaire ou en CDD de trois mois et plus, pour un salaire allant jusqu'à deux fois le Smic. Elle est d'un montant maximal de 4 000 € et s'applique aux contrats conclus entre le 1er août 2020 et le 31 mars 2021.

Une aide à l'embauche des travailleurs en situation de handicap a été annoncée dans un second temps. Le décret d'application est intervenu tardivement, mais avec effet rétroactif. Les employeurs qui recrutent un travailleur handicapé, sans limite d'âge, peuvent mobiliser l'une des trois aides exceptionnelles, à savoir l'aide à l'embauche d'un apprenti, d'un salarié en contrat de professionnalisation ou d'un jeune.

Ces deux aides sont instruites et payées par l'ASP. La mise en place de l'outil de gestion et du processus d'instruction des demandes est intervenue au cours du dernier trimestre 2020 et début 2021, dans les délais attendus, mais le traitement des dossiers a connu des difficultés au cours des premiers mois.

Mi-janvier 2021, seulement 30 % des demandes d'aide à l'embauche des jeunes reçues avaient été validées et 7 % payées. Ceci explique que la mesure ait été prolongée d'un mois, puis, avec la persistance de la crise, jusqu'à fin mai 2021, en étant toutefois recentrée à compter du 1er avril sur les jeunes dont la rémunération est inférieure à 1,6 fois le Smic.

Sa montée en charge est intervenue au cours du 1er trimestre 2021, puisque le nombre de demandes reçues est passé de 260 980 au 16 janvier 2021 à 505 714 à mi-juin, soit un niveau supérieur à l'objectif fixé pour toute la durée de la mesure (450 000). Le nombre d'aides accordées s'élevait à mi-juin à 383 725.

L'aide en faveur des travailleurs handicapés a bénéficié à un nombre beaucoup plus limité de personnes (11 611 selon le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, au cours des cinq premiers mois de l'année 2021). Elle a été prolongée jusqu'à la fin de l'année.

Si les principales aides à l'embauche ont connu un succès réel auprès des employeurs, des études complémentaires devront analyser leur impact sur l'emploi des jeunes et leurs éventuels effets négatifs[71].

[71] D'une part, de possibles effets d'aubaine, par exemple dans des secteurs où les besoins des entreprises en apprentis sont habituellement supérieurs au nombre de candidats ; d'autre part, le risque de simple permutation de l'ordre dans la file d'attente, si l'effet positif sur les catégories de salariés faisant l'objet des mesures se fait au détriment d'autres catégories de salariés.

C - L'accompagnement vers l'emploi et la formation des jeunes : des objectifs ambitieux pour 2021 mais difficiles à atteindre

Le plan « ♯ 1 jeune 1 solution » comporte plusieurs mesures visant à accompagner les jeunes les plus éloignés vers l'emploi et à former les jeunes sur les secteurs stratégiques et porteurs[72], qui consistent en une augmentation des objectifs quantitatifs et des moyens financiers, ainsi que des moyens alloués aux missions locales et à Pôle emploi.

1 - Le renforcement des moyens consacrés à l'accompagnement des jeunes les plus éloignés de l'emploi

a) Un accompagnement perturbé pendant le premier confinement mais en progrès au second semestre 2020

Le service public de l'emploi met à contribution les missions locales pour accompagner les jeunes âgés de 16 à 25 ans les plus en difficulté vers l'emploi et, à titre complémentaire, pour les aider à surmonter diverses difficultés d'insertion (logement, mobilité, santé, accès à la culture, etc.). Chaque année, elles accompagnent 1,1 million de jeunes, notamment grâce à des dispositifs conçus et financés par l'État, le Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) et la Garantie jeunes. Ceux-ci prévoient un suivi plus ou moins rapproché des jeunes selon leur situation, et, sous certaines conditions, des aides financières.

Le PACEA et la Garantie jeunes

Le PACEA offre un cadre contractuel à l'accompagnement des jeunes âgés de 16 à 25 ans. Il se matérialise par un contrat d'engagement réciproque avec une mission locale établi après un diagnostic qui tient compte des attentes et du projet du jeune. L'accompagnement, qui se déroule sur une durée maximale de 24 mois consécutifs, comprend différentes phases, telles que des périodes de formation et de mise en situation professionnelle ou des actions dans le cadre de l'accompagnement social et professionnel. En fonction de la situation et des besoins du jeune, une allocation peut être accordée ponctuellement, dont le montant maximum a été revalorisé fin 2020 pour atteindre 497 € par mois.

[72] Le renforcement des formations qualifiantes en faveur des jeunes, financées depuis 2018 par le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), n'a pas fait l'objet d'observations dans le présent rapport, sa mise en œuvre n'étant qu'à ses prémisses lors de l'enquête de la Cour.

La Garantie jeunes est un dispositif d'accompagnement renforcé qui s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) et qui se trouvent en situation de précarité. Il leur offre, pendant douze mois, un accompagnement intensif, dont une partie en groupe, assuré par une mission locale. Il comprend également le versement d'une allocation mensuelle d'un montant maximum de 497 €.

Le premier confinement ayant limité l'ouverture au public des missions locales, le nombre de nouveaux contrats d'accompagnement a brutalement chuté. Seuls ceux qui étaient en instance de signature ou ceux liés à des jeunes à accompagner en urgence ont été pris en charge pendant cette période, avec un accompagnement allégé, généralement effectué à distance. Les procédures ont été simplifiées à l'initiative de l'État. La signature des contrats par les bénéficiaires de la Garantie jeunes n'a pas été exigée, ce qui a causé ultérieurement quelques difficultés lorsque l'ASP, chargée du versement des aides, a exigé des missions locales la régularisation des dossiers jugés incomplets.

Du 16 mars au 10 mai 2020, seuls 14 925 nouveaux Pacea ont été signés, soit 3,7 fois moins qu'en début d'année. Les entrées en Garantie jeunes se sont presque arrêtées (seulement 1 242 en huit semaines), parce qu'il était impossible d'organiser en « présentiel » l'accompagnement collectif des jeunes, qui constitue l'une des spécificités de ce dispositif. Un rattrapage total est intervenu par la suite. Les entrées en Garantie jeunes ont retrouvé, voire dépassé, le rythme hebdomadaire antérieur à la crise, mais le retard pris pendant le confinement n'a pu être totalement rattrapé, avec une baisse de 11 % par rapport 2019. Les entrées en Pacea ont même dépassé de 3 % leur niveau antérieur.

b) Une amplification des objectifs et des moyens dans le cadre du Plan de relance, mais des difficultés à surmonter

Dans ce contexte, le plan « ♯ 1 jeune 1 solution »[73] a défini des objectifs en forte progression par rapport à ceux initialement prévus soit :

- 150 000 entrées en Garantie jeunes au lieu des 100 000 initialement prévues par le Gouvernement ; le 26 novembre 2020, le Premier ministre a revu à la hausse cet objectif en le portant à 200 000 ;
- 420 000 entrées en Pacea au lieu de 340 000 prévues (+ 24 %) et 349 132 réalisées en 2020.

[73] Début mars 2021, un nouvel objectif a été ajouté : en 2021, 100 000 jeunes devraient pouvoir bénéficier d'un mentorat pour les aider dans la construction de leur projet professionnel.

La capacité des acteurs à atteindre les objectifs, en particulier portant sur la Garantie jeunes, a rapidement suscité des interrogations, y compris au sein des services déconcentrés de l'État (Direccte).

Une première piste consiste à faire entrer dans les dispositifs des jeunes qui ne se présentent pas spontanément. Certaines missions locales ont développé leur capacité de détection des jeunes qui ne suivent pas d'études, n'exercent pas d'emploi et ne bénéficient d'aucune formation en alternance ou en stage, en envoyant des conseillers hors des permanences des missions locales ou en s'appuyant sur d'autres structures. Un appel à projets financé par le Plan d'investissement dans les compétences porte d'ailleurs sur le « repérage des invisibles ».

Cette démarche est incertaine. Si le potentiel de jeunes susceptibles de bénéficier de la Garantie jeunes est réel, le dispositif nécessite un engagement du jeune matérialisé par un contrat avec diverses obligations. En étendant le dispositif, le risque est de toucher des jeunes plus difficiles à faire adhérer sur le long terme à la démarche d'accompagnement et de privilégier ainsi le nombre d'entrées sur la qualité des sorties.

Une seconde piste porte sur l'allègement des modalités d'accompagnement, consistant notamment à revenir sur le principe des séances collectives, mais une telle dégradation pourrait avoir, ici encore, des effets défavorables sur l'insertion des publics. Le 15 février dernier, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a annoncé un allègement des conditions d'entrée (notamment du niveau de ressources) et du déroulement de la Garantie jeunes (possibilités de moduler la durée du parcours ou de le renouveler), qui ont été instituées par un décret du 26 mai 2021.

Les données publiées par la Dares pour les quatre premiers mois de 2021 montrent une nette progression (+ 26 %) du nombre de nouveaux bénéficiaires de la Garantie jeunes par rapport à la même période en 2019 (dernière année non affectée par la crise), la montée en charge de ce dispositif étant principalement attendue au second semestre 2021. Le Pacea connaît, lui aussi, une forte progression du nombre de nouveau bénéficiaires sur la même période (+ 42 %).

Postérieurement au Plan de relance, à la suite d'un rapport du conseil d'orientation des politiques de jeunesse remis au Gouvernement le 7 janvier dernier, a été annoncée l'évolution vers une « Garantie jeunes universelle » qui couvrirait potentiellement près d'un million de jeunes. Un déploiement est envisagé en 2022, l'année 2021 étant mise à profit pour préciser le dispositif et engager des expérimentations. Le réseau des missions locales s'est déclaré prêt à devenir l'acteur pivot de cette nouvelle mesure, dont le coût n'est pas évalué à ce stade.

c) Un plan de soutien aux missions locales utile, sous réserve d'un déploiement rapide

Après l'annonce du plan « ♯ 1 jeune 1 solution », les missions locales ont souligné, par la voie de leur tête de réseau, l'UNML, que les objectifs annoncés ne pourraient être atteints sans un renforcement de leurs moyens humains et immobiliers. Le Gouvernement a annoncé rapidement un plan de soutien de 100 M€ déployé en 2021, dont 80 M€ reviendraient au recrutement de conseillers et 20 M€ au fonctionnement des missions locales, notamment pour résoudre les questions immobilières.

Un enjeu majeur tenait aux délais, habituellement longs (en août de l'année suivante), de mise en place des dotations de l'État aux missions locales, alors que ces dernières devaient prendre rapidement des décisions de recrutement voire d'investissement, et les intégrer à leur budget pour 2021. Ici encore, une réaction rapide aux retours du terrain est intervenue puisque la première tranche des crédits a été déployée dès février 2021.

d) Le renforcement de l'accompagnement des jeunes par Pôle emploi, en coordination avec les autres acteurs

Le plan de relance prévoit un renforcement de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) par Pôle emploi, destiné aux jeunes qui rencontrent des difficultés pour s'insérer sur le marché du travail[74]. L'atteinte des objectifs pour 2021 semble présenter moins de difficultés pour Pôle emploi que pour les missions locales, compte tenu d'un renfort de 650 nouveaux ETP dès septembre 2020 (650 autres pourraient l'être en 2021) en faveur de ce dispositif. En outre, un décret du 30 décembre 2020 a institué une aide financière exceptionnelle à destination des jeunes bénéficiant d'un accompagnement individuel intensif par Pôle emploi ou par l'Association pour l'emploi des cadres (Apec).

Le contexte de la crise a aussi permis de clarifier le rôle respectif des trois opérateurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, les Cap emploi et les missions locales). Le rapprochement entre les deux premiers, retardé de quelques mois, est effectif depuis 2021 sous la forme de lieux uniques d'accompagnement des travailleurs handicapés dans les locaux de 233 agences de Pôle emploi. Ce dernier souligne, par ailleurs, les relations plus étroites nouées avec les missions locales depuis un an.

[74] L'objectif est exprimé parfois en nombre d'accompagnements, qui passeraient de 70 000 attendus en 2020 à 140 000 en 2021, parfois en nombre de jeunes accompagnés, de 135 000 jeunes en 2020 à 240 000 en 2021.

2 - La révision de la politique gouvernementale à l'égard des contrats aidés dans le contexte de la crise

Au début de l'actuel quinquennat, dans un contexte économique plutôt favorable, le Gouvernement a décidé de limiter fortement le nombre de contrats aidés en les recentrant sur un dispositif nouveau dans le secteur non marchand, les parcours emploi compétences (PEC), avec une approche plus qualitative. Les contrats aidés dans le secteur marchand (contrats initiative emploi - CIE) ont été limités à quelques situations.

Le contexte de la crise a conduit le Gouvernement à réviser cette politique. Le plan « ♯1 jeune 1 solution » prévoit, dès 2020, la mobilisation de 10 000 CIE en faveur des jeunes, puis 50 000 en 2021, ainsi qu'une augmentation du volume de parcours emploi compétences (PEC) réservés aux jeunes, soit un objectif de 20 000 en 2020, puis de 60 000 supplémentaires en 2021.

Afin d'atteindre ces objectifs, les PEC jeunes bénéficient d'un taux de prise en charge de l'État plus élevé que le taux moyen (65 %) appliqué aux PEC « tous publics (45 % en France métropolitaine et 55 % dans les DOM). S'agissant des CIE, pris en charge par l'État à hauteur de 47 %, le Gouvernement explique qu'il ne s'agit pas d'un retour à la formule antérieure à 2018, puisqu'ils bénéficient de l'apport qualitatif introduit lors la création des PEC.

Dans le cadre de l'enquête, certaines Direccte ont souligné des difficultés de redémarrage du CIE, après deux ans de quasi-mise en sommeil, et dans une moindre mesure de montée en charge des PEC Jeunes. Ces constats semblent confirmés par les résultats enregistrés au niveau national. Autant l'objectif pour les PEC jeunes a presque été atteint en 2020 avec 18 256 contrats signés, autant le CIE jeunes a connu une désaffection de la part du secteur privé, puisque seuls 2 180 contrats ont été signés. Ce dernier a probablement souffert au dernier trimestre 2020 et début 2021 de la concurrence de l'aide à l'embauche des jeunes, moins contraignante en termes d'accompagnement. Du lancement de ces mesures en octobre 2020 à la date du 22 avril 2021, 11 441 CIE et 24 788 PEC en faveur de jeunes ont été conclus. Sur la base de ces données, l'atteinte des objectifs annuels nécessitera une mobilisation particulière au second semestre 2021. La DGEFP souligne qu'au niveau régional, une fongibilité des crédits permettra de tenir compte des demandes plus ou moins fortes au titre de l'un ou l'autre de ces contrats.

⁂

Pour l'ensemble de ces mesures, quelques indicateurs ont été retenus, limités à l'alternance dans le budget 2021, plus nombreux dans le tableau de bord de France relance, mais constitués uniquement d'indicateurs de suivi (nombre de contrats d'apprentissage ou de jeunes âgés de moins de 26 ans ayant signé un contrat de plus de trois mois).

Toutefois, le cumul des embauches d'août 2020 à janvier 2021 s'avère inférieur de 7 % au cumul de l'année précédente pour les jeunes âgés de moins de 26 ans (et de 9 % pour les jeunes âgés de moins de 30 ans) en raison du deuxième confinement. Au-delà, des indicateurs plus qualitatifs et des évaluations seront donc nécessaires pour en mesurer l'efficacité et, plus globalement, apprécier comment chaque jeune qui le nécessitait en 2020-2021 a recouru aux mesures du Plan.

Le principal risque réside dans la mise en œuvre opérationnelle d'une aussi large palette de mesures par une administration aux effectifs renforcés avec parcimonie dans ces domaines. Elle exige un temps incompressible d'explication auprès des acteurs, d'instruction des dossiers, et de *reporting* afin de donner au niveau central les moyens d'un pilotage de qualité. De ce point de vue, il conviendra de suivre l'adéquation du dimensionnement du renfort annoncé aux ambitions de déploiement.

III - Le plan de soutien aux entreprises sociales inclusives : des résultats mitigés

Outre les publics les plus affectés par la crise, le Gouvernement a aussi dû faire face à la situation de certains secteurs économiques fragiles. C'est dans ce cadre que la ministre du travail a annoncé, le 17 août 2020, un plan de soutien de 300 M€ aux structures d'insertion par l'activité économique (IAE) et aux entreprises adaptées[75], mis en œuvre au second semestre 2020. Contrairement aux autres annonces gouvernementales dans le champ de l'emploi, il n'a pas été intégré au Plan de relance.

[75] Les structures de l'IAE favorisent l'insertion sociale et professionnelle des personnes particulièrement éloignées de l'emploi par le biais de contrats de travail spécifiques qui prévoient des modalités particulières d'accueil et d'accompagnement. Leurs ressources, à des degrés divers, sont constituées par des produits de leur activité et par des aides au postes de l'État censées compenser une moindre productivité des personnes recrutées et les tâches d'accompagnement. Pour leur part, les entreprises adaptées permettent à des personnes reconnues handicapées d'exercer une activité professionnelle salariée, dans des conditions adaptées à leurs besoins.

A - Un secteur affaibli pendant le premier confinement mais qui a résisté

Dès le début de la crise sanitaire, l'État a confirmé à ces structures, sauf celles portées par des collectivités territoriales, qu'elles pouvaient bénéficier des mesures exceptionnelles ouvertes aux entreprises, notamment de l'activité partielle. Elles ont ainsi pu faire coexister des aides au poste d'insertion pour les heures travaillées et l'activité partielle pour les heures non travaillées pour les salariés en insertion[76].

Une étude sur ce secteur réalisée dans le cadre de l'enquête, à partir de données rassemblées par France Stratégie à la demande de la Cour, montre qu'environ 80 % des entreprises du secteur ont eu recours à l'activité partielle (et même plus de 90 % des chantiers d'insertion) en avril et en mai 2020, plus que ne l'a fait en moyenne le reste de l'économie. Elles ont aussi largement recouru aux autres aides publiques du plan d'urgence, comme le report de charges sociales, le prêt garanti par l'État (PGE) et le fonds de solidarité.

