



Mission Travail et emploi

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

Travail et emploi

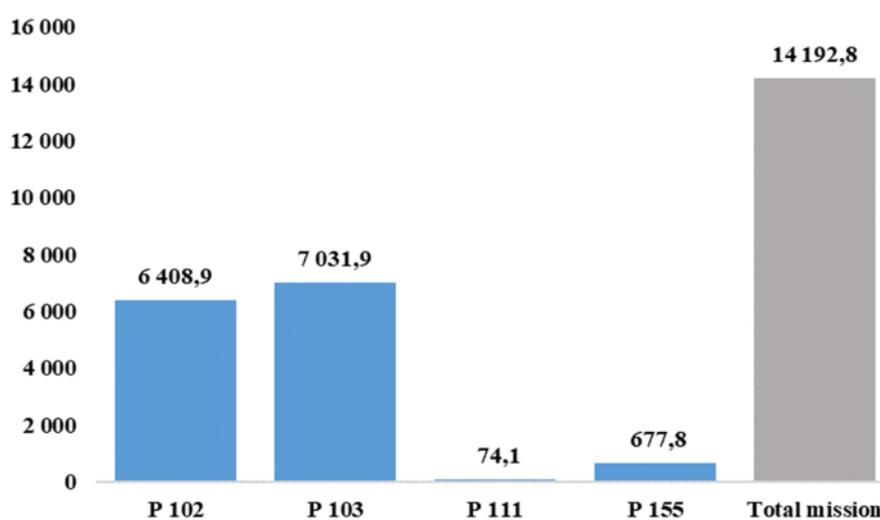
Programme 102 – Accès et retour à l’emploi

Programme 103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi

Programme 111 – Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations de travail

Programme 155 – Conception, gestion et évaluation des politiques publiques de l’emploi et du travail

**Graphique n° 1 : Mission Travail et emploi - exécution 2019
(CP, en M€)**



Synthèse

La mission *Travail et emploi* compte quatre programmes pour un total de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2019 de 13 410 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 12 451 M€ en crédits de paiement (CP).

Le périmètre budgétaire de la mission a été réduit de 802 M€ en AE et en CP par rapport à 2018 en raison de la transformation de dispositifs spécifiques de compensation d'exonérations de cotisations sociales en allègements généraux de droit commun non compensés (- 960 M€) et du transfert de la gestion des parcours emploi compétences des auxiliaires de vie scolaire à la mission *Enseignement scolaire* (- 124 M€). A l'inverse, deux dépenses ont été budgétisées : la dépense fiscale sur l'impôt sur les sociétés au titre de l'apprentissage sous la forme de l'aide unique à l'apprentissage (+ 213 M€) et la part de la rémunération de fin de formation (R2F) qui était financée jusqu'en 2018 par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), à hauteur de 69 M€.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été sous-évalués de 11 % en raison de la non prise en compte du fonds de concours (1 532 M€ en AE et CP) permettant de rattacher les crédits versés par France compétences¹, au titre du cofinancement du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Bien que son rattachement au budget général de l'État ne soit intervenu qu'au second semestre, cette recette est obligatoire² et se distingue des autres fonds de concours, dont le rattachement effectif dépend de l'état d'avancement des projets financés. Par conséquent, la Cour réitère sa critique sur la régularité de ce fonds de concours (ce que conteste la direction du budget), compte tenu du caractère obligatoire du versement de France compétences issu de la contribution unique au financement de la formation professionnelle et de l'alternance et de la fixation de son montant par décret en Conseil d'État. Elle recommande de mettre en place une solution alternative au rattachement de crédits par voie de fonds de concours et, à défaut, de faire en sorte d'ouvrir tout ou partie des crédits dès le décret de répartition des crédits votés en loi de finances initiale.

¹ Institution nationale publique créée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France compétences s'est substituée au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) le 1^{er} janvier 2019.

² Cf. articles L. 6123-5 et R. 6123-24 du code du travail.

Si la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi a été intégrée pour la première année dans la base de calcul de la réserve de précaution, le degré de rigidité des dépenses de guichet de la mission *Travail et emploi* a nécessité d'élargir le mécanisme d'auto-assurance aux dotations du plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui avaient été sanctuarisées en 2018. Ce changement de mode de gestion n'a pas posé de difficulté en cours de gestion compte tenu du rythme de décaissement des dépenses afférentes à ce plan exceptionnel en faveur de la formation des demandeurs d'emploi. Toutefois, il conviendra à l'avenir de s'assurer que la réserve est appliquée avec discernement selon le degré d'incompressibilité des dispositifs au sein du PIC et que l'exécution budgétaire est retracée de manière satisfaisante, notamment pour justifier le bon emploi des fonds de concours versés.

Aucune reprogrammation des crédits n'a été nécessaire en cours d'exercice pour faire face à des sous-budgétisations. Les besoins de financement, résultant d'aléas de gestion, ont été couverts grâce aux mécanismes d'auto-assurance : redéploiement des crédits au sein des programmes, virement du programme 102 vers le programme 103 et mobilisation d'une partie de la réserve de précaution.

Les sous-réalisations sur un certain nombre de dispositifs ont permis de disposer de marges de manœuvre. Il s'agit principalement :

- pour le programme 102, des contrats aidés (- 75 M€ de CP), de la rémunération de fin de formation (- 41 M€ de CP), des aides aux travailleurs handicapés (- 25 M€ de CP) et de l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (- 13 M€ de CP) ;
- pour le programme 103, de l'activité partielle (- 33 M€ de CP) et des emplois francs (- 28 M€ de CP).

La programmation des parcours emploi compétences (PEC) a été une des principales marges de manœuvre du programme 102 : 80 000 nouveaux contrats ont été notifiés au lieu des 100 000 prévus en LFI. La réalisation 2019 confirme la redéfinition restrictive du dispositif par rapport à 2017 (plus de 220 000 contrats aidés notifiés).

Le programme 103 a été confronté à deux difficultés de gestion désormais récurrentes :

- la couverture des besoins de trésorerie de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), qui a conduit à verser 133 M€ de subventions exceptionnelles en complément de la subvention pour charges de service public (110 M€ en AE et CP dans la LFI) dans l'attente de la mise en œuvre du plan de restructuration de l'opérateur ;

- les besoins complémentaires de financement des compensations d'exonérations de charges sociales (+ 452 M€ en AE et CP), qui représentent un dépassement de 11,6 % des inscriptions initiales de crédits. Pour rappel, l'abondement réalisé en cours de gestion 2018 avait été limité à 5,3 % des crédits ouverts en LFI. La principale difficulté réside sur le dispositif Acre³, dont le périmètre d'éligibilité a été élargi à tout créateur ou repreneur d'entreprise en 2019 : l'enveloppe initiale de crédits a dû être abondée de 22 % en cours d'année. La fiabilisation du pilotage de ce type de dépenses, qui représentent 62 % des CP exécutés sur le programme, reste un enjeu majeur pour la mission *Travail et emploi*.

Les difficultés rencontrées au cours de l'instruction pour fiabiliser le montant des AE consommées et des restes à payer (6 050 M€, + 8,0 % par rapport à 2018), et le montant très important de ces derniers fin 2019 amènent la Cour à formuler une nouvelle recommandation sur la fiabilisation de la gestion pluriannuelle des crédits.

Le coût des dépenses fiscales a augmenté de 14 %, à la suite de la création d'une nouvelle dépense fiscale (+ 1 030 M€) par la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales. Leur poids dans le périmètre budgétaire consolidé de la mission *Travail et emploi* est élevé (40 % contre 36 % en 2018 et 31 % en 2017) et leur efficacité n'est toujours pas évaluée par les responsables de programme concernés.

³ Aide à la création et à la reprise d'entreprise (précédemment aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises, dont le périmètre d'éligibilité a été élargi à tout créateur ou repreneur d'entreprise depuis le 1^{er} janvier 2019).

RECOMMANDATIONS

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Au titre de la gestion 2018, la Cour avait formulé les recommandations suivantes, auxquelles la direction du budget (DB) et les responsables de programme ont répondu :

1. Prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses pour les dispositifs d'insertion (contrats aidés, aides à l'insertion par l'activité économique), les allocations et les compensations d'exonérations de cotisations sociales.

Cette recommandation fait l'objet d'un refus de mise en œuvre. La DB et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) rappellent que les prévisions sont arrêtées au moment de la préparation du projet de loi de finances et qu'elles ne sont plus modifiées, sauf amendement associé à une évolution du cadre législatif, jusqu'à l'adoption de la loi de finances. Des prévisions actualisées de compensation d'exonérations de cotisations sociales peuvent être prises en compte en cours d'exercice dans le projet de loi de finances rectificatives.

2. Notifier chaque année aux opérateurs chargés de la mise en œuvre de dispositifs financés par l'État des enveloppes financières devant être respectées en engagement et en paiement, tout en mettant en place un blocage empêchant la signature de nouveaux contrats ou l'octroi de nouvelles aides lorsque cette enveloppe est atteinte.

Cette recommandation est en cours de mise en œuvre. Un système de blocage trimestriel des prescriptions de parcours emploi compétences (PEC) une fois les contingents programmés atteints a été mis en œuvre dans le système d'information de Pôle emploi. Il a été activé à plusieurs reprises et dans plusieurs régions en 2019. Des travaux sont en cours pour développer d'ici septembre 2020 le même dispositif dans le système d'information des missions locales.

3. Gérer en compte de tiers les crédits du FEM dont le bénéficiaire final n'est pas l'État.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Dans sa réponse, la DB indique que la recommandation fait l'objet d'une instruction en vue d'une mise en œuvre au plus tôt par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

4. Prendre en compte dans le cadre de la future renégociation de la convention tripartite liant Pôle emploi, l'État et l'Unédic, la possibilité d'appliquer à la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à Pôle emploi des mesures de régulation budgétaire comme pour tout autre opérateur

Cette recommandation a été mise en œuvre. La SCSP versée en 2019 à Pôle emploi a fait l'objet d'une mise en réserve. Par ailleurs, la nouvelle convention tripartite 2019-2022 a substitué la mention « *sous réserve de la disponibilité des crédits votés en lois de finances* » à « *L'État assure à Pôle emploi une subvention effectivement disponible d'un montant de...* ».

5. Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales.

Cette recommandation est en cours de mise en œuvre. Deux mesures ont été prises au cours de l'exercice 2019 : la remise à jour des fiches explicatives des prévisions transmises par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), en concertation avec la direction de la sécurité sociale (DSS), et le recrutement par la DGEFP d'un chargé de mission dont le rôle est de contre-expertiser les prévisions transmises. La DGEFP souligne qu'elle reste tributaire de la disponibilité, de l'exhaustivité, de la qualité et de la fiabilité des données transmises par l'Acoss et la DSS.

6. Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. La DGEFP indique qu'elle ne dispose pas des ressources suffisantes pour mener ce travail. L'évaluation réalisée en 2018 par l'inspection générale des finances (IGF) n'a pas porté sur l'impact du crédit d'impôt pour les services à la personne mais sur sa contemporanéité dans la perspective du passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

7. Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales rattachées à la mission et les assortir d'indicateurs de performance.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

8. Présenter dans les documents budgétaires (PAP et RAP), de manière consolidée, les actions financées par le plan d'investissement dans les compétences (dépenses d'intervention, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement), les financements mobilisés (crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, fonds de concours rattachés, financements européens...) ainsi que les mouvements de crédits intervenus entre les programmes sur la durée d'exécution du plan (2018-2022).

Cette recommandation a été mise en œuvre de manière incomplète. Des éléments de présentation consolidée ont été ajoutés dans le programme annuel de performance (PAP) 2020 de la mission *Travail et emploi*. Toutefois, les efforts d'enrichissement de l'information dans les documents budgétaires ne répondent pas complètement à la recommandation, dans la mesure où les tableaux n'indiquent pas le montant cumulé des crédits consommés depuis la mise en œuvre du PIC en 2018, ni le détail des dépenses prévisionnelles entre les différentes actions (appels à projets, pactes régionaux d'investissement dans les compétences, dépenses supports telles que l'animation, l'évaluation ou les systèmes d'information). Le jaune budgétaire *Grand Plan d'investissement* n'apporte pas plus de précision.

9. Revoir la maquette de performance du programme 103 afin que l'ensemble des indicateurs puissent être renseignés au moins sur la base d'estimations provisoires

Cette recommandation a été mise en œuvre de manière incomplète. Le taux de complétude des indicateurs de performance du programme 103 s'est amélioré, passant de 44 à 60 %. La DGEFP a supprimé deux indicateurs ne pouvant pas être renseignés⁴ et est en mesure de renseigner à nouveau le taux d'appropriation de la revitalisation par les entreprises, dont les résultats étaient indisponibles depuis 2016. Par ailleurs, la DGEFP travaille à la fiabilisation du taux de satisfaction des entreprises bénéficiaires d'actions mises en œuvre dans le cadre d'un accord d'engagement de développement de l'emploi et des compétences (ADEC).

⁴ « *Part des embauches en CDI par rapport aux jeunes embauchés* » et « *Taux de satisfaction des entreprises ayant embauché au moins un salarié titulaire d'un titre professionnel du ministère en charge de l'emploi* »

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2019

La Cour formule les recommandations suivantes au titre de la gestion 2019 :

Recommandation n°1 (DGEFP et DB) : Mettre en place une solution alternative au fonds de concours pour cofinancer le Plan d'investissement dans les compétences ; à défaut, ouvrir dès le décret de répartition de la loi de finances initiale tout ou partiel des crédits rattachés à la mission par la voie du fonds de concours (recommandation nouvelle).

Recommandation n°2 (DGEFP et DB) : Expliciter dans le projet de loi de finances rectificative les dernières prévisions retenues pour les dispositifs d'insertion (contrats aidés, aides au poste de l'insertion par l'activité économique), les allocations et les compensations d'exonérations de cotisations sociales (recommandation nouvelle).

Recommandation n°3 (DGEFP) : Notifier chaque année aux opérateurs chargés de la mise en œuvre de dispositifs financés par l'État des enveloppes financières devant être respectées en engagement et en paiement, tout en mettant en place un blocage empêchant la signature de nouveaux contrats ou l'octroi de nouvelles aides lorsque cette enveloppe est atteinte (recommandation maintenue).

Recommandation n°4 (DGEFP, DB et CBCM) : Gérer en compte de tiers les crédits du FEM dont le bénéficiaire final n'est pas l'État et rendre compte de façon plus transparente, dans les documents budgétaires, des mouvements réalisés sur le fonds de concours utilisé pour les crédits du FEM, qui ont fait l'objet d'une avance de l'État aux entreprises (recommandation reformulée).

Recommandation n°5 (DGEFP, DB et CBCM) : Fiabiliser la gestion pluriannuelle différenciée en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour les programmes 102 et 103 (nouvelle recommandation)

Recommandation n°6 (DGEFP, Acof, DSS, DB) : Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales.

Recommandation n°7 (DGEFP) : Revoir la maquette de performance du programme 103 afin que l'ensemble des indicateurs puissent être renseignés au moins sur la base d'estimations provisoires (recommandation maintenue).

Recommandation n°8 (DLF, DB et responsables de programme) : Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales rattachées à la mission et les assortir d'indicateurs de performance (recommandation maintenue).

Recommandation n°9 (DLF, DB et responsables de programme) : Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne (recommandation maintenue).

Recommandation n°10 (DGEFP, DB) : Présenter dans les documents budgétaires, de manière consolidée et par dispositif le niveau d'exécution cumulé et prévisionnel des dotations du plan d'investissement dans les compétences (PIC) et leurs modalités de financement (crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, virements de crédits entre les programmes au sein de la mission, fonds de concours rattachés, financements européens...) (recommandation reformulée).

La disparition du compte d'affectation spéciale « *financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* » (CAS FNDMA) le 31 décembre 2019 conduit à formuler une recommandation complémentaire, dont la mise en œuvre sera suivie dans le cadre des prochains examens de l'exécution budgétaire de la mission *Travail et emploi* :

Recommandation n°1 (DGEFP, DB) : Reverser aux régions en 2020 l'intégralité du solde de trésorerie cumulé sur le CAS FNDMA.

Sommaire

Introduction	13
1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	15
1.1 La programmation initiale	15
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	22
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	38
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	41
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	45
2.1 Programme 102	47
2.2 Programme 103	59
2.3 Programme 111	66
2.4 Programme 155	68
3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE	74
3.1 Financement des politiques publiques portées par la mission <i>Travail et emploi</i>	74
3.2 Les dépenses fiscales.....	79
3.3 Les opérateurs et les taxes affectées.....	82
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir.....	89
3.5 Le plan d'investissement dans les compétences.....	91
3.6 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période	99

Introduction

La mission *Travail et emploi* compte quatre programmes, pour un total de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2019 de 13 410 M€ en AE et 12 451 M€ en CP :

- le programme 102 - *Accès et retour à l'emploi* (6 277 M€ en AE et 6 440 M€ en CP en LFI 2019) regroupe principalement le financement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), du Fonds d'inclusion dans l'emploi (insertion par l'activité économique, contrats aidés, entreprises adaptées), de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi et des mesures en faveur de l'emploi des jeunes (Garantie jeunes et financement des missions locales).

Il ne subsiste plus qu'une seule dépense fiscale rattachée au programme 102, pour un coût estimé à 90 M€ en 2019 : l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée des associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée.

- le programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (6 387 M€ en AE et 5 234 M€ en CP) finance à titre principal :

- la compensation auprès des organismes de sécurité sociale de diverses exonérations de cotisations sociales (emploi d'une aide à domicile auprès des particuliers fragiles et mesures en faveur de l'alternance, notamment) ;
- l'action de l'État en matière de soutien à l'apprentissage, à la formation professionnelle et à la sécurisation des parcours ;
- les actions de formation destinées aux publics-cibles du plan d'investissement dans les compétences (demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et jeunes décrocheurs) ;
- la subvention pour charges de service public versée à l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

Treize dépenses fiscales sont rattachées à ce programme pour un coût total estimé à 7 849 M€ en 2019. Elles concernent principalement le secteur des services d'aide à la personne ainsi que l'apprentissage.

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est le responsable des programmes 102 et 103, qui portent près de 94 % des crédits de la mission.

- le programme 111 - *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* (57 M€ en AE et 88 M€ en CP) vise à améliorer les conditions d'emploi et de travail, à travers plusieurs champs : la santé et la prévention des risques professionnels, la qualité et l'effectivité du droit, ainsi que le dialogue social et la démocratie sociale.

Six dépenses fiscales sont rattachées à ce programme, pour un coût estimé à 1 644 M€ en 2019 au titre notamment du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficie le secteur de la restauration collective.

Le responsable du programme 111 est le directeur général du travail (DGT).

- le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques publiques de l'emploi et du travail* (690 M€ en AE et 689 M€ en CP) est le programme-support de la mission.

La responsable de programme est la directrice des finances, des achats et des services (DFAS) au sein du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS).

Les crédits d'intervention représentent 83 % des dépenses totales exécutées sur la mission en 2019.

La note d'analyse de l'exécution des crédits de la mission *Travail et emploi* figure parmi les notes prioritaires au titre de l'exercice 2019. Elle comprend un développement spécifique sur le financement des politiques publiques portées par la mission.

1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Les dépenses exécutées en 2019 sur la mission s'élevaient à 14 664 M€ en AE et 14 193 M€ en CP, soit respectivement + 9,3 % et + 14,0 % par rapport à la LFI. Les risques financiers que la Cour avait identifiés en juin 2019⁵ concernaient principalement la compensation des dispositifs d'exonération de cotisations sociales et la couverture des besoins de trésorerie de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

1.1 La programmation initiale

Dans son avis rendu le 12 février 2019, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) identifie plusieurs risques dans la programmation des crédits de la mission *Travail et emploi* :

- un risque principal sur le programme 102 au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), dont le besoin prévisionnel de financement nécessite la mobilisation du reliquat des versements du fonds de solidarité⁶ (128 M€);
- « *des risques budgétaires potentiels [...] nombreux* » sur le programme 103 :
 - la subvention versée à l'Afp, dont le montant pourrait être insuffisant en cas de mise en œuvre du plan de restructuration dès 2019 ;
 - les compensations d'exonération de cotisations sociales, notamment le dispositif Acre, dont « *l'extension importante [...] du périmètre⁷ [...] introduit une forte incertitude sur le coût réel de la compensation* » ;

⁵ *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, juin 2019

⁶ Le fonds de solidarité assurait le financement de l'ASS via une recette affectée (la contribution exceptionnelle de solidarité, elle-même supprimée le 1^{er} janvier 2018, en compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée) et une subvention d'équilibre par l'État via le programme 102, voir *Le fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer*, rapport public annuel, février 2016

⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'ACCRE (aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise) est devenue l'Acre (aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise) et est étendue à tous les créateurs et repreneurs d'entreprise.

- l'aide à l'embauche TPE-PME, compte tenu du rythme de décaissement élevé observé en début d'exercice ;
- les emplois francs, en cas de ressaut des taux de recours ;
- l'aide unique à l'apprentissage, mise en place en 2019 et sur laquelle il n'y a « *aucun recul* ».

Le CBCM considère que les risques identifiés sur le programme 103 « *pourraient nécessiter d'importants abondements* ». En outre, la mobilisation anticipée des crédits budgétaires disponibles pour assurer les premiers paiements au titre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), compte tenu de la perception tardive du fonds de concours de France compétences, risque de rendre la gestion 2019 « *particulièrement tendue* ».

En cours d'instruction, le CBCM a souligné les difficultés de modélisation et de prévision des dépenses de guichet, amplifiées par l'intermédiation de nombreux acteurs (agence de services et de paiement, direction de la sécurité sociale et agence centrale des organismes de sécurité sociale, etc.).

La Cour insiste sur la nécessité de prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses pour les dispositifs d'insertion (contrats aidés, aides à l'insertion par l'activité économique), les allocations et les compensations d'exonérations de cotisations sociales.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été sous-évalués de 11 % en raison la non prise en compte du fonds de concours (1 532 M€ en AE et CP) appelé à être versé par France compétences, au titre du cofinancement du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Bien que son rattachement au budget général de l'État ne soit intervenu qu'au second semestre, une fois que l'opérateur a collecté la partie mutualisée de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance versée par les entreprises, cette recette est obligatoire⁸ et se distingue des autres fonds de concours, dont le rattachement effectif dépend de l'état d'avancement des projets financés. Par ailleurs, en l'absence d'ouverture de crédits dès la LFI, le responsable de programme a dû procéder à l'ouverture anticipée d'AE, afin de pouvoir engager les projets dans l'attente de la disponibilité des crédits avant leur rattachement effectif⁹. Compte tenu du montant des crédits à rattacher et du caractère tardif de leur rattachement effectif, le dispositif mis en place pour gérer le versement de France compétences en faveur de la formation des demandeurs d'emploi

⁸ Cf. articles L. 6123-5 et R. 6123-24 du code du travail.