Une enquête flash de la Dares, publiée le 27 mai 2020, a mis en lumière la situation des structures de l'IAE pendant le premier confinement : près d'une structure sur trois a cessé son activité et près d'un salarié en insertion sur cinq a vu son contrat prendre fin ; toutes les activités ont été en forte diminution, en particulier dans les services à la personne, mais des activités nouvelles se sont développées en réponse à l'épidémie ; les salariés ont majoritairement été placés en activité partielle, le télétravail et la formation à distance restant minoritaires.

En dépit d'un choc immédiat, le secteur a résisté aux effets prolongés de la crise sanitaire, avec de rares cas de cessation d'activité. Comme pour l'ensemble des entreprises, les constats varient selon les secteurs économiques, les structures qui interviennent dans plusieurs secteurs d'activité ayant pu s'adapter plus facilement.

La souplesse de fonctionnement des structures de l'IAE et des entreprises adaptées a permis à certaines d'entre elles d'adapter rapidement leur activité aux besoins liés à la crise sanitaire (fabrication de masques ou de gel hydro-alcoolique). Le deuxième confinement a eu un impact moindre que le premier.

[76] Les heures effectivement travaillées des salariés couverts par l'aide au poste peuvent continuer à être déclarées auprès de l'ASP selon le processus habituel, étant entendu que l'activité partielle n'est pas cumulable avec une aide au poste pour la même heure.

Les données transmises à la Cour confirment aussi, qu'après une chute de 70 000 personnes sous contrat dans les structures de l'IAE fin janvier jusqu'à 20 000 fin avril 2020, un retour à la situation antérieure a été atteint dès juillet. Dans les entreprises adaptées, le profil est proche avec 25 000 ETP pris en charge avant crise, 15 000 en avril, et un retour à la normale durant l'été ; un fléchissement étant toutefois observé en décembre dans les deux cas. Le ministère comptabilise seulement une baisse de 3 % du nombre de salariés en insertion sur l'année (141 000).

B - Un plan de soutien aux résultats mitigés

Face à cette situation, la DGEFP a retenu, fin avril-début mai 2020, le principe d'un plan de 300 M€ comportant deux volets, l'un visant à court terme en une consolidation financière des structures, l'autre consistant en un appel à projets pour développer et transformer les structures dans une optique de plus long terme.

Le choix d'utiliser le montant estimé des économies sur les aides aux postes, dues à leur moindre utilisation pendant la crise, puisque nombre de salariés en insertion étaient placés en chômage partiel, n'allait pas de soi. En dépit du travail préparatoire d'analyse réalisé par la DGEFP, l'absence de système de remontée automatique de données issues des systèmes de gestion des structures d'insertion, déjà relevée par la Cour[77], ne permet pas de garantir la pertinence du calibrage financier du plan. Cet effort financier important semble surtout résulter de la volonté du Gouvernement de respecter la trajectoire de montée en charge de ces secteurs définie dans le Pacte d'ambition de septembre 2019.

Alors que les contours du plan étaient arrêtés, le processus de décision a pris plus de temps que prévu, notamment en raison du changement de ministre du travail en juillet, si bien que le plan n'a été annoncé que le 17 août 2020.

Le premier volet, doté de 134 M€ pour les structures de l'IAE et les entreprises adaptées, a pris la forme de deux forfaits[78] destinés à consolider les structures sur un plan financier. La DGEFP a fait le choix de s'appuyer sur la procédure de déclaration des aides aux postes et de paiement par l'ASP, connue de tous les acteurs.

[77] Cour des comptes, rapport public annuel, *Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer*, mars 2021.

[78] Un forfait horaire fixe d'1,5 € pour les heures travaillées, venant compenser le surcoût lié au maintien du travail dans ce contexte de crise (achats de protection individuelle, reconfiguration des espaces de travail) ; un forfait horaire, venant compenser la perte de chiffres d'affaires et le maintien de l'accompagnement social des salariés.

Ceux-ci ont reconnu l'effort réel de l'État, mais le mode de calcul a été diversement perçu par les têtes de réseau, celles représentant les plus petites structures estimant qu'il leur était défavorable. L'un des critères pris en compte étant la perte de chiffre d'affaires, l'aide a en effet plus bénéficié aux structures dont les ressources sont majoritairement liées à leur activité commerciale qu'aux structures les plus soutenues par l'État. La mesure a bénéficié à 3 831 structures, soit 93 % du nombre total de structures.

Le second volet du plan de soutien a été doté de 166,9 M€, dont 98,5 M€ pour les structures de l'IAE et 68,4 M€ pour les entreprises adaptées[79], l'essentiel étant délégué aux Direccte. Un appel à projets a été lancé le 15 septembre 2020 pour les structures de l'IAE avec des objectifs plus structurels, comme le maintien ou la création d'emplois pour les personnes en insertion. Le financement de l'État s'est élevé à 55 % du coût des projets (jusqu'à 75 % à certaines conditions). Pour les entreprises adaptées, une procédure un peu différente a été suivie.

Le retard pris dans l'annonce du plan s'est traduit par des délais très contraints pour la constitution des dossiers. Ils ont, dans une certaine mesure, favorisé les associations et entreprises les mieux structurées sur le plan administratif et donc capables de répondre dans les délais, ainsi que les projets consistant en une simple augmentation des effectifs en insertion plutôt que ceux, plus difficiles à concevoir, visant à réorganiser leur outil de production.

Pour autant, le nombre de projets est élevé (2 300 pour l'IAE et 1 200 pour les entreprises adaptées, portant respectivement sur 34 000 et 12 000 emplois), témoignant de la mobilisation des deux secteurs. Des projets d'ampleur nationale ont aussi été portés par des têtes de réseau.

Les Direccte, qui disposent d'effectifs réduits pour suivre ces secteurs, n'ont disposé que d'un mois pour instruire les projets avec toutes les implications d'une telle situation (demandes d'information de la part des structures, dossiers incomplets, demandes très supérieures aux crédits disponibles), ce délai étant finalement repoussé d'un mois.

Elles soulignent la qualité inégale et globalement moyenne des dossiers présentés par les structures de l'IAE, et assez médiocre de ceux présentés par les entreprises adaptées, en dépit de progrès par rapport au précédent appel à projets. Des projets de qualité ont néanmoins été signalés par certaines d'entre elles dans le cadre de l'enquête.

[79] Au regard de l'ampleur des besoins exprimés, une enveloppe complémentaire exceptionnelle de 20 M€ a été débloquée début décembre 2020.

Au total, ce secteur, qui a beaucoup mobilisé les aides de droit commun, a fait l'objet d'une grande attention de la part de l'État, sous la forme d'un plan de soutien spécifique. Mis en œuvre dans des délais contraints, celui-ci a contribué à sécuriser leur situation. En 2021, postérieurement au plan de soutien, le Gouvernement s'est attaché à poursuivre les objectifs du Pacte d'ambition sur le plan des ressources humaines[80] : en avril 2021, a été lancé un nouvel appel à projets en faveur des structures de l'IAE d'un montant de 162,5 M€.

⁂

Compte tenu des incertitudes sur la durée de la crise sanitaire et l'ampleur de l'impact économique, le ministère du travail a fait le choix d'offrir aux acteurs économiques une panoplie d'outils, récents et peu utilisés pour les uns, nouveaux pour les autres. Cette réponse multiforme emporte le risque que la diversité des outils disponibles, pour la plupart peu connus des entreprises, soit un facteur de complexité, et que les Direccte, ainsi que les autres relais de terrain qui devront les promouvoir, ne soient conduits à faire des choix.

Ceci doit inciter l'État à mettre rapidement en place des instruments de mesure et d'évaluation périodique de chacune de ces mesures, afin de surmonter les obstacles qui apparaitraient (procédures, calibrage des mesures) et changer rapidement de stratégie si nécessaire. Comme pour l'APLD, une attention doit être apportée à la simplicité des procédures, voire à l'accompagnement, afin de ne pas dissuader les PME/TPE.

[80] Par la création de nouveaux postes dans la quatrième loi de finances rectificatives pour 2020 (30 000 fléchés sur certains secteurs) et dans le budget 2021 (30 000 autres), et l'annonce, fin 2020, de la création d'un fonds d'urgence de 30 M€ ouvert aux structures de l'économie sociale et solidaires employant moins de 11 salariés, dont les structures de l'IAE. Un guichet unique permet d'accorder une aide de l'État de 5 000 € à 8 000 € afin de préserver les emplois de la structure.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La persistance de la crise sanitaire a brouillé le calendrier de mise en œuvre des mesures annoncées à partir de l'été 2020, en faisant coexister des mesures d'urgence et des mesures de relance. La montée en charge de l'activité partielle de longue durée (APLD) illustre cette difficulté.

Si certaines mesures nouvelles ont été instaurées (transitions collectives, aide aux permittents et saisonniers récurrents, aides à l'embauche des jeunes), il s'est agi le plus souvent d'adapter des dispositifs existants et de renforcer les moyens alloués. Le Gouvernement a parfois dû revoir la stratégie adoptée en 2017 dans un contexte économique favorable, pour l'adapter à la gravité de la crise, comme en témoignent le recours accru aux contrats aidés pour les jeunes et l'orientation de nouveaux moyens vers la formation des salariés.

Les mesures annoncées comportaient des échéances variables. Les aides à l'embauche des apprentis et des jeunes, dont il était attendu des effets rapides, ont produit les effets escomptés, en dépit de difficultés de gestion qui ont retardé leur paiement aux entreprises. D'autres, comme le plan de soutien aux entreprises sociales inclusives, ont permis une consolidation financière du secteur mais présentent un bilan mitigé dans l'optique d'une structuration de celui-ci, en partie du fait des délais trop courts accordés pour concevoir les projets.

Le choix d'ouvrir toute la panoplie des outils disponibles et, le cas échéant, de la compléter, ainsi que l'absence de recul sur l'efficacité de certaines d'entre elles dans un contexte de crise économique, imposent un suivi régulier afin d'identifier d'éventuels points de blocage ou l'inefficacité de certaines mesures. Il convient aussi de veiller à la simplicité des procédures et à la rapidité des paiements afin de ne pas dissuader les entreprises les plus petites (PME/TPE) ou fragiles. La capacité des services déconcentrés de l'État et d'autres acteurs, comme les Opco, à gérer toutes les mesures dont ils ont la responsabilité devra être également appréciée régulièrement.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

9. *évaluer périodiquement les dispositifs de formation professionnelle mobilisés en réponse à la crise afin de pouvoir les adapter et, le cas échéant, de changer de stratégie (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) ;*
10. *mettre en place un suivi du déploiement de l'ensemble des dispositifs de crise dans le réseau des services déconcentrés de l'État de manière à évaluer l'adéquation des moyens disponibles pour le mettre en œuvre (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*

Conclusion générale

Dans l'ensemble, pour faire face aux conséquences immédiates de la crise sanitaire sur le travail et l'emploi, la forte mobilisation des différentes composantes du service public de l'emploi a permis que soient rapidement prises des mesures conservatoires adaptées. Cette implication a aussi permis de concevoir un large éventail de mesures pour lutter contre les conséquences plus durables de cette crise, selon un calendrier resserré et pertinent. Ce faisant, les pouvoirs publics ont su mettre en œuvre une « méthode agile » adaptée à un contexte marqué par l'urgence et l'incertitude. Grâce à cette méthode, les textes ont été continûment précisés et adaptés, parfois au prix d'une certaine complexité pour les usagers.

Pour l'heure, seuls des premiers résultats sont observables s'agissant du second éventail de mesures, et la plupart de leurs effets sont encore à venir.

Dans leur mise en œuvre, les pouvoirs publics ont d'ores et déjà évité certains écueils. D'une part, le choix d'une forme de fongibilité entre les montants consacrés aux différents dispositifs déployés ouvre la possibilité de les adapter en fonction de la réussite de chacun d'entre eux. D'autre part, lorsque les objectifs d'entrée dans des dispositifs d'accompagnement ont été relevés, une attention bienvenue a été accordée aux moyens nécessaires pour que les organismes concernés les mettent en œuvre ainsi qu'au calendrier de déploiement de ces moyens. Ainsi, Pôle emploi et les missions locales bénéficient ou devraient bénéficier à brève échéance de possibilités d'action accrues.

Pour autant, il importe d'être vigilant sur certains sujets afin d'assurer la pleine réussite de ces mesures.

Pour l'administration centrale, il s'agira d'en assurer le pilotage de manière à éviter plusieurs écueils.

Le premier écueil est le risque réel d'une concurrence accrue entre les dispositifs. Pour satisfaire leurs objectifs, les missions locales, Pôle emploi, voire les Cap emploi et les acteurs de l'IAE (insertion par l'activité économique) pourraient être conduits à se livrer une compétition accrue, en particulier vis-à-vis des publics les plus facilement employables. De ce point de vue, l'initiative d'une instruction commune vis-à-vis des réseaux concernés marque une volonté d'articulation pertinente, dont le suivi devrait faire l'objet de rendez-vous réguliers.

La seconde difficulté consistera à assurer une évaluation au fil de l'eau des dispositifs et de leurs résultats, suffisamment rapide pour pouvoir réorienter des crédits, le cas échéant. Il faudra, en parallèle, laisser à chacun de ces dispositifs le temps nécessaire à leur construction, alors même que ceux-ci peuvent relever de temporalités différentes. À titre d'exemple, la mise en œuvre du dispositif des transitions collectives sera nécessairement assez longue et cette mesure ne devra pas être évaluée de manière trop précoce. *À contrario*, l'intérêt de maintenir un dispositif de contrats aidés, s'il ne rencontre pas rapidement de succès, pourra être rapidement remis en question.

En tout état de cause, il s'agira d'éviter une « politique du chiffre » visant à l'atteinte quantitative des objectifs de court terme plutôt qu'à l'évaluation de la qualité réelle des actions menées. C'est particulièrement vrai en termes d'insertion dans l'emploi, car elle s'apprécie plutôt à moyen terme et nécessite de différencier plus finement entre différentes catégories de « sorties positives » à la valeur inégale. C'est donc dès à présent que les modalités d'évaluation des dispositifs doivent être conçues. Il faudra tout particulièrement prendre garde à ce que le souci de l'atteinte des objectifs assignés à un dispositif ne conduise pas à étendre inconsidérément les publics éligibles, ou à diminuer l'offre d'accompagnement proposée.

Une attention devra également être portée au coût des mesures pour en assurer la maîtrise tout au long de leur déploiement.

Par ailleurs, dans certains domaines, comme celui du financement des actions de formation professionnelle et de l'apprentissage, les choix budgétaires se sont jusque-là limités à assurer des solutions de court terme pour le financement de l'écosystème (France compétences, Opco et CFA), mais des décisions pérennes sont encore à prendre.

Pour les services déconcentrés, l'enjeu consistera à mettre en œuvre dans la durée une grande quantité de dispositifs complexes pour lesquels ils n'ont reçu que des renforts marginaux, et alors qu'ils doivent faire face à une réforme de leur organisation.

Leur capacité à y parvenir devra faire l'objet de la plus grande attention de la part du ministère et, le cas échéant, conduire à de nouveaux arbitrages en cours d'année.

Il importera également, le moment venu, de dresser un bilan de l'impact à moyen terme des mesures prises, de manière à tirer tous les enseignements de la gestion de cette crise. Les leçons apprises de la crise de 2008-2009 ont en effet été fort utiles dans la gestion des conséquences de la présente crise sanitaire, tant dans la nécessité de recourir davantage à l'activité partielle que dans l'intérêt de maintenir le soutien aux entreprises en sortie de crise pour assurer la relance.

Liste des abréviations

Acoss ..... Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AE..... Autorisations d'engagements
Agefiph ..... Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AIJ..... Accompagnement intensif des jeunes
Apec ..... Association pour l'emploi des cadres
APLD ..... Activité partielle de longue durée
ARS..... Agence régionale de santé
ARE..... Allocation d'aide au retour à l'emploi
ASS ..... Allocation de solidarité spécifique
ASP ..... Agence de services et de paiement
BTP ..... Bâtiment travaux publics.
CDD ..... Contrat à durée déterminée
CDI..... Contrat à durée indéterminée
CFA..... Centre de formation d'apprentis
CICE ..... Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIE ..... Contrats initiative emploi
Cnam ..... Caisse nationale de l'Assurance Maladie
CP..... Crédits de paiement
CPF ..... Compte personnel de formation
DAP..... Demande d'autorisation préalable
Dares ..... Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DEFM ..... Demandes d'emploi en fin de mois
DGEFP ..... Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGT ..... Direction générale du travail
DI ..... Demande d'indemnisation
Dinum ..... Direction interministérielle du numérique
Direccte ..... Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DGCS ..... Direction générale de la cohésion sociale
DNUM ..... Direction ministérielle du numérique
DPAE ..... Déclaration préalable à l'embauche

Dreets ..... Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSN..... Déclaration sociale nominative
ETP ..... Équivalent temps plein
FFP..... Fédération de la formation professionnelle
Ficoba..... Fichier national des comptes bancaires et assimilés
Fnadir ..... Fédération nationale des directeurs de centres de formation agréés
FNE..... Fonds national de l'emploi
IAE..... Insertion par l'activité économique
Igas..... Inspection générale des affaires sociales.
Insee ..... Institut national de la statistique et des études économiques
LFI..... Loi de finances initiale
LFR ..... Loi de finances rectificative
OCDE..... Organisation de coopération et de développement économiques
OCLCTIC..... Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication
Opca ..... Organisme paritaire collecteur agréé
Opco..... Opérateur de compétences
Pacea ..... Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PEC ..... Parcours emploi compétences
PIC ..... Plan d'investissement dans les compétences
PIB ..... Produit intérieur brut
PLF..... Projet de loi de finances
PME ..... Petite et moyenne entreprise
Pro-A..... Promotion par l'alternance
PSE..... Plan de sauvegarde de l'emploi
SEER..... Services économiques de l'État en région
Smic ..... Salaire minimum de croissance
TPE ..... Très Petite Entreprise
TVA ..... Taxe sur la valeur ajoutée
UIMM ..... Union des industries et métiers de la métallurgie
Unedic..... Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNML..... Union nationale des missions locales
Uracti..... Unité régionale d'appui et de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal
VAE ..... Validation des acquis de l'expérience

Annexes

Annexe n° 1 : éléments de comparaison des mesures initiales de soutien chez nos partenaires.....136
Annexe n° 2 : des disparités locales et sectorielles dans le recours à l'activité partielle qui reflètent l'impact différencié de la pandémie.....144
Annexe n° 3 : l'adaptation au contexte sanitaire des contrôles en matière de droit du travail.....146
Annexe n° 4 : mesures inscrites dans le Plan de relance et dans la loi de finances initiale pour 2021.....155
Annexe n° 5 : les mesures de renforcement de la formation professionnelle des salariés depuis l'été 2020.....160
Annexe n° 6 : les axes et les principales mesures du plan « ♯ 1 jeune 1 solution ».....164
Annexe n° 7 : l'évaluation de la non-conformité, de l'erreur et de la fraude à l'activité partielle.....166

Annexe n° 1 : éléments de comparaison des mesures initiales de soutien chez nos partenaires

1. Vue d'ensemble

a) *Les premiers plans de soutien*

Dans l'ensemble des pays, des plans nationaux importants de soutien ont rapidement été mis en place. Le dispositif d'activité partielle se retrouve selon diverses modalités dans la plupart des pays, à l'exception des États-Unis et du Canada. Il en va de même pour les garanties d'État aux prêts contractés par les entreprises, pour lesquels la France, l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne sont en tête. Certains pays se différencient par le niveau élevé de leur niveau de dépenses effectives (Allemagne, États-Unis, Italie, Royaume-Uni, Japon). C'est en particulier le cas du Japon où, malgré un niveau d'endettement déjà exceptionnel, la masse financière représentée par les interventions publiques, à l'issue du dernier plan d'urgence du 27 mai 2020, s'élève à 11 % du PIB.