⁹ Les AE ont été ouvertes par un arrêté du 10 septembre 2019 et les CP par un arrêté du 28 octobre 2019.

présente de nombreux inconvénients en gestion, au-delà du problème soulevé par la régularité de ce fonds de concours.

Recommandation n°1 (DGEFP et DB) : Mettre en place une solution alternative au fonds de concours pour cofinancer le plan d'investissement dans les compétences ; à défaut, ouvrir dès les décret de répartition de la loi de finances initiale tout ou partir des crédits rattachés à la mission par la voie du fonds de concours

1.1.1 Les crédits de paiement (CP)

La LFI 2019 prévoit une baisse importante de 2 911 M€ en CP par rapport à la LFI 2018, répartie à quasi parité entre le programme 102 (- 1 393 M€) et le programme 103 (- 1 524 M€).

Dans le détail, l'évolution des crédits ouverts d'une année sur l'autre s'explique par des mesures de périmètre et de transfert (- 802 M€), l'évolution tendancielle de la dépenses (- 2 272 M€), des mesures nouvelles (+ 249 M€) et des économies nettes (- 85 M€).

Tableau n° 1 : La programmation initiale des crédits (CP en M€)

en M€	LF 2018	Mesures de périmètre et de transfert	Détail	Tendanciel	Détail	Mesures nouvelles	Détail	Economies	Détail	LF 2019
T2 hors CAS	433,83	0,97		-3,28						431,52
CAS Pensions	188,61	0,28		-5,95						182,94
HT2	14 739,10	-802,79		-2 262,52		248,16		-85,47		11 836,48
<i>dont contrats aidés / PEC (y compris DOM)</i>	1 454,29	-124,00		-729,83						600,46
<i>insertion par l'activité économique</i>	1 078,95	-193,00		57,22						943,17
<i>dispositifs travailleurs handicapés</i>	376,89			23,15						400,04
<i>Mesures jeunes (Garantie-jeune, missions locales, E2C)</i>	748,40			16,17						764,57
SCSP Pôle emploi	1 457,39							-84,69		1 372,70
ASS	2 449,18			-402,91						2 046,27
<i>autres allocations</i>	147,42	68,84		-10,80						205,46
<i>autres dispositifs du programme 102</i>	120,81			-13,32						107,49
<i>sous total 102</i>	7 833,33	-248,16		-1 060,32		0,00		-84,69		6 440,16
Prime embauche TPE-PME	1 105,80			-1 015,73						90,07
Contrat de génération	67,68			-40,05						27,63
Aide TPE jeunes apprentis	195,06			-2,36						192,70
Emplois francs	11,72					39,50				51,22
Exonérations contrats d'apprentissage et de professionnalisation	1 286,84	-862,96		43,86						467,74
Aide unique aux employeurs d'apprentis	0,00	213,00				7,96				220,96
Plan 500 000 formations et sa prolongation en 2017	224,75			-224,75						0,00
Plan d'investissement dans les compétences	428,20	-11,80		-28,69						387,71
AFPA	110,00									110,00
Autres actions en faveur de la formation	26,57			1,39						27,96
Activité partielle	110,80			-22,30						88,50
Exonération de cotisations sociales aide à domicile	1 780,48	97,00		-8,21						1 869,27
Exonérations TEPA	511,53			2,11						513,64
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	402,56			-14,52						388,04
Contrat de sécurisation professionnelle	69,29			-19,79						49,50
Exonérations ACCRE	217,09			110,46		200,00				527,55
Autres dispositifs du programme 103	210,00			11,65						221,65
<i>sous total 103</i>	6 758,37	-564,76		-1 206,93		247,46		0,00		5 234,14
<i>programme 111</i>	86,52			1,55		0,70		-0,78		87,99
<i>programme 155 (hors T2)</i>	60,88	10,13		3,18		0,00		0,00		74,19
Total mission	15 361,54	-801,54		-2 271,75		249,41		-85,47		12 450,94
Total mission hors CAS	15 172,93	-801,82		-2 265,80		249,13		-85,47		12 268,00

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

1.1.1.1 Les mesures de périmètre

Les mesures nettes de périmètre et de transfert s'élèvent à -802 M€ :

- un transfert sortant de 124 M€ du programme 102 vers le programme 230 - *Vie de l'élève* de la mission *Enseignement scolaire*. Il s'agit du transfert des crédits finançant les parcours emploi compétences (PEC) destinés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap

(environ 45 000 contrats en 2018) dans un objectif de « *cohérence plus forte avec la réalité du pilotage du dispositif* »¹⁰ ;

- une mesure de périmètre sortante de 193 M€ sur le programme 102 compte tenu de la bascule de la compensation des exonérations spécifiques de cotisations sociales dont bénéficiaient les associations intermédiaires et les ateliers et chantiers d'insertion vers le régime de droit commun des allègements généraux ;
- une mesure de périmètre sortante de 766 M€ sur le programme 103 au titre de la bascule de la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales dont bénéficiaient les contrats de professionnalisation et les employeurs privés d'apprentis vers le régime de droit commun des allègements généraux ;
- une mesure de périmètre entrante de 213 M€ au titre de la réforme de l'apprentissage (rebudgétisation du crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés relatif aux contrats d'apprentissage) ;
- une mesure de périmètre sortante de 0,6 M€ sur le programme 155 correspondant à la suppression de la facturation des loyers budgétaires suite à une modification des modalités d'évaluation de la valeur économique des biens immobiliers de l'État ;
- la budgétisation de la part de la rémunération de fin de formation (+ 69 M€) qui était financée jusqu'en 2018 par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Cet effet de périmètre n'est pas partagé par la DB, la DGEFP et le CBCM alors qu'il s'agit bien du transfert de charges vers le budget de l'État et non d'une revalorisation des crédits ouverts en LFI justifiée par une augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires.

Par ailleurs, un nouvel effet périmètre est attendu sur cette ligne de dépenses en 2020 puisque le financement intégral de la R2F a été transféré à Pôle emploi à compter du 1^{er} janvier 2020, sans que cela ne fasse l'objet d'un financement dédié, sous la forme d'une subvention spécifique ou d'un rebasage de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'opérateur. En revanche, la part des cotisations sociales versée par l'Unédic pour le fonctionnement de Pôle emploi passe de 10 % à 11 % au 1^{er} janvier 2020. Par conséquent, le nouveau schéma de financement se traduit *in fine* par un transfert de charge sur l'assurance chômage.

¹⁰ Programme annuel de performance 2019 de la mission *Travail et emploi*, p.4.

1.1.1.2 L'évolution tendancielle de la dépense

L'évolution tendancielle de la dépense entre la LFI 2018 et la LFI 2019 est estimée à - 2 272 M€, dont -1 207 M€ pour le seul programme 103, avec notamment :

- - 1 241 M€ au titre de la mise en extinction depuis 2017 des deux mesures du plan d'urgence pour l'emploi de 2016 : l'aide à l'embauche en TPE-PME (- 1 016 M€) et le plan exceptionnel en faveur de la formation de 500 000 demandeurs d'emploi, prolongé en 2017 à hauteur de 180 000 formations (- 225 M€) ;
- - 40 M€ au titre du contrat de génération, en voie d'extinction depuis l'arrêt des entrées en septembre 2017 ;
- - 22 M€ au titre de l'activité partielle et - 20 M€ au titre du contrat de sécurisation professionnelle, en lien avec l'évolution de la conjoncture économique.

S'y ajoutent - 1 060 M€ sur le programme 102, dont - 730 M€ au titre des contrats aidés et - 403 M€ pour l'allocation de solidarité spécifique (ASS). En sens inverse, et sur la base d'une hausse prévisionnelle du nombre de bénéficiaires concernés :

- + 57 M€ au titre de l'insertion par l'activité économique ;
- + 23 M€ au titre des dispositifs en faveur des travailleurs handicapés ;
- + 16 M€ au titre de la Garantie jeunes et du financement des actions des missions locales avec l'objectif d'atteindre 100 000 bénéficiaires.

Pour les programmes 111 et 155, les hausses respectives de 1,5 M€ et 3,2 M€ des crédits de paiement sont liées aux variations du cycle de la dépense.

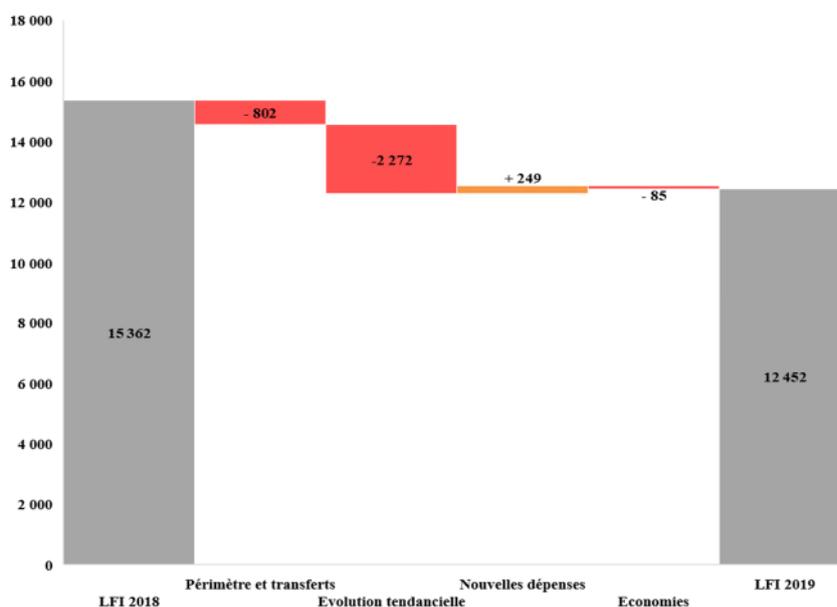
Recommandation n°2 (DGEFP et DB) : Expliciter dans le projet de loi de finances rectificative les dernières prévisions retenues pour les dispositifs d'insertion (contrats aidés, aides au poste de l'insertion par l'activité économique), les allocations et les compensations d'exonérations de cotisations sociales (recommandation nouvelle).

1.1.1.3 Les mesures nouvelles et les économies

Les mesures nouvelles portent quasi exclusivement sur le programme 103 principalement au titre de l'extension du dispositif Acre (200 M€) et la montée en charge des emplois francs (40 M€).

La principale mesure d'économie concerne la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi (- 85 M€).

Graphique n° 2 : De la LFI 2018 à la LFI 2019 (CP en M€)



Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

1.1.2 Le respect des règles de budgétisation en AE et en CP

La part des crédits hors titre 2 qui font l'objet d'une budgétisation différenciée en AE et CP est passée de 25 à 18 %.

Sur le programme 102, seuls les crédits finançant les contrats aidés (CUI-CIE, CUI-CAE, parcours emplois compétences, emplois d'avenir) et le volet accompagnement de la Garantie jeunes (dont le financement était jusqu'en 2019 versé sur deux ans) sont gérés en AE différenciées des CP. Cela représente 15 % des crédits d'intervention (753 M€ sur 4 965 M€ en LFI). Néanmoins, avec la globalisation des crédits des missions locales, la gestion des crédits accompagnement de la Garantie jeunes va passer en AE égales à CP.

Le périmètre de gestion différenciée en AE/CP sur le programme 103, plus large, englobe les conventions d'amorçage et les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), l'aide TPE jeune

apprenti, l'aide unique à l'apprentissage, l'aide à l'embauche dans les PME, les emplois francs et le contrat de génération, soit 20 % des crédits du programme (1 022 M€ sur 5 110 M€ en LFI).

Depuis plusieurs années, la Cour souligne que des dispositifs ayant un impact budgétaire au-delà de l'année civile ne font pas l'objet d'une gestion différenciée, tels que les allocations jeunes. Néanmoins, il n'y a pas de réflexion en cours sur un changement de modalité de gestion pour l'allocation Garantie Jeunes et le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea).

Sur le programme 111, toutes les dépenses à engagement pluriannuel font l'objet d'une gestion différenciée en AE et en CP (recherche et exploitation des études, engagement sur trois ans du fonds pour le financement du dialogue social, financement des systèmes d'information pour la représentativité syndicale et patronale).

Au-delà du périmètre d'application de la gestion pluriannuelle des crédits, il importe aussi de fiabiliser les circuits financiers lorsque les crédits financés par la mission sont confiés à des intermédiaires (agence de services et de paiement, missions locales...) qui ne disposent pas des mêmes outils que la DGEFP et ne sont pas familiers d'une gestion en AE/CP.

Recommandation n°3 (DGEFP) : Notifier chaque année aux opérateurs chargés de la mise en œuvre de dispositifs financés par l'État des enveloppes financières devant être respectées en engagement et en paiement, tout en mettant en place un blocage empêchant la signature de nouveaux contrats ou l'octroi de nouvelles aides lorsque cette enveloppe est atteinte.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Les crédits inscrits en LFI 2019 sur la mission *Travail et emploi* s'établissent à 13 410 M€ en AE et 12 451 M€ en CP, en baisse respectivement de 3 % et de 19 % par rapport à la LFI 2018.

Le programme 102 a disposé de marges de manœuvre importantes en raison de la sous-exécution des contrats aidés (- 75 M€), des autres allocations hors ASS (- 42 M€), des dispositifs en faveur des travailleurs handicapés (- 25 M€), et de l'annulation de la réserve de Pôle emploi (- 11 M€). Les reports de crédits (119 M€), le rattachement du fonds de concours (75 M€) et ces marges de manœuvre ont permis de couvrir les

besoins supplémentaires sur les mesures jeunes (+ 116 M€) et d'opérer un virement de 105 M€ en AE/CP vers le programme 103. Finalement, 89 % des CP mis en réserve initialement ont été annulés en LFR (100 M€).

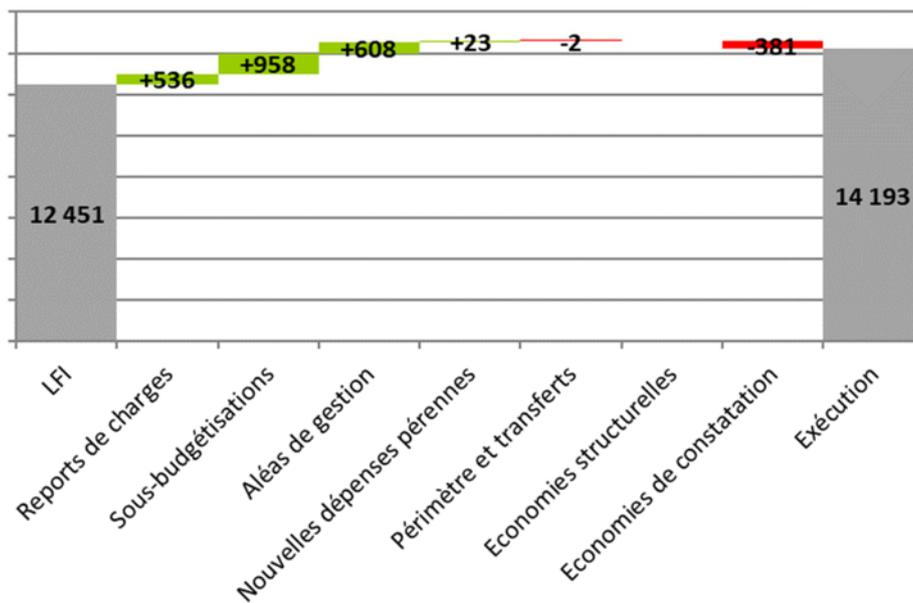
Les dépenses supplémentaires sur le programme 103 (1 756 M€ en AE et 1 798 M€ en CP) s'expliquent principalement par la non-budgétisation du fonds de concours versé par France compétences pour cofinancer le plan d'investissement dans les compétences. La consommation effective de crédits a été supérieure aux inscriptions initiales en LFI de 1 503 M€ en AE et 1 247 M€ en CP. Retraite des reports de crédits constatés en fin de gestion 2018, le sous-budgétisation est évaluée à 1 415 M€ en AE et 958 M€ en CP.

Par ailleurs, le programme 103 a dû faire face à deux aléas de gestion récurrents :

- la couverture des besoins de trésorerie de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), qui a conduit à verser 133 M€ en AE et en CP de subventions exceptionnelles en complément de la subvention pour charges de service public dans l'attente de la mise en œuvre du plan de restructuration de l'opérateur ; les subventions complémentaires versées à l'Afp ont été couvertes par des reports de crédits (104 M€ en AE et CP), une ouverture complémentaire de crédits en loi de finances rectificative (6,4 M€ en AE et CP), une sous-consommation de la SCSP prévue en LFI (1,7 M€ en AE et CP) et des redéploiements au sein du programme 103 pour le solde (20 M€ en AE et CP) ;
- les besoins complémentaires de financement des compensations d'exonérations de cotisations sociales (452 M€ en AE/CP), couverts par le virement en cours de gestion de 105 M€ d'AE/CP depuis le programme 102, par une ouverture de crédits supplémentaires en LFR (164 M€ d'AE et 100 M€ de CP) et par des redéploiements de crédits au sein du programme 103, grâce aux économies constatées sur le dispositif des emplois francs (111 M€ en AE et 28 M€ en CP), l'activité partielle (107 M€ en AE et 15 M€ en CP) et la sous-consommation des crédits budgétaires du PIC (187 M€ d'AE et 151 M€ de CP).

Les dépenses complémentaires au titre de l'aide embauche TPE-PME (90 M€ de CP) ont été financées par redéploiement de crédits au sein du programme 103.

Graphique n° 3 : De la LFI à l'exécution (CP, en M €)



Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

Tableau n° 2 : Des crédits initiaux aux crédits consommés (en M€)

En M€	Programme 102		Programme 103		Programme 111		Programme 155		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	6 276,52	6 440,15	6 386,69	5 234,13	56,97	87,99	690,25	688,65	13 410,43	12 450,92
LFR	-101,59	-99,59	-33,41	117,31	-8,10	-9,40	-8,22	-8,12	-151,32	0,20
Autres mouvements	47,77	14,18	396,16	504,78	0,00	2,46	12,21	18,36	456,14	539,78
Reports	152,37	118,78	291,56	400,18	0,00	2,46	12,43	19,21	456,36	540,62
Virements	-104,60	-104,60	104,60	104,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferts	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,22	-0,85	-0,22	-0,85
Décrets d'avance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Décrets d'annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Répartitions	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours et attributions de produits	74,62	74,62	1 531,12	1 531,12	0,00	0,00	10,05	10,05	1 615,79	1 615,79
Total des crédits ouverts	6 297,32	6 429,37	8 280,57	7 387,33	48,87	81,04	704,30	708,94	15 331,05	14 606,69
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	0,01	-0,01
Gel initial (a)	106,77	111,89	204,13	183,38	1,45	2,38	4,83	4,78	317,18	302,43
Surgels (b)	43,00	15,00	277,15	538,37	6,65	7,02	0,09	0,05	326,89	560,44
Dégels (c)	-149,77	-126,89	-447,86	-721,75	-8,10	-9,40	-0,96	-0,97	-606,69	-859,01
Annulations (d)	0,00	0,00	-33,41	0,00	0,00	0,00	-3,96	-3,87	-37,37	-3,87
Crédits disponibles	6 297,31	6 429,37	8 280,56	7 387,34	48,87	81,04	704,30	708,95	15 331,04	14 606,70
Crédits consommés	5 788,85	6 408,89	8 142,97	7 031,94	46,01	74,13	686,54	677,81	14 664,36	14 192,77

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires et les réponses aux questionnaires adressés aux administrations

Les montants finalement exécutés s'établissent à 14 664 M€ en AE et 14 193 M€ en CP, soit respectivement 96 % et 97 % des crédits disponibles. Le taux d'exécution était de 96 % en 2018 et de 98 % en 2017.

1.2.1 Les mouvements techniques de crédits

1.2.1.1 Les reports de crédits entrants

Les crédits reportés de l'exercice 2018 à l'exercice 2019 s'élèvent à 456 M€ en AE et 541 M€ en CP.

Sur le programme 102, les reports sont beaucoup plus élevés qu'en 2018. Ils s'élèvent à 152 M€ en AE et 119 M€ en CP. Ils proviennent essentiellement :

- des allocations de solidarité (73 M€ en AE et CP), compte tenu des prévisions de dépenses de Pôle emploi sur 2019 ;

- du volet allocation de la Garantie jeunes (34 M€ en AE et 45 M€ en CP), en raison de la règle d'automatisme des reports sur les lignes du PIC ;

S'y ajoutent 45 M€ en AE uniquement pour les Parcours emploi compétences (dont 28 M€ ont été surgelés).

Sur le programme 103, les reports (292 M€ en AE et 400 M€ en CP) sont également en forte hausse. Pour l'essentiel, ils proviennent des dotations du PIC (88 M€ en AE et 290 M€ en CP), dont les crédits disponibles en fin de gestion sont automatiquement reportés, et de l' Afpa (104 M€ en AE et CP) compte tenu des ouvertures de crédits ouvertes de manière prudentielles en fin de gestion 2018 et de l'incertitude sur les besoins de trésorerie à couvrir en 2019, au-delà de la subvention pour charges de service public.

Pour le programme 111, les reports de crédits sont du même ordre de grandeur que fin 2017 (2,5 M€).

Sur le programme 155, les reports, d'un montant de 12 M€ en AE et 19 M€ en CP, correspondent principalement à :

- un fonds de concours (3,1 M€ en AE et 10,2 M€ en CP) permettant de recevoir des crédits d'assistance technique du fonds social européen (FSE), relatifs à la programmation 2014-2020 ;
- un fonds de concours (7,6 M€ en AE et 8 M€ en CP) relatif au PIC, afin de financer les dépenses support relatives au projet (charges de personnel, évaluation, systèmes d'information, communication) ;
- un fonds de concours du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPH-FP) à titre de remboursement d'une partie des dépenses engagées en faveur de l'insertion et du maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans l'administration (0,9 M€ en AE et 0,8 M€ en CP).

1.2.1.2 Les fonds de concours et attribution de produits

Hors reports, les crédits ouverts par rattachement de fonds de concours ou attribution de produits s'élèvent à 1 616 M€ en AE et en CP, dont 95 % pour le seul fonds de concours versé par France compétences.

Un rattachement de fonds de concours de 75 M€ est intervenu sur le programme 102, correspondant à un cofinancement par le Fonds social européen (FSE) au titre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) de

l'allocation Garantie jeunes, pour un montant sensiblement plus élevé que prévu dans le projet annuel de performances (54 M€)¹¹.

Sur le programme 103, les montants perçus (1 531 M€) correspondent essentiellement à un fonds de concours de France compétences afin de participer au financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC). La Cour réitère sa critique sur la régularité de ce fonds de concours, dans la mesure où le versement de France compétences à l'État est prévu par l'article L. 6123-5 du code du travail et que son montant est fixé chaque année par un décret en Conseil d'État. Par ailleurs, le versement de France compétences est financé par la contribution au titre de la formation professionnelle assise sur la masse salariale brute des entreprises¹². Or, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2005-528 du 15 décembre 2005, a précisé qu'un prélèvement qui revêt « *un caractère obligatoire [...] ne [figure] pas parmi les recettes qui [peuvent] abonder un fonds de concours* ».

Un versement de 13 M€ a également été rattaché en cours d'exercice au titre du Programme d'investissement d'avenir (PIA).

Si aucune subvention n'a été rattachée au titre du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM¹³) en 2019, sa traçabilité *via* le programme 103 reste insatisfaisante.

¹¹ Il était prévu pour 2019 de recevoir le paiement du bilan n°3 au titre des entrées réalisées entre le 30 mai 2016 et le 1er juillet 2017, pour un montant prévisionnel de 54 M€. C'est ce montant qui a été retenu en LFI. Le montant exact versé après contrôle de service a été de 53 M€. Cependant un montant additionnel a également été versé en raison de la revalorisation du coût standard unitaire financé par le fonds de concours, passé de 3 600 € à 6 400 € conformément au règlement délégué 2017/2416. Cette revalorisation a eu pour effet de majorer le bilan n°2 perçu en 2018 de 22 M€ s'ajoutant au bilan n°3 pour un montant total de 75 M €.

¹² Cf. article L.6131-2 du code du travail.

¹³ Mis en place en 2007, le FEM a vocation, jusqu'au 31 décembre 2020, à financer des actions actives de reclassement (aide à la recherche d'un emploi, orientation professionnelle, formation, etc.) en faveur des salariés qui perdent leur emploi en raison de l'évolution du commerce mondial ou de la crise économique et financière de 2008. Cinq demandes d'entreprises ont été acceptées dans le cadre de la programmation 2014-2020, pour un montant de 35 M€, concernant 9 388 salariés

Recommandation n°4 (DGEFP, DB et CBCM) : Gérer en compte de tiers les crédits du FEM dont le bénéficiaire final n'est pas l'État et rendre compte de façon plus transparente, dans les documents budgétaires, des mouvements réalisés sur le fonds de concours utilisé pour les crédits du FEM, qui ont fait l'objet d'une avance de l'État aux entreprises.

Sur le programme 155, les montants rattachés (10 M€) correspondent principalement à des crédits d'assistance technique du FSE (9,6 M€).

Le montant des attributions de produit, qui concernent principalement le programme 103, s'élève à 0,22 M€.

1.2.1.3 Les transferts

Les transferts nets se sont élevés à 0,23 M€ d'AE et 0,85 M€ de CP. Ils n'ont porté que sur le programme 155 et se décomposent comme suit :

- un transfert sortant de 1,1 M€ en AE et 1,7 M€ en CP vers le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour financer la poursuite de l'expérimentation en Martinique de la mise en place d'un programme support unique regroupant les crédits de fonctionnement courant des administrations de l'État ;
- un transfert entrant de 0,09 M€ en AE et CP depuis le programme 349 - *Fonds pour la transformation de l'action publique* de la mission *Action et transformation publiques* afin de couvrir les dépenses de personnel du projet « indicateurs d'insertion » porté conjointement par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère du travail ;
- un transfert entrant de 0,78 M€ en AE et CP depuis le programme 147 - *Politique de la ville* de la mission *Cohésion des territoires* afin d'assurer le remboursement, par le ministère chargé de la ville, des agents mis à disposition par le ministère du travail pour la mise en œuvre de la politique de la ville, dans le cadre du dispositif des délégués du préfet.

1.2.2 Les outils d'auto-assurance

1.2.2.1 La réserve de précaution

La mise en réserve initiale (317 M€ en AE et 302 M€ en CP) a été calculée programme par programme en appliquant le taux de 3 % sur les crédits hors titre 2 et 0,5 % sur les crédits du titre 2, ainsi qu'une modulation de la mise en réserve sur la subvention pour charges de service public des opérateurs tenant compte de la part de la masse salariale dans leurs dépenses.

Pour la première fois en 2019, une mise en réserve a été appliquée à la subvention pour charges de service public de Pôle emploi. Le calcul du montant réalisé sur la base des dépenses de l'opérateur aurait dû conduire à un montant de 18 M€ mis en réserve mais celui-ci n'a été fixé qu'à 11 M€. Les règles générales de gestion de Pôle emploi sont ainsi très progressivement alignées avec les règles de droit commun.

Dans un premier temps, les montants mis en réserve ont été calculés sur la base des crédits ouverts en loi de finances initiale, déduction faite des dotations du PIC. Compte tenu des contraintes de gestion induites sur les dépenses de guichet incompressibles (allocations, compensation des exonérations de cotisations sociales), il a été décidé de reventiler les crédits mis en réserve entre les programmes 102 et 103 mais aussi entre les dépenses de guichet et les dotations du PIC.

Finalement, alors que les crédits du PIC dérogeaient aux règles de gestion en 2018 (pas de mise en réserve de crédits, report automatique des crédits en fin d'exercice) compte tenu du mode de financement de cet effort spécifique en faveur de la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi de longue durée (i.e. rattachement d'un fonds de concours de 250 M€ du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et perspective de rattachement d'un fonds de concours de 1,5 Md€ de France compétences en 2019), deux-tiers de la réserve de précaution constituée au titre de l'exercice 2019 reposent sur les crédits budgétaires du PIC, hors fonds de concours.

Tableau n°1 : Modalités de constitution de la réserve de précaution 2019

en M€	Rappel réserve DRACE		Réserve DRACE		dont crédits discrétionnaires		Part dans la réserve		Dont PIC		Part dans la réserve	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P102	146	152	107	112	90	95	84%	85%	17	17	16%	15%
P103	165	144	204	183	18	18	9%	10%	186	166	91%	91%
Total	311	296	311	295	108	113	35%	38%	203	183	65%	62%

Source : avis sur la programmation, CBCM

Ce jeu d'écriture a été rendu possible par la sous-exécution anticipée sur ses lignes de crédits.

L'élargissement de la réserve de précaution aux crédits du Grand plan d'investissement (GPI) « *si leur prévision de consommation en 2019 était abaissée par rapport aux plafonds prévus en loi de finances initiale* »¹⁴ est une rupture de méthode par rapport à 2018 où les crédits du GPI étaient sanctuarisés¹⁵.

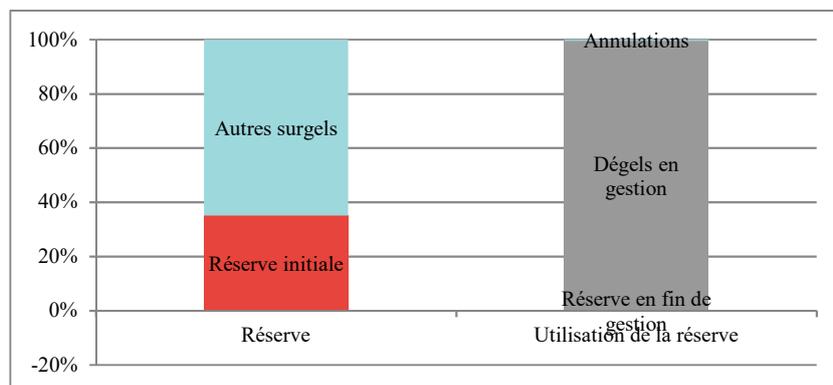
En complément de la réserve initiale, des crédits ont été « surgelés » en cours d'exercice :

- en mars : 118 M€ d'AE dont 28 M€ d'AE sur les contrats aidés et 110 M€ d'AE sur les emplois francs ;
- en novembre : 189 M€ d'AE et 580 M€ en CP, portés principalement par le programme 103, pour préparer la mise en œuvre de la LFR.

Ces surgels ont été dégelés en décembre dans le cadre du schéma de fin de gestion.

¹⁴ Circulaire n°1BE-18-3758 du 19 décembre 2018 de la direction du budget relative au lancement de la gestion budgétaire 2019 et à la mise en place de la réserve de précaution

¹⁵ Circulaire n°5990/SG du 3 janvier 2018 du Premier ministre relative à la mise en œuvre du Grand plan d'investissement

Graphique n° 4 : Utilisation de la réserve de précaution (CP)

Source : Cour des comptes, d'après les réponses au questionnaire adressé à l'administration

89 % des crédits mis en réserve sur le programme 102 ont été annulés en LFR. Une partie des crédits non annulés a permis de financer le virement de 105 M€ vers le programme 103 afin de faire face aux besoins de financement des compensations d'exonérations de cotisations sociales).

Sur le programme 103, seule une enveloppe de 33 M€ d'AE a été annulée en LFR. Le reste des crédits mis en réserve (448 M€ d'AE et 538 M€ de CP) ont été dégelés et mobilisés pour faire face aux besoins de financement complémentaires.

Tous les crédits mis en réserve sur le programme 111 (8,1 M€ d'AE et 9,4 M€ de CP) ont été annulés en LFR.

La réserve en fin de gestion (0,9 M€ en AE et CP) ne porte que les crédits du titre 2 (dépendances de personnel) du programme 155.

Si la réserve constituée sur les dotations du PIC a bien été dégelée, une fraction des crédits disponibles a en revanche été redéployée en cours d'exercice pour couvrir les besoins de financement des compensations d'exonération de cotisations sociales.

Tableau n° 3 : Utilisation détaillée des crédits disponibles au titre du PIC sur le programme 103

<i>en M€</i>	AE	CP
LFI	849	388
<i>Mise en réserve</i>	<i>-187</i>	<i>-166</i>
Reports	88	290
Fonds de concours	1 532	1 532
<i>Redéploiement de crédits hors PIC</i>	<i>-187</i>	<i>-151</i>
Dégel réserve	187	166
Crédits disponibles	2 282	2 059
Crédits consommés (dont abondement AE)	2 379	1 635
Crédits disponibles en fin de gestion	0	424
Reports sur 2020	0	424

Source : Chorus

1.2.2.2 Les virements

Comme en 2018, il a été procédé le 26 novembre 2019 à un virement de 105 M€ en AE et CP du programme 102 vers le programme 103 pour couvrir les besoins de financement complémentaires au titre des dispositifs de compensation d'exonérations de cotisations sociales.

1.2.3 Les décrets d'avance, les annulations et le schéma de fin de gestion

Pour la deuxième année consécutive, aucun décret d'avance ou d'annulation n'a été pris au cours de l'exercice budgétaire 2019. La LFR adoptée en décembre a conduit à annuler 151 M€ d'AE, soit +1,1 % par rapport à la LFI, et à ouvrir 0,20 M€ de CP.

1.2.3.1 Sur le programme 102

Les annulations de crédits intervenues en LFR se sont élevées à 102 M€ en AE et 100 M€ en CP (environ 89 % de la réserve de précaution) et ont porté notamment sur :

- le fonds d'inclusion dans l'emploi (contrats aidés et insertion par l'activité économique) à hauteur de - 71 M€ en AE et - 58 M€ en CP: annulations sur les contrats aidés (- 88 M€ en AE et - 75 M€ en CP), et 17 M€ (AE et CP) d'ouverture sur l'insertion par l'activité économique ;

- les crédits du PIC en faveur des jeunes (- 6 M€ en AE et - 17 M€ en CP), avec en particulier une ouverture de crédits de 58 M€ pour le volet accompagnement de la Garantie jeunes et un montant total d'annulation de 75 M€, principalement sur le volet allocation de la Garantie jeunes ;
- l'expérimentation territoriale de lutte contre le chômage de longue durée (- 10 M€ en AE et CP) ;
- l'annulation de la réserve de Pôle emploi (- 11 M€ en AE et CP).

1.2.3.2 Sur le programme 103

La LFR a conduit à l'annulation nette de 33 M€ d'AE et à l'ouverture nette de 117 M€ de CP. Dans le détail :

- 243 M€ d'AE ont été annulées, principalement au titre des emplois francs (112 M€), dont la montée en charge a été plus lente que prévue, et de l'activité partielle (107 M€) en lien avec la conjoncture économique. À l'inverse, l'ouverture de 210 M€ d'AE a permis de couvrir des besoins complémentaires de financement des dispositifs de compensation d'exonération de cotisations sociales (164 M€) et dans une moindre mesure l'aide à l'embauche de jeune apprentis dans les TPE (29 M€) et les subventions à l'Afpa (6 M€) ;
- 61 M€ de CP ont été annulés, essentiellement sur les emplois francs (28 M€) et l'activité partielle (15 M€). Les ouvertures de CP (177 M€) ont porté sur les compensations d'exonérations de cotisations sociales (100 M€) et l'aide à l'embauche PME (60 M€).

1.2.3.3 Sur les programmes 111 et 155

Pour le programme 111, la LFR a annulé 8,1 M€ en AE et 9,4 M€ en CP, soit largement au-delà de la réserve de précaution (1,5 M€ en AE et 2,4 M€ en CP). L'ensemble des crédits de la tranche 2019 du dispositif « défenseur syndical » est annulé, l'ASP disposant avec les crédits alloués par le programme 111 en 2018 des moyens financiers nécessaires pour la gestion du dispositif en 2019.

Sur le programme 155, la LFR a procédé à l'annulation de 8,2 M€ d'AE et 8,1 M€ de CP.

1.2.4 Les montants exécutés

Les montants exécutés en 2019 sur la mission *Travail et emploi* s'établissent à 14 664 M€ en AE et 14 193 M€ en CP, soit respectivement 96 % des crédits ouverts en AE et 97 % en CP. Compte tenu du rattachement du fonds de concours de France compétences en cours

d'exercice (1 532 M€ en AE et CP), ces montants sont nettement supérieurs aux crédits inscrits en LFI : + 9 % en AE et + 14 % en CP.

1.2.4.1 Sur le programme 102

Les crédits consommés sur le programme 102 s'établissent à 5 789 M€ en AE et 6 409 M€ en CP, soit une sous-exécution de respectivement 488 M€ (- 7,8 %) et 31 M€ (- 0,5 %) par rapport à la LFI.

La sous-exécution des crédits de paiement est principalement due au financement :

- du fonds d'inclusion dans l'emploi (- 57,2 M€) :
 - - 73 M€ sur les parcours emploi compétences (CUI-CAE), soit - 17 % : diminution en LFR des montants disponibles pour ce dispositif, due à la réduction du volume programmé de CUI-CAE par les régions de métropole et d'outre-mer, qui a servi à abonder la programmation de volumes d'aides au poste dans le champ de l'insertion par l'activité économique (IAE), à permettre de nouveaux CUI-CIE et à soutenir des initiatives territoriales (fongibilité prévue par la circulaire du 31 janvier 2019 relative au fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail) ;
 - + 5,6 M€ sur les CUI-CIE (enveloppe LFI multipliée par 3) : les montants inscrits en LFI étaient destinés à financer le stock de CUI-CIE signés en 2017 et 2018. Or, la circulaire FIE du 31 janvier 2019 a autorisé, à titre dérogatoire, la prescription de CIE financés par l'État dans les DOM, par fongibilité des PEC. En outre, une enveloppe de 144 CUI-CIE a été autorisée pour les Hauts-de-France dans le cadre de l'expérimentation du « contrat de travail accompagné » sur le territoire d'Avesnes-sur-Helpe. Ainsi, en 2019, 2 597 nouveaux CUI-CIE ont été signés en Outre-Mer et dans les Hauts-de-France. En conséquence, la loi de finances rectificative a autorisé une augmentation de 13 M€ du montant des AE et de 8,53 M€ du montant des CP disponibles.
 - - 6,7 M€ sur les emplois d'avenir ;
 - Redistribution des enveloppes des aides au poste au sein de l'IAE (+ 2,4 M€) : - 5,3 M€ pour les associations intermédiaires, - 4,8 M€ pour les ateliers et chantiers d'insertion, + 9,1 M€ pour les entreprises d'insertion et + 3,4 M€ pour les entreprises de travail temporaire d'insertion ;
 - + 8,3 M€ pour le fonds départemental d'insertion (FDI) : Le montant d'AE disponible en LFI était de 17 M€, pour un montant

d'AE en exécution à 47 M€. Le dépassement est justifié par l'imputation des dépenses des expérimentations IAE sur la ligne budgétaire du FDI pour un montant de 24,3 M€ (Sève, Tapaj et Convergence). Un montant supplémentaire de 5,8 M€ a également été obtenu en LFR.

- + 7,0 M€ pour les initiatives territoriales du FIE : il n'y avait pas de crédits ouverts pour ce dispositif en LFI. L'exécution 2019 s'élève à 7,21 M€ en AE et 7,0 M€ en CP. Cette exécution a été permise par l'obtention en LFR d'un montant disponible sur ce dispositif à hauteur de 8,1 M€ en AE/CP. Les crédits sont obtenus par fongibilité, autorisée par la circulaire FIE du 31 janvier 2019, des volumes de CUI-CAE vers les initiatives territoriales.
- des dispositifs en faveur des travailleurs handicapés (- 25 M€), soit - 6,3 %.
- des allocations¹⁶ (- 37 M€) principalement liée à une sous-exécution sur la rémunération de fin de formation (- 40 M€), que la DGEFP explique par une sortie des bénéficiaires du dispositif plus rapide que prévue.
- des opérateurs de l'État¹⁷ (- 15 M€) : annulation de la réserve de précaution.
- de l'insertion par l'activité économique hors FIE (- 13 M€), principalement sur le financement de l'expérimentation territoire zéro chômeurs de longue durée.

En parallèle, les mesures jeunes¹⁸ représentent une surconsommation de 116 M€, dont l'importance est à relativiser par le fonds de concours de crédits européens dont le montant a été plus élevé que prévu (74 M€ au lieu de 54 M€). La surconsommation se décompose ainsi :

- 32 M€ versés au titre du PIC (programmes nationaux – accompagnement) non prévus en LFI : ces crédits couvrent l'appel à projet « Repérer et mobiliser les publics « invisibles » et en priorité les plus jeunes d'entre eux »¹⁹ (30 M€ de CP), le financement du réseau E2C destiné au développement des écoles de la deuxième chance (1,9 M€ de

¹⁶ Dont la ligne PIC-R2F.

¹⁷ Ligne budgétaire correspondant au financement de Pôle emploi, de l'ASP, de l'Epide, et des maisons de l'emploi.

¹⁸ Hors ligne PIC-R2F.

¹⁹ 231 projets, principalement portés par les missions locales, ont été sélectionnés au cours des trois vagues de sélection organisées par les Direccte. D'autres vagues de sélection seront organisées en 2020. 59 M€ ont déjà été engagés sur les 100 M€ prévus pour cet appel à projets.

CP) ainsi que l'ouverture de nouveaux centres Épide (18 M€ en AE uniquement en 2019) ;

- 40 M€ au titre de la Garantie jeunes accompagnement, du fait d'une subvention exceptionnelle versée aux missions locales dans le cadre de l'annualisation du financement de l'accompagnement de la Garantie jeunes ;
- Sur-exécution de 48 M€ au titre du volet allocation de la Garantie jeunes, due à des reports de crédits 2018 et à un abondement de fonds de concours.

1.2.4.2 Sur le programme 103

Les dépenses exécutées sur le programme 103 s'établissent à 8 143 M€ en AE et 7 032 M€ en CP, soit respectivement + 27 % et + 34 % par rapport à la LFI.

Au-delà de la sous-budgétisation des lignes du PIC (1 756 M€ en AE et 1 798 M€ en CP) du fait de la non inscription du fonds de concours versé par France compétences dans la LFI, on constate plusieurs aléas de gestion :

- + 117 M€ en AE et en CP au titre des exonérations de cotisations sociales pour les créateurs ou repreneurs d'entreprise (dispositif ACRE) ;
- + 116 M€ en AE et en CP au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales en faveur des services d'aide à domicile ;
- + 115 M€ en AE et en CP au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage et de professionnalisation ;
- + 60 M€ en CP sur le solde des paiements au titre de l'aide à l'embauche TPE-PME ;
- + 56 M€ en AE et en CP pour la déduction forfaitaire des cotisations sociales patronales sur les heures supplémentaires (TEPA) ;
- + 26 M€ en AE et en CP au titre des dispositifs territoriaux (ZRR, BER) d'exonération de cotisations sociales ;
- + 21 M€ en AE et en CP au titre de la compensation de la déduction forfaitaire de cotisations sociales applicable aux particuliers employeurs.

En sens inverse, deux sous-réalisations principales ont été constatées :

- - 190 M€ d'AE et - 28 M€ de CP au titre du dispositif des emplois francs ;

- - 33 M€ en AE et en CP au titre de l'activité partielle.

1.2.4.3 Sur le programme 111

La consommation de crédits sur le programme 111 s'établit à 46 M€ en AE et 74 M€ en CP, soit une sous-exécution de 11 M€ en AE (- 19,2 %) et 14 M€ en CP (- 15,8 %) par rapport à la LFI. Cette sous-exécution est principalement liée au financement :

- du défenseur syndical (- 6,8 M€ en AE et en CP) : aucune dépense n'a été enregistrée sur cette action. En effet, la montée en charge de ce dispositif est très lente et l'abondement versé à l'ASP en 2017 a couvert les besoins de financement 2018 et 2019, ce qui a conduit l'ASP à ne pas faire d'appel de fonds.
- de la formation des conseillers prud'hommes (- 1,7 M€ en AE et - 3,9 M€ en CP, soit exécution de 70 % en CP) : Le renouvellement des conseillers prud'homaux en 2018 accompagné d'une session formation initiale obligatoire pour les conseillers n'ayant jamais exercé a entraîné une baisse nette des dépenses de formation continue au titre du solde des formations continues 2018 et des formations continues 2019 ;
- de la représentativité syndicale et patronale (- 4,2 M€ en AE et - 3,1 M€ en CP, soit exécution de 53 % en CP) : décalage dans la réalisation de prestations notamment destinées à la tenue de l'élection TPE, prévue fin 2020.