Tableau n° 10 : plans de soutien au premier semestre 2020 dans 12 pays de l'OCDE (en Md€)

	R	E	T	T	S	B	L	Z	L	E	S[81]	A[82]	P[83]
Dépenses ayant un effet sur le déficit public	7,2	66[84]	9	0	9,8	48[85]	0	,8	3	7	00[86]	16	60
Dont activité partielle ou équivalent	1[87]	0	0	1	5		0						
Équivalent en pourcentage du PIB	%	,6 %	,2 %	,5 %	,3 %	,9 %	,7 %	,5 %	,3 %	,7 %	,5 %	%	1 %
Mesures sans effet sur le déficit (reports de charges, crédits d'impôts…)	6,5	46[88]	0	1,8	0	0	4			9,7	21	5	
Garanties d'État aux prêts d'entreprises (plafond)	27	32,5[89]		50	07	30	6,6	9	6	1	64	5	06
Montants garantis en pourcentage du PIB	3 %	7 %	,2 %	2 %	%	3 %	,2 %	,6 %	,3 %	,4 %	%	%	%

Source : Cour des comptes sur base des documents officiels français (LF, LFR, Dares…) et internationaux (OCDE, FMI, Commission européenne, gouvernements…)

Malgré la diversité des modèles, on note que le panel de mesures déployées par les États demeure semblable. Le soutien financier aux entreprises concerne 100 % des pays de l'OCDE, le soutien financier aux salariés perdant leur emploi est quasiment généralisé, tout comme le mécanisme du chômage partiel (*short-time schemes*) ou encore la prévention de l'exposition au virus des salariés.

b) *Montants annoncés au 31 mars 2021*

Le tableau suivant indique, au 31 mars 2021, le montant total annoncé (dépenses d'urgence et de relance) des plans de soutien mis en

[81] En dollars américains.
[82] En dollars canadiens.
[83] En dollars américains.
[84] Les 16 *Länder* prennent en chargent 31 Md€ supplémentaires de dépenses.
[85] Intègre 33Md€ annoncés le 9 juillet 2020.
[86] 550 Md$ pour les ménages et demandeurs d'emploi, 150 Md$ d'aides aux États.
[87] 10,2 Md€ sont par ailleurs pris en charge par l'Unédic.
[88] Estimation *Think tank Bruegel*.
[89] Auxquels s'ajoutent 63 Md€ assumés par les *Länder*.

œuvre dans différents pays européens. La France occupe une position médiane basse au sein de ce panel.

Tableau n° 11 : montant des plans de soutien mis en œuvre dans différents pays européens (au 31 mars 2021)

En % du PIB	Montant total	Dont mesures d'urgence
Allemagne	8,3 %	4,7 %
France	9,1 %	5,3 %
Italie	19,6 %	7,1 %
Pays-Bas	11,9 %	7,4 %
Espagne	12,8 %	6,2 %
Royaume-Uni	12,9 %	10,1 %

Source : France Stratégie d'après DG Trésor

L'activité partielle n'est qu'une des mesures de soutien aux entreprises ; la France confirme un positionnement en médiane basse pour l'ensemble de ces soutiens.

Tableau n° 12 : montant annoncé du soutien apporté aux entreprises (31 mars 2021)

En % du PIB	Montant du soutien apporté aux entreprises
Allemagne	3,4 %
France	3,7 %
Espagne	3,8 %
États-Unis	4 %
Italie	5,6 %
Royaume-Uni	6,6 %

Source : France Stratégie d'après DG Trésor

En termes de part de l'activité partielle dans le total du soutien aux entreprises, et en % du PIB, au regard des montants annoncés au 31 mars 2021, le positionnement médian de la France se confirme.

Tableau n° 13 : poids de l'activité partielle dans les mesures de soutien et en points de PIB

	Part de l'activité partielle dans le soutien aux entreprises	Poids de l'activité partielle en % du PIB
Allemagne	22 %	0,80 %
France	35 %	1,30 %
Italie	33 %	nc
Espagne	41 %	1,50 %
Royaume-Uni	nc	2,70 %

Source : France Stratégie d'après DG Trésor

c) *Montants mobilisés au 31 mars 2021*

Il se confirme que la France se situe entre deux extrêmes que sont l'Allemagne et le Royaume-Uni en termes de recours à l'activité partielle. Le Royaume-Uni a été de loin le plus gros utilisateur de cette mesure, avec 5,4 millions de salariés concernés en moyenne sur 2020, contre 3,7 millions en France, pour une population active légèrement supérieure.

Tableau n° 14 : montants décaissés au 31 mars 2021 pour financer l'activité partielle

Activité partielle	Montants décaissés	
	En Md€	En % du PIB
Allemagne	22	0,8 %
France	27,5	1,1 %
Italie	20	1,1 %
Espagne	18,4	1,5 %
Royaume-Uni	64,6	2,7 %

Source : France Stratégie d'après DG Trésor
En Allemagne, le montant comprend le versement des cotisations.

2. Analyse par pays

Tableau n° 15 : mécanismes d'activité partielle initialement mis en place dans les cinq plus grands pays d'Europe

	France	Allemagne	Italie	Royaume-Uni	Espagne
Pourcentage des salariés placés en chômage partiel[90]	34 %	15 %	30 %	-	21 %
Niveau de remplacement[91]	70 % du salaire brut, soit 84 % du salaire net	60 % à 87 % du salaire net	80 % du salaire brut	80 % du salaire brut	70 % du salaire brut
Plafond de prise en charge[92]	4,5 Smic, (4 475,80 €)	2 748,64 € ou 2 891,65 €[93]	1 400 €	2 500 £ (2 800 €)	1 098 € à 1 411 €[94]
Reste à charge pour l'employeur	0 % sous le plafond	0 % sous le plafond	0 % sous le plafond	-	De 0 % à 25 % selon le type d'entreprise
Interdiction provisoire des licenciements	Non	Non	Oui	Non	Oui
Surcoût initialement estimé pour le budget de l'État	31 Md€	10 Md€[95]	11 Md€	14 Md€	15 Md€

Source : Cour des comptes (à partir des communications publiques des États concernés)

[90] En avril 2020, selon calculs de la Banque centrale européenne.
[91] Dans l'ensemble des pays, Grande-Bretagne exceptée, un mécanisme d'activité partielle préexistait à la crise. Cependant, face à l'ampleur de la crise, tous les pays ont pris des dispositions courant mars 2020 relativement similaires, notamment concernant l'assouplissement considérable des conditions d'accès au dispositif pour les entreprises, l'élargissement de la couverture aux actifs normalement inéligibles ou encore l'allongement de la durée d'indemnisation.
[92] Schéma initial de prise en charge tel que résultant des premières modifications législatives prises en réaction à la crise sanitaire. Les plafonds et modalités des différents dispositifs ont par la suite évolué, suivant l'évolution de la crise sanitaire.
[93] Selon le *Länder* de résidence.
[94] Selon la charge familiale.
[95] Sachant que l'Agence fédérale pour l'emploi disposait d'une réserve de 25 Md€ en début de crise, fruit de ses résultats excédentaires des années précédentes.

Allemagne

L'Allemagne a une longue pratique de l'activité partielle, à la différence de la France. Jusque fin 2021, les salariés en chômage partiel (*Kurzarbeit*) ayant une réduction d'au moins 50 % de leur temps de travail perçoivent :

- 60 % à 67 % du salaire net de référence selon le nombre d'enfants à charge ;
- En cas de chômage partiel supérieur à 50 % et jusqu'à la fin 2020 :
  - à partir du 4e mois : 70 % du salaire net de référence au titre des heures chômées (77 % pour les salariés ayant au moins un enfant à charge) ;
  - à partir du 7e mois : 80 % du salaire net de référence au titre des heures chômées (87 % pour les salariés ayant au moins un enfant à charge).

Le plafond est de 2 748,64 € ou 2 891,65 € selon les *Länder*. La somme est versée à l'employeur par l'Agence fédérale pour l'emploi sous 15 jours.

L'Allemagne a également pris des mesures pour soutenir les ménages comme la possibilité de report du paiement des loyers, des échéances de prêts bancaires, ou encore, à l'image d'autres pays européens, l'interdiction des expulsions. L'accès aux allocations familiales a été également facilité pour les parents subissant une perte de revenus, et un assouplissement de l'accès aux allocations chômage minimales (*Hartz IV*) a été opéré.

Italie

En Italie, le CIGO, le CIGS et le CIGD sont des dispositifs d'indemnisation en cas de suspension de l'activité ou de réduction horaire. Ils ont été élargis de manière à couvrir l'essentiel des actifs occupés. Le taux de maintien du salaire s'élève à 80 % dans la limite de 939,89 € à 1 129,66 € par mois selon le niveau de salaire initial. Le versement est avancé par l'employeur qui se fait rembourser par l'Institut national de sécurité sociale (INPS).

Par ailleurs, le décret-loi Cura du 16 mars 2020 interdit à toutes les entreprises de licencier pour une période de 60 jours, interdiction portée ensuite à 5 mois[96].

[96] Certains licenciements demeurent possibles, comme le licenciement des dirigeants ou la résiliation des contrats d'apprentissage.

Espagne

En Espagne, l'activité partielle (ERTE), qui permet de compenser 70 % du salaire de référence brut au titre des heures chômées, dans la limite de 1 098 € à 1 411 € par mois selon le nombre d'enfant du bénéficiaire, est versée par le Service public de l'emploi (SEPE).

De même qu'en Italie, le décret royal du 28 mars 2020 a pour but de dissuader[97], jusqu'à la fin de la crise sanitaire, tous les licenciements pour force majeure ou pour motif économique, technique, d'organisation ou de production, résultant de l'impact du virus. La loi du 16 juillet 2020 abroge quant à elle un article du code du travail autorisant les licenciements pour cause de répétition d'absences, même justifiées par un congé maladie.

Royaume-Uni

Le pays, qui s'était séparé en 1984 de son système d'activité partielle, a mis en place le 1er mars 2020 le *Coronavirus job retention scheme* dans le cadre de la pandémie. L'indemnisation s'élève à 80 % du salaire de référence brut au titre des heures chômées pendant toute la durée du dispositif, dans la limite mensuelle de 2 763 € (2 500 £). Le paiement est avancé par l'employeur, qui reçoit une subvention de l'État.

Par ailleurs, le Royaume-Uni a annoncé en juillet 2020, comme la France, un plan de soutien à l'emploi des jeunes. Sur un total de 9,4 Md£ pour soutenir l'emploi, 2,5 Md£ sont fléchés en direction des jeunes, avec un dispositif central, le *Kickstart scheme*, doté de 2 Md£. Il consiste en une subvention à destination des employeurs embauchant un jeune âgé de 16 à 24 ans. Cette subvention correspond au salaire minimum calculé sur une base de 25 heures hebdomadaires. Le plan français fait lui aussi une large place au mécanisme de la subvention à l'embauche (aide forfaitaire de 4 000 € sur les CDD et CDI pour les jeunes de 15 à 25 ans, aide à l'embauche d'un apprenti allant jusqu'à 8 000 €). Les deux pays ciblent une période de deux ans, correspondant à la durée envisagée de la récession à venir.

[97] Le décret dispose en effet que le licenciement sera considéré comme « non approprié » ou injustifié, entrainant une indemnisation majorée à la charge de l'employeur.

Suède

Le système d'activité partielle suédois (*Korttidspermittering*) autorise, dans le cadre de la crise sanitaire, une réduction des heures travaillées jusqu'à 80 %. Les coûts de la réduction sont répartis entre l'État, l'employeur et l'employé, selon des taux fonctions de la proportion des heures travaillées. Pour une réduction du temps de travail de 80 %, l'État prend en charge 60 %, l'employeur 8 %, 12 % restant à la charge de l'employé.

États-Unis

Contrairement à l'Europe, les États-Unis, comme le Canada, ont fait le choix de laisser le chômage augmenter[98], tout en soutenant financièrement les chômeurs et les ménages, dans l'attente de la reprise économique. Ainsi, le plan de soutien américain repose sur deux axes principaux :

- le premier consiste en une aide monétaire (*cash payment*) versée par l'administration fiscale aux bénéficiaires de façon automatique. L'allocation est d'un montant de 1 200 $ par adulte, augmenté de 500 $ par enfant. Le plafond de revenu pour être éligible à l'aide est de 99 000 $ pour un individu, 198 000 $ pour un couple. Cette allocation est dégressive à partir d'un certain seuil de revenus ;
- le second volet consiste en une augmentation des aides existantes, à destination des chômeurs : passage de la durée d'assurance de 26[99] à 39 semaines, versement par l'État fédéral de 600 $ par semaine en plus des versements des États, extension de la protection aux travailleurs indépendants et aux petits emplois.

Ces deux volets représentent un effort financier de 550 Md$ pour l'État fédéral. L'ensemble des mesures aboutit dans la plupart des États américains à un taux moyen de remplacement supérieur à 100 %.

[98] Même si les États-Unis disposent d'un mécanisme d'activité partielle, relativement peu attractif. Le nombre d'individus concernés par ce régime est cependant passé de 4,35 millions en juin 2019 à 9,06 millions en juin 2020.
[99] Durée moyenne dans les États.

Annexe n° 2 : des disparités locales et sectorielles dans le recours à l'activité partielle qui reflètent l'impact différencié de la pandémie

Un coût variable selon les secteurs

Selon l'Unédic, le coût horaire moyen de l'activité partielle (c'est-à-dire le coût pour l'État et l'Unédic de l'allocation versée à l'employeur) était de 10,5 € entre mars et août 2020. Ce coût est en augmentation lente depuis mars : il évolue de 10,1 € pour mars à un peu moins de 11 € à partir de mai.

De mars à août 2020 inclus, les montants versés dans les secteurs les plus touchés ont été au minimum de près de 2 Md€ dans le secteur de la construction, 3 Md€ dans l'hébergement et la restauration, 700 M€ dans le secteur des spectacles et des loisirs, 600 M€ dans le secteur des machines et matériels de transport, 500 M€ dans le secteur de la métallurgie[100]. Ces quelques secteurs ont concentré à eux seuls 35 % des montants sur la période.

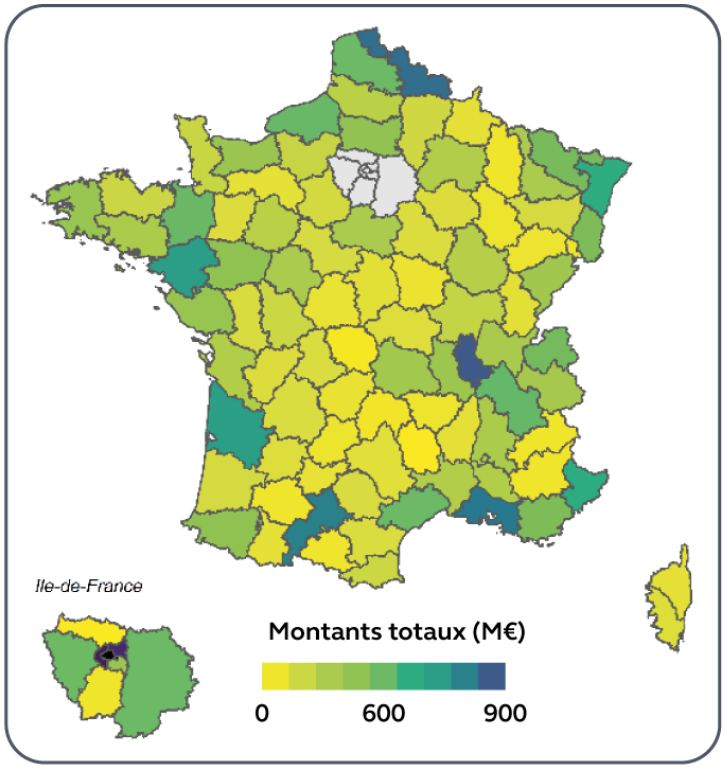
Un coût réparti dans les territoires en fonction de leur poids économique et des taux de recours

Combinées au poids économique variable des territoires, les disparités dans les taux de recours aboutissent à la répartition territoriale du coût de la mesure pour les finances publiques présentée dans le tableau ci-après.