On note en outre que le financement de l'action renouvellement des conseillers prud'hommes, de moindre mesure (1,2 M€ en AE et CP en LFI), n'a été exécuté qu'à hauteur de 5 % en AE et 12 % en CP. En effet, en application du décret n° 2018-813 du 26 septembre 2018 modifiant la répartition des compétences en matière de désignation des conseillers prud'hommes, il revient désormais à la direction des services judiciaires de procéder aux désignations complémentaires. Cette modification réglementaire a permis d'économiser sur le programme 111 les moyens prévus pour la campagne de désignation complémentaire annuelle (assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et utilisation du centre de traitement des candidatures).

La direction générale du travail (DGT) estime nécessaire de progresser sur la qualité des prévisions budgétaires concernant ces deux dernières actions : *« ces projets ont un caractère cyclique avec un risque budgétaire très sensible sur le programme selon les années. Ils peuvent être fortement impactés par des décisions politiques, en matière de règles de représentativité et de leurs conséquences sur la répartition des 14 512 sièges prud'homaux, et ne doivent pas connaître de sous-*

budgetisation compte tenu des enjeux majeurs portés par le Ministère du travail. La direction générale du travail a mis en place un dialogue de gestion régulier et formalisé avec l'ensemble des acteurs concernés, permettant un pilotage précis des dépenses ».

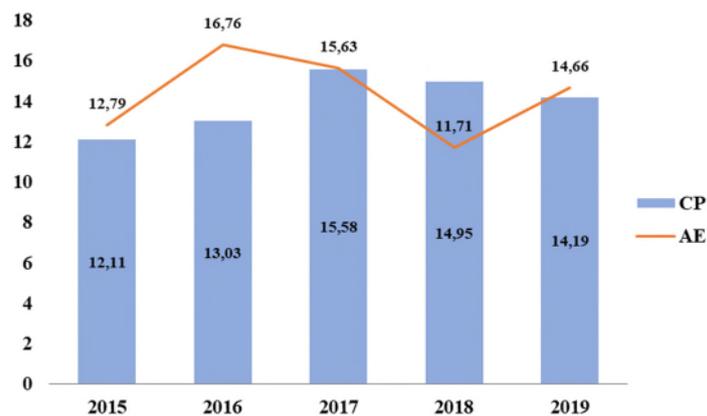
1.2.4.4 Sur le programme 155

L'exécution de la dépense sur le programme 155 s'établit à 687 M€ en AE et 678 M€ en CP, soit une sous-exécution de 3 M€ en AE et 11 M€ en CP par rapport aux ouvertures de crédits en LFI.

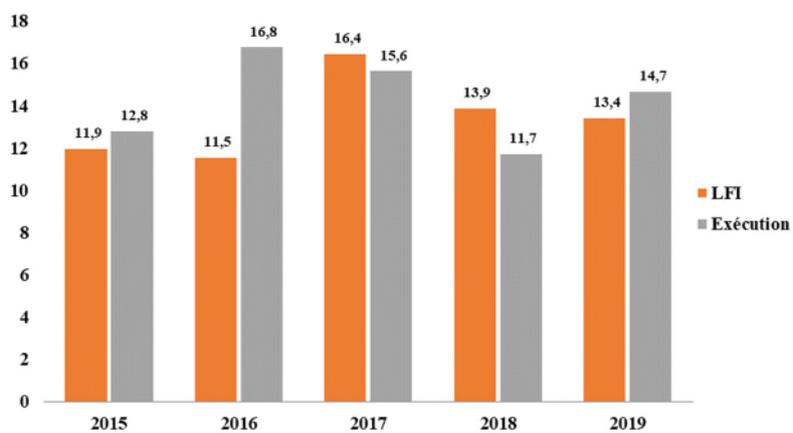
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des crédits exécutés en AE et CP de la mission *Travail et emploi* pour les cinq dernières années. Sur cette période, la mission a connu plusieurs mesures de périmètre avec l'intégration en 2017 de la compensation d'exonérations de charges sociales (+ 1 752 M€ sur le programme 103 et + 171 M€ sur le programme 102), la budgétisation complète de l'ASS en 2018 (2 449 M€) en contrepartie de la suppression de la subvention d'équilibre versée au Fonds de solidarité (- 1 333 M€) et la bascule vers les allègements généraux de plusieurs exonérations spécifiques en 2019 ainsi que la création de l'aide unique aux employeurs d'apprentis (- 802 M€).

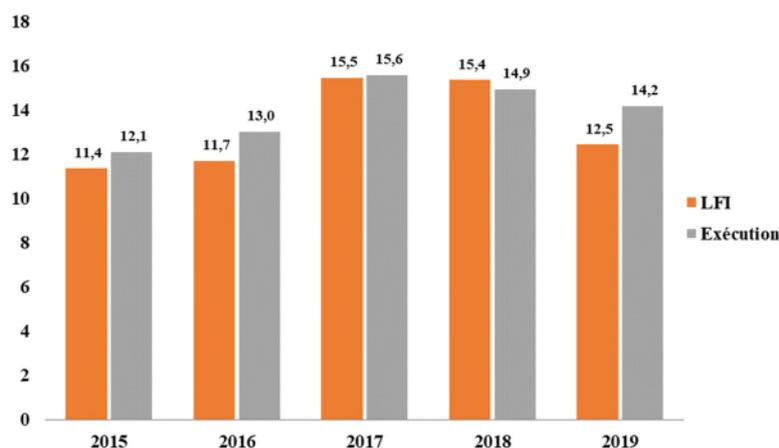
Le montant budgétaire de la mission, constituée en 2009 de 83 % de crédits d'intervention, est fortement lié aux décisions politiques concernant la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Ainsi, les autorisations d'engagement ont augmenté entre 2015 et 2016 (lancement du plan d'urgence pour l'emploi : « plan 500 000 » et aide à l'embauche TPE – surcoût par rapport à la LFI 2016 de 3 913 M€ en AE et 854 M€ en CP sur le programme 103, surcoût en exécution de 875 M€ en CP sur le programme 102 dû aux contrats aidés), avant de diminuer jusqu'en 2018 (diminution progressive des dispositifs du plan d'urgence pour l'emploi à partir de mi-2017, recentrage des contrats aidés sur les parcours emplois compétences). Elles augmentent à nouveau fortement en 2019 sous l'effet de la montée en charge du plan d'investissement dans les compétences (PIC). L'évolution des crédits de paiements suit celle des AE avec un décalage : ils augmentent de 2015 à 2017, avant de diminuer jusqu'en 2019.

Graphique n° 5 : Exécution 2015-2019 (Mds €)

Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2015-2019 (AE, Mds €)

Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Graphique n° 7 : LFI et exécution 2015-2019 (CP, Mds €)

Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

1.3.1 À périmètre courant

Les crédits consommés en 2019 sur la mission *Travail et emploi* s'établissent à 14 664 M€ en AE et 14 193 M€ en CP, contre respectivement 13 953 M€ et 14 949 M€ en 2018.

L'augmentation des AE consommées (+ 711 M€) recouvre des mouvements antagonistes :

- d'un côté, des engagements importants liés à la montée en charge du PIC (+ 1 634 M€), à la mise en œuvre de mesures nouvelles, telles que l'aide unique apprentis (+ 922 M€) ou l'élargissement du dispositif ACRE à tout créateur et repreneur d'entreprise (+ 349 M€) et des aléas de gestion dont le plus important a porté sur la compensation des exonérations de cotisations sociales pour les employeurs à domicile (+ 193 M€) ;
- de l'autre, des économies de constatation, principalement au titre des contrats aidés (- 304 M€), de l'allocation de solidarité spécifique (- 307 M€), de la subvention pour charge de service public versée à Pôle emploi (- 96 M€), de l'aide TPE jeune apprenti (- 43 M€) et de l'activité partielle (- 30 M€).

1.3.2 À périmètre constant

La LFI 2019 est la deuxième année d'exécution de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018 à 2022.

L'analyse du respect de la norme de dépenses nécessite préalablement de tenir compte des mesures de périmètre et de transferts qui ont concerné la mission *Travail et emploi* en 2019, soit - 802 M€. La norme de dépense, ainsi retraitée, s'élève à 12 Md€.

Tableau n° 4 : Écart entre la norme de dépense issue de la LPFP pour 2018 à 2022 et l'exécution 2019

En CP (Md€)	2019
Norme LPFP (a)	12,96
Périmètre et transferts 2017 et 2018 (b)	-0,80
Norme LPFP format 2018 (I=a+b)	12,16
Exécution 2019 ©	14,19
Fonds de concours et attribution de produits (d)	1,62
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	0,18
Exécution 2019 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	12,40
Ecart Exécution-LPFP (III=I-II)	-0,24

Source : Cour des comptes

Les CP exécutés, hors fonds de concours, attributions de produits et contribution au CAS pensions, sont supérieurs de 0,24 Md€ à la norme de dépenses. Ce dépassement a été justifié par l'effort particulier porté sur l'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

L'élargissement du périmètre d'éligibilité et l'amélioration des conditions d'indemnisation de l'activité partielle décidées par le Gouvernement²⁰ afin de faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire liée au Covid-19 auront un impact budgétaire très important sur le périmètre de la mission *Travail et emploi*, auquel la Cour portera une attention particulière dans le cadre de l'analyse de l'exécution budgétaire 2020.

²⁰ ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle et décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle

1.4.1 La soutenabilité à court terme

1.4.1.1 Les reports de CP sur 2020

Les crédits de paiement ouverts et non consommés fin 2019 s'élèvent à 395 M€ :

- 20 M€ sur le programme 102, essentiellement au titre de l'ASS, des aides au poste des entreprises adaptées et du PIC ;
- 355 M€ sur le programme 103, provenant principalement des crédits du PIC (325 M€) ;
- 13 M€ sur le programme 155, correspondant à des fonds de concours, dont les deux principaux sont l'assistance technique FSE (7,1 M€) et le PIC (5,3 M€) ;
- 7 M€ sur le programme 111. La DGT a demandé le report de 2 M€, dont 1,6 M€ sur les projets « représentativités syndicale et patronale ».

La DGEFP a obtenu le report en 2020 de l'intégralité des crédits non consommés.

Ces montants sont en baisse de 27 % par rapport aux reports intervenus entre 2018 et 2019 (541 M€).

1.4.1.2 Les charges à payer et factures non parvenues

Le montant des charges à payer s'élève à :

- 1,4 M€ sur le programme 102 ;
- 63 M€ sur le programme 103, en forte hausse par rapport à fin 2018 (2,5 M€) en raison des factures relatives au PIC qui n'ont pas pu être payées avant la fin de l'exercice ;
- 3,6 M€ sur le programme 155, en hausse de 67 % par rapport à fin 2018. Hors PIC, les charges à payer s'élèvent à 2,4 M€ (+ 12 %) ;
- 0,36 M€ pour le programme 111, alors qu'il était de 0,15 M€ à fin 2018. Il porte essentiellement sur les projets « représentativités syndicale et patronale » pour 0,35 M€.

1.4.2 La soutenabilité à moyen terme

1.4.2.1 Les restes à payer

Les restes à payer sur le périmètre de la mission s'élèvent à 6 050 M€ (+ 8 % par rapport à 2018) :

- 1 439 M€ sur le programme 102 (- 30 %) correspondant à l'extinction du stock d'emplois aidés (643 M€ sur les emplois d'avenir, 584 M€ sur les CUI-CAE et 110 M€ sur les CUI-CIE) ;
- 4 523 M€ sur le programme 103 (+ 33%) correspondant principalement au stock d'engagements au titre de l'aide à l'embauche PME (2 026 M€), à la montée en charge du PIC (1 164 M€) et au lancement de l'aide unique aux employeurs d'apprentis (701 M€) ;
- 50 M€ sur le programme 111 (- 36 %), dont 35 M€ correspondant à la tranche de CP pour 2020²¹ de la contribution de l'État au Fonds pour le financement du dialogue social et 7,6 M€ à la formation des conseillers prud'homaux ;
- 38 M€ sur le programme 155 (+ 34 %), dont 10 M€ au titre du PIC, le solde correspondant à des projets informatiques, à des études et à des statistiques.

1.4.2.2 Les reports d'AE

Les AE ouvertes non consommées en 2019 et donc susceptibles d'être reportées en 2020, s'établissent à 180 M€ :

- 65 M€ sur le programme 102(dont 14 M€ au titre de la Garantie-jeunes) ;
- 108 M€ sur le programme 103 (dont 14 M€ concernant le fonds de concours versé par France compétences) ;
- 4,1 M€ sur le programme 155, dont 3,5 M€ au titre de fonds de concours (assistance technique FSE et PIC).
- 3 M€ sur le programme 111 ;

La DGEFP a obtenu le report en 2020 de l'intégralité des autorisations d'engagement non consommées sur les programmes 102 et 103.

Les difficultés rencontrées au cours de l'instruction pour obtenir le détail des restes à payer montrent que la gestion différenciée en AE et CP est difficile pour les programmes 102 et 103. On observe en outre que le CBCM a mené en 2018 et 2019 une campagne de fiabilisation des AE, qui a conduit au retrait de 2 Md€ d'AE en 2018 et 443 M€ en 2019, montants très importants par rapport au volume du programme.

²¹ Engagement de 104 M€ en 2018 pour la période 2018-2020.

Recommandation n°5 (DGEFP) : Fiabiliser la gestion pluriannuelle différenciée en AE et CP pour les programmes 102 et 103.

1.4.2.3 Les autres risques

La gestion 2019 a confirmé deux risques récurrents sur le programme 103 :

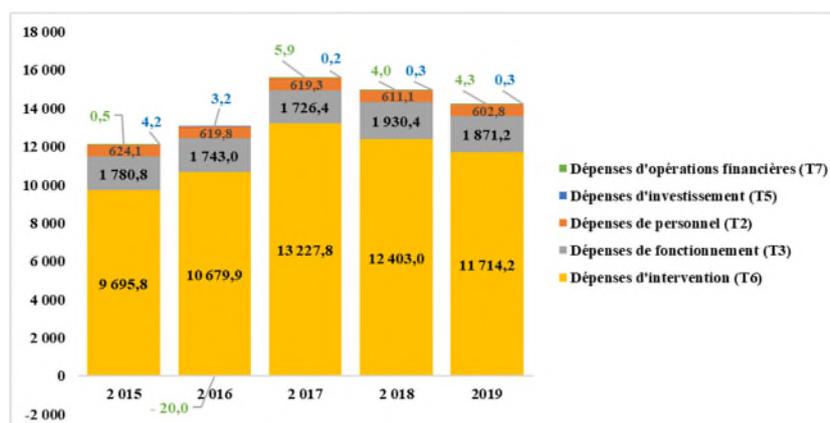
- l'Afpa, qui a bénéficié pour la quatrième année consécutive de subventions exceptionnelles à hauteur de 133 M€, en complément de la subvention pour charges de service public, pour faire face à des difficultés de trésorerie. Le plan de sauvegarde de l'emploi, présenté au conseil d'administration en novembre 2018, a été suspendu par une ordonnance du Tribunal de Grande Instance de Bobigny en juin 2019 au motif qu'il n'était pas accompagné d'une évaluation des risques psychosociaux et d'un plan de prévention des risques professionnels. Cette ordonnance a repoussé la mise en œuvre du PSE à décembre 2019. Le PSE a été homologué par la Direccte Ile de France le 13 décembre 2019. Le contrat d'objectifs et de performance de l'Afpa, en cours de finalisation, devrait être signé lors du premier trimestre 2020. Le montant de l'accompagnement financier par l'État du plan de transformation de l'opérateur n'est pas encore connu à ce jour.
- les compensations d'exonération de cotisations sociales, dont les besoins complémentaires de financement des compensations d'exonérations de charges sociales (+ 452 M€ en AE et CP) correspondant à un dépassement de 11,6 % des inscriptions initiales de crédits. Pour rappel, l'abondement réalisé en cours de gestion 2018 avait été limité à 5,3 % des crédits de la LFI. La principale difficulté réside sur le dispositif Acre, dont le périmètre d'éligibilité a été élargi à tout créateur ou repreneur d'entreprise en 2019²² : l'enveloppe initiale de crédits a dû être abondée de 22 % en cours d'année. La fiabilisation du pilotage de ce type de dépenses, qui représentent 62 % des CP exécutés sur le programme, reste un chantier à mener par la DGEFP, la DB, l'Acoss et la DSS.

²² Seuls les demandeurs d'emploi étaient éligibles au dispositif auparavant.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

Les crédits de la mission *Travail et emploi* sont très majoritairement constitués de dépenses d'intervention (83 % en 2019), dont le volume varie au cours des années selon les orientations de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, de dépenses de fonctionnement (13 %), qui ont connu un ressaut en 2018 lié à la transformation de l'Afpa en opérateur, de dépenses de personnel (4 %) en baisse depuis 2015 et plus marginalement de dépenses d'investissement et d'opérations financières.

Graphique n° 8 : Les dépenses 2015-2019 de la mission par titre (CP, en M€)



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Les crédits de titre 6 exécutés en 2019 sur la mission *Travail et emploi* s'établissent à 12 161 M€ en AE et 11 714 M€ en CP, soit 83 % des dépenses totales exécutées au titre de l'exercice.

Ils ont connu une évolution inverse par rapport à 2018 :

- une augmentation de 32 % du volume d'AE consommées, en raison de l'ouverture et de la montée en charge de nouveaux dispositifs (emplois francs, plan d'investissement dans les compétences...);
- une diminution de 5,7 % des CP consommés, du fait du rebasage des compensations d'exonérations de cotisations sociales (IAE, contrats d'apprentissage et de professionnalisation), d'économies de constatation (contrats aidés, activité partielle, allocations de solidarité spécifique...)

et de l'extinction de certains dispositifs (contrat génération, aide à l'embauche PME).

Les dépenses d'intervention sont en majorité des dépenses de guichet, pour un montant de 7 302 M€ en 2019, en baisse de 13 % par rapport à 2018.

Les dépenses discrétionnaires s'établissent à 4 379 M€, en hausse de 11 % par rapport à 2018, sous l'effet de la montée en charge du plan d'investissement dans les compétences.

Tableau n° 5 : Principaux dispositifs d'intervention

En CP en M€	LF 2018	Exéc. 2018	LF 2019	Exéc. 2019	Evolution 2019 / 2018
Dépenses de guichet	8 706	8 381	6 909	7 302	-12,9%
<i>Dont : Insertion par l'activité économique (exonérations)</i>	219	226	31	30	-86,71%
ASS	2 449	2 358	2 046	2 052	-13,00%
autres allocations	147	100	205	163	62,67%
Sous-total programme 102	2 816	2 685	2 282	2 245	-16,4%
<i>Exonérations contrats d'apprentissage et de professionnalisation</i>	1 287	1 327	468	582	-56,1%
Activité partielle	111	85	89	55	-34,9%
Emplois francs	12	4	51	23	511,1%
<i>Exonération de cotisations sociales aide à domicile</i>	1 780	1 792	1 869	1 985	10,8%
Exonérations TEPA	512	581	514	570	-1,9%
Exonérations ACCRE	217	295	528	644	118,2%
Aide TPE jeunes apprentis	195	188	193	184	-1,9%
Contrat de génération	68	55	28	23	-58,7%
Aide embauche TPE-PME	1 106	762	90	150	-80,3%
Contrat de sécurisation professionnelle	69	57	50	56	-0,9%
Rémunération des stagiaires	1	0	2	0	#DIV/0!
Aide unique aux employeurs d'apprentis	0	0	221	221	73553,3%
Déduction forfaitaire service à la personne	403	405	388	410	1,1%
Autres exonérations (ZRD, BER, ZRR, ZRR-OIG)	108	136	117	143	5,2%
Sous-total programme 103	5 868	5 688	4 606	5 047	-11,3%
Programme 111 (formation CPH, conseiller du salarié, défenseur syndical)	22,5	8,8	20,9	9,4	6,8%
Dépenses discrétionnaires	4 225	3 967	3 194	4 379	10,4%
<i>dont contrats aidés / PEC (y compris DOM)</i>	1 454	1 192	600	525	-55,9%
<i>Insertion par l'activité économique (aides aux postes et subventions)</i>	840	899	890	908	1,0%
<i>Dispositifs en faveur des travailleurs handicapés</i>	377	396	400	375	-5,3%
Garantie-jeune	503	464	490	578	24,6%
Autres mesures "Jeunes" et SPE	257	251	280	307	22,4%
Expérimentation chômeurs de longue durée	18	9	22	10	9,9%
Sous-total programme 102	3 450	3 211	2 682	2 703	-15,8%
Plan 500 000 formations et sa prolongation	225	255	0	0	-100,0%
Plan d'investissement dans les compétences	428	391	388	1 575	302,9%
Actions en faveur de la formation	18	18	25	19	9,6%
Actions en faveur du reclassement des salariés (DGR, ATD, CASP)	8	8	7	6	-21,7%
Aides en faveur des seniors (AFSNE, CATS, aides seniors)	4	5	5	5	1,0%
Appui aux mutations économiques (appui conseil RH, GPEC, CPE, DLA, fonds de cohésion sociale, FNRT)	86	72	78	65	-10,4%
Sous-total programme 103	768	749	504	1 671	123,1%
Programme 111 (études, FACT et soutien négo collective)	7,8	7,4	8,0	5,7	-23,0%
Dépenses réglementées (programme 111 - paritarisme)	34	34	34	33	-3,8%
Total des dépenses d'intervention	12 965	12 382	10 137	11 714	-5,4%

Source : Cour des comptes, d'après les réponses au questionnaire adressé à l'administration

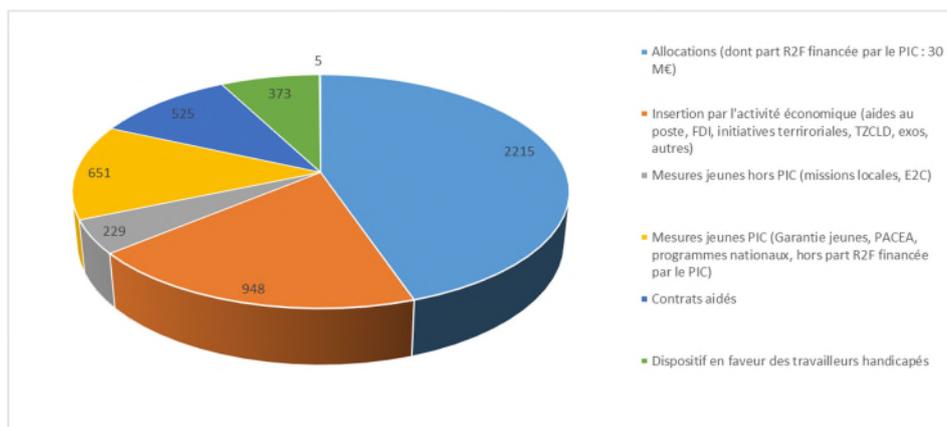
2.1 Programme 102

Le programme 102 est principalement constitué de dépenses d'intervention, qui représentent 77 % des crédits de paiement en 2019, et de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi (21 % des CP 2019).