Les entreprises situées dans 13 départements, principalement les moins peuplés, ont reçu de 10 à 40 M€ sur la période (par ordre croissant, Lozère, Creuse, Cantal, Alpes de Haute-Provence, Meuse, Hautes-Alpes, Gers, Belfort, Ariège, Lot, Haute-Marne, Haute-Loire). À l'autre extrémité, dans une douzaine de départements, les versements ont excédé 500 M€ (Gironde, Loire-Atlantique, Val-de-Marne, Haute-Garonne, Yvelines, Seine-et-Marne, Bouches-du-Rhône, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Paris), avec plus de 1 Md€ pour les trois derniers et 2,5 Md€ pour Paris.

[100] Source : SI APART à fin janvier 2021, données provisoires non extrapolées.

Carte n° 2 : répartition par département (métropole) des versements au titre de l'activité partielle pour la période allant de mars à août 2020



Source : Cour des comptes d'après SI APART. Les données sont provisoires, toutes les demandes d'indemnisation pour un mois donné n'étant pas encore parvenues

Annexe n° 3 : l'adaptation au contexte sanitaire des contrôles en matière de droit du travail

L'inspection du travail, placée sous la responsabilité de la direction générale du travail (DGT), a joué un rôle important pendant la crise sanitaire, non seulement pour la réalisation du plan de contrôle de l'activité partielle mais aussi pour assurer la protection de la santé et de la sécurité au travail face aux risques liés à la pandémie.

I - Les difficultés de réorganisation de l'activité de l'inspection dans le contexte de la crise sanitaire

Même si certaines interventions[101] peuvent être réalisées sur pièces à distance, l'essentiel de l'activité de contrôle de l'inspection du travail s'effectue sur place dans les entreprises.

A - Un aménagement rapide et parfois contesté de l'organisation et du fonctionnement de l'inspection au début de la crise

L'action de l'inspection du travail a été réduite au début du premier confinement pour divers motifs : moyens inadaptés au travail à domicile, perte du lien avec la hiérarchie, renfort volontaire du service de renseignement ou des équipes chargées du traitement des demandes d'activité partielle. Il a aussi fallu gérer des situations très contrastées, certains agents ne voulant pas réaliser de missions sur place, en raison notamment de l'absence de masques, d'autres souhaitant au contraire intervenir autant que possible sur site.

Afin de concilier la poursuite des missions avec l'impératif sanitaire et la protection des agents, la DGT a dû redéfinir rapidement les principes d'organisation et de fonctionnement de l'inspection.

[101] La notion d'« intervention » constitue l'unité de mesure de l'activité de l'inspection ; elle recouvre les contrôles (visites et contre-visites), les enquêtes (sur site ou au bureau), les réunions d'information en entreprise ainsi que l'examen de certains documents.

Les principes d'organisation et de fonctionnement de l'inspection pendant le premier confinement

Des notes des 13, 17 et 30 mars et 22 avril 2020 ont défini les principes de continuité de l'activité et les modalités d'intervention : répondre aux questions des entreprises et des salariés ; assurer les interventions sur site absolument indispensables ; diffuser les informations sanitaires et gouvernementales ; faire remonter les situations sur certains sujets.

Pour les missions sur place, la DGT a recommandé de les effectuer en fonction de « l'urgence et de la gravité de la situation au regard de ses incidences potentielles et de ses enjeux, notamment pour le salarié ». Elle a donné une liste indicative de missions essentielles : accidents du travail graves ou mortels ; exercice d'un droit d'alerte en cas de danger grave et imminent ou du droit de retrait par les salariés ; atteintes à l'intégrité physique et morale des travailleurs et à leur dignité, dont harcèlement sexuel ou maltraitance ; atteintes aux droits fondamentaux, dont traite des êtres humains ou hébergement indigne. Début avril 2020, le respect des mesures de protection dans les commerces alimentaires a été ajouté. Lors du déconfinement, de nouveaux sujets ont été mis en avant par la note du 19 mai 2020, comme la situation des travailleurs détachés et la durée du travail.

De fait, beaucoup d'interventions pendant le confinement ont été réalisées selon des procédures inhabituelles pour les agents sur la base d'appels téléphoniques et d'envoi de documents, voire de photos. Ces modalités exceptionnelles d'exercice des missions ont exacerbé les tensions récurrentes, en particulier depuis la dernière réforme de l'inspection, entre la DGT et plusieurs organisations syndicales.

Les premières instructions données aux agents ont été contestées par plusieurs d'entre elles auprès du Bureau international du travail (BIT), au motif d'un manquement aux conventions internationales définissant les principes généraux d'exercice par les agents de contrôle de leur mission et les garanties dont ils jouissent dans ce cadre, analyse contestée par la DGT. Le BIT ne s'est pas encore prononcé sur ce recours. Ces tensions, certes limitées à une partie des agents, se sont accrues à la suite d'une sanction disciplinaire prononcée contre un agent de contrôle, dont l'administration centrale estimait qu'il avait outrepassé ses instructions lors d'un contrôle.

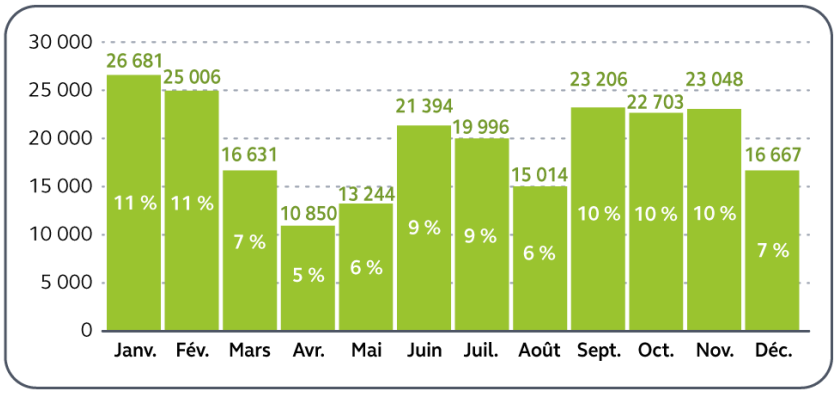
À l'approche du déconfinement puis lors de sa mise en œuvre, la DGT a progressivement étendu les possibilités d'interventions sur place, facilitées par l'approvisionnement en masques des agents de contrôle. Au second semestre 2020 et en 2021, les restrictions d'activité prises par le Gouvernement n'ont pas nécessité les mêmes adaptations dans l'organisation et le fonctionnement de l'inspection.

B - Une baisse de l'activité de contrôle pendant le confinement ; un relatif retour à la norme à partir de juin 2020

Pendant la période du premier confinement, les agents de contrôle ont réalisé en moyenne 2 250 interventions par semaine (sous réserve des interventions non saisies pendant le premier confinement pour des raisons techniques), pour une moyenne attendue de 5 800. La situation s'est améliorée en mai et a retrouvé un niveau normal en juin. Les mesures prises au quatrième trimestre 2020 (couvre-feu, confinement) ont peu affecté l'activité de l'inspection du travail, comme le montre le graphique ci-après.

Au total, le nombre d'interventions annuel s'est élevé à 234 440, inférieur à celui constaté en 2019 (295 890) et à l'objectif initial pour 2020 (300 000). La proportion annuelle d'intervention sur place (64 % en 2019) a logiquement diminué jusqu'à 58 %.

Graphique n° 7 : nombre mensuel d'interventions de l'inspection du travail en 2020



Source : DGT

II - La réorientation d'une partie des interventions sur les enjeux induits par la pandémie

A - La prise en compte des enjeux de contrôle liés à la pandémie

L'activité de contrôle de l'inspection du travail est régie par un plan national d'action qui fixe des priorités nationales, désormais pluriannuelles. La crise sanitaire a fait apparaître des risques nouveaux qui ont amené la DGT à le suspendre puis à demander par note du 19 mai 2020 aux Direccte d'élaborer une feuille de route pour accompagner et contrôler les conditions du déconfinement. Un plan national révisé a été diffusé par la DGT fin août 2020.

Pendant le premier confinement, les contrôles ont porté sur des entreprises actives (supérettes et hypermarchés, boulangeries, boucheries et autres métiers de bouche, transports en commun, grandes entreprises de logistique, enseignes de bricolage), puis les priorités ont évolué lors du déconfinement, avec une attention accordée notamment aux chantiers du BTP et au respect de la durée maximale du travail.

Sur la période allant de mars à juin 2020, 25 % des interventions ont concerné le secteur du BTP et 21 % le secteur du commerce et de la réparation automobile. Au second semestre 2020, les principales questions ont porté sur le port systématique du masque dans les espaces partagés et clos, puis sur la généralisation du télétravail.

La DGT chiffre le nombre d'interventions liées directement à la pandémie (hors contrôle de l'activité partielle) à 32 737 de mars à mai 2020, dont 70 % en télétravail, 11 % au bureau et 19 % sur site. De mars à fin décembre 2020, 63 610 interventions ont été réalisées à ce titre, sur les 234 440 interventions réalisées dans l'année (soit 27 %).

Il existe des disparités entre les régions et les départements, comme pour l'ensemble des interventions de l'inspection, mais elles sont difficiles à analyser précisément du fait des problèmes de saisie de données pendant le premier confinement. En effet, le système d'information Wiki' T n'a pu être utilisé par les agents entre le 15 mars et la fin mai, faute de liaisons informatiques sécurisées suffisantes. Un outil a été mis à disposition à titre transitoire, mais le rattrapage des saisies n'a pas été intégral.

B - Une abondante production de documents d'information destinée aux agents de contrôle et aux acteurs économiques

La DGT s'est attaché à informer sur les règles applicables en insistant lors du déconfinement du printemps 2020 sur le rôle de l'inspection du travail dans l'accompagnement des entreprises en vue de la reprise progressive des activités, et sur la nécessité pour les Direccte de jouer un rôle actif pour impliquer les partenaires sociaux.

Dans ce but, elle a élaboré de nombreux documents à l'usage des agents de contrôle (fiches méthodologiques) et des acteurs économiques (une cinquantaine de « fiches conseils métiers » de 4 à 10 pages expliquant les mesures de protection contre l'épidémie sur les lieux de travail pour chaque secteur d'activité).

Ces dernières ont été élaborées dans le cadre d'un groupe de travail piloté par l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp), avec diverses collaborations pour les aspects les plus techniques[102]. Les Direccte ont également pris à leur niveau des initiatives pour adapter localement ces outils d'information ou en élaborer avec les autres administrations et les secteurs professionnels présents dans la région[103].

Ce travail important, réalisé dans des délais courts, a suscité des appréciations variables : s'il a eu le mérite de préciser les bonnes pratiques, il a pu aussi être considéré par les chefs d'entreprise comme un carcan au moment où leur préoccupation était tournée vers la reprise de l'activité. La succession des protocoles sanitaires et les actualisations régulières des documents d'information de la DGT ont été difficiles à suivre pour les petites entreprises, *a fortiori* dans le contexte de la crise.

C - Les limites du contrôle du respect des protocoles sanitaires et de la généralisation du télétravail

Les protocoles sanitaires successifs et les fiches conseils métiers ont suscité des interrogations de la part des entreprises, des salariés et de certains agents de contrôle quant à leur valeur juridique, d'autant que les déclarations ministérielles sur l'obligation de porter un masque dans les lieux clos et partagés étaient très volontaristes.

S'ils ne constituent pas des obligations légales ou règlementaires, ces documents présentent de fait pour les entreprises une valeur plus contraignante qu'une simple information sur de bonnes pratiques comme l'a reconnu le Conseil d'État[104] qui a ainsi précisé les contours en droit du travail de ce qu'il qualifie de « droit souple ». La Haute juridiction a considéré, s'agissant des protocoles sanitaires, qu'ils constituaient « un

[102] Ministères de l'agriculture et de l'économie, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), réseau Assurance maladie risques professionnels, Institut national de recherche et de sécurité (INRS), Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), médecins du travail.

[103] Face aux difficultés rencontrées par les agents de contrôle pour faire appliquer les protocoles sanitaires dans les établissements d'aide à la personne, la Direccte Centre-Val-de-Loire a pris l'initiative d'élaborer, avec les représentants de ce secteur d'activité, un guide des règles à appliquer. Ce travail conjoint a permis une meilleure appropriation par les entreprises contrôlées par la suite.

[104] Notamment Conseil d'État, Juge des référés, 29 mai 2020, n° 440 452, en ce qui concerne les fiches-métier, ou Conseil d'État, Juge des référés, 19 octobre 2020, n° 444 809, pour les protocoles sanitaires.

ensemble de recommandations pour la déclinaison matérielle de l'obligation de sécurité de l'employeur dans le cadre de l'épidémie en rappelant les obligations qui existent en vertu du code du travail ».

Pour sanctionner les manquements constatés dans les entreprises, les agents de contrôle ont fondé leurs observations sur ces obligations prévues de manière très générale à l'article L. 4121-1 et suivants du code du travail[105] et, plus partiellement, par la règlementation sur la prévention des risques biologiques.

Afin de s'assurer sur le terrain du respect des incitations appuyées du Gouvernement à la généralisation du télétravail, notamment dans le protocole du 31 octobre 2020, les agents de contrôle ont utilisé les mêmes fondements juridiques, aidés en outre par les guides de contrôle établis par la DGT. Au-delà des circonstances liées à la crise, le développement probable du télétravail et de moyens de communication tels que les visioconférences nécessiteront une évolution des méthodes d'intervention de l'inspection du travail.

Les organisations patronales interrogées dans le cadre de l'enquête ont souligné le caractère parfois jugé excessif des exigences posées lors des contrôles. Certaines Direccte se sont toutefois efforcées d'adapter la sanction à la situation économique de l'entreprise lorsque celle-ci était en péril (par exemple dans le secteur de l'hôtellerie).

III - L'efficacité de certaines opérations de contrôle d'ampleur

A - La pertinence confirmée des actions collectives dans le contexte de la crise sanitaire

Outre les contrôles réalisés par chaque agent sur les entreprises relevant de sa compétence, les bilans transmis par la DGT et les Direccte font ressortir l'efficacité dans le contexte de la crise sanitaire des « actions collectives » dont la Cour avait déjà souligné la pertinence dans son

[105] L'employeur doit notamment éviter les risques, évaluer ceux qui ne peuvent être évités, remplacer ce qui est dangereux par ce qui ne l'est pas ou ce qui l'est moins, planifier l'organisation du travail, prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle et donner les instructions appropriées aux travailleurs. La mise en œuvre de ces principes s'effectue en fonction de l'état des connaissances scientifiques.

enquête réalisée en 2019[106]. Ces actions, conduites de manière coordonnée par plusieurs unités de contrôle, sont ciblées sur un secteur économique ou un type d'irrégularité ; elles combinent le plus souvent des actions d'information des acteurs sur les règles applicables et le contrôle d'un nombre significatif d'entreprises.

Dans le cadre de la crise, plusieurs actions d'ampleur ont été pilotées au plan national par le Groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC) rattaché à la DGT et conduites sur le terrain par les agents de contrôle de plusieurs régions. Elles ont concerné notamment de grandes entreprises de logistique, des chaînes de supermarchés ou une boulangerie industrielle (cf. encadré).

Une action de contrôle d'envergure nationale portant sur plusieurs implantations d'une boulangerie industrielle

En avril 2020, des conditions de travail préoccupantes des salariés d'un groupe de boulangerie industrielle comprenant de nombreux sites de fabrication et de vente au détail ont été signalées par une inspectrice du travail, alertée par des représentants du personnel : appel à tout le personnel des points de vente à reprendre son poste pendant le confinement strict et sans mesures de protection ; absence de fourniture de gel ; impossibilité de respecter la distance entre les salariés et entre les clients ; absence de toute gestion des flux ; absence de barrières matérielles de type plexiglas ; exiguïté des lieux ; etc.

Une action coordonnée d'envergure nationale a été mise en place par la DGT mobilisant certains de ses services nationaux et douze Direccte. Une première campagne de contrôle, menée entre la mi-avril et le début du mois de mai 2020, a donné lieu à une cinquantaine d'interventions au sein de boulangeries qui ont confirmé le caractère généralisé des faits constatés. Une seconde campagne de contrôle a été menée pour vérifier sur les sites l'effectivité des mesures auxquelles le groupe s'était engagé, conduisant au constat d'une très sensible amélioration dans la grande majorité des sites contrôlés. De la mi-avril à la fin juin 2020, environ 120 contrôles ont été menés, donnant lieu à 29 mises en demeure et 2 procédures de référés.

À la demande de la ministre du travail, en août 2020, la DGT a aussi assuré le suivi des *clusters* en entreprise à partir de remontées d'informations des Direccte au fil de l'eau.

[106] Cour des comptes, *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2020.

Une action groupée de contrôle des abattoirs, un exemple de suivi et de contrôle des *clusters* en entreprise

Les situations de suspicion de « *cluster* » et de *clusters* avérés, portées à la connaissance de l'inspection du travail ont principalement concerné les secteurs agricole et agroalimentaire, en particulier les abattoirs et ateliers de découpe de viande, après des alertes en mai 2020 par plusieurs Direccte (Pays de la Loire, Bretagne, Centre-Val-de-Loire).

L'inspection a réalisé 165 contrôles d'abattoirs sur la période de mai à août 2020 qui ont donné lieu le plus souvent à des lettres d'observations sur le rappel des règles spécifiques en matière de covid-19, le respect des distanciations physiques, l'aménagement des flux de circulation au sein des locaux sociaux, en s'appuyant sur ses corps spécialisés (ingénieurs de prévention et médecins inspecteurs du travail).

Ces actions ont été l'occasion pour le ministère du travail (DGT, Direccte) d'établir des liens plus étroits avec d'autres administrations. Elles ont parfois trouvé un prolongement sous la forme d'actions au titre de la résorption de la précarité, notamment dans les abattoirs qui avaient un taux d'emploi de salariés en contrat précaire très élevé (cas d'un contrôle réalisé en Bretagne qui a conduit à l'embauche de 220 intérimaires en contrat de travail à durée indéterminée).

Au 11 décembre 2020, sur 3 405 *clusters* professionnels recensés relevant du suivi de la DGT, 637 (19 %) avaient fait l'objet d'une intervention de l'inspection du travail, donnant lieu à 580 suites.