2.1.1 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sur le programme 102 s'élèvent en 2019 à 4 328 M€ en AE et 4 947 M€ en CP.

Graphique n° 9 : Dispositifs d'intervention du programme 102 en 2019 (en CP exécutés)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus

2.1.1.1 Les allocations

Le montant total de crédits de paiement exécutés sur le poste « allocations » s'élevait à 2 457 M€ en 2018. Un montant de 2 252 M€ a été prévu en LFI 2019.

Ce poste recouvre principalement le régime de solidarité d'indemnisation du chômage (2 046 M€ de CP en LFI 2019) et la rémunération de fin de formation (R2F, 201 M€ en LFI 2019). Il finance également d'autres allocations pour un montant global très faible, dont certaines sont en voie d'extinction. Il est géré en AE=CP.

L'année 2019 correspond à la deuxième année de budgétisation totale des allocations du régime de solidarité au sein du programme à la suite de la suppression du fonds de solidarité au 31 décembre 2017.

La principale évolution entre 2018 et 2019 est la budgétisation totale du financement de la R2F au sein du programme. En 2018, le FPSPP, supprimé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, avait contribué à hauteur de 84 M€ au financement de la R2F²³. Cette budgétisation totale a conduit à financer la R2F par deux actions du programme 102 : l'action 1 sur laquelle elle était historiquement financée (160 M€ en LFI 2019) et l'action 3 du PIC (42 M€ en LFI 2019). Selon le ministère, le portage par le PIC est justifié par le surcoût de la dépense R2F du fait de l'augmentation des entrées en formation liée au déploiement du PIC.

L'exécution 2019 (incluant la part de la R2F prévue sur l'action 3) s'établit à 2 215 M€ de CP, soit une faible sous-exécution de 1,6 %.

Concernant l'ASS, les CP exécutés s'élèvent à 2 052 M€ (6 M€ de plus qu'en LFI, soit + 0,3 %, 73 M€ avaient été obtenus en reports de crédits), ce qui démontre une bonne fiabilisation des prévisions de dépense²⁴. La réforme de l'ASS a été évoquée depuis plusieurs mois mais aucun projet n'est arrêté à ce stade. En juin 2019, une concertation autour d'un revenu universel d'activité (RUA) a été lancée, ainsi qu'une consultation citoyenne d'octobre à novembre 2019, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le RUA aurait vocation à intégrer plusieurs aides telles que le revenu de solidarité active (RSA), l'aide personnalisée au logement (APL), la prime d'activité et l'ASS, etc. Ces réflexions s'articulent avec la concertation en cours sur la création d'un service public de l'insertion.

L'essentiel de la sous-exécution du poste allocations est due à la R2F, qui connaît une sous-exécution de 42 M€, soit - 20,5 %. Selon la DGEFP, cet écart est dû à une sortie du dispositif plus rapide que prévue des bénéficiaires.

À partir de 2020, la R2F sera intégralement financée par Pôle emploi sur ses fonds propres (notamment par l'augmentation de 10 à 11 % de la part des cotisations sociales versées par l'Unédic à Pôle emploi,).

²³ Pour l'année 2018, la contribution des partenaires sociaux, à travers les financements du FPSPP, a été fixée à 84 M€ dans l'avenant n°8 à la convention État-FPSPP-Pôle emploi du 17 juin 2011, signé le 5 juillet 2018

²⁴ Des points de situation réunissant la DGEFP, Pôle emploi, la DB, le CBCM et le CGEFI de Pôle emploi sont organisés au cours de l'année (avril, septembre et décembre) afin de mettre à jour les prévisions de dépenses de l'ASS. En outre, un outil commun à la DB et à la DGEFP a été mis au point pour intégrer dans la prévision de la dépense réelle les frais de gestion et la récupération des indus et des impayés.

2.1.1.2 Les compensations des exonérations de charges sociales

Le poste compensation des exonérations de charges sociales connaît une diminution importante de son montant du fait de la suppression des exonérations spécifiques de charges sociales des associations intermédiaires et des ateliers et chantiers d'insertion portés par une structure privée, ce qui représente une mesure de transfert sortant de 193 M€. Il se réduit désormais aux exonérations de charges sociales des ateliers et chantiers d'insertion portés par une structure publique.

Ainsi, l'exécution 2018 s'élevait à 226 M€ en AE et CP. La LFI a prévu 31 M€. L'exécution est proche des crédits programmés : 30,1 M€ (- 2,9 %).

2.1.1.3 Les contrats aidés

La réduction des contrats aidés (parcours emploi compétences-CAE-CUI, CUI-CIE et emplois d'avenir) représente le principal poste d'économie sur le programme 102. Alors que l'exécution 2018 s'élevait à 1 192 M€ en CP, les crédits prévus en LFI ne s'élèvent qu'à 430 M€ en AE et 600 M€ en CP (- 592 M€, soit - 50 %).

Cette baisse s'explique en partie par le transfert de 124 M€ vers la mission *Enseignement scolaire* pour le financement des contrats aidés destinés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap (environ 45 000 contrats en 2018). Corrigée de cette mesure de transfert, la baisse des crédits (- 468 M€ en CP) représente une diminution de 44 % de l'enveloppe de financement des contrats aidés. Le projet de loi de finances prévoyait ainsi une stabilisation de la prescription des contrats à hauteur de celle de 2018, soit 100 000 nouveaux contrats.

L'exécution a été inférieure aux prévisions pour les raisons suivantes :

- La mise en réserve a été nettement majorée : 10,4 % de l'enveloppe (dont 13,5 % de l'enveloppe destinée aux PEC) a été mise en réserve afin d'exonérer de cette mesure les dépenses de guichet, ainsi que l'IAE et les entreprises adaptées, ce qui a réduit l'enveloppe théorique de nouveaux contrats à 90 000 ;
- Une fongibilité des crédits a été mise en œuvre pour financer les CUI-CIE dans les DOM, l'IAE et les initiatives territoriales, dans le cadre du FIE à l'échelle régionale, ce qui a représenté une baisse de 11 000 nouveaux contrats soit une enveloppe de 79 000 ;
- Le nombre de nouveaux contrats s'établit à 80 000. Alors que le nombre de prescriptions a été trop important trop tôt dans l'année, il a été nécessaire d'interrompre les prescriptions plus tôt que

prévu dans l'année. Au final, l'enveloppe prévue en LFI a été respectée.

On note également une sur-exécution des CUI-CIE dans les DOM (+ 5,6 M€ en CP) ainsi qu'une sous-exécution des emplois d'avenir (- 6,7 M€ en CP) dont la prescription ou le renouvellement ne sont plus autorisés sauf dans des cas exceptionnels (fin de formation).

Finalement, les crédits exécutés s'établissent à 329 M€ en AE et 525 M€ en CP, soit une sous-exécution de 101 M€ (- 23,5 %) en AE et 75 M€ (- 12,5 %) en CP.

Tableau n° 6 : Évolution 2012-2019 des contrats aidés

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
	réalisé	LFI	réalisé						
PEC (2018)									
CUI-CAE (hors SIAE)	344 556	312 899	267 568	288 008	300 102	226 515	128 056	100 000	80 239
durée moyenne du contrat	6,6	8,8	10,1	10,1	10,1	10,3	11,0	10,2	10,8
taux moyen de prise en charge du SMI	76,5%	75,3%	78,2%	75,6%	76,0%	72,0%	51,3%	55,0%	51,0%
durée hebdomadaire en heures	23,4	23,1	23,3	23,4	23,7	20,8	20,1	21,5	20,8
part des contrats financés par les conseils départementaux	14,2%	13,8%	13,4%	11,6%	10,1%	10,8%	10,7%	15,0%	14,8%
CUI-CIE	51 162	50 650	49 078	91 520	80 323	28 301	2 530	0	2 683
durée moyenne du contrat	7,0	7,5	7,4	8,3	7,8	8,5	9,3		8,5
taux moyen de prise en charge du SMI	32,7%	31,8%	32,4%	34,3%	36,6%	35,5%	28,4%		20,0%
durée hebdomadaire en heures	32,0	32,1	32,5	32,6	32,7	32,5	31,4		31,2
part des contrats financés par les conseils départementaux	11,8%	11,0%	11,0%	6,0%	6,9%	13,2%	7,8%		37,7%
Emplois d'avenir	2 216	78 544	88 100	82 084	75 891	36 561	686	0	70
durée moyenne du contrat	22,0	20,0	17,8	17,1	14,7	17,8	17,4		7,1
taux moyen de prise en charge du SMI	60,1%	56,1%	54,4%	53,3%	66,6%	68,9%	72,2%		73,0%
durée hebdomadaire en heures	34,7	34,0	33,9	33,8	33,6	33,6	33,1		34,1
Total	397 934	442 093	404 746	461 612	456 316	291 377	131 272	100 000	82 992

Source : DGEFP

Enfin, depuis 2019, le fonds d'inclusion dans l'emploi porte également le financement des entreprises adaptées et des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ).

2.1.1.4 L'insertion par l'activité économique

Le développement du secteur de l'insertion par l'activité économique est un des axes de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le président de la République avait annoncé le 13 septembre 2018 une augmentation de 25 % du nombre d'aides pour le secteur d'ici 2020. Le PLF 2019 prévoyait ainsi le financement de 5 000 aides au poste supplémentaires, soit 76 000 aides pour l'année 2019.

En outre, depuis janvier 2018, le financement des contrats aidés, transformés en parcours emploi compétences, et de l'insertion par l'activité économique (aides au poste et fonds départemental d'insertion), est globalisé au sein du FIE avec une fongibilité possible en faveur de l'IAE.

Enfin, le secteur de l'IAE est marqué par la création, au titre d'une expérimentation, d'un cinquième type de structure, les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI) et par la réalisation de plusieurs expérimentations.

Hors exonérations de charges sociales, les dépenses budgétaires au titre du soutien de l'État à l'insertion par l'activité économique (aides au poste et fonds départemental d'insertion) s'établissaient en 2018 à 899 M€ en AE et en CP, un niveau supérieur à celui de la LFI 2018 (840 M€) compte tenu de l'utilisation de la fongibilité en faveur de l'IAE.

La mise en réserve n'a pas porté sur l'IAE compte tenu de son caractère prioritaire. Compte tenu de la fongibilité, les crédits exécutés atteignent 900 M€ en 2019, soit + 1,2 % par rapport à la LFI et + 0,1 % par rapport à l'exécution 2018. Le nombre d'ETP conventionné atteint 74 986 en 2019 contre 70 626 en 2018. L'écart entre l'évolution du nombre d'ETP conventionné (+ 6 %) et l'évolution du coût budgétaire (+ 0,1 %) est lié à une dépense exceptionnelle²⁵ en faveur des EI en 2018.

Le tableau en annexe présente l'évolution du financement de l'IAE de 2014 à 2019. L'engagement de l'État au soutien du secteur a été réaffirmé en septembre 2019. Le Gouvernement veut porter le nombre de bénéficiaires à 240000 en 2022, soit 100 000 de plus en quatre ans.

²⁵ L'exécution 2018 importante par rapport au nombre d'ETP conventionnés des EI s'explique par le remboursement, effectué au cours de l'année 2018, de la créance de 36,9 M€ que détenait l'ASP sur l'État au titre du financement des EI par le FSE. Les paiements en faveur des EI avancés par l'ASP n'avaient en effet été que partiellement remboursés par le Programme 102 en raison d'une perception de crédits européens plus faible que prévue.

Une nouvelle forme de structure d'insertion par l'activité économique : l'entreprise d'insertion par le travail indépendant (EITI)

L'article 83 de la loi du 5 septembre 2018 permet à l'État d'expérimenter, pendant une durée de trois ans, une nouvelle forme de structure d'insertion par l'activité économique, les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI). Le décret du 20 décembre 2018 définit les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation.

Le nouveau dispositif permet à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, d'exercer une activité professionnelle en bénéficiant d'un service de mise en relation avec des clients et d'un accompagnement réalisé par une EITI.

Aujourd'hui, seuls les contrats conclus avec des personnes agréées par Pôle emploi ouvrent droit à une aide financière. En 2019, le montant de celle-ci est fixé à 5 548 euros pour un volume horaire travaillé de 1 505 heures.

Une seule entreprise a été conventionnée par l'État en 2019 (signature de la convention le 15 juillet 2019) : *Lulu dans ma rue*, pour un montant de 699 048 € (pour 126 ETP).

Un rapport d'évaluation de l'expérimentation sera remis au Parlement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, soit avant l'été 2021.

2.1.1.5 L'expérimentation territoire zéro chômeurs de longue durée

L'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » a été mise en place pour cinq ans par la loi n° 2016-231 du 29 février 2016. Elle vise à démontrer la faisabilité de l'embauche des chômeurs de longue durée en CDI par des entreprises relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire pour réaliser des activités non concurrentielles, en finançant les aides à l'emploi sur la base des coûts évités pour la collectivité (accompagnement des chômeurs, RSA, dépenses indirectes, etc.).

Un fonds d'expérimentation a été mis en place, financé par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les groupes de collectivités territoriales et les organismes publics et privés volontaires.

Sur les dix territoires d'expérimentation, les bénéficiaires sont embauchés par des « entreprises à but d'emploi », qui bénéficient d'une aide au poste. La loi précise que, pour les cinq premières années, l'État apporte les moyens nécessaires à l'expérimentation, via une « contribution

au développement de l'emploi » encadrée entre 53 % et 101 % du SMIC. Cette aide au poste peut être complétée par des organismes volontaires, comme les départements, dans une limite de 113 % du SMIC.

L'expérimentation, entrée dans sa phase opérationnelle début 2017, a connu en 2019 sa troisième année de plein exercice.

Le financement prévu en LFI s'élevait à 22 M€. Le projet annuel de performances précisait qu'il avait vocation à participer au financement de l'association gestionnaire du fonds et à financer 1 270 emplois, avec une baisse de la prise en charge de l'État compte tenu de la montée en puissance des cofinanceurs.

Néanmoins, une part importante de ce financement (6,2 M€, soit 28 %) a été mise en réserve, et a été annulée en LFR compte tenu des faibles prévisions d'exécution. Finalement les crédits exécutés se sont établis à 14 M€ en AE et 9,8 M€ en CP. L'effectif salarié dans les entreprises à but d'emploi (EBE) s'établit à 768 salariés au 31 décembre 2019 (soit 681 ETP), ce qui est très inférieur aux prévisions du PAP pour 2019 (financement de 1 270 emplois).

En novembre 2019, deux premiers rapports intermédiaires d'évaluation ont été remis à la ministre du travail rédigés par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales, et par le comité scientifique. Un rapport a également été remis par l'association gestionnaire du fonds. La ministre du travail a annoncé le lancement de travaux, début 2020, afin d'examiner d'éventuelles pistes d'évolution ou d'ajustement du dispositif. Le Gouvernement a annoncé le 20 février 2020 l'extension du dispositif à de nouveaux territoires, selon des modalités qui restent à préciser.

2.1.1.6 Les mesures en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés

L'année 2019 est la première année de la réforme du financement des entreprises adaptées.

Jusqu'en 2018, les entreprises adaptées, qui s'engageaient à respecter un quota de 80 % de travailleurs handicapés dans les effectifs de production, pouvaient bénéficier :

- d'une aide au poste égale à 80% du SMIC, pour chaque personne handicapée recrutée ;
- d'une subvention spécifique dont l'objectif était de favoriser le fonctionnement et le développement de la structure, priorité étant donnée au suivi social, à l'accompagnement et à la formation spécifique des salariés.

Le réforme du secteur poursuivait plusieurs objectifs : ancrer les entreprises adaptées dans une logique d'entreprise, moins dépendante des subventions publiques, et offrant plus de mixité avec d'autres profils ; valoriser leur savoir-faire en matière d'accompagnement ; promouvoir une logique de parcours des bénéficiaires fondé sur le triptyque « emploi-formation-accompagnement » et permettant des passerelles vers les employeurs publics et privés.

La réforme des entreprises adaptées porte un nouveau cadre de financement, désormais intégralement fondé sur des aides au poste, dont le montant est modulé selon l'âge du travailleur handicapé²⁶. Le taux de travailleurs handicapés dans leur effectif doit être au minimum de 50 % des effectifs totaux et le financement des aides au poste est désormais limité à 75 % des effectifs.

La réforme prévoit en outre la réalisation de trois expérimentations :

- CDD tremplins : Parcours de 24 mois maximum permettant l'acquisition d'une expérience professionnelle dans la logique du triptyque emploi-formation-accompagnement. L'aide au poste est fixée à 10 190 € par an par ETP, à laquelle s'ajoute une partie modulable en fonction des résultats (10 %) ;
- Entreprise adaptée de travail temporaire (EATT) : Aide au poste fixée à 4 000 € par an par ETP pour assurer l'accompagnement du bénéficiaire ;
- Entreprise adaptée pro-inclusion favorisant la mixité des publics avec une part de travailleurs handicapés de 50 % dans l'effectif total : 12 000 € par an par ETP

Ces expérimentations sont assorties d'objectifs de sorties vers les entreprises classiques (30 % par an).

Dans le cadre de l'engagement national « Cap vers l'entreprise inclusive 2018-2022 », le Gouvernement s'est engagé à permettre la création de 40 000 emplois supplémentaires pour les personnes en situation de handicap d'ici 2022, les différentes aides publiques devant être portées à 500 M€ par an d'ici à 2022.

En 2018, le financement des entreprises adaptées s'est établi à 392 M€. Pour la première année de mise en œuvre de la réforme, la LFI a prévu un financement de 395,4 M€ en AE et en CP. Compte tenu du

²⁶ Montant de l'aide au poste finançant l'embauche en CDI de salariés dans les entreprises adaptées en 2019 : 15 400 € pour les moins de 50 ans inclus, 15 600 € pour les travailleurs de 50 à 55 ans inclus, 15 800 € pour les plus de 55 ans.

caractère prioritaire de ce dispositif, les crédits ont été exonérés de mise en réserve.

Le déploiement de la réforme en 2019 a cependant rencontré de nombreuses difficultés dues, d'une part, à un véritable changement culturel pour les entreprises adaptées, et d'autre part, à des difficultés techniques dues à la mauvaise adaptation du système d'information de l'ASP, qui a entraîné plusieurs incidents de paiement (surpaiements, blocage et retards de paiements, etc.). L'ensemble des dysfonctionnements n'a pas permis la mise en œuvre des exercices d'ajustement et d'écêtement prévus par la réforme, notamment pour une mise en conformité avec la réglementation européenne. Cette mise en œuvre est reportée à 2020. Le déploiement d'un nouveau système d'information reposant sur un nouveau socle technique est prévu pour janvier 2021.

Pour les CDD tremplin, la sous-consommation constatée s'explique par un démarrage tardif des structures pour se lancer dans les expérimentations du fait notamment de la réforme, de l'insuffisance d'activité économique pouvant conduire à des embauches, des difficultés de recrutement et de formation des travailleurs handicapés ainsi que des dysfonctionnements au sein de l'extranet ASP. Néanmoins, la DGEFP observe une forte accélération du rythme de consommation des crédits au fil des mois, avec une dynamique qui semble se confirmer pour 2020.

Les deux autres expérimentations sont beaucoup moins avancées : après la publication du cahier des charges EATT en juillet 2019, six organismes ont été habilités à créer une EATT en 2019 ; l'expérimentation EA pro-inclusive a été repoussée au deuxième semestre 2020.

Finalement, les crédits ont été exécutés à hauteur de 371 M€ (- 24 M€, soit - 6,1 % par rapport à la LFI). Le nombre d'aides au poste financées ne sera pas disponible avant avril 2020.

2.1.1.7 Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes

L'année 2019 est marquée par la montée en puissance de la Garantie jeunes, dans le cadre du programme d'investissement dans les compétences et de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. L'objectif est ainsi d'atteindre le seuil de 100 000 nouveaux jeunes accompagnés.

C'est également une année de transition dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des modalités de financement des missions locales prévue par l'instruction du 16 mai 2019 relative à la stratégie pluriannuelle de performance des missions locales pour la période 2019-2022. Celle-ci

prévoit une globalisation du financement des missions locales (subvention de fonctionnement et volet accompagnement de la Garantie jeunes).

Depuis 2014, les financements liés aux charges de fonctionnement des missions locales sont restés relativement stables. L'augmentation des crédits est essentiellement liée à la montée en charge du dispositif de la Garantie jeunes.

Dans l'ancien système, le versement des crédits pour le volet accompagnement de la Garantie jeunes s'étalait sur deux ans :

- en année N, était engagé l'ensemble des AE liées aux entrées conventionnées pour l'année N, ainsi qu'une avance de 50 % des CP au titre des entrées de l'année N ;
- en année N+1, était payée la part variable liée à la performance des missions locales en fonction du nombre d'entrées (solde quantitatif pour 30 % des CP) et du taux de sorties positives (solde qualitatif pour 20 % des CP).

Après globalisation des crédits des missions locales, cette répartition de la dépense sur deux ans a été supprimée. L'ensemble des AE et CP sont versés en année N au titre des entrées de l'année N. L'année 2019 était ainsi une année de transition.

Une subvention exceptionnelle de 60 M€, prévue par l'instruction²⁷, a été financée par redéploiement des crédits sur la ligne PIC – volet accompagnement afin de payer la part variable sur les entrées 2019 (qui aurait dans l'ancien système été payée en 2020), et ainsi éteindre la décomposition des paiements de la Garantie jeunes accompagnement sur deux ans.

Le nombre d'entrées en Garantie jeunes atteint 97 838 au 31 décembre 2019, soit 98 % de l'objectif de l'année, dont 71 % de jeunes non qualifiés, en baisse par rapport à 2018 en partie en raison de l'augmentation de la cible fixée par le PIC (100 000 jeunes) qui élargit l'assiette.

Finalement, les crédits alloués aux « mesures jeunes²⁸ », programmées à 765 M€ de CP en LFI, sont exécutés à hauteur de 880 M€, les principaux écarts étant dus au montant du fonds de concours, à la

²⁷ « Afin de solder le précédent système appliqué à la Garantie jeunes et accompagner la transition vers la globalisation, un versement exceptionnel et non reductible sera effectué au dernier trimestre 2019. Il constituera « un solde de tout compte » au titre de la Garantie jeunes, visant à mettre fin au système spécifique de financement construit depuis l'origine selon le principe d'une cohorte dont le parcours se déroule à cheval sur deux ans. »

²⁸ Crédits alloués aux missions locales, à l'accompagnement de la Garantie jeunes, aux écoles de la deuxième chance et aux allocations (Garantie jeunes, PACEA, hors R2F).

subvention exceptionnelle pour les missions locales et à une nouvelle ligne de dépense : PIC-programme nationaux-accompagnement.

Tableau n° 7 : Évolution 2014-2019 des financements de l'État alloués aux missions locales

En CP (M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	LFI	réalisé
Crédits alloués aux missions locales	242,2	266,0	280,9	323,3	322,8	351,0	396,4
Subvention de fonctionnement	191,9	192,8	196,5	208,3	199,4	197,9	198,4
Associations régionales (animation du réseau)	4,2	4,5	4,4	5,0	5,3	0,0	4,7
Crédits spécifiques pour l'accompagnement	46,0	68,6	80,0	110,0	118,1	153,1	193,4
<i>Garantie-jeune</i>	12,6	40,4	58,3	100,4	118,1	153,1	193,4
<i>Emplois d'avenir</i>	33,4	28,2	21,7	9,6	0,0		
Autres financements mobilisables par les missions locales	1 080,3	1 423,7	1 452,4	1 189,9	812,0	559,6	593,6
Allocations versées aux jeunes	43,5	91,6	184,5	271,8	361,9	384,6	425,1
<i>Garantie-jeune*</i>	0,0	54,2	174,3	251,5	345,9	336,6	384,8
<i>PACEA (ex-CIVIS)</i>	43,5	37,4	10,2	20,3	16,0	48,0	40,4
Emplois d'avenir (aide versée à l'entreprise)	1 024,1	1 319,6	1 260,1	912,0	445,1	170,0	163,3
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)	9,8	8,0	3,8	1,3	0,4		
Actions de parrainage	3,0	4,4	4,0	4,8	4,6	5,0	5,2
TOTAL	1 322,5	1 689,6	1 733,3	1 513,2	1 134,8	910,6	990,0

* En 2014, 16,6 M€ d'allocations au titre de la garantie-jeune ont été financés sur la trésorerie de l'ASP.

Source : DGEFP

La prolongation de l'instruction obligatoire jusqu'à 18 ans fait l'objet d'un financement dédié dans le PLF 2020, d'un montant de 20 M€.

2.1.2 Les autres dépenses

Les dépenses de fonctionnement sur le programme 102 s'établissent en 2019 à 1 459 M€ (CP) dont 1 362 M€ pour la SCSP de Pôle emploi, 43 M€ de frais de gestion pour l'ASP et 52 M€ pour la SCSP de l'Épide.

Les dépenses d'opérations financières exécutées en 2019 s'élèvent à 3,2 M€ en AE et en CP au titre de la subvention d'investissement versée à l'ASP.

2.1.3 Les indicateurs du programme 102

Entre le PAP 2018 et le PAP 2020, la maquette des indicateurs de performance a peu évolué : seul l'indicateur « temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi » été supprimé « parce qu'il est un indicateur de moyen – au sens où il reflète principalement le nombre d'agents Pôle emploi rapporté au nombre de demandeurs d'emploi - et non de résultat – entendu au sens de la

performance de l'accompagnement des personnes ». En outre, il ne figure plus dans la convention tripartite 2019-2022.

En revanche, quelques évolutions ont été apportées dans le PAP 2020 concernant les indicateurs suivants :

- taux de retour à l'emploi selon les profils : un sous-indicateur relatif au taux de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée a été ajouté, intégré également à la nouvelle convention tripartite. Toutefois, la convention n'étant pas encore signée lors de l'élaboration du PAP 2020, aucune cible n'a encore été définie ;
- taux de satisfaction des usagers et des entreprises vis-à-vis des services de Pôle emploi : La DGEFP indique que l'indicateur de satisfaction des entreprises sera affiné, avec non plus un questionnaire global sur les opérations de recrutement, mais un questionnaire court et personnalisé pour chaque type d'interactions entre Pôle emploi et les entreprises ;
- taux de sortie positive vers l'emploi et l'autonomie des jeunes ayant bénéficié de la Garantie jeunes : transformation en 2020 en « taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement, décliné selon les bénéficiaires de la Garantie jeunes ou du PACEA » : ce nouvel indicateur est désormais annuel (alors que le précédent donnait des résultats cumulés depuis le lancement de la Garantie jeunes) et plus restrictif sur les modalités de sortie (uniquement emploi ou alternance, alors que le précédent tenait compte des entrées en formation, et du nombre de jours d'expérience professionnelle sur 12 mois). En conséquence, les cibles de taux de sortie sont nettement abaissées : pour les bénéficiaires de la Garantie jeunes : taux de sortie positive de 72 % pour le PAP 2019 et taux de sortie en emploi et en alternance de 39,5 % pour le PAP 2020.

Un indicateur est ajouté dans le PAP 2020 afin de suivre l'objectif national de sortie en emploi des personnes handicapées travaillant en entreprises adaptées.

Enfin, deux points sont à souligner :

- concernant le nombre de retours à l'emploi : La convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2019-2022 prévoit la construction d'un nouvel indicateur du nombre de retours à l'emploi durable au cours de la période 2020-2022, sur la base des informations nouvellement rendues disponibles par la mise en place de la déclaration sociale nominative. À cette fin, un groupe de travail conjoint rassemblant notamment la Dares et Pôle emploi

sera mis en place. Il doit présenter ses conclusions lors du comité de suivi de la convention de juillet 2020 ;

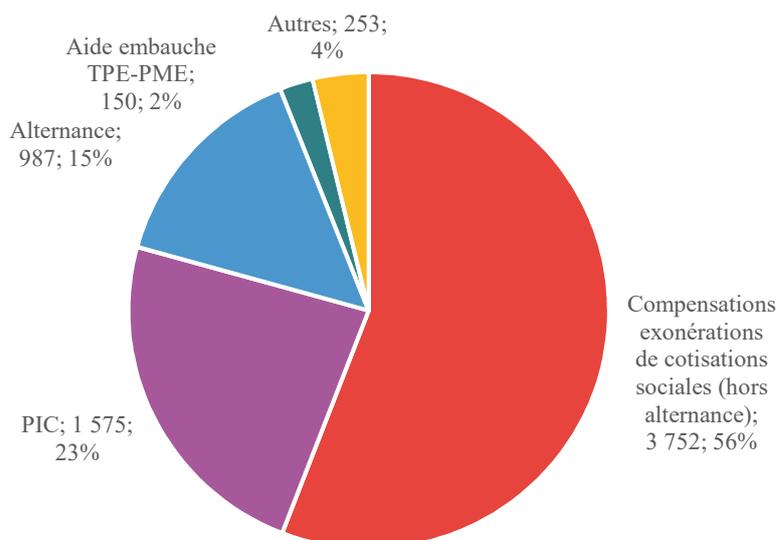
- concernant le taux d'accès à l'emploi durable six mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi : l'objectif n'est qu'à 28,3 % en 2020 alors que les prévisions actualisées pour 2019 sont nettement supérieures (33,7 % dans le PAP 2020). La DGEFP explique que les cibles n'ont pas été modifiées dans l'attente de la signature de la convention tripartite de Pôle emploi et des premiers travaux du groupe de travail chargé de définir les cibles.

Les années 2019 et 2020 sont donc des années de transition : les indicateurs relatifs à Pôle emploi et leurs cibles pourraient être adaptés à la suite des premiers travaux du comité technique tripartite de Pôle emploi.

2.2 Programme 103

Les dépenses d'intervention sur le programme 103 s'élèvent en 2019 à 7 816 M€ en AE et 6 719 M€ en CP, soit 96 % des crédits exécutés au titre du programme.

Graphique n° 10 : Dispositifs d'intervention du programme 103 en 2019 (en CP exécutés)



Le programme tend à se concentrer autour des compensations d'exonérations de cotisations sociales (56 % des crédits consommés, hors dispositifs afférents aux contrats d'apprentissage, contre 50 % en 2018, et du PIC (23 % contre 9 % un an auparavant).

2.2.1 Les dépenses d'intervention

2.2.1.1 Compensations d'exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi

Les dispositifs d'exonération de cotisations sociales visant à favoriser la création d'emplois ont représenté en 2019 un coût budgétaire de 3 752 M€, en hausse de 17 % par rapport à 2018. Celui-ci s'est accru en 2019 notamment sur le dispositif Acre dont le périmètre d'éligibilité a été élargi à tout créateur ou repreneur d'entreprise, au-delà des seuls demandeurs d'emploi. Les besoins complémentaires de financement, par rapport aux inscriptions initiales en LFI, ont été quasiment deux fois plus élevés qu'en 2018.

Tableau n° 8 : Écarts LFI-Exécution sur les compensations d'exonération de cotisations sociales – hors alternance (CP, en M€)

Dispositif	2018				2019			
	LFI	Exé	Ecart	en %	LFI	Exé	Ecart	en %
Exonération aide à domicile	1 780	1 792	12	1%	1 869	1 985	116	6%
Exonération TEPA	512	581	69	13%	514	570	56	11%
Exonération ACCRE	217	295	78	36%	528	644	116	22%
Déduction forfaitaire service à la personne	403	405	2	0%	388	410	22	6%
Exonérations territoriales (ZRR, ZRR-OIG, BER, ZRD)	108	136	28	26%	117	143	26	22%
Total	3 020	3 209	189	6%	3 416	3 752	336	10%

Source : Chorus

La Cour a déjà eu l'occasion d'alerter sur les difficultés de pilotage des compensations d'exonérations de cotisations sociales. L'estimation de leur montant est communiquée trimestriellement par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) à la DGEFP et à la DB.

Malgré la mise en place d'un groupe de travail trimestriel, la DGEFP et la DB ne parviennent pas à obtenir de la part de l'Acos et de la DSS des données prévisionnelles fiables et suffisamment détaillées, sur des dispositifs d'exonération qui se caractérisent par ailleurs par leur complexité, dans un environnement institutionnel marqué par le transfert du régime social des indépendants (RSI) au régime général de l'assurance maladie²⁹. À ce jour, ni la DB, ni la DGEFP ne sont en mesure d'expliquer précisément les motifs de la surconsommation constatée sur les différents dispositifs

Compte tenu des enjeux et malgré les contraintes de gestion découlant du respect du plafond d'emplois, la DGEFP et la DB ont procédé au recrutement de deux chargés de mission, l'un ayant un profil d'économiste, l'autre de statisticien, dédiés au suivi des dispositifs d'exonération de cotisations sociales. La DGEFP a également élaboré, fin 2019, un plan d'action afin d'améliorer l'estimation de la dépense à compter de 2020. Son déploiement implique toutefois la transmission par l'Acos de l'ensemble des données nécessaires. La montée en compétences et l'amélioration de la qualité des estimations dépendra de l'exhaustivité et de la fiabilité des données transmises.

²⁹ Décidé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, l'intégration du RSI au régime général de l'assurance maladie est effective depuis le 1^{er} janvier 2020, après une période transitoire de deux ans.

De son côté, l'Acoss produit depuis le 1^{er} janvier 2020 la prévision relative à l'exonération Acre, ce qui pourrait améliorer la qualité dusuivi. Par ailleurs, un tableau de bord des exonérations présentant les montants déclarés et le nombre d'établissements bénéficiaires, qui sera enrichi au fur et à mesure par les effectifs exonérés recalculés à partir des données individuelles de la déclaration sociale nominative (DSN), sera transmis aux responsables de programmes à partir du deuxième trimestre 2020

**Recommandation n°6 (DGEFP, Acoss, DSS, DB) :
Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs
d'exonérations de cotisations sociales.**

2.2.1.2 L'alternance

Le périmètre budgétaire des dépenses en faveur de l'alternance a été modifié en 2019 sous l'effet :

- de la transformation du crédit d'impôt relatif aux contrats d'apprentissage en aide unique à l'apprentissage (+ 213 M€ en AE et CP) ;
- de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité des entreprises (CICE) en allègements généraux de cotisations patronales, ce qui a abouti à supprimer les exonérations spécifiques dont bénéficiaient les contrats de professionnalisation et les employeurs privés d'apprentis (- 766 M€ en AE et en CP).

Au total, les dépenses budgétaires en faveur de l'alternance se sont élevées à 1 654 M€ en AE et 987 M€ en CP. Les dépassements par rapport à la LFI (+ 142 M€ d'AE et + 106 M€ de CP) ont concerné les compensations d'exonération de cotisations sociales dont continuent de bénéficier les employeurs publics d'apprentis, qui ne sont pas éligibles aux allègements généraux, et les apprentis eux-mêmes.

L'aide unique pour les employeurs d'apprentis, créée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, se substitue à compter du 1^{er} janvier 2019 au crédit d'impôt apprentissage, aux aides individuelles versées par les régions (prime à l'apprentissage et aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire) et à l'aide TPE jeunes apprentis. Cette aide est ciblée sur les entreprises de moins de 250 salariés et sur les apprentis préparant un diplôme ou titre à finalité professionnelle équivalant au plus au baccalauréat. La mise en œuvre progressive du

dispositif explique le décalage constaté entre les niveaux d'engagement (922 M€ d'AE) et de décaissement (221 M€ de CP).

Les crédits consommés au titre de l'aide TPE-Jeunes apprentis (150 M€ en AE et 184 M€ en CP) ont permis de couvrir le coût des stocks de contrats signés jusqu'au 31 décembre 2018, le dispositif ayant été remplacé par l'aide unique pour les employeurs d'apprentis à compter du 1^{er} janvier 2019.

2.2.1.3 Emplois francs

Les crédits consommés au titre des emplois francs se sont élevés à 28 M€ en AE (21 M€ en 2018) et 23 M€ en CP (3,8 M€ en 2018).

Introduit par l'article 175 de la loi de finances pour 2018 sous la forme d'une expérimentation courant du 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019 sur 194 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), le dispositif consiste à verser une prime à toute entreprise ou association, quel que soit l'endroit où elle est située sur le territoire national, embauchant en contrat à durée indéterminée (aide de 5 000 € par an sur trois ans maximum) ou en contrat déterminée de plus de six mois (aide de 2 500 € par an sur deux ans maximum) un demandeur d'emploi résidant dans l'un des QPV couverts par l'expérimentation.

L'arrêté du 22 mars 2019 a élargi le périmètre de l'expérimentation à 546 nouveaux QPV, couvrant 400 000 bénéficiaires potentiels. Afin de tenir compte de certaines demandes exprimées par les acteurs de terrain, plusieurs paramètres du dispositif ont été modifiés par le décret n°2019-365 du 24 avril 2019 :

- l'ouverture du dispositif aux contrats de sécurisation professionnelle ;
- l'allongement du délai pour demander l'aide, de deux à trois mois à compter de la signature du contrat ;
- la poursuite du versement de l'aide et sa revalorisation en cas de transformation d'un CDD « emploi franc » en CDI, dans la limite totale de trois ans ;
- la poursuite du versement de l'aide et sa revalorisation en cas de renouvellement d'un CDD pour une durée d'au moins six mois, dans la limite totale de 2 ans.

Alors que le rythme moyen de demandes acceptées par semaine est passé de 100 à 276 à la suite des mesures d'élargissement et d'assouplissement prises en cours de gestion, un plan d'action a été engagé afin d'accélérer le déploiement du dispositif, qui n'a bénéficié jusqu'ici qu'à 18 752 demandeurs d'emploi, soit 5 % de la population cible.

Trois territoires concentrent 50 % des demandes déposées : le Nord, les Bouches-du-Rhône et la Seine-Saint-Denis. L'aide accordée se concentre sur les CDI (80 %) et les entreprises (90 %) et couvre des secteurs d'activité très divers.

2.2.1.4 Aide à l'embauche TPE-PME

Deuxième mesure du plan d'urgence pour l'emploi de 2016 avec le plan exceptionnel de financement de 500 000 formations, l'aide à l'embauche dans les entreprises ou associations de moins de 250 salariés continue à avoir un impact budgétaire sur la mission *Travail et emploi* compte tenu du volume des restes à payer (2,2 Md€ évalués en fin de gestion 2018).

La dépense exécutée au titre de cette aide financière de 4 000 € maximum en cas d'embauche d'un salarié, en CDI ou CDD de 6 mois et plus pour un salaire allant jusqu'à 1,3 fois le SMIC, s'est élevée à 150M€ en CP, contre 90 M€ prévue en LFI.

Le besoin de financement complémentaire auquel a été confrontée la DGEFP en cours d'exercice confirme la difficulté de pilotage d'un dispositif complexe, en raison de la durée de l'aide (un an), de ses modalités de versement (500 € par trimestre échu) et des délais laissés aux employeurs pour transmettre les justificatifs nécessaires pour déclencher le paiement de l'aide par l'ASP.

Tableau n° 9 : Coût consolidé de la prime à l'embauche dans les TPE-PME (en M€)

	AE			CP				
	2016	2017	Total	2016	2017	2018	2019	Total
LFI	80	3 627	3 707	85	1 932	1 106	90	3 213
Exécution	3 006	2 089	5 095	540	1 581	762	150	3 033
Taux d'exécution	3739%	58%	137%	635%	82%	69%	167%	94%

Source : Chorus

L'exercice 2019 marque une nouvelle rupture de tendance dans le rythme d'exécution des crédits ouverts en LFI. Il demeure des restes à payer sur ce dispositif en 2020, correspondant à des demandes d'aides déposées avant le 1^{er} janvier 2018 et pour lesquelles le montant maximal de 4 000 € n'a pas été atteint. 20 M€ de CP ont été inscrits en LFI 2020.

2.2.2 Les autres dépenses

Les dépenses de fonctionnement (hors subventions pour charges de service public versées aux opérateurs) exécutées en 2019 sur le programme 103 s'élèvent à 217 M€ en AE et 203 M€ en CP. Elles correspondent principalement aux subventions exceptionnelles versées à l'Afpa (133 M€ en AE et en CP) compte tenu des difficultés récurrentes de trésorerie auxquelles est confronté l'opérateur, et au PIC (76 M€ en AE et 60 M€ en CP), au titre de deux appels à projet : «Valoriser son image professionnelle» (Pôle emploi) et «Prépa'Compétences» (Afpa)³⁰.

2.2.3 Les indicateurs du programme 103

Le nombre d'indicateurs de performance sur le programme 103 (hors plan d'investissement dans les compétences) est resté stable entre le PAP 2018 et le PAP 2019.

L'indicateur « *Part des embauches en CDI par rapport aux jeunes embauchés* » a été supprimé. Cela a permis d'améliorer le taux de complétude des indicateurs du programme, qui est passé de 44 % à 60 %, mais qui reste substantiellement inférieur au taux moyen de complétude (70 %) de l'ensemble de la maquette de performance de la mission *Travail et emploi*.

Recommandation n°7 (DGEFP) : Revoir la maquette de performance du programme 103 afin que l'ensemble des indicateurs puissent être renseignés au moins sur la base d'estimations provisoires.

L'adoption de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel s'est accompagnée d'un rehaussement de la valeur-cible de l'indicateur « *Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage* », qui est passée de 71 % dans le PAP 2018 à 72 % dans le PAP 2019 (la cible restant à 71 % pour les apprentis préparant un diplôme de niveau IV et V). Les valeurs cibles

³⁰ Selon la DGEFP, « ces dépenses ont été imputées sur le titre 3 après analyse du CBCM. En effet, conformément à la circulaire opérateurs 2B2O-19-3160, dès lors qu'une subvention à destination d'un opérateur est versée dans le cadre d'un dispositif mis en oeuvre par ce dernier, c'est-à-dire qui ne fait pas l'objet de reversement à des intermédiaires (contrairement à la POEC qui passe par les Opco ou encore à Cléa qui passe par des associations), cette subvention doit être considérée comme une dépense de fonctionnement ».

de l'indicateur « *Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation* » n'ont en revanche pas été précisées.

2.3 Programme 111

En 2019, les crédits de paiement exécutés du programme 111 se répartissent entre des dépenses d'intervention (64 %) et des dépenses de fonctionnement (36 %).

2.3.1 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention (titre 6) sur le programme 111 s'établissent à 17 M€ en AE et 48 M€ en CP en 2019, stables par rapport à 2018 (en CP). Elles concernent principalement :

- le financement du dialogue social dans le cadre du fonds pour le financement du dialogue social (33 M€ en CP, les AE ayant été engagées en 2018);
- la formation des conseillers prud'homaux (11 M€ en AE, 8,5 M€ en CP);
- la recherche et les études (2,2 M€ en AE, 2,6 M€ en CP);
- le fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT), géré par l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail (Anact) qui finance des projets dans ce domaine à l'initiative des employeurs (1,8 M€ en AE et CP).
- le développement du dialogue social et de la négociation collective (1,1 M€ en AE, 1,3 M€ en CP);
- le dispositif du conseiller du salarié et les subventions aux groupements et associations (0,9 M€ en AE et CP).

2.3.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement exécutées en 2019 sur le programme 111 s'établissent à 29 M€ en AE et 26 M€ en CP.

Hors SCSP des opérateurs (9,9 M€ pour Anact et 8,3 M€ pour l'Ansès), l'essentiel de la consommation des CP (3,5 M€) correspond au poste « représentativités syndicale et patronale » qui porte sur le développement et la maintenance des systèmes d'information relatifs aux élections syndicales et patronales : 2,3 M€ au titre du système d'information MARS (agrégation des résultats des procès-verbaux

d'élections aux instances représentatives des personnels des entreprises de plus de 11 salariés), 0,7 M€ pour la maîtrise d'ouvrage transverse, 0,5 M€ pour le projet représentation patronale et 0,1 M€ pour le projet TPE.

2.3.3 Les indicateurs du programme 111

Le schéma de performance du programme 111 a été modifié en 2019 afin de prendre en compte les priorités gouvernementales en matière d'orientation de l'activité de contrôle des services d'inspection du travail, notamment sur la lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement :

- ajout d'un sous-indicateur au niveau de l'indicateur 1.1 « part de l'activité de contrôle des services de l'inspection du travail portant sur les priorités du travail » portant sur les contrôles des services de l'inspection du travail sur les priorités de la politique du travail ;
- modification de l'indicateur 2.2 « part des interventions « amiante » des services de l'inspection du travail sur l'ensemble des interventions ». Cette modification permet de traduire la mobilisation de l'inspection du travail sur l'ensemble des interventions menées en la matière, et de ne pas limiter son appréciation uniquement aux contrôles ;
- suppression de l'indicateur 3.1 des PAP et RAP pour 2018 « part des entreprises s'étant mises en conformité suite à un premier constat d'infraction établi par l'inspection du travail à l'occasion de contrôles portant sur les priorités nationales ». Les résultats ne permettent plus de traduire la performance de l'action de l'inspection du travail en matière de mise en conformité des entreprises suite à une infraction constatée ;
- modification de l'indicateur 5.1 des PAP et RAP pour 2018 devenu l'indicateur 4.1 des PAP et RAP pour 2019 avec deux nouveaux sous-indicateurs portant sur la part des interventions des services de l'inspection du travail portant sur la lutte contre le travail illégal ;
- modification de l'indicateur 5.2 des PAP/RAP 2018 devenu l'indicateur 4.2 des PAP/RAP 2019 avec deux nouveaux sous-indicateurs portant sur la part des interventions des services de l'inspection du travail en matière de lutte contre les fraudes au détachement.