B - L'efficacité du recours à la procédure de mise en demeure pour obtenir la fin des manquements

Outre les suites les plus courantes (37 551 recensées par la DGT au 30 novembre 2020) aux contrôles que sont les lettres d'observation pour les situations les moins graves, les contrôles liés à l'épidémie de covid-19 ont conduit à recourir davantage qu'en période normale à la procédure de la mise en demeure du Direccte[107] et au référé judiciaire[108].

[107] Prévue à l'article L. 4721-1 1° du code du travail, elle permet à l'administration d'obtenir une régularisation rapide d'une situation dangereuse constatée, notamment en cas de manquements de l'employeur aux principes généraux de prévention et à l'évaluation des risques professionnelle.

[108] Prévu à l'article L. 4732-1 du code du travail, il s'agit d'un pouvoir propre de l'inspecteur du travail lui permettant de saisir le juge judiciaire statuant en référé pour voir ordonner toutes mesures propres à faire cesser le risque, lorsqu'il constate un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un travailleur.

De mars à décembre 2020, 395 décisions de mise en demeure (463 au 9 avril 2021, dont 72 portant sur le télétravail) ont été notifiées (contre une soixantaine en moyenne les années précédentes), principalement pour manquements aux principes généraux de prévention (situations dangereuses ; absence ou insuffisance de mesures barrière) et à l'évaluation des risques professionnels. Les principaux secteurs d'activité concernés ont été les grandes et moyennes surfaces, le commerce de détail, le secteur de la logistique, le BTP, l'industrie, les abattoirs et le secteur des transports.

La DGT estime que plus de 93 % des mises en demeure ont permis des avancées significatives en matière de prévention du risque de covid-19 et dans des délais rapides, puisque le délai d'exécution moyen fixé est d'environ 6 jours. Des contre-visites étaient organisées pour s'assurer de l'effectivité des mesures prises. Une limite a toutefois été soulignée par des Direccte : en cas de non-respect des préconisations, la mise en demeure ne peut donner lieu à une sanction administrative mais à une sanction pénale, non adaptée à l'urgence en période d'épidémie.

La procédure du référé a été beaucoup moins utilisée. Sur les quatorze référés engagés depuis le début de la crise sanitaire, seuls sept ont donné lieu à des condamnations par les tribunaux des employeurs à répondre en tout ou partie aux demandes formées par les inspecteurs du travail qui les ont initiées.

Annexe n° 4 : mesures inscrites dans le Plan de relance et dans la loi de finances initiale pour 2021

Le tableau suivant a été établi à partir du projet annuel de performance 2021 de la mission *Plan de relance*. Les montants en autorisations d'engagements et en crédits de paiement donnés pour chaque mesure sont parfois imprécis, de sorte que le total pour l'action « jeunes » ne peut pas être totalement reconstitué.

Tableau n° 16 : axes du Plan de relance et mesures au titre des actions 1 à 4 dans le PLF 2021 (en Md€)

Plan de relance (volet cohésion) et actions du programme 364 du PLF 2020	Montant pour la durée du plan	Axes du plan de relance et adu PLF 2020	Mesures du PLF 2020	Montants par mesure		Montant par action	
				AE	CP	AE	CP
Sauvegarde de l'emploi	7,6	Activité partielle de longue durée et formation des salariés en activité partielle	Activité partielle	4,4	4,4	4,966	4,966
			FNE-Formation	0,566	0,588		
Jeunes	2,7	Axe "Aide en apprentissage et en contrat de professionnalisation, service civique"	Prime exceptionnelle à l'apprentissage	0,057	0,801	3,466	4,179
			Prime exceptionnelle aux contrats de professionnalisation	0,056	0,64		
			Emplois francs plus jeunes	0,008	0,004		
			Volontariat territorial en entreprise "vert"	0,002	0,002		
			Service civique	0,363	0,363		
			Emplois Fonjep	0,007	0,007		
			Accompagnement des associations sportives locales	0,011	0,001		
			Sesame	0,006	0,006		
	1,1	Axe "Prime à l'embauche"	Aide à l'embauche des jeunes de moins de 26ans	0,1	0,9		

Plan de relance (volet cohésion) et actions du programme 364 du PLF 2020	Montant pour la durée du plan	Axes du plan de relance et adu PLF 2020	Mesures du PLF 2020	Montants par mesure		Montant par action	
				AE	CP	AE	CP
	1,3	Axe "Accompagnement renforcé et personnalisé"	Contrats initiative emploi (CIE)	0,211	0,172		
			Parcours emploi compétences (PEC) pour les jeunes	0,416	0,24		
			Insertion par l'activité économique (IAE) pour les jeunes	0,047	0,047		
			Aide à la création d'entreprises pour les jeunes	0,025	0,025		
			Soutien aux missions locales	0,1	0,1		
			Allocation PACEA	0,022	0,022		
			Allocation Garantie jeunes	0,211	0,095		
			Accompagnement des jeunes diplomés vers l'emploi par l'APEC	0,003	0,003		
			Accompagnement intensif jeunes (AIJ) par Pôle emplo	0,069	0,069		
	0,05	Axe "Internats d'excellence"	Revitalisation des internats d'excellence	0,5	0,2		
	1,6	Axe "Formation sur les métiers d'avenir"	Formations de la santé et du soin	ND	ND		
			Parcours personnalisés pour les jeunes de 16 à 18ans dans le cadre de l'obligation de formation	0,21	0,123		
			Plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour les jeunes	0,7	0,193		
			Revalorisation de la rémunération des jeunes stagiaires de la formation profesionnelle	0,085	0,85		
			Cordées de la réussite	0,005	0,005		
			Poursuite d'études pour les néo-bacheliers	0,039	0,039		

Plan de relance (volet cohésion) et actions du programme 364 du PLF 2020	Montant pour la durée du plan	Axes du plan de relance et adu PLF 2020	Mesures du PLF 2020	Montants par mesure		Montant par action	
				AE	CP	AE	CP
			Soutein à la création d'emplois dans le sport	0,02	0,02		
			Renforcement de la garantie prêts étudiants	0,016	0,016		
			Création de places de formation dans l'enseignement supérieur	0,06	0,06		

Handicap	0,1	Handicap	Aide à l'embauche des travailleurs handicapés	0,085	0,078	0,1	0,093
			Aide à l'accompagnement des travailleurs handicapés	0,015	0,008		
Formation professionnelle	0,9	Axe "GPEC nationale, accompagnement des reconversions, transformation de la formation"	Dotation complémentaire allouée aux associations "Transition pro" (Atpro)	0,1	0,1	1,478	1,314
			Promotion de l'alternance (Pro A)	0,27	0,108		
			Abondement au compte personnelle de formation (CPF) des métiers stratégiques	0,023	0,023		
			Revalorisation de la rémunération des adultes en formation	0,106	0,106		
	1	Axe "France compétence et Pôle emploi"	France compétences	0,75	0,75		
			Pôle emploi	0,25	0,25		
TOTAL ACTIONS 1 A 4	**16,35**			**10,03**	**10,574**	**10,03**	**10,574**
TOTAL COHESION	**36**			**11,997**	**11,41**	**11,997**	**11,41**
TOTAL PLAN DE RELANCE/PLF 2021	**100**			**36,359**	**21,982**	**36,359**	**21,992**

Source : Cour des comptes

Tableau n° 17 : mission *Plan de relance* : mesures gérées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (en €)

Crédits ouverts en LFI 2021 (programme 364)	Crédits ouverts en LFI 2021	
	AE	CP
Activité partielle	4 400 000 000	4 400 000 000
FNE-Formation	588 000 000	588 000 000
Prime exceptionnelle à l'apprentissage	57 163 302	801 315 133
Prime exceptionnelle aux contrats de professionnalisation	56 000 000	640 000 000
Emplois francs plus jeunes	8 097 410	3 770 418
Volontariat territorial en entreprise "vert"	2 000 000	2 000 000
Aide à l'embauche des jeunes de moins de 26ans	100 000 000	900 000 000
Contrats initiative emploi (CIE) pour les jeunes	211 004 615	171 972 456
Parcours emploi compétences (PEC) pour les jeunes	416 300 569	239 578 360
Insertion par l'activité économique (IAE) pour les jeunes	47 000 000	47 000 000
Aide à la création d'entreprises pour les jeunes CAP'Jeunes	25 000 000	25 000 000
Création d'entreprises	15 000 000	15 000 000
Soutien aux missions locales	100 000 000	100 000 000
Allocation PAC EA	22 000 000	22 000 000
Allocation Garantie jeunes	211 000 000	95 000 000
Accompagnement des jeunes diplomés vers l'emploi par l'APEC	3 000 000	3 000 000
Accompagnement intensif jeunes (AIJ) par Pôle emploi	69 000 000	69 000 000
Parcours personnalisés pour les jeunes de 16 à 18ans dans le cadre de l'obligation de formation	210 000 000	122 500 000
Plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour les jeunes	700 000 000	175 000 000
PIC-Cléa numérique		17 500 000
Revalorisation de la rémunération des jeunes stagiaires de la formation professionnelle	85 000 000	85 000 000
Aide à l'embauche des travailleurs handicapés	85 000 00	78 427 310

Source : Cour des comptes

Annexe n° 5 : les mesures de renforcement de la formation professionnelle des salariés depuis l'été 2020

Parmi les mesures prises dans le cadre du Plan de relance annoncé par le Premier ministre le 3 septembre 2020 puis dans les mois suivants figurent des moyens supplémentaires en faveur de la formation professionnelle des salariés, la priorité ayant été donnée au cours des dernières années à la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes avec le Plan d'investissement dans les compétences.

I - Le renforcement de dispositifs peu utilisés avant la crise dans le cadre du Plan de relance

Le Plan de relance comporte 900 M€ de crédits supplémentaires en faveur de la reconversion des salariés. La mission *Plan de relance* du budget 2021 de l'État ouvre 499 M€ d'autorisations d'engagements, dont 270 M€ consacrés au dispositif de promotion de l'alternance (Pro-A), 100 M€ en faveur du compte personnel de formation (CPF) « de transition » et 25 M€ pour le renforcement du CPF sur des métiers stratégiques.

Il s'appuie principalement sur des dispositifs récents et peu utilisés avant la crise. C'est le cas du dispositif Pro-A qui remplace les « périodes de professionnalisation » jugées insuffisamment ciblées. Il permet de favoriser l'évolution ou la promotion professionnelle et le maintien dans l'emploi des salariés les moins qualifiés au regard de l'évolution des technologies ou de l'organisation du travail.

Outre une situation économique plutôt favorable avant la crise, le recours limité à ce dispositif s'expliquait par la nécessité de définir les certifications éligibles dans un accord de branche étendu. Or, en octobre 2020, seuls 13 accords avaient été conclus et étendus par l'État, dont la moitié fin août 2020. Autre limite, les certifications éligibles ne pouvaient pas atteindre le grade de la licence (baccalauréat +3).

Ces annonces ont eu pour effet d'accélérer le rythme d'examen des accords de branche par le ministère du travail puisqu'on en comptait 85 mi- avril, dont 67 étendus, les autres étant en cours d'examen. Même si de nombreuses branches n'ont pas conclu d'accords à ce jour, ce dispositif paraît enfin susceptible de connaître un essor.

Le Plan de relance s'appuie aussi, quoique dans une moindre mesure, sur le compte personnel de formation (CPF) « de transition » ou « projet de transition professionnelle » (PTP), qui a pris la suite des congés individuels de formation (CIF). Il permet à tout salarié de mobiliser, en complément des droits inscrits sur son CPF, des financements complémentaires pour prendre en charge une action de formation certifiante destinée à lui permettre de changer de métier ou de profession dans le cadre d'un projet de transition professionnelle.

Là encore, les résultats enregistrés en 2019, première année de mise en œuvre, sont assez modestes : 18 199 demandes retenues en 2019 pour 35 540 déposées. La dotation de 100 M€ prévue au budget 2021 correspond à seulement 5 000 dossiers. Le ministère du travail prévoit un suivi mensuel et une évaluation avec France compétences au début du second semestre 2021.

II - Un dispositif innovant de reconversion professionnelle collective conçu avec les partenaires sociaux

Postérieurement aux annonces relatives au Plan de relance, le 26 octobre 2020, la ministre du travail a annoncé un nouveau dispositif de formation en vue de la reconversion professionnelle des salariés appelé « transitions professionnelles collectives » ou « Transco ». La mesure a été largement inspirée par les partenaires sociaux qui ont transmis une proposition de cadre de mise en œuvre opérationnelle signée par l'ensemble des organisations syndicales et patronales. Ceux-ci ont reconnu, dans le cadre de l'enquête, la qualité de la collaboration avec le ministère sur ce projet.

Ce dispositif vient combler une lacune : alors que le dispositif de la Pro-A se limite aux évolutions professionnelles au sein de la même branche, les transitions collectives tentent d'aider, principalement au sein d'un bassin d'emploi, les salariés d'entreprises et de secteurs en difficulté, susceptibles d'être licenciés, à s'orienter vers d'autres secteurs plus porteurs, si possible localement.

Le Gouvernement mobilise 500 M€ sur deux ans pour ce dispositif, même si, à ce stade, le rythme de consommation des crédits est incertain. Faute de support budgétaire spécifique, son financement a été imputé en 2021 sur les crédits du FNE-Formation, qui n'étaient pas prévus à cet effet dans le projet de loi de finances initiale pour 2021. Ce choix est toutefois cohérent dans la mesure où le FNE-Formation était jusqu'à la crise un outil au service des mutations économiques.

Le dispositif des transitions professionnelles collectives

Il porte essentiellement sur les métiers dits « d'avenir » soutenus par le Plan de relance (métiers du numérique, métiers verts, etc.), identifiés comme en tension ou susceptibles de rencontrer des difficultés à deux ou trois ans dans les territoires. L'État finance tout ou partie du projet de reconversion en fonction de la taille de l'entreprise. La rémunération et les coûts de formation des salariés sont pris en charge à hauteur de 40 % pour les entreprises de plus de 1 000 salariés, 75 % pour les entreprises de 300 jusqu'à 1 000 salariés, tandis que pour les petites et moyennes entreprises ou les TPE, l'État prend en charge 100 % de la rémunération et des coûts de formation.

De nombreux acteurs sont impliqués : les Direccte (devenues Dreets) ; les comités régionaux de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle (Crefop), chargés de valider la définition des métiers en tension et des métiers cibles sur les territoires ; les associations Transitions Pro chargées de la sélection et du financement des dossiers ; les opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP), chargés de l'accompagnement des salariés ; les Opco qui apportent un appui aux entreprises pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et l'ingénierie de projet ; les plateformes territoriales chargées de la mise en relation des entreprises candidates.

Les premières phases de la mise en œuvre des transitions collectives ont été engagées au 1er trimestre 2021 : mise en place des crédits à l'échelon déconcentré, définition au niveau régional des listes de métiers en tension ou porteurs, sélection des premiers territoires pilotes et des plateformes (de statuts divers) chargées de mettre en relation les salariés et les entreprises.

Le premier appel à manifestation d'intérêt lancé fin 2020 par le ministère du travail a connu un certain succès puisque, fin janvier 2021, 98 projets avait été reçus par l'État, dont une moitié ciblée sur les « territoires d'industrie »[109]. Le dispositif doit être généralisé à l'issue d'une période d'expérimentation dans les territoires sélectionnés.

Mi-avril, seuls quelques dizaines de projets de reconversion étaient recensés par le ministère du travail. L'un d'entre eux, rendu public, porte sur la reconversion d'agents de service de l'entreprise Derichebourg en aides-soignantes qui seraient recrutées après un parcours de formation de 14 mois par l'entreprise Korian. La maturité de ce projet tient au fait qu'il a été conçu conjointement par les deux entreprises.

[109] Intercommunalités ou groupes d'intercommunalités situés dans les campagnes, les espaces périurbains, les villes petites et moyennes et présentant une forte identité et un savoir-faire industriel.

Ce schéma favorable ne doit pas masquer certains obstacles possibles à la réussite des transitions collectives. La multiplication des acteurs et instances de pilotage est susceptible de rendre plus complexe la gestion des transitions collectives. De plus, l'obligation pour les entreprises intéressées par le dispositif de conclure au préalable un accord de gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP) peut constituer un obstacle. L'élaboration d'un modèle d'accord-type de GEPP afin d'outiller les petites structures constitue à cet égard une bonne initiative.

Enfin, le volontarisme manifesté par le Gouvernement dans la promotion des transitions collectives, notamment le souhait que les entreprises s'en saisissent rapidement, est susceptible de se heurter, au moins en 2021, au manque de visibilité de ces dernières sur l'évolution de leur activité.

Annexe n° 6 : les axes et les principales mesures du plan « ♯ 1 jeune 1 solution »

- ***Faciliter l'entrée dans la vie professionnelle***
  - Une compensation de charge de 4 000 € pour tout jeune recruté entre août 2020 et janvier 2021 : 450 000 contrats prévus en 2020 ;
  - Une aide exceptionnelle de 5 000 € pour recruter un alternant de moins de 18 ans (en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation) ou de 8 000 € pour recruter un alternant de plus de 18 ans : 230 000 contrats d'apprentissages prévus et 100 000 contrats de professionnalisation en 2020 (avec cette prime) ;
  - 100 000 missions de service civique supplémentaires pour permettre à des jeunes de s'engager dans des associations : 20 000 missions supplémentaires d'une durée moyenne de 8 mois en 2020 et 80 000 supplémentaires en 2021 ;
  - 2 000 emplois Fonjep en appui des associations pour se développer et se consolider ;
  - 1 000 jeunes seront recrutés dans des TPE et PME sur des métiers centrés autour de la transformation écologique des modèles économiques ;
  - 2 500 jeunes seront orientés vers des emplois dans le monde du sport dans le cadre de l'action de l'Agence nationale du sport.
- ***Orienter et former 200 000 jeunes vers les secteurs et les métiers d'avenir***
  - 100 000 nouvelles formations qualifiantes ou pré-qualifiantes seront proposées aux jeunes sans qualification ou en échec dans l'enseignement supérieur ;
  - 16 000 formations dans le secteur du soin pour doubler les capacités de formation des aides-soignants, des infirmières et des auxiliaires de vie dans les cinq prochaines années ;
  - 35 000 formations numériques pour les jeunes non-qualifiés en 2020 et 2021 ;
  - Des parcours individualisés pour 35 000 décrocheurs entre 16 et 18 ans d'ici fin 2021 ;
  - 26 500 places supplémentaires pour poursuivre des formations en études supérieures, en CAP et BTS à la rentrée 2020 ;

- Doublement du nombre d'élèves bénéficiaires des cordées de la réussite et des parcours d'excellence.