Quatre des sept indicateurs de ce programme sont désormais relatifs à l'activité de l'inspection du travail, alors que ce programme ne finance pas l'inspection du travail. Les crédits de rémunération (T2), d'action sociale et de formation de l'inspection du travail sont portés par le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission *Travail et emploi*. Ses crédits de fonctionnement (HT2) sont portés par le programme 354 - *Administration*

territoriale de l'État de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

Une action 04 « Lutte contre le travail illégal », qui ne porte pas de crédits, sous-tend l'action de l'inspection du travail au sein du programme 111.

Ainsi, le programme 111 est un exemple de décorrélation entre les indicateurs de performance et les activités réellement financées par un programme, due à l'existence de programmes support.

Dans le cadre de la contradiction, la direction générale du travail insiste néanmoins sur la nécessité, compte tenu du rôle et des missions qui incombent à l'inspection du travail, de rendre compte de l'action de celle-ci et de son efficacité, au citoyen et à la représentation nationale, au travers d'indicateurs pertinents et quantifiables.

2.4 Programme 155

89 % des crédits du programme 155 correspondent aux dépenses de personnel, qui représentent 4,2 % des crédits de la mission *Travail et emploi*.

2.4.1 Les dépenses de personnel

La mission *Travail et emploi* a respecté le plafond d'emploi défini dans la LFI, avec 8 769 ETPT exécutés. L'effort de maîtrise des effectifs de l'État s'est poursuivi, avec une nouvelle diminution du plafond d'emplois à hauteur de 239 ETPT. Le plafond avait été abaissé de 432 ETPT en 2018 en application de l'article 11 de la LPPF³¹.

³¹ « À compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère [...] ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

Tableau n° 10 : Plafond et schéma d'emplois 2017-2019

<i>en ETPT</i>	2017	2018	2019	Évolution 2019/2018
Plafond d'emplois (LFI)	9 523	9 251	8 852	-399
Transferts de gestion	12	12	13	1
Plafond d'emplois (LFR)	9 523	9 091	8 852	-239
Exécution du plafond d'emplois	9 233	8 977	8 769	-208
<i>Écart entre plafond et exécution</i>	<i>-302</i>	<i>-126</i>	<i>-96</i>	<i>30</i>

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019
Sorties totales	822	819	650	840
<i>dont sorties pour retraite</i>	<i>399</i>	<i>441</i>	<i>350</i>	<i>469</i>
Entrées	559	595	417	655
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-263	-224	-233	-185

Source : DFAS

Le schéma d'emploi prévu en loi de finances initiale n'a pas été respecté (- 185 ETP contre - 233 ETP prévus) ce qui a amené le CBCM à demander à la DFAS et à la DRH de présenter dans les plus brefs délais des mesures correctrices permettant de freiner les recrutements sur les derniers mois de l'année, en instaurant ou prolongeant les vacances de postes. Les mesures correctrices présentées ont consisté à suspendre les recrutements non prioritaires, à hauteur de 4 ETPT. Au-delà du non-respect du schéma d'emploi 2019, les recrutements supplémentaires réalisés entre septembre et décembre font peser un risque budgétaire évalué à 4,3 M€ sur l'exercice 2020

La LFI 2019 prévoyait une diminution du plafond d'emplois de 239 ETPT par rapport à la LFI 2018. Cette baisse résultait de plusieurs facteurs :

- une réduction de 236 ETPT dans le cadre du schéma d'emplois, dont 101 ETPT au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2018 sur 2019 et 135 ETPT au titre de l'impact du schéma d'emplois 2019 ;

- des mesures de transferts sortants, dont 1 ETPT vers la mission 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » suite à la suppression du délégué ministériel aux missions locales et pour le renforcement du pilotage du conseil d'orientation de jeunesse (COJ) à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et 2 ETPT vers le programme 206 - *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* pour le renforcement de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) au titre de la surveillance des maladies professionnelles.

La consommation d'emplois constatée en 2019 est de 8 769 ETPT, soit un écart de - 208 ETPT par rapport à l'exécution 2018, qui s'explique principalement par l'effort de maîtrise des effectifs de l'État.

Graphique n° 11 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)



Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires

L'impact de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) sur le ministère du travail

La réforme de l'organisation territoriale de l'État, initiée par la circulaire du Premier ministre en date du 12 juin 2019, comporte trois chantiers principaux impliquant les ministères sociaux et le ministère du travail en particulier.

La création d'un nouveau réseau territorial par rapprochement des actuelles Direccte avec la partie « cohésion sociale » des DR(D)JSCS avec la mise en place d'un service public de l'insertion, qui implique un regroupement des DRJSCS et des Direccte dans une unité unique au niveau régional. Au niveau départemental, il est prévu un regroupement des compétences en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion des DDCS, des DDCSPP et des DRDJSCS avec les compétences des unités départementales des Direccte, dans un nouveau réseau.

La création de nouveaux secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles, dans un objectif de mutualisation des fonctions support au niveau départemental, sous l'égide du préfet. Les préfigureurs de ces différentes structures ont été choisis. En raison de la crise sanitaire qui a touché le pays au printemps 2020, la date de création des nouvelles directions a été reportée du 1^{er} juin 2020 au 1^{er} janvier 2021. Les SGC seront créés sur initiative de chaque préfet de département. À ce jour, seule la contribution du programme 124 au SGC a été arbitrée et incluse dans la loi de finances pour

2020. Les autres transferts (et notamment depuis le programme 155) sont en cours de négociation et interviendront en 2021.

La création juridique des nouvelles entités pourrait être décorrélée d'une réorganisation des circuits de la dépense (changement de centre de services partagés et de comptable assignataire lorsque c'est nécessaire, associé à une reprise des dossiers en cours) ou de changements budgétaires (transferts d'ETP, modifications de cartographie budgétaire). .

Les crédits de titre 2 exécutés en 2019 sur la mission *Travail et emploi* s'élèvent à 603 M€, en baisse de 1,3 % par rapport à 2018 et de 2 % par rapport à la LFI.

Le schéma d'emplois s'est traduit par une diminution de la masse salariale à hauteur de 8,3 M€ (hors contribution au CAS Pensions), dont - 3,0 M€ au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2018 et - 5,3 M€ au titre du schéma d'emploi 2019. À l'inverse, les crédits ont augmenté de + 1,4 M€ au titre des mesures nouvelles catégorielles et + 3,1 M€ au titre du GVT (solde net positif).

2.4.2 Les autres dépenses

2.4.2.1 Autres dépenses de fonctionnement

Le périmètre budgétaire du programme 155 a été rebasé à hauteur de 10 M€ en AE et en CP sous l'effet de trois transferts :

- un transfert sortant de 0,6 M€ en AE et en CP du fait de la suppression de la facturation de loyers budgétaires ;
- un transfert entrant de 47 000 € en AE et en CP provenant du programme 354 - *Administration territoriale de l'État*. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2019, il a été convenu que la préfecture de St Martin ne prendra plus en charge les frais des agents de la DIECCTE Guadeloupe basés à Saint Martin ;
- un transfert entrant de 11 M€ en AE et en CP provenant du programme 103 dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Les dépenses de fonctionnement exécutées sur le programme 155, hors SCSP versées à l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) et au centre d'études et de recherche sur les qualifications (Céreq), se sont élevées à 64 M€ en AE et 58 M€ en CP. Hors dépenses liées au PIC (systèmes d'information, communication, évaluation) et à l'assistance technique FSE, financées par fonds de concours, elles s'établissent à 42 M€ en AE et en CP, soit un niveau équivalent à 2018.

Les dépenses afférentes à la gestion des ressources humaines s'établissent à 12 M€ en AE et en CP, dont 4,4 M€ en AE et 4,5 M€ en CP au titre de la mise à disposition d'agents et 3,2 M€ en AE et en CP au titre de la restauration.

Les crédits d'études et de statistiques (hors PIC) s'élèvent à 4,7 M€ en AE et 4,8 M€ en CP.

2.4.2.2 Dépenses d'investissement et opérations financières

Les dépenses d'investissement exécutées sur la mission *Travail et emploi* s'établissent à 0,33 M€ en AE et 0,26 M€ en CP. Elles concernent exclusivement le programme 155 (achat de véhicules, systèmes d'information).

Les dépenses d'opérations financières exécutées en 2019 s'élèvent 3,8 M€ en AE et 1,1 M€ en CP pour le financement du système d'information du PIC.

3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE

3.1 Financement des politiques publiques portées par la mission *Travail et emploi*

Les schémas présentés en annexe visent à décrire les sources et les modalités de financement des politiques publiques portées par la mission *Travail et emploi* pour l'année 2019. Mis à jour chaque année, ils auront vocation à identifier les évolutions principales.

3.1.1 Emploi et indemnisation du chômage

Les moyens des administrations publiques alloués à la politique de l'emploi et d'indemnisation du chômage sont issus de diverses sources :

- l'Unédic (financement des allocations du régime d'assurance chômage et financement de la majorité des dépenses d'intervention et de fonctionnement de Pôle emploi),
- la Sécurité sociale (allègements de charges sociales dont une partie seulement fait l'objet d'une compensation sur le budget de la mission *Travail et emploi*),
- les collectivités territoriales (cofinancement des missions locales par les régions, cofinancement de contrats aidés en faveur des bénéficiaires du RSA par les départements, etc.),
- l'Union européenne, à travers les aides du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et, surtout, les crédits du FSE et de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ),
- le budget de l'État : les moyens sont principalement portés par la mission *Travail et emploi* (10 221 M€ de CP exécutés en 2019) et par les dépenses fiscales qui lui sont rattachées (évaluées à 6 117 M€ en 2019). En 2019, la mission a bénéficié d'un fonds de concours de 74,6 M€, en provenance de l'Union européenne pour le financement de la Garantie jeunes.

La politique de l'emploi et de l'indemnisation du chômage (hors politique générale d'allègement de charges sociales) est principalement constituée :

- des allocations versées aux demandeurs d'emploi : le régime général est financé par l'assurance chômage et le régime de solidarité est financé par les crédits budgétaires de l'État depuis la suppression du fonds de solidarité au 31 décembre 2017. Une évolution importante est la suppression des cotisations chômage de la majorité des salariés depuis le 1^{er} octobre 2018. L'assurance chômage est désormais financée par les cotisations des employeurs et, en remplacement des cotisations des salariés, par une fraction de la CSG activité ;
- du financement des organismes chargés de verser les allocations aux chômeurs (Pôle emploi) et de les accompagner vers l'emploi (Pôle emploi, missions locales, Épide, Écoles de la deuxième chance, autres établissements tels que les maisons de l'emploi) :
 - Alors que Pôle Emploi était jusque-là financé à un tiers par une subvention d'État et aux deux-tiers par l'Unédic, le Gouvernement a annoncé que la part des cotisations collectées par l'Unédic versée à l'établissement allait passer à partir de 2020 de 10 à 11 %. En parallèle, la nouvelle convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi prévoit une trajectoire à la baisse de la subvention de l'État jusqu'en 2022.
 - Les moyens alloués aux missions locales ont été renforcés par la généralisation de la Garantie jeunes à partir de 2017, avec une part du financement dédié à l'accompagnement et une autre part dédiée aux allocations versées aux jeunes. L'objectif, réaffirmé dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, est d'atteindre 100 000 entrées en Garantie jeunes en 2019. Pour la première fois en 2019, les moyens alloués par l'État pour le fonctionnement et l'accompagnement de la Garantie jeunes sont globalisés. Ces moyens sont financés par les crédits budgétaires du programme d'investissement dans les compétences (PIC) et par un fonds de concours européen (initiative pour l'emploi des jeunes) uniquement pour le volet allocation de la Garantie jeunes. Le PIC finance en outre des projets spécifiques menés par ces organismes comme le repérage des jeunes en difficulté et les projets de développement immobilier de l'Épide.
 - Les structures d'accompagnement bénéficient également de financements des collectivités territoriales pour leur fonctionnement ou au titre de projets spécifiques.
- de plusieurs types d'allocation d'autonomie pour les jeunes : la Garantie jeunes (évoquée ci-avant) et l'allocation du parcours contractualisé d'accès à l'emploi et à l'autonomie depuis le 1^{er} janvier 2017. Le financement de cette dernière est porté par les crédits budgétaires du PIC.

- de dispositifs d'aide à l'emploi : l'État finance soit :
 - des aides au poste au profit d'organismes d'insertion chargés de mettre en situation de travail et d'accompagner vers l'emploi des profils spécifiques (personnes éloignées de l'emploi pour l'IAE, travailleurs handicapés pour les entreprises adaptées). Ces structures sont cofinancées par les collectivités territoriales et les crédits européens. Le gouvernement a annoncé un développement de ces secteurs, notamment dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ;
 - soit des aides directes aux associations et entreprises satisfaisant certains critères ou pour le recrutement de personnes remplissant certains critères (contrats aidés et parcours emploi compétences, aides à l'embauche TPE/PME en voie d'extinction, emplois francs dont l'expérimentation vient d'être généralisée, activité partielle). Depuis 2019, les crédits finançant les contrats aidés, l'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées sont fongibles au sein du fonds d'inclusion dans l'emploi.
- du financement de l'organisme d'étude spécialisé dans le domaine de l'emploi (Céreq).
- de différentes exonérations de charges sociales compensées par des crédits budgétaires : particuliers employeurs et aide à domicile ; aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (Acre) dont le périmètre n'est plus réservé aux demandeurs d'emploi depuis 2019 mais étendu à tous les créateurs et repreneurs ; zones à redynamiser ; exonérations de certaines structures d'insertion par l'activité économique.
- De différentes exonérations (d'assiette ou de charges sociales) non compensées par des crédits budgétaires.

Concernant la politique de l'emploi, l'évolution principale en 2019 porte sur le financement des dépenses de fonctionnement de Pôle emploi : on observe le début d'un mécanisme progressif de substitution des crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi* par les crédits de l'Unédic issus des cotisations patronales et d'une fraction de la CSG activité (répartition en 2019 : 28 % État, 72 % Unédic).

3.1.2 Formation professionnelle

Le financement de la formation professionnelle a été profondément bouleversé par le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), déclinaison opérationnelle du Grand plan d'investissement (GPI) lancé par le Gouvernement en septembre 2017, et la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Si la majorité des dépenses de formation professionnelle est prise en charge par les entreprises, soit directement via leurs plans de développement des compétences, soit de manière mutualisée à travers la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance dont le produit est reversé par France compétences à diverses institutions (dont les opérateurs de compétences et la Caisse des dépôts et consignations), l'État joue également un rôle grâce :

- aux actions financées dans le cadre du PIC, lui-même cofinancé par France compétences à travers un fonds de concours de 1 532 M€ en 2019 :
 - une partie de la rémunération de fin de formation (R2F), qui est une aide versée aux demandeurs d'emploi qui se retrouvent en fin de droits lors d'une formation ;
 - les actions de formation conventionnées avec les régions ou Pôle emploi, dans le cadre des pactes régionaux pour l'investissement dans les compétences (PRIC) 2018-2022 ;
 - les appels à projets (soutien aux démarches prospectives compétences à destination des branches professionnelles, préparation opérationnelle à l'emploi collective...).
- à une dépense fiscale : le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise ;
- aux subventions pour charge de service public (SCSP) versées à l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) et à Centre Inffo ;
- aux subventions versées à des opérateurs nationaux, en cofinancement avec les collectivités territoriales le cas échéant (ex : Carif-Oref) ;
- aux transferts financiers au profit des régions (fractions de TICPE, fraction des frais de gestion des impôts directs locaux), en compensation des compétences transférées depuis la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Des financements européens au titre du Fonds social européen (FSE) sont également mobilisés pour cofinancer les actions de formation mises en œuvre par l'État, Pôle emploi et les régions, ainsi que France compétences au titre de la reprise en gestion des appels à projets lancés par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) avant sa disparition le 31 décembre 2018.

3.1.3 Apprentissage

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a également modifié en profondeur les modalités de financement de l'alternance, avec un déploiement de la réforme sur deux années.

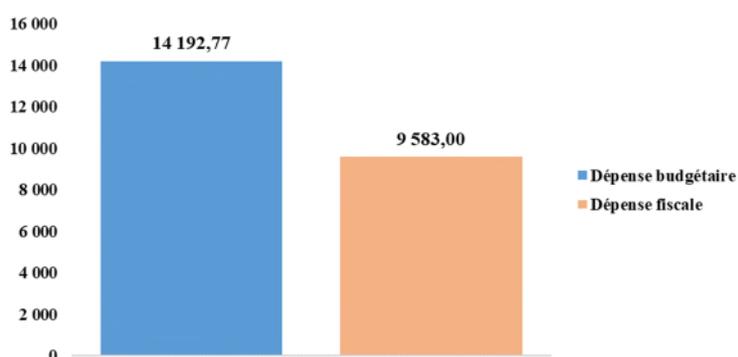
Au 1^{er} janvier 2019, la politique de l'alternance repose sur :

- des compensations d'exonérations spécifiques de cotisations sociales salariales des apprentis et de cotisations sociales patronales des employeurs publics d'apprentis (les employeurs privés bénéficiant de la transformation du crédit d'impôt compétitivité des entreprises en allègements généraux de cotisations sociales à compter du 1^{er} janvier 2019) ;
- deux allocations : l'aide unique pour les employeurs d'apprentis de moins de 250 salariés et l'aide versées aux TPE employant des apprentis mineurs (solde de versement sur la base des dernières entrées dans le dispositif au 1^{er} janvier 2019) ;
- le transfert financier au profit des régions (fraction de TICPE), en complément des 51 % du produit de la taxe d'apprentissage affectés aux régions pour la dernière année avant l'affectation du produit aux centres de formation des apprentis (CFA) via les opérateurs de compétences à compter du 1^{er} janvier 2020. Ces deux sources de financement constituent la ressource régionale pour l'apprentissage, qui vient compenser les subventions de fonctionnement et d'investissement versées par les régions aux CFA pour la dernière année.

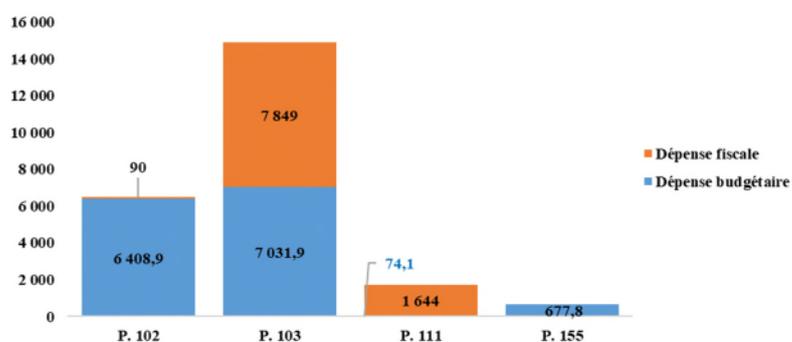
Le financement des dépenses d'apprentissage repose sur les entreprises, à travers la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance, affectée pour partie aux CFA et sections d'apprentissage, pour une autre aux écoles et organismes de formation et enfin, au titre des financements mutualisés, à France compétences, qui assure le remboursement de l'aide au permis de conduire versées par les CFA et sections d'apprentissage aux apprentis depuis le 1^{er} janvier 2019.

3.2 Les dépenses fiscales

Graphique n° 12 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)



Graphique n° 13 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (M €)



Le nombre de dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi* est passé de 22 à 20 à la suite de la suppression de trois d'entre elles et de la création d'une nouvelle dépense dans le cadre de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales. Les dépenses fiscales représentent un coût estimé à 9 583 M€. À isopérimètre, le coût des dépenses fiscales augmente de 1,6 % par rapport à 2018.

La direction du budget n'a pas mené de réflexion transversale sur les dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi* en 2019, notamment en raison de l'absence de conférence fiscale.

La DGEFP indique ne pas avoir « *connaissance de réflexion en cours sur le périmètre des dépenses fiscales de la Mission Travail et Emploi.* »

3.2.1 Programme 103

Le programme 103 concentre 65 % des dépenses fiscales attachées à la mission *Travail et emploi* et 82 % de leur coût.

Les dépenses fiscales concernent majoritairement le secteur des services à la personne, via principalement :

- la réduction ou le crédit d'impôt sur le revenu (IR) au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (pour un coût estimé à 4 945 M€ en 2019) ;
- l'exonération de l'impôt sur le revenu dans une limite égale à 5 000 € des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1^{er} janvier 2019 (1 030 M€), au mesure nouvelle figurant parmi les mesures d'urgence économique et sociale prises par le Gouvernement en décembre 2018 ;
- l'exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L.7232-1 du code du travail (490 M€) ;
- le taux réduit de TVA pour certains services d'aide à la personne (249 M€) ;

Jusqu'en 2017, l'objectif indiqué pour ces différents dispositifs était de « développer les emplois de service à la personne ». Toutefois, les documents budgétaires ne fournissent aucune indication quant au nombre d'emplois concernés, ni *a fortiori* quant à la performance du dispositif en termes de sauvegarde ou de création d'emplois. Les autres objectifs éventuellement poursuivis par le dispositif (faciliter la garde des jeunes enfants, répondre aux besoins des personnes vulnérables, etc.) – et qui pourraient justifier un rattachement au moins subsidiaire à d'autres programmes – ne sont pas davantage évalués.

S'y ajoutent plusieurs dispositifs en faveur du développement de l'alternance et de la formation professionnelle :

- exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires (à compter du 12 juillet 2014) (470 M€) ;

- crédit d'impôt sur les sociétés (IS) ou d'impôt sur le revenu (IR) en faveur de l'apprentissage (180 M€) ;
- crédit d'IS ou d'IR au titre de la formation des chefs d'entreprise (52 M€).

3.2.2 Programme 111

Six dépenses fiscales, de poids très inégal, sont rattachées au programme 111, pour un coût estimé à 1 644 M€ en 2019.