- ***Accompagner des jeunes éloignés de l'emploi en construisant 300 000 parcours d'insertion sur mesure***
  - 120 000 dispositifs supplémentaires d'insertion dans l'emploi : Parcours emploi compétences (PEC) et Contrats initiative emploi (CIE) : soit 80 000 PEC au lieu de 20 000 en 2021 et 10 000 CIE en 2020 + 50 000 en 2021 ;
  - Augmentation de 50 % des places en Garantie jeunes pour atteindre 150 000 possibilités d'accompagnement : 150 000 prévues en 2021 pour 100 000 initialement prévues ;
  - 80 000 Parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) supplémentaires : 420 000 au lieu de 340 000 prévus en 2021 ;
  - Doublement de l'Accompagnement Intensif Jeunes (AIJ) mis en place au sein de Pôle emploi : 70 000 en 2020 et 140 000 en 2021 ;
  - 3 000 places supplémentaires dans le dispositif SESAME : accompagnement sur mesure vers les métiers du sport et de l'animation.

Annexe n° 7 : l'évaluation de la non-conformité, de l'erreur et de la fraude à l'activité partielle.

L'ampleur des sommes en jeu dans les paiements au titre de l'activité partielle, la présence avérée de cas de fraude organisée, et la médiatisation de certains abus, rendent souhaitable la conduite d'un exercice permettant d'estimer le montant vraisemblable de la fraude. Cette exigence démocratique se heurte cependant à un certain nombre d'obstacles qui, s'ils ne sont pas insurmontables, doivent être correctement appréhendés.

La conduite de contrôles sur un certain nombre de dossiers permet d'identifier un pourcentage de cas problématiques. Tout l'enjeu est d'évaluer dans quelle mesure il est possible d'extrapoler à l'ensemble de la population de bénéficiaires les taux de d'anomalies identifiés sur une partie d'entre eux.

En premier lieu, ce qui pourra éventuellement être extrapolé n'est pas un nombre de fraudes en tant que telles, mais plutôt un nombre de trop-versés.

Au sens du langage courant, en effet, les situations de trop-perçu relèvent soit de l'erreur, si elles ne sont pas intentionnelles, soit de la fraude, si elles le sont. Mais cette distinction par l'intentionnalité est en pratique peu opérationnelle. D'une part, car seule une procédure judiciaire peut établir une fraude[110] : ainsi, les dossiers transmis au Parquet par l'ASP et les Dreets ne mentionnent qu'une « suspicion de fraude ». D'autre part, parce que le droit à l'erreur est applicable : si une situation de trop versé lié par exemple à une surestimation des effectifs et des salaires est identifiée, l'entreprise concernée peut accepter de reverser les sommes correspondantes, ou refuser, et entrer ainsi en contentieux. Dans le premier cas, le dossier ne sera pas considéré comme une fraude, quand bien même l'entreprise aurait intentionnellement majoré les paramètres de calcul de l'indemnité[111] ; dans le second, il faudra, de nouveau, attendre que le dossier prenne, le cas échéant, une tournure judiciaire pour que la fraude soit caractérisée.

[110] Un cas particulier est celui du travail illégal, qui est présent dans le schéma de cumul de l'activité partielle avec le télétravail, et qui peut être constaté par procès-verbal de l'inspection du travail, mais ces cas ont été très minoritaires.

[111] Sauf cas d'exagération manifeste, massive, pour lequel le dossier sera transmis d'emblée au Parquet sans tentative d'obtenir un reversement amiable, la procédure étant laissée à l'appréciation qualitative des services.

En second lieu, la notion de trop-versé implique un décaissement ; les tentatives de fraude évitées ne peuvent être extrapolées.

Si les contrôles *a priori* ont été allégés pendant la période critique, ils ont été en partie maintenus et ils ont permis de déjouer *ex-ante* des tentatives de fraude (ou tout au moins de comportements laissant suspecter une fraude), notamment en matière d'usurpation d'identité ou de création de sociétés fantômes. Les montants demandés ont été invalidés ou bloqués avant versement. Dans ce cas, l'on peut évoquer à leur sujet un montant de « tentatives de fraude », mais, de manière évidente, pas un « montant de trop-versé ».

Pour partie, ces blocages ont été rendus possibles en écartant systématiquement tous les dossiers comportant des coordonnées bancaires ou des adresses mails suspectes. Aucune extrapolation n'est possible dans ce cas, puisqu'il n'y a pas un « échantillon » dont le comportement pourrait être extrapolé à une « population complète ».

Un facteur de complexité supplémentaire tient au fait que, pour un même dossier, une suspicion de fraude relative à des montants déjà versés a pu permettre de bloquer les paiements demandés par la suite au titre de paiements ultérieurs[112].

L'extrapolation est possible si les dossiers contrôlés ont été sélectionnés par tirage aléatoire, ou selon une méthode de cotation uniforme, mais est plus complexe dans le second cas.

Lorsqu'un contrôle sur échantillon est réalisé sur la base d'un tirage aléatoire, l'extrapolation est élémentaire pour peu que l'échantillon soit suffisamment vaste et représentatif. Si un nombre suffisant de dossiers représentatifs en termes de montant et de géographie, sur un nombre total de dossiers totalisant 25 Md€, ont été contrôlés au hasard, et qu'un trop perçu est identifié dans 3 % des cas, à hauteur de la moitié de la somme en moyenne, alors on peut estimer que le trop-perçu pour l'ensemble de la population est de 25 x 3 % x 0,5 = 325 M€.

Lorsque le ciblage a été effectué par un *scoring*, une extrapolation sera possible à condition de disposer d'un échantillon représentatif de contrôles pour chaque niveau de score.

[112] Un même dossier peut donc donner lieu à un montant de trop-versé et à un montant de fraude suspectée évitée. Si le premier est susceptible d'une extrapolation, le second ne l'est pas.

À la Direccte Île-de-France, les dossiers ont été cotés de 1 à 13 par application de huit critères portant sur la date de création récente, le niveau de salaire élevé, l'effectif indemnisé supérieur à celui déclaré par ailleurs à l'Urssaf, etc. La Direccte a pu établir que, pour les dossiers cotés 3 (6,2 % des dossiers), parmi ceux qui ont été contrôlés, un trop-perçu était bien constaté dans 45 % des cas, et pour les dossiers cotés 4 et plus (0,8 % des dossiers), dans 51 % des cas. De même, à l'ASP, où une cotation a été effectuée sur la base d'autres indices, pour les 3 000 dossiers de score le plus élevé, qui sont les seuls à avoir été contrôlés, la probabilité de trop- perçu s'avère proche de 40 % des cas.

Dans les exemples ci-dessus, le résultat d'un dossier non conforme sur deux ne peut évidemment pas être extrapolé à toute la population. Certes, il est possible de supposer que, parmi les dossiers cotés 4 et + de la Direccte Île-de-France qui n'ont pas été contrôlés (environ la moitié d'entre eux), serait constaté un taux de trop perçu similaire à ceux qui ont été contrôlés. **Mais, par construction, comme aucun dossier de cotation plus faible n'a été contrôlé, il est impossible d'estimer la proportion de trop-perçus parmi ceux-ci et d'extrapoler pour cette catégorie.** Par exemple, parmi les dossiers cotés 2 à la Direccte Île-de-France, qui représentent une part importante du total, il est vraisemblable que certains impliquent un trop-perçu, mais on ne dispose d'aucune référence pour évaluer dans quelle proportion. Il en va de même pour ce qui concerne le plan de contrôle de l'ASP, où la prévalence des trop-perçus dans les autres dossiers que les 3 000 dossiers de score le plus élevé est inconnue.

Ainsi, pour pouvoir estimer les trop perçus, le plan de contrôle doit donc prévoir, non seulement de cibler principalement les dossiers de score élevé, mais aussi de réaliser à chaque niveau de score le nombre minimal de contrôles statistiquement nécessaire[113].

Au cas d'espèce, les résultats obtenus dans la Direccte Île-de-France ne pourraient donc être extrapolés sans compléter au préalable le plan de contrôle. De plus, ils ne pourraient pas être étendus à toute la France, car rien ne permet d'affirmer que la prévalence des erreurs, abus ou fraudes est uniforme sur le territoire. Si le plan de contrôle de l'ASP échappe à cette dernière restriction car il a été uniformément déployé sur la France entière, il devrait aussi être complété de contrôles sur un échantillon de dossiers de score plus faible pour qu'une extrapolation soit possible.

[113] Sous certaines hypothèses, si une décroissance régulière est observée entre le niveau de *scoring* et la probabilité effective d'un trop-perçu à mesure que le *scoring* décroît, il peut aussi être envisagé de prolonger la courbe obtenue aux niveaux de scoring encore inférieurs, sans nécessairement réaliser des contrôles à ces niveaux de *scoring*.

Si, comme dans la plupart des Direccte, les dossiers à contrôler ont été choisis selon une méthode qualitative, par croisement ou addition de critères de sélection (par exemple, en prenant une certaine proportion de dossiers de gros montant ; une certaine proportion de dossiers avec des niveaux de salaires élevés, etc.), mais sans réaliser de véritable cotation, ils ne permettront pas la création de groupes homogènes par niveau de risque. Dès lors, même si des contrôles complémentaires sont réalisés sur des dossiers peu risqués, il ne sera pas possible d'extrapoler les résultats, puisque la population de dossiers n'aura pas été subdivisée en compartiments homogènes.

Même si la représentativité des échantillons contrôlés permettait l'extrapolation, le résultat demeurerait à manier avec précaution

Certes, les tests menés ne sont pas identiques et ciblent des types d'erreurs ou de fraudes en partie différents ; ils peuvent néanmoins se recouper. Ainsi, les estimations de taux de trop-perçus issus des contrôles de l'ASP et ceux des Direccte ne pourraient seulement s'additionner, mais un retraitement des doublons devrait être effectué.

D'autre part, par construction, ne seraient extrapolés que les résultats des tests qui ont été mis en œuvre. Or, le rapport a montré que ces tests ont été relativement frustes et n'ont pas mobilisé toute une série de données correspondant à des risques ciblés : par exemple, celui d'une mauvaise déclaration du taux de prise en charge (60 % ou 70 %), le risque associé à la non-prise en compte des jours de congé, celui de l'absence de concordance des données bancaires avec Ficoba pour lequel l'accès n'a été ouvert que tardivement, etc.

Pour pouvoir se présenter comme une estimation fiable des trop-perçus, les extrapolations devraient reposer sur des tests qui couvrent toutes les causes de trop-perçu possibles, ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici.

Enfin, à l'ASP comme dans les Direccte, les dossiers à contrôler ont été identifiés par *scoring* à une certaine date. Une éventuelle extrapolation ne peut être valable que pour les dossiers parvenus avant cette date : en effet, les comportements en matière d'erreur et de fraude ont évolué au cours du temps et on ne peut pas postuler que le nombre de dossiers en anomalie au regard d'une certaine batterie de tests sur une certaine période peut être étendu à la période suivante.

Il apparaît que pour pouvoir extrapoler un niveau de non-conformité sur la base d'échantillons ciblés, un grand nombre de conditions doivent être réunies, telles qu'elles doivent être prises en compte dès la conception de la méthode.

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre	175
Réponse du président-directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP)	185
Réponse du directeur général de Pôle emploi	186
Réponse du président de l'Union interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)	190
Réponse du directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss)	191

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de l'Union nationale des missions locales (UNML)
Monsieur le directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Je tiens, au préalable, à remercier la Cour qui met en exergue, la réactivité et la mobilisation des services du ministère du travail chargé d'élaborer et de déployer les mesures d'urgence, tout en assurant la continuité de l'action de l'État.

En effet, l'intervention de l'État a été centrée sur quelques mesures fortes, tout particulièrement l'activité partielle pour sécuriser les entreprises et les salariés à hauteur de 34 Md€ en 2020. L'ensemble des acteurs, tant publics que privés ont fait preuve d'une mobilisation exceptionnelle dans un contexte de travail à distance inédit.

Si la Cour mentionne « la profusion de mesures mobilisées par le Gouvernement avec un risque d'éparpillement », il me semble important de rappeler que des solutions immédiates étaient indispensables pour soutenir l'activité économique mais que ces solutions doivent se combiner avec des mesures structurantes de court et moyen terme.

Ainsi, dans une période de transition, les entreprises ont besoin de visibilité pour préparer la reprise d'activité et se projeter avec un rythme de reprise différencié selon les secteurs, en mobilisant notamment l'activité partielle de longue durée (APLD) pour préserver leurs emplois.

Environ 750 000 jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail. Un plan sans précédent, #1 Jeune 1 Solution, a été porté dès juillet 2020 par le Gouvernement afin de financer des mesures à la fois structurelles et conjoncturelles et ainsi lutter contre cette crise multiforme en apportant des solutions à tous les jeunes.

Doté de près de 9 milliards d'euros, ce plan multidimensionnel permet d'activer l'ensemble des leviers facilitant l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle notamment en construisant pour les plus éloignés de l'emploi des parcours d'insertion sur mesure, de les orienter et les former vers les secteurs et métiers d'avenir.

L'enjeu est bien de répondre à la diversité des besoins des jeunes et de « ne laisser aucun jeune sur le bord du chemin ». Ainsi, complétant les moyens déjà disponibles pour l'accompagnement des jeunes, le plan " #1 jeune 1 solution" a été construit autour des objectifs suivants :

- *faciliter l'entrée dans la vie professionnelle ;*
- *orienter et former 200 000 jeunes vers les secteurs et métiers d'avenir ;*
- *accompagner 300 000 jeunes éloignés de l'emploi en construisant des parcours d'insertion sur mesure.*

En matière d'aides à l'embauche, et notamment l'aide à l'embauche des jeunes (AEJ), la Cour indique une montée en charge au premier trimestre 2021, mais seulement 30 % d'AEJ validées en janvier, et 7 %

payées. L'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans initialement prévue pour les embauches jusqu'au 31 janvier a été prolongée une première fois jusqu'au 31 mars, puis une seconde fois jusqu'au 31 mai avec une baisse du salaire éligible à 1,6 SMIC.

S'agissant de l'aide à l'embauche des travailleurs handicapés – aide à la mobilisation des employeurs des travailleurs handicapés (AMEETH), si la parution du décret le 6 octobre 2020 a nécessité une entrée en vigueur rétroactive au 1er septembre, le décret du 23 février 2021 a prolongé au 30 juin 2021 la mise en œuvre de la mesure (mise en œuvre d'une annonce CIH du 16 novembre 2020).

Suite à mon annonce au sujet de la prolongation de l'aide à la mobilisation des employeurs pour l'embauche des travailleurs handicapés (AMEETH) jusqu'au 31 décembre 2021, un décret de prolongation vient d'être transmis à la consultation de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP).

Je souhaite souligner que la plateforme n'a pas été mise en place avec retard mais un délai de traitement des premières demandes a ponctuellement nécessité une dérogation au délai de saisie du suivi d'activité trimestriel par l'employeur. Ces délais sont désormais résorbés et près de 309 millions d'euros ont été versés aux employeurs au 29 mai 2021.

Sur 405 000 demandes reçues et devant être instruites, moins de 0,5 % restent désormais à instruire. Ces dossiers font l'objet d'un examen approfondi de l'allocation de sécurité professionnelle (ASP) et correspondent à des situations très particulières (par exemple : doublon de demandes).

S'agissant de la garantie jeunes, le rapport mentionne la perspective d'un assouplissement de critères d'entrée et de modalités de parcours qui a été concrétisée par le décret du 26 mai 2021. Plus largement, l'ambition d'une garantie jeunes universelle vise à proposer à chaque jeune privé d'emploi et confronté à des difficultés de nature économique et sociale, un accompagnement renforcé, sans discontinuité et de bout-en-bout, et une sécurisation de son parcours d'accès à l'emploi durable à travers une garantie de ressources. Il s'agit avant tout de sécuriser un parcours permettant au jeune de s'insérer sur le marché du travail et d'être autonome. L'allocation est un point d'appui au service du parcours.

Les principes et les objectifs suivants sous-tendent les réflexions du Gouvernement :

- *plus d'autonomie, dans un objectif d'émancipation par le travail ;*

- *plus d'universalité ;*
- *plus de simplicité, d'accessibilité ;*
- *plus de personnalisation.*

Concernant la mise en œuvre des mesures du plan "#1 jeune 1 solution" par les missions locales et le financement des missions locales, il convient de préciser que les moyens alloués ont été fixés dès le projet de loi de finances 2021 et examinés dans ce cadre, pour financer l'accroissement du volume cible de jeunes accompagnés. Cet accroissement d'activité nécessite le recrutement de conseillers et la mise à disposition de nouveaux locaux.

Par ailleurs, les missions locales n'étant pas un opérateur d'État sous plafond d'emplois mais un réseau d'associations indépendantes et librement administrées, et soumises à une part de subvention à la performance (hors neutralisation exceptionnelle de l'exercice 2020), leur subvention n'est pas directement paramétrée par des ratios de gestion ou d'emplois. La subvention au titre du plan de relance a toutefois été estimée sur la base du coût forfaitaire historique de la garantie jeunes et d'une projection du coût de gestion du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA).

Enfin, concernant le calendrier de versement aux missions locales, il était constaté une avance de moitié de la subvention généralement versée vers avril et un solde vers septembre ou octobre après le dialogue de gestion. En 2021, l'avance a pu être versée en février-mars 2021. Le versement du solde des crédits non conditionnés à la réalisation d'objectifs est en cours.

Le rapport évoque des difficultés de redémarrage des Contrats initiative emploi (CIE) mais les premiers mois de l'année 2021 montrent néanmoins une accélération du rythme de prescription, dont le taux de prise en charge est fixé au maximum légal (47 %). Au 1er mai 2021, 24,1 % de l'objectif a été atteint avec une accélération constatée en avril.

En outre, une palette de solutions est activée pour favoriser la mobilisation des contrats aidés, Parcours emploi compétences (PEC) et Contrats initiative emploi (CIE), dans le cadre d'actions de communication ou encore d'animation partenariale avec les principales têtes de réseaux associatives pour identifier les freins au recrutement et obtenir des engagements de recrutement. Des plans d'actions régionaux et locaux, animés par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et directions départementales de l'économie, de l'emploi et des solidarités (DDETS), sont mis en place pour

piloter de manière renforcée le service public de l'emploi et conduire des actions communes de déploiement.

Le rapport évoque des résultats mitigés du plan de soutien exceptionnel aux structures de l'insertion par l'activité économique et aux entreprises adaptées au regard des ambitions d'adaptation et de développement du secteur.

Concernant les entreprises adaptées, le secteur a fortement été consulté – 70 % des entreprises adaptées sont représentées par l'UNEA (Union nationale des entreprises adaptées) – et impliqué dans la définition du plan de soutien notamment pour la définition des règles de calcul des aides de l'axe 1 - Consolidation des structures.

S'agissant des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE), le secteur a également été associé à la définition du plan de soutien. Concernant le mode de calcul des aides à la consolidation financière des structures, et en particulier le montant des forfaits, il convient de préciser que ce dernier a été construit à partir d'une analyse globale de la structure des ressources et des charges de chaque type de structure. Les services du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion ont réalisé plusieurs analyses des réseaux et un travail de synthèse pour aboutir à un forfait par type de SIAE.

Concernant le second volet du plan de soutien, il convient de préciser que pour les entreprises adaptées, il n'y a pas eu d'appel à projets, mais une actualisation circonstanciée de l'instruction relative au FATEA (fonds d'accompagnement des entreprises adaptées).

Le second axe du FATEA 2020 se traduit par quatre types d'aides visant à préparer la reprise d'activité économique post-covid en soutenant les projets de diversification des filières de production (porteuses d'emploi). L'objectif est de poursuivre l'effort de modernisation débuté avec la réforme de 2018 et leur changement d'échelle : les aides destinées à poursuivre l'effort d'investissement engagé avant le 1er janvier 2019, sur une période transitoire 2019-2021 ; les aides destinées à engager l'accompagnement de la modernisation des entreprises adaptées ; l'aide au service de conseil ; l'aide à l'accompagnement du développement commercial.

Concernant la qualité des dossiers, plutôt que de « qualité médiocre », il me semble que les projets déposés par les entreprises adaptées peuvent plutôt être définis par une qualité inégale des demandes révélatrice des capacités administratives hétérogènes des entreprises adaptées pour s'approprier ce type de projets.

Les réponses au FATEA 2020 ont toutefois montré une professionnalisation des entreprises adaptées sur ce type de projets et une meilleure appropriation des opportunités offertes par cet outil à travers la qualité administrative des dossiers déposés, mais aussi à travers l'ambition des projets déposés comme le mentionne la DREETS Bretagne.

De plus, ces entreprises se sont fortement impliquées dans les consortiums nationaux autour de nouvelles filières concourant au maintien ou à la relocalisation d'activités professionnelles créatrices de mise à l'emploi. 86 entreprises adaptées sont soutenues dans le cadre de trois consortiums portés par l'UNEA, dans les secteurs de l'automobile (25), du numérique (36) et du textile (25). Au total, près de 1 200 projets sont soutenus dans le cadre du FATEA 2020, avec un objectif de près de 12 000 créations d'emplois, dont près de 4 500 dans les consortiums.

S'agissant du second volet du plan de soutien aux structures de l'insertion par l'activité économique et de l'instruction des projets, il est à noter que des leviers ont été mis en place pour desserrer les contraintes calendaires et alléger la charge de travail des services déconcentrés :

- *La mise à disposition d'un prestataire, qui a* in fine *été positionné pour assurer la cohérence des résultats de l'instruction des projets Jardins de Cocagne ;*

- *Un délai supplémentaire accordé aux services déconcentrés, jusqu'au 30 janvier, pour finaliser l'instruction et le conventionnement des projets.*

Dans le contexte des mesures de relance et dans le cadre des objectifs fixés dans le Pacte d'ambition IAE, la pertinence du fonds de développement de l'inclusion (FDI) est confirmée pour soutenir les projets créateurs à court terme d'emplois inclusifs dans les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) :

- *L'appel à projets, clos le 4 novembre 2020, a recueilli plus de 3 500 candidatures à travers toute la France, couvrant une grande diversité de filières et de territoires : de la relocalisation industrielle à l'agriculture biologique, de l'aide à la personne aux services aux entreprises, du vélo à l'aéronautique, des jeunes aux publics sous-main de justice... avec une attention pour les territoires ruraux et les quartiers ;*

- *2 300 projets dont 42 projets nationaux sont soutenus pour 34 000 emplois visés au titre du Fonds de développement de l'Inclusion, axe 2, en 2020 ;*

- *Un suivi mensuel des créations d'emploi dans les SIAE et les entreprises adaptées a été mis en place pour mesurer l'avancée concrète des résultats du plan.*

En 2021, l'ambition de soutien à la croissance des structures inclusives se poursuit avec un budget en augmentation : 150 M€, auquel s'ajoute un montant de 12,5 M€ au titre de la mobilité solidaire, soit 162,5 M€ au total. L'objectif est de créer 30 000 emplois supplémentaires au total sur 12 mois dont au moins 10 000 d'ici la fin 2021.

Dans sa recommandation n°8, la Cour recommande de déployer un plan de contrôle du FNE formation pour apprécier la qualité des dossiers instruits par les opérateurs de compétence (OPCO). Dans le cadre de la campagne de contrôles au titre de 2020, il est prévu un échantillonnage prenant à la fois en charge des dossiers supérieurs au seuil de 1500€ mais également en deçà.

S'agissant de la recommandation n° 9 relative à l'évaluation périodique des dispositifs de formation professionnelle mobilisés en réponse à la crise afin de pouvoir les adapter, voire changer de stratégie, elle est particulièrement pertinente et le ministère chargé du travail a ainsi réorienté le dispositif de FNE formation avec un objectif de construction de parcours de formation à vocation certifiante.

En 2021, des conventions ont été signées avec l'ensemble des OPCO pour financer des actions permettant d'accompagner les entreprises dans la sécurisation des parcours professionnels de leurs salariés, les reconversions, l'adaptation permanente et le développement de leurs compétences, en intégrant les impacts liés à la crise covid-19 et les objectifs de transformation.

Annoncé lors de la deuxième conférence du dialogue social le 26 octobre 2020 et co-construit avec les partenaires sociaux, le dispositif « Transitions Collectives » lancé le 1er février 2021 permet également d'accompagner la reconversion de salariés positionnés sur des métiers en évolution.

L'instruction du 11 janvier 2021 relative au déploiement du dispositif « Transitions collectives » a fixé les modalités de suivi et d'évaluation du dispositif, qui pourront permettre d'adapter et de réorienter le dispositif en cours de déploiement si cette nécessité est constatée. Au niveau national, son suivi est partagé de manière régulière

avec les partenaires sociaux, en s'appuyant sur l'association Certif pro et les remontées d'information de l'ensemble des parties prenantes, notamment les Comités régionaux de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle (CREFOP).

Enfin, au vu de la richesse du dispositif et du caractère innovant de son déploiement, une évaluation nationale à mi-parcours sera mise en œuvre à partir du début du 4ème trimestre 2021. Elle permettra de vérifier si les besoins sont toujours présents, si la gestion du programme est conforme aux prévisions ou si elle nécessite une évolution.

S'agissant de l'activité partielle, la Cour recommande d'étudier, pour l'avenir, « la baisse du plafond de prise en charge des sommes versées par les entreprises à leurs salariés dans le cadre de l'activité partielle à 3,5 ou 4 Smic au lieu de 4,5 Smic ».

Dans son rapport, elle souligne que, bien que le taux de prise en charge de 100 % de l'allocation versée à l'entreprise soit relativement répandu dans les pays de l'Union européenne, le plafond de cette prise en charge à 4,5 Smic est toutefois l'un des plus élevés parmi les pays comparables.

Si ce plafond a permis de rendre le système français attractif pour les entreprises, la Cour relève qu'un plafond plus faible aurait pu être retenu en France. L'impact de cette baisse du plafond aurait, selon une étude réalisée par la DARES, permis une économie d'environ 300 M€ pour la période allant de mars à mai (environ 2 % de la dépense totale d'activité partielle).

La Cour recommande donc d'étudier, pour l'avenir, « la baisse du plafond de prise en charge des sommes versées par les entreprises à leurs salariés dans le cadre de l'activité partielle à 3,5 ou 4 Smic au lieu de 4,5 Smic ». L'objectif du Gouvernement a été, dès le début de la crise sanitaire, de préserver les emplois en prenant en charge tout ou partie des salaires versées par les entreprises aux salariés en période d'activité partielle.

A ainsi été instauré en mars 2020, pour l'ensemble des entreprises, un dispositif leur permettant de bénéficier d'un reste à charge nul, dans la limite d'un plafond de 4,5 Smic. Si ce plafond peut sembler élevé, il répondait à la volonté du Gouvernement de protéger les entreprises, y compris celles qui emploient des salariés avec des niveaux de rémunération élevés, dans une période où la grande majorité des entreprises était à l'arrêt.

Ce plafond élevé a permis de maintenir en emploi des salariés très qualifiés dont les compétences sont décisives dans le cadre de la reprise d'activité. Il a par ailleurs permis, comme relevé par la Cour, de favoriser une adhésion au dispositif et un sentiment d'égalité.

Enfin, comme le relève la Cour, le coût de ce plafond (300 M€ entre mars et mai 2020), doit être rapporté à l'ensemble des crédits engagés au titre de l'activité partielle (de l'ordre de 26 Md€ en 2020). Il n'est pas aujourd'hui envisagé de baisser ce plafond qui permet de protéger les salariés, y compris ceux bénéficiant de hauts niveaux de salaire.

S'agissant de la recommandation n° 3, la Cour des comptes souligne la matérialisation de certains effets pervers à l'ouverture large de l'activité partielle. Elle relève qu'environ 78 000 entreprises ont, au plus dur de la crise, bénéficié de l'activité partielle alors qu'elles avaient sur la même période connu une hausse sensible de leur chiffre d'affaire par rapport à l'année précédente (environ 8 % des entreprises bénéficiaires).

La Cour recommande donc de mettre en place des « dispositions permettant la restitution des indemnités d'activité partielle par les entreprises n'ayant pas enregistré de baisse de l'activité ». Elle suggère notamment d'inciter, par une campagne de communication, les entreprises qui n'auraient pas eu véritablement besoin de l'activité partielle à la reverser spontanément. Je partage pleinement cet objectif. Une entreprise du secteur du ciment s'est d'ailleurs manifestée pour procéder au reversement de l'allocation perçue.

La Cour estime que la difficile montée en charge de l'APLD se justifie notamment par un frein lié à la complexité des négociations collectives, tout particulièrement en période de crise.

À ce jour, soixante accords de branches professionnelles ont déjà été conclus, dont quarante-huit étendus. Environ 7 millions de salariés sont ainsi couverts. Une dizaine d'autres branches sont en cours de négociation ou projettent des négociations sur l'APLD.

S'agissant du contrôle de l'activité partielle, la Cour mentionne la prise en compte rapide, dès mi-2020, de cet enjeu, matérialisée par un plan de contrôle a posteriori ambitieux, tout en jugeant insuffisant le ciblage des contrôles et en relevant des obstacles opérationnels lors du déploiement du plan de contrôle. Le ciblage des profils à risque est un enjeu déterminant pour l'efficacité d'un plan de contrôle et l'expérience a démontré la plus-value du croisement de données émanant de sources diverses.

Pour mémoire, l'extranet APART n'a pas été conçu à l'origine pour un afflux aussi massif et rapide de demandes que celles induites par le déclenchement d'une crise sanitaire telle que celle qu'a connue la France à partir de mars 2020. De même, les effectifs mobilisés par cette activité ne pouvaient être en rapport, même renforcés, avec le flux constaté dès la mi-mars 2020. Enfin, la situation nominale ante-crise de contrôle ne reposait pas sur un dispositif adapté à une gestion de crise telle que nous l'avons connue, en particulier en matière de croisement de données.

En ce sens, le choix du Gouvernement a été de privilégier une indemnisation rapide des entreprises concourant à la fois aux impératifs sanitaires et économiques, ce qui impliquait, d'une part, de revoir intégralement le dispositif de contrôle et, d'autre part, de le concevoir avec les outils existants.

C'est ce même choix qui a guidé la décision de revenir à partir d'octobre 2020 à un délai de 15 jours pour l'examen des demandes d'autorisation d'activité partielle, en phase avec le niveau de recours à ce dispositif de soutien et les capacités de contrôle. Ces impératifs ont induit la conception d'un plan de contrôle a posteriori atypique, au regard de la mission traditionnelle des services « mutations économiques » des DREETS et DDETS, qui consistait à contrôler a priori un volume de demandes d'autorisation d'activité partielle, auparavant sans rapport avec le flux observé au cours de la crise sanitaire et dans des délais moins contraints.

La volonté d'enserrer ce nouveau plan dans un délai court avait vocation à induire de promptes opérations de contrôle, pendant direct de l'objectif d'indemnisation diligente des entreprises. Elle a conduit nécessairement à asseoir les lignes directrices de ce plan de contrôle sur les outils mobilisables dès le déclenchement de la crise, tout en engageant une réflexion et des travaux sur la mise à disposition d'outils plus performants pour les services déconcentrés.

Si l'on peut regretter que l'outil de ciblage Dataviz n'ait pas été opérationnel lors du lancement du premier plan de contrôle, les délais d'élaboration d'un tel outil étaient difficilement compressibles comme l'indique la Cour. L'expérience démontre en effet que la mise à disposition de données et, plus encore, de croisements de données n'a d'impact opérationnel que si elle s'inscrit dans une réflexion globale, allant des objectifs poursuivis à la capacité des utilisateurs à s'en emparer.

Mes services, en lien avec l'ASP, mais aussi l'ACOSS et la DGFiP, n'ont eu de cesse de travailler à améliorer les capacités de croisement de données, dans le respect du droit applicable et des règles du RGPD.

L'outil Dataviz qui a vocation à être utilisé dans le cadre du deuxième plan de contrôle ouvre à cet égard des perspectives qui pourront faciliter l'élaboration de la stratégie de contrôle des DREETS non seulement en exploitant davantage des données issues de la déclaration sociale normative (DSN) ou de la DGFiP, mais également en proposant des règles d'utilisation permettant de cibler les situations à risque, notamment le risque d'escroquerie.

En ce sens, il apparaît que c'est moins le caractère prescriptif d'un plan de contrôle qui est déterminant, que la capacité des services opérationnels, dotés d'un outil de ciblage performant, à valider leurs hypothèses sur les profils les plus risqués au regard de l'objectif de préservation des deniers publics et de lutte contre les tentatives de fraude. Le ministère du travail a ainsi choisi de mettre l'accent, pour son deuxième plan de contrôle, à la fois sur les enseignements du plan initié en mai-2020, mais aussi sur la mise en œuvre d'un outil de ciblage enrichi et fonctionnel.

Cet outil doit permettre d'aider les DREETS à construire leur plan de contrôle sur le fondement des axes stratégiques nationaux qui auront été adaptés aux configurations locales. Si l'échelon central doit préciser les orientations stratégiques majeures, il apparaît plus pertinent à ce stade que la construction des stratégies régionales repose sur une confrontation entre ces différentes orientations et la réalité de chaque région ou département et l'expérience acquise. Cet axe de travail n'exclut en rien que le ministère du travail poursuive ses travaux pour développer des outils permettant une cotation des risques pertinente et adaptable. Une réflexion est d'ailleurs engagée pour inscrire cette perspective dans le cadre de l'élaboration d'une feuille de route « Data » au niveau du ministère.

Concernant les recommandations proposées, je souscris sans réserve à celle qui préconise d'intensifier les croisements de données. C'est d'ailleurs dans cette logique que s'inscrivent les travaux en cours relatifs à l'outil de ciblage Dataviz ou encore à l'accès de l'ASP au fichier Ficoba de la DGFiP. Par ailleurs, le contrôle de l'éligibilité des entreprises au taux d'allocation majoré fait partie des points de contrôle devant être mis en œuvre par les services. Afin de faciliter ce contrôle, un développement est prévu dans l'outil Datavitz pour permettre aux DREETS de sélectionner automatiquement les établissements potentiellement problématiques.

J'ai enfin pleinement conscience de l'enjeu afférent au chiffrage de l'impact du plan de contrôle notamment sur la fraude. Comme le souligne la Cour, cet exercice complexe doit reposer sur une méthodologie robuste dépassant le biais lié à une extrapolation de résultats majorant par nature les montants observés. Ce travail est d'ores et déjà engagé avec l'appui d'un cabinet extérieur.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP)

Le rapport souligne la grande réactivité et l'engagement dont les équipes de l'ASP ont fait preuve tout au long de la crise sanitaire. Cette mobilisation s'est manifestée, en particulier, avec succès dans la mise en œuvre réussie du dispositif d'Activité Partielle confié à l'établissement par sa tutelle avec une volumétrie d'ampleur inédite et soudaine dans des délais rapides et compatibles avec l'urgence à laquelle les entreprises de tous les secteurs économiques étaient confrontées. La mobilisation de l'ASP ne s'est pas démentie ultérieurement à l'occasion de mesures ciblées à destination de publics en difficulté décidées par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance.

Comme le rapport le met en évidence, l'objectif a été atteint grâce au pilotage étroit des services du ministère du travail mené en coordination parfois quotidienne avec ceux de l'ASP.

La gestion de la crise a aussi interrogé fortement les infrastructures informatiques de l'Agence et son système d'information dont les capacités ont permis de faire face aux sollicitations jusqu'alors inégalées auxquels ils ont été soumis.

De la même manière, l'Agence a bien mesuré que le déploiement de l'Activité partielle exigerait que le dispositif de contrôle interne anciennement en place à l'ASP, sous l'angle de la détection et du suivi des cas de fraude, soit adapté dans ses outils et ses moyens humains disponibles pour faire face aux risques spécifiques émergents de la gestion de masse de l'activité partielle.

Depuis plusieurs années, l'ASP avait engagé des échanges constructifs en termes de méthode avec les organismes d'État spécialisés dans la lutte contre la fraude.

C'est ainsi que l'Agence a mené des actions déterminantes pour endiguer l'escroquerie en réseau, notamment en déposant plainte en son nom auprès des services de police dès juin 2020, en tenant des échanges réguliers avec l'OCLTI et en organisant les blocages de paiement dans son système d'information. Le plan de contrôle ordonnateur lancé à l'été, a quant à lui été adapté pour prendre en compte ce risque en fonction des ressources humaines disponibles et mobilisables dans le plafond d'emploi qui lui était attribué.

Malgré un contexte rendu difficile par la crise sanitaire, les outils ont pu être rapidement adaptés en interrogeant notamment les possibilités

des bases de données que l'Agence avait antérieurement construites comme l'API Entreprises.

L'Agence travaille dans ce sens depuis de nombreux mois et a déjà pris l'attache de certains pourvoyeurs de données au sein des administrations publiques.

En la matière, l'ASP approuve pleinement la recommandation n°7. Elle a par ailleurs de sa propre initiative déjà pris l'attache de la DGFiP pour explorer les voies d'échanges de données approfondies entre les deux administrations pour développer la lutte contre la fraude.

De la même manière, un accès aux données de la Déclaration Sociale Nominative de manière générique apparaît davantage satisfaire aux besoins de l'Agence pour répondre aux sollicitations des ministères dans la mise en œuvre de leurs politiques publiques.

Enfin, L'ASP partage l'importance de correctement évaluer le montant total de fraude, comme indiqué dans la recommandation n°6.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE POLE EMPLOI

Je relève avec satisfaction que la Cour reconnait la forte mobilisation de l'État et de ses opérateurs, notamment celle de Pôle emploi, depuis le début de la crise sanitaire. La Cour salue en particulier leurs actions dans la conception et la mise en œuvre des mesures permettant d'apporter une réponse rapide et efficace aux besoins des demandeurs d'emploi et aux entreprises. Concernant Pôle emploi, la Cour souligne plus particulièrement :

- *la rapidité de mise en œuvre des mesures relatives à la prolongation des droits des demandeurs d'emploi pendant la période de confinement ;*
- *le succès de l'opération technique de modification des systèmes d'information pour permettre la prolongation automatique des droits ;*
- *la réactivité et la capacité d'adaptation de l'opérateur aux contraintes générées par la crise, démontrant « l'utilité de la politique de développement du télétravail et de la numérisation de Pôle emploi » ;*
- *la coordination des acteurs du service public de l'emploi, dont Pôle emploi, pour la mise en œuvre des dispositifs de réponse à la crise sur le marché du travail, en particulier le plan #1 jeune 1 solution.*

Je me réjouis de cette appréciation positive portée sur l'action de Pôle emploi face à la crise, fruit d'un engagement très important de ses agents. Je souhaite cependant apporter trois précisions.

Concernant le versement des aides aux salariés alternants des périodes d'emploi et de chômage (travailleurs « permittents ») et aux saisonniers récurrents, je regrette que la Cour n'ait que partiellement pris en compte mes remarques et continue à considérer qu'il a été réalisé avec retard.

Le décret créant cette aide étant paru le 30 décembre 2020, il a été convenu avec l'État que la prime serait versée en janvier ou début février 2021. Pôle emploi a rigoureusement tenu ces engagements et les premiers versements de l'aide ont été effectués dans un délai record.

Le traitement était en effet très complexe à mettre en œuvre, avec :

- *la nécessité de parcourir de nombreuses bases de données très volumineuses pour ensuite croiser ces données pour identifier la population éligible et les montants de la prime : un très important « temps machine » y a été consacré ;*

- *l'impératif d'une simulation en production (passage du traitement sans génération des primes) pour faire un test à grandeur réelle afin de vérifier que la population sélectionnée était juste. Pôle emploi a dû exécuter ces traitements pendant le week-end, pour disposer du temps machine nécessaire ;*

- *une fenêtre de tir contrainte, en raison de l'impérieuse nécessité d'éviter de réaliser ces traitements au début de la période d'actualisation, ce qui neutralisait le week-end de fin janvier.*

Pôle emploi s'est mobilisé en un temps record pour effectuer les versements dans le temps imparti. Au total, plus de 620 000 personnes ont, à ce jour, bénéficié de l'aide. Le défi était de taille, puisqu'il fallait verser une prime inédite, destinée à des bénéficiaires répondant à des critères précis (être inscrit à Pôle emploi, avoir été sous contrat de travail avec au moins 138 jours travaillés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2019 et 70 % des périodes d'activités doivent avoir été effectuées en CDD ou contrat de mission). Le montant de la prime devait également tenir compte du revenu mensuel du bénéficiaire (rémunérations d'activités professionnelles salariées ou non, revenu de remplacement, RFF, RFPE) et sans que les bénéficiaires aient à en faire la demande.

Pôle emploi a mis en place deux séries de traitement pour y arriver :

• *dans la majorité des cas, cette aide est versée de manière automatique aux demandeurs d'emploi concernés, afin d'éviter toute démarche administrative supplémentaire ;*

• *dans certaines situations, un traitement manuel par les conseillers est nécessaire pour calculer le montant dû et le verser rapidement (exemple : les créateurs d'entreprise, les demandeurs d'emploi indemnisés par le secteur public…). Lors du premier traitement relatif aux mois de novembre et décembre, 142 000 dossiers ont été traités manuellement.*

Des versements automatiques ont par ailleurs pu faire l'objet d'une vérification complémentaire a posteriori, à réception de justificatifs demandés auprès des demandeurs d'emploi concernés. Certains paiements ont ainsi été remis en cause. En cas de constat de trop-perçu, ***Pôle emploi s'est attaché à examiner chaque situation avec une attention particulière et de bienveillance, en assurant*** *:*

- *un contact auprès du demandeur d'emploi en amont de l'envoi de la notification du trop-perçu pour lui apporter toutes les informations utiles et accompagnée d'un courrier contextualisé à sa situation ;*
- *la mise en place d'une solution de remboursement adaptée à sa situation (échelonnement, report,…) ;*
- *une bienveillance particulière pour les demandes d'effacement de la dette.*

La Cour continue à présenter comme un angle mort des premières mesures « les actifs au profil d'activité heurté : intérimaires, saisonniers, « permittents » alors même qu'ils ont pu bénéficier des mesures d'urgence du printemps 2020.

Comme je l'ai indiqué dans ma première réponse, une partie de ces publics a bénéficié de la décision du Gouvernement d'attribuer une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux foyers les plus modestes afin qu'ils puissent faire face aux difficultés financières liées à la crise sanitaire.

Cette disposition a été mise en place par le décret 2020-519 du 5 mai 2020. L'aide exceptionnelle s'adresse aux bénéficiaires des minima sociaux, sous certaines conditions et a été prise en charge par Pôle emploi, la CAF ou la MSA en fonction de l'allocation versée au bénéficiaire. Son versement a été réalisé en mai 2020 à hauteur de 150€ par bénéficiaire, majorés éventuellement de 100€ par enfant à charge de moins de 20 ans. Cette mesure a été reconduite en novembre 2020 en application du décret n° 2020-1453 du 27 novembre 2020, selon les mêmes modalités d'attribution.

S'agissant enfin des difficultés de démarrage de l'accompagnement des jeunes dans le cadre des contrats aidés, notamment dans le secteur marchand, évoquées par la Cour, il me semble que plusieurs données récentes devraient conduire la Cour à nuancer son jugement.

D'une part, la situation sanitaire a freiné les embauches en contrat aidé dans le secteur non marchand (fermeture des clubs sportifs, associations etc.). De plus, dans la pratique, les projets des jeunes accompagnés ne correspondent pas systématiquement aux métiers et secteurs proposés le plus fréquemment en contrat aidé.

D'autre part, à l'automne 2020, il s'agissait d'installer un dispositif qui n'existait plus depuis près de trois ans et qui de plus était spécifiquement destiné à un segment des personnes en recherche d'emploi. Les premiers mois ont donc consisté pour les acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi) à réinstaller la mesure dans le paysage afin de poser les bases d'une montée en charge.

Des actions de promotion des contrats aidés à destination des employeurs ou groupements d'employeurs ont été déployées au cours du 1er semestre 2021. Ces démarches ayant apporté satisfaction, elles seront poursuivies dans les prochains mois.

À titre d'exemple, au premier semestre 2021, plus de 20 000 contrats initiative emploi (CIE) ont été signés et une montée en charge avec un rythme supérieur à 500 CIE par semaine au premier trimestre 2021, puis supérieur à 1 000 CIE par semaine au deuxième trimestre 2021 a été constatée.

Pôle emploi est l'opérateur qui aujourd'hui prescrit le plus de PEC / CIE : à fin mai 2021, près de 53 % des Parcours emploi compétences (PEC) prescrits pour le public jeune et 83,5 % des CIE prescrits l'ont été par Pôle emploi.

Pôle emploi continue à se mobiliser pour communiquer largement sur les aides gouvernementales et spécifiquement sur les contrats aidés (auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises). Au niveau national et au niveau régional : des temps d'échanges et des webinaires opérationnels sont régulièrement organisés pour dynamiser la mise en œuvre du plan #1 Jeune 1 Solution, promouvoir les meilleures pratiques et maintenir la mobilisation et autour des objectifs fixés par le gouvernement. Au niveau local, des actions #TousMobilisés sont déployées pour accélérer les mises en relation entre employeurs et les publics jeunes. Il s'agit d'évènements organisés chaque semaine et dans chaque agence locale pour promouvoir des métiers, faire connaître les formations existantes ou provoquer la rencontre directe entre candidats et recruteurs Dès août 2020, dans le cadre du Plan de relance, plus de 10 000 évènements #TousMobilisés ont été organisés ayant pour objectif le recrutement, la découverte des métiers ou l'accès à la formation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION INTERPROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNÉDIC)

Comme le présent rapport le souligne, notre économie a été considérablement bouleversée par la crise sanitaire. Cependant, nous souhaitons en préambule souligner que, ***malgré un contexte particulièrement difficile, les partenaires sociaux ont continué de piloter le régime de l'assurance chômage qui contribue activement aux dispositifs permettant de sauvegarder notre économie et notamment l'activité partielle.***

Dans son rapport public annuel de 2011, la Cour soulignait que le dispositif d'activité partielle n'avait pas été suffisamment utilisé lors de la crise de 2008. Tirant des enseignements de la crise de 2008, les pouvoirs publics ont choisi d'activer cette mesure dès le début de la crise sanitaire, en mars 2020. Aussi, si ce dispositif d'activité partielle a pu être activé, c'est en grande partie grâce à la simplification opérée par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, elle-même promulguée dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013. ***Face à des difficultés passagères, les partenaires sociaux ont ainsi toujours encouragé le recours à l'activité partielle afin de préserver l'emploi mais aussi la capacité des entreprises à reprendre ultérieurement leur activité tout en maintenant en leur sein les compétences nécessaires.***

Si la mise en place de l'activité partielle a été d'une importance capitale dans la sauvegarde de l'emploi, il nous semble important de souligner le rôle de l'Unédic dans sa mise en place. ***Financeur à hauteur d'un tiers des dépenses d'activité partielle, l'Unédic a déployé des moyens très importants pour assurer sa part du financement jouant un véritable rôle d'amortisseur social pour plus de onze millions d'actifs et trois millions d'entreprises.***

Enfin, comme la Cour le relève, le dispositif d'activité partielle a été déployé avec célérité et dans un contexte d'urgence qui a pu justifier des circuits de décision courts et fermés. ***Cependant, l'implication et l'expertise des partenaires sociaux conjuguées aux impacts des mesures pour l'assurance chômage plaident en faveur d'un renforcement du rôle de l'Unédic.***

Ainsi, il nous semblerait pertinent que l'Unédic soit pleinement intégrée dans la stratégie d'évaluation de long terme que la Cour mentionne dans son rapport. *En effet, ses services sont en capacité de fournir un appui technique et statistique dans le cadre de cette stratégie d'évaluation.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE (Acoss)

1. Concernant la mobilisation des acteurs lors du passage vers un contrôle a posteriori

Vous évoquez une mobilisation un peu tardive des acteurs partenaires susceptibles de concourir au contrôle de l'activité partielle. La démarche engagée par l'Acoss s'appuie sur le partenariat initié avec les services du Ministère du travail notamment formalisé dans l'instruction commune DGT/Acoss du 31 juillet 2020. Elle structure la coopération en termes de pilotage, d'échanges d'informations et d'actions de contrôle conjointes.

Vous mentionnez la création d'une instance de pilotage nationale des contrôles dès le 11 juin 2020 : si l'Acoss a été associée depuis l'origine à ses travaux, une hétérogénéité des coopérations à l'échelon régional a pu être constaté, certaines Urssaf n'ayant pas été conviées aux instances régionales de pilotage.

Enfin, vous relevez que la coopération avec l'Acoss s'avère en-deçà de ce qui aurait pu être mis en œuvre. Des actions conjointes Dreets/Urssaf ont pourtant été engagées à compter du second semestre 2020 : sur cette période, les situations détectées portaient pour une large part sur des

situations de fraude aux revenus de remplacement (escroqueries, usurpations d'identité).

2. Concernant la question du croisement avec les données de la DSN

Si les Direccte n'ont pas d'accès étendu à la base des données issues de la DSN, l'Acoss assure la mise à disposition régulière de la DGT, de requêtes sur la base des informations DSN et contenues dans son système d'information décisionnel (SID) afin d'appuyer les services du travail dans leur démarche de contrôle.

Les données notamment mobilisées portent sur l'identification des entreprises et des DSN de janvier à décembre 2020. Plus précisément, ces éléments permettent d'identifier les situations de potentiel recours abusif au dispositif d'activité partielle telles :

- Les comptes immatriculés après le 1er mars 2020 ;

- Les comptes avec un effectif nul sur les DSN de janvier et février 2020 et positif sur les DSN 2020 postérieures ;

- Les comptes avec une assiette déplafonnée > 0 sur les DSN de janvier-février 2020, avec un taux de recours au chômage partiel (déterminé par le ratio Assiette revenus de remplacement / Assiette déplafonnée + Assiette Revenus de remplacement) sur une période de crise sanitaire d'au moins 10 % et une assiette moyenne sur cette même période supérieure à 1,5 fois l'assiette mensuelle moyenne.

Ce fichier a été enrichi pour davantage de pertinence ;

- Des informations concernant le nombre de DPAE sur la période de janvier à décembre 2020 (dont les DPAE tardives le cas échéant) ;

- Des informations relatives à l'historique Contrôle (présence d'actions LCTI, date du rapport et type d'action, montant du redressement, contrôle LCTI en cours / Contrôle CCA / CPAP en cours) ;

- De l'identification éventuelle d'un compte micro-entrepreneur ou d'un compte CEA ou TESE.

Enfin, mensuellement, le fichier communiqué par les services de l'administration du travail comprenant les SIRET ayant fait l'objet d'un blocage de l'indemnisation par les services de la DGEFP en raison d'une suspicion de fraude, est complété des données du SID afin de conforter ou d'infirmer le risque de fraude de manière pertinente.

Vous faites mention d'un recoupement d'informations entre « effectif en activité partielle » et « effectif moyen » : or, à notre connaissance, les données sur l'indemnisation de l'activité réduite ne sont pas directement comparables aux effectifs dénombrés dans les DSN, notamment pour des problématiques de reconstitution de périmètre.

En particulier, il semble que certains groupes d'entreprises ont regroupé les demandes d'indemnisation au niveau d'une unique entreprise. Il convient donc de ne pas sur-interpréter les résultats de France Stratégie.

Cette remarque n'enlève toutefois rien à l'intérêt de croiser les données, des actions étant d'ailleurs engagées afin de mettre à disposition de l'Acoss une base de données sur les demandes d'indemnisation qui pourra être croisée avec une base issue des DSN.

3. Concernant votre recommandation n°7 consistant dans la possibilité de réaliser les croisements de données notamment sociales, fiscales et bancaires afin de mieux lutter contre la fraude

Nous partageons tout à fait votre analyse sur la nécessité d'optimiser le ciblage de situations de travail dissimulé par l'appariement de données Urssaf. À cette fin, des travaux communs avec la DGEFP/DGT ont été initiés en mai 2021 sur la base d'une expression de besoins formalisée par l'Acoss.

Outre la coopération avec les services du travail, l'Acoss a défini sa propre stratégie d'action en la matière. Ainsi, une instruction au réseau des Urssaf le 2 juillet 2020 indiquait les modalités d'action sur le domaine du travail dissimulé et notamment :

- Une vérification systématique de l'activité partielle lors de la conduite d'opérations de contrôle par les Urssaf ;

- L'engagement d'actions de contrôle ciblant des situations de travail dissimulé (cumul activité professionnelles/activité partielle) dont les procédures sont pour la plupart en cours.

En 2021, l'action des Urssaf se poursuit avec un renforcement des contrôles de l'activité partielle sur le domaine du travail dissimulé. Dans cette perspective il est bien prévu :

- De renforcer les méthodes de ciblage des situations de travail dissimulé par l'appariement des données ;

- De détecter des situations de fraude potentielle dans le cadre des contrôles comptables d'assiette : vérification de l'assiette / du calcul des contributions dues sur les indemnités d'activité partielle (revenus de remplacement) et détection des situations potentielles de travail dissimulé ;

- D'enrichir régulièrement les méthodes d'investigation et constat des situations frauduleuses sur la base de la remontée des contrôles effectués par les Urssaf.