Les principales dépenses fiscales portent sur :

- le taux réduit de TVA sur la fourniture de repas pour les cantines d'entreprises ou d'administration et les cantines scolaires (937 M€) ;
- l'exonération d'IR au titre de la participation des employeurs au financement des titres restaurant (400 M€) ;
- le crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et aux associations professionnelles nationales de militaires (152 M€) ;
- l'exonération partielle d'IR de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail (145 M€).

Les deux autres dépenses fiscales ont un coût beaucoup plus faible sur toute la période. Parmi elles, l'exonération d'IS des syndicats professionnels et de leurs unions pour leurs activités portant sur l'étude et la défense des droits et des intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent a été supprimée par la loi de finances initiale pour 2019 et ne devrait plus avoir d'incidence financière en 2021.

La plupart des dépenses fiscales portées par le programme 111 relève d'enjeux qui vont au-delà de l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail.

3.2.3 Programme 102

Après la suppression de l'exonération de la prime forfaitaire pour reprise d'activité prévue à l'article L.5425-3 du code du travail par la loi de finances pour 2017 et celle de la déduction forfaitaire minimale pour frais professionnels prévue pour les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an par la loi de finances initiale pour 2019, il ne subsiste plus qu'une seule dépense fiscale rattachée au programme 102 : l'exonération de la TVA des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du

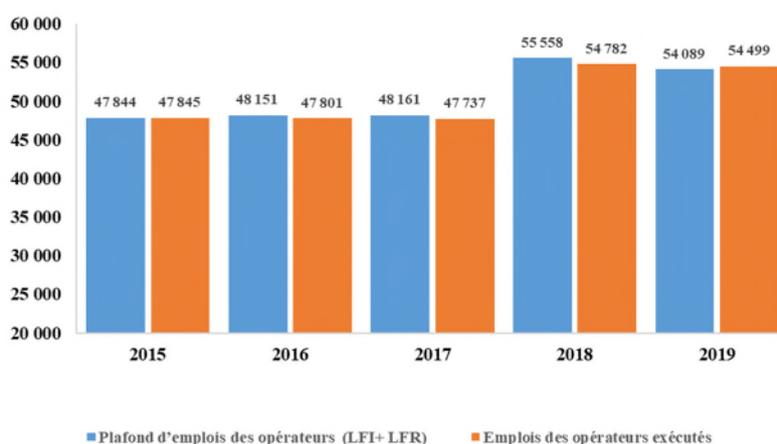
code du travail dont la gestion est désintéressée, pour un montant estimé à 90 M€ en 2019.

Recommandation n°8 (DLF, DB et responsables de programme) : Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales rattachées à la mission et les assortir d'indicateurs de performance

Recommandation n°9 (DLF, DB et responsables de programme) : Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne.

3.3 Les opérateurs et les taxes affectées

Graphique n° 14 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour les opérateurs)



Le plafond d'emplois des opérateurs est stable sur la période 2015-2017. Il a été rebasé 2018 avec la classification de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) comme opérateur au sens de la loi de finances, puis à nouveau en 2019 avec la création de France compétences.

3.3.1 Pôle emploi

L'année 2019 a été une année de transition au cours de laquelle a été négociée la convention tripartite 2019-2022, finalement signée le 20 décembre 2019 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi. La finalisation de cette nouvelle convention a été retardée par la préparation de la réforme de l'assurance chômage qui a été annoncée à l'été 2019, après l'échec de la phase de négociation entre les partenaires sociaux.

La subvention pour charges de service public a été fixée à 1 373 M€ dans la LFI 2019, soit une diminution de 85 M€ (- 5,8 %) par rapport à la LFI 2018 (1 457 M€), « *pour tenir compte des efforts de productivité engagés par l'opérateur dans l'exercice de ses attributions, notamment l'optimisation des traitements des plateformes de « back office » et des fonctions « support », ainsi que la digitalisation accrue de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus autonomes* ». Cette baisse tenait également compte du dynamisme de la contribution de l'Unédic (de 3 419 M€ en 2018 à 3 521 M€ en 2019, soit + 102 M€)

Pour la première fois, une partie de la SCSP de Pôle emploi a été mise en réserve, mais selon un calcul dérogatoire. L'application des taux de 0,5 % sur la part des dépenses de masse salariale et de 3 % sur les dépenses de fonctionnement aurait conduit à une mise en réserve de 18 M€. Or, celle-ci a été fixée à 11 M€ (soit 0,8 % de la SCSP). La DGEFP a expliqué que « *ce montant a été fixé au regard des objectifs de Pôle emploi en 2019* » sans fournir plus d'explication. La réserve a été annulée en fin de gestion. En 2019, la part du financement de l'État s'est donc élevée à 28 %.

La nouvelle convention tripartite définit une trajectoire financière à la baisse pour la subvention de l'État, « *sous réserve de la disponibilité des crédits votés en loi de finances* » : 1 236 M€ en 2020, 1 150 M€ en 2021, 1 064 M€ en 2022, soit une baisse de 22 % en quatre ans. En revanche, elle prévoit également une hausse de la contribution de l'Unédic, de 10 à 11 % des cotisations collectées, soit 4 144 M€ en 2020.

Tableau n° 11 : Concours de la mission à Pôle emploi

En M€	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
SCSP	1 507,0	1 507,5	1 454,3	1 457,97	1 372,7	1 361,7
Frais de gestion	3,4	2,4	1,6	0,6	0,0	
Transferts	449,0	695,6	513,0	477,7	340,5	272,4
Dispositifs transparents	344,1	327,1	288,3	222,5	340,5	272,4
programme 102	146,2	155,2	145,8	104,9	205,5	163,3
programme 103	197,9	171,9	142,5	117,6	135,0	109,1
dont Plan "500 000"	104,9	368,5	224,7	255,1	0,0	0,0
Total	1 959,4	2 205,6	1 968,9	1 936,2	1 713,2	1 634,1

Source : Cour des comptes, d'après les réponses au questionnaire adressé à l'administration

Les dépenses de transfert enregistrent une baisse de 173 M€ en LFI 2019 par rapport à la LFI 2018, principalement du fait de la fin du plan « 500 000 formations ». Les dépenses exécutées en 2019 sont inférieures de 68 M€ au montant prévu en LFI, en raison d'une sous-exécution d'une part sur le dispositif des emplois francs (27 M€) porté par le programme 103, et d'autre part sur la R2F porté par le programme 102.

S'ajoutent aux montants des transferts les crédits nécessaires au versement de l'allocation de solidarité spécifique (2 052 M€ exécutés en 2019).

Le plafond d'emplois de l'opérateur dans la LFI 2019 est fixé à 46 045 ETPT sous plafond, en baisse de 400 ETPT par rapport au plafond d'emplois 2018 (sous-exécution de 361 emplois en 2018). L'exécution (prévisionnelle correspondant à la révision du budget) pour 2019 est de 46 045 ETPT et 2 063 ETPT hors plafond.

Alors que Pôle emploi s'inscrivait dans l'effort transversal demandé par le Gouvernement aux opérateurs publics et que le chômage baisse depuis 2015, le Gouvernement a annoncé en 2019 une nouvelle hausse du plafond d'emplois de l'établissement, à hauteur de 1 000 ETPT recrutés en CDD à partir de 2020 afin de mettre en place une nouvelle offre de service pour les entreprises.

3.3.2 L'Épide pour l'insertion dans l'emploi (Épide)

L'Épide est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres du travail et de la cohésion des territoires. Il assume une mission d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, dans le cadre de contrats de volontariat pour l'insertion d'une durée de six mois renouvelables trois fois. Les programmes – en internat uniquement – incluent une formation civique et comportementale, une remise à niveau sur les fondamentaux

scolaires, une orientation débouchant sur un projet professionnel et une pré-insertion en lien avec les entreprises partenaires du dispositif. Mi-2019, grâce à la montée en charge du centre localisé à Toulouse, l'Épide compte 19 centres permettant l'accueil d'environ 2 955 jeunes.

La SCSP versée en 2019 au titre du programme 102 s'élève à 54 M€, en hausse de 5 % par rapport à 2018. Cependant, l'exécution s'élève à 52 M€, l'écart de 2 M€ entre le montant inscrit en LFI et l'exécution 2019 correspondant à la part de la réserve appliquée et annulée. L'Épide est par ailleurs cofinancé par le programme 147 - *Politique de la ville* à hauteur de 26 M€ en 2019. Enfin, 18 M€ d'AE ont été engagés en 2019 sur la ligne PIC-programmes nationaux au profit de l'Épide pour financer des projets immobiliers.

Le plafond d'emplois 2019 de l'Épide était fixé à 1 104 ETPT, en baisse de 53 ETPT par rapport à 2018, ce qui correspondait à la vacance de postes. Il est exécuté à hauteur de 1 079 ETPT (- 25 ETPT). Cet écart est essentiellement dû aux départs d'agents non remplacés. Selon la DGEFP, l'Épide rencontre de manière récurrente des difficultés de recrutement en raison de rémunérations peu attractives compte tenu des postes proposés.

Enfin, le contrat d'objectifs et de performance 2018-2021 n'est toujours pas signé. Si les travaux de préparation entre l'Épide et ses tutelles ont permis de stabiliser le texte depuis septembre 2017, la trajectoire budgétaire et en emplois n'a toujours pas été arbitrée.

3.3.3 France compétences

Créé par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France compétences est un opérateur du ministère du travail chargé des missions suivantes :

- assurer la répartition et la péréquation des fonds de l'alternance et de la formation professionnelle auprès des opérateurs de compétences (Opco) et des régions, y compris les fonds dédiés au compte personnel de formation (CPF) et à la formation des demandeurs d'emploi ;
- assurer la répartition des fonds pour le financement du plan de formation des entreprises de moins de 50 salariés auprès des Opco et du CPF transition des commissions paritaires régionales ;
- financer les opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP) pour les actifs occupés hors agents publics ;
- établir et actualiser le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et le répertoire spécifique dans le cadre d'une commission dédiée ;

- émettre des recommandations aux autorités publiques chargées de l'alternance sur la politique mise en œuvre.

Le plafond d'emplois fixé dans le LFI à 70 ETPT a été respecté.

Aucune subvention pour charges de service public n'est versée à l'opérateur, dont le financement est assuré via la contribution unique des entreprises pour la formation professionnelle et l'alternance.

3.3.4 L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)

Le montant total des subventions versées à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes en 2019 s'est élevé à 243 M€ :

- 108 M€ au titre de la SCSP³² afin de financer les activités de service public confiées à l'Afp (présence territoriale afin d'assurer l'égalité d'accès à la formation professionnelle, ingénierie de certification professionnelle pour le compte de l'État, appui aux opérateurs du conseil en évolution professionnelle et incubateur des formations aux métiers et compétences émergentes) ;
- 135 M€ de subventions exceptionnelles, couvertes par des reports de crédits en fin de gestion 2018 et un virement d'AE et de CP depuis le programme 102, afin d'éviter une cessation de paiement. Les versements ont été fractionnés entre les mois de juin et de décembre, en fonction des besoins réels de trésorerie. Des comités de trésorerie sont organisés mensuellement, puis bimensuellement en fin d'année, pour que la couverture des besoins financiers soit la plus précise possible.

Le plan de transformation présenté par la direction générale de l'établissement en octobre 2018, dont l'objectif financier est de dégager un excédent brut d'exploitation (hors dette et investissement) positif fin 2020 en diminuant notamment les charges de personnel (suppression nette de 941 postes en CDI, soit 11,5 % des effectifs), a été suspendu par une ordonnance du 27 juin 2019 du juge des référés du tribunal de Grande Instance de Bobigny, pour défaut d'évaluation des risques psycho-sociaux et absence de plan de prévention des risques professionnels. Le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) a finalement été homologué par la Direccte Ile-de-France en décembre 2019. La première phase de départs volontaires est en cours.

³² 108 M€ ont été versés sur les 110 M€ prévus en LFI 2019, au vu des justificatifs attestant de la réalisation effective des missions de service public.

Le report de la mise en œuvre du plan de restructuration de l'Afpa explique le dépassement de plafond ETPT fixé en LFI (7 070 ETPT exécutés contre 6 629 ETPT prévus³³).

La Cour réitère ses observations quant aux risques que la situation financière de l'Afpa fait courir au budget de l'État. Au-delà de la couverture annuelle des besoins de trésorerie (474 M€ cumulés depuis 2016), l'État, en qualité de tutelle, devra accompagner le plan de transformation, ce qui se traduira par de nouveaux engagements financiers, dont le montant n'est pas stabilisé à ce jour en l'absence d'aboutissement des négociations entre la direction générale et les organisations syndicales. L'État devra conditionner toute nouvelle aide financière à un échéancier exigeant et précis en vue du rétablissement à court terme de la situation financière de l'agence. Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de performance, dont la signature est annoncée d'ici l'été 2020, devra s'accompagner de la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la performance, comme pour tout opérateur de l'État.

L'Afpa est un acteur important dans la mise en œuvre du PIC, à travers le dispositif Prépa'compétences (36 M€ de subventions versées en 2019), les PEC VAE (2,5 M€ versés en 2019) et les appels d'offres dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC).

3.3.5 Centre Inffo

Centre Inffo est l'opérateur de l'État chargé de l'information et de la documentation dans le domaine de la formation professionnelle.

Le montant de la SCSP prévue en LFI était de 4,1 M€, correspondant au montant des crédits effectivement consommés.

Le plafond d'emplois 2019 a été respecté (76 ETPT exécutés contre 79 prévus en LFI).

Selon un arbitrage rendu lors du 4^{ème} comité interministériel de la transformation publique qui s'est réuni le 15 novembre 2019, Centre Inffo est appelé à fusionner avec France compétences d'ici 2022.

³³ Le plafond d'emploi ne s'applique qu'à l'établissement public industriel et commercial et ne concerne pas les deux filiales en charge de la formation des demandeurs d'emploi et des salariés

3.3.6 L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp)

L'Intefp est l'opérateur chargé de la formation initiale et continue des agents de la mission *Travail et emploi*.

Le montant de la SCSP versée, conforme à l'ouverture de crédits du LFI, s'est élevée à 14 M€.

3.3.7 Le plafond d'emplois 2019 a été respecté (88 ETPT exécutés contre 90 prévus en LFI). Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Céreq)

Le Céreq est rattaché à titre principal au programme 214 - *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* sur la mission *Éducation nationale*. Il bénéficie au titre du programme 155 d'une SCSP à hauteur de 0,9 M€ en 2019, stable depuis trois ans.

3.3.8 L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact)

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) a pour vocation d'améliorer les conditions de travail en agissant notamment sur l'organisation du travail et les relations professionnelles. Elle s'appuie sur le réseau des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract).

La SCSP versée à l'Anact s'est élevée en 2019 à 9,95 M€, en baisse de 0,5 % par rapport à 2018. S'y ajoutent 1,8 M€ de transferts dans le cadre du fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT).

Le plafond d'emplois de l'Anact était fixé à 72 ETPT. L'exécution s'élève à 68,5 ETPT sous plafond et 6 ETPT hors plafond.

3.3.9 L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Ansès)

L'Ansès est rattachée à titre principal au programme 206 - *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*. Elle bénéficie au titre du programme 111 d'une SCSP de 8,3 M€ en 2019, en hausse de 1,5 % par rapport à 2018.

3.4 Les programmes d'investissements d'avenir

La mission *Travail et emploi* est concernée par deux actions suivies dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir. Les projets, d'un coût total de 556 M€, s'exécutent de manière linéaire, conformément aux calendriers prévisionnels.

Tableau n° 12 : État d'avancement des actions financées dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir.

<i>CP, en M€</i>	Enveloppes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIA 1 : Modernisation de l'appareil de formation et hébergement des jeunes travailleurs	440	6	20	38	37	60	64	40	28
Cumul	-	6	26	65	102	162	226	266	294
Taux d'exécution cumulé	-	1%	6%	15%	23%	37%	51%	60%	67%
PIA 2 : Partenariats territoriaux pour l'emploi et la formation	116	-	-	-	-	1	8	12	7
Cumul	-	-	-	-	-	1	9	21	28
Taux d'exécution cumulé	-	-	-	-	-	0%	2%	5%	6%
Total	556	12	47	103	139	223	299	318	330
<i>Cumul</i>	-	6	26	65	102	163	235	287	322
<i>Taux d'exécution cumulé</i>	-	1%	5%	12%	18%	29%	42%	52%	58%

Source : Rapports relatifs à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir

3.4.1 Le PIA 1 (LFR 2010)

La LFR 2010 relative au programme d'investissement d'avenir (PIA) a créé en faveur de l'alternance (contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation) un programme doté de 500 M€, articulé autour de deux actions :

- la création, l'extension ou la reconversion de centres et organismes de formation (250 M€) ;
- la création ou la consolidation de solutions d'hébergement (250 M€).

Cette enveloppe a été ramenée à 440 M€ après redéploiement.

Les fonds ont été versés à la Caisse des dépôts et consignations, opérateur du programme.

L'appel à projet, lancé le 22 novembre 2010, a été clôturé le 31 décembre 2014. L'enveloppe financière a été engagée à hauteur de 424 M€, dont 180 M€ au titre de l'hébergement et 245 M€ au titre de la modernisation de l'appareil de formation. 168 projets ont été sélectionnés,

dont 55 ont été livrés au 30 juin 2019 et 80 sont en cours de finalisation. 70 % de crédits de l'enveloppe ont été consommés (294 M€).

L'évaluation de la deuxième tranche conditionnelle du programme, affermie en 2017, a été rendue en 2019. Elle met en évidence plusieurs points forts des projets financés par le PIA : structuration d'une offre de formation en apprentissage en adéquation avec les besoins présents et futurs des entreprises, approche intégrée formation initiale-formation continue, développement de filières longues de formation permettant de couvrir un spectre plus large de besoins et taux d'insertion de 81 % des apprentis PIA, sept mois après leur sortie.

Un avenant à la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations a été signé en juin 2018 afin de prolonger la durée du mandat de cinq années supplémentaires pour tenir compte de certains projets connaissant des modifications de calendrier.

3.4.2 Le PIA 2 (LFI 2014)

La LFI 2014 a créé quatorze programmes spécifiques au PIA 2, dont le programme *Formations et mutations économiques* rattaché à la mission *Travail et emploi* pour un montant de 150 M€, qui comprend une action en faveur des « Partenariats pour la formation professionnelle et l'emploi ».

Cette enveloppe a été ramenée à 116 M€ après redéploiement

Le programme a été dimensionné pour soutenir une vingtaine de projets sélectionnés par appel à projets. Ceux-ci doivent favoriser les synergies entre actions pédagogiques et gestion des ressources humaines, pour permettre aux entreprises (grands groupes et TPE-PME) d'anticiper les évolutions économiques, ainsi qu'aux salariés d'être acteurs de leur évolution professionnelle.

La mise en œuvre du programme a fait l'objet d'une convention de partenariat signée entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations le 29 octobre 2016 qui ajuste l'enveloppe de crédits à 126 M€. Un appel à projets a été ouvert le 1^{er} décembre 2014 et devait initialement être clôturé au 18 juillet 2017. La date de clôture a finalement été avancée au 28 février 2017. 33 projets ont été sélectionnés, pour un montant total d'engagements de 107 M€. La grande majorité des projets concerne la filière industrielle (19 projets) et le numérique (10 projets). Au 30 juin 2018, les décaissements s'élevaient à 28 M€.

3.5 Le plan d'investissement dans les compétences

Le Gouvernement a lancé en septembre 2017 un Grand plan d'investissement de 56 Md€ sur la période 2018 à 2022. « *L'édification d'une société de compétences* » figure parmi les quatre priorités du GPI, pour un montant de 15 Md€, dont près de 14 Md€ sur le seul champ de la mission *Travail et emploi* (programmes 102 et 103). Déclinaison opérationnelle du Grand plan d'investissement, le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) vise à former et accompagner vers l'emploi un million de chômeurs faiblement qualifiés et un million de jeunes décrocheurs.

3.5.1 Règles de gestion

La gestion budgétaire des crédits du PIC soulève plusieurs difficultés :

- en termes de suivi des engagements pris par le ministère du travail, compte tenu de l'ampleur financière du PIC et de la diversité des dispositifs financés, tant dans leur objet qu'au regard de leurs modalités de gestion (conventions, allocations, appels à projet, etc.) ;
- le caractère irrégulier (ce que conteste la direction du budget) du fonds de concours par lequel sont rattachés les crédits versés par France compétences pour la formation des demandeurs d'emploi, dans la mesure où ceux-ci proviennent directement de la répartition d'une contribution obligatoire versée par les entreprises en vertu du code du travail et où son principe est prévu par le code du travail et son montant arrêté par un décret en Conseil d'État ;
- l'absence de budgétisation initiale des crédits rattachés par la voie de ce fonds de concours malgré le caractère certain de ce rattachement, ainsi que de leur montant annuel d'ici 2022³⁴ ;
- la complexité de gestion induite par le rattachement des crédits du fonds de concours au second semestre de l'année, une fois la contribution collectée par les opérateurs de compétences auprès des entreprises, qui oblige la DGEFP à ouvrir des AE provisoires puis à procéder à des écritures budgétaires de régularisation ;
- le volume important et en augmentation de reports de crédits sortants en fin de gestion ;

³⁴ Cf. décret n°2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au financement de France compétences.

- la nécessité d'appliquer la réserve de précaution sur des enveloppes budgétaires concourant au PIC malgré le principe initial de gestion sanctuarisée de ces crédits. Le rythme de décaissement des versements au cours du premier semestre 2019 a permis de limiter les tensions budgétaires mais le plan est appelé à monter en charge, avec des décaissements qui devraient être plus importants dès le début des prochains exercices budgétaires.

De plus, si le niveau d'information relatif à l'exécution du PIC a été enrichi dans le programme annuel de performance (PAP) 2020 de la mission *Travail et emploi*, à travers notamment une présentation consolidée des dépenses imputées sur les trois programmes porteurs de crédits budgétaires (102, 103 et 155), la Cour estime que les données communiquées ne permettent toujours pas de connaître avec précision l'état d'avancement du Plan depuis son lancement en 2018, ni ses modalités de financement. Le jaune budgétaire consacré au *Grand plan d'investissement* n'apporte pas plus de précision.

Recommandation n°10 (DGEFP, DB) : Présenter dans les documents budgétaires, de manière consolidée et par dispositif, le niveau d'exécution cumulé et prévisionnel des dotations du plan d'investissement dans les compétences (PIC) et leurs modalités de financement (crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, virements de crédits entre les programmes au sein de la mission, fonds de concours rattachés, financements européens, etc.). (recommandation reformulée).

3.5.2 Programme 102

Les crédits mobilisés sur le programme 102 sont principalement concentrés sur la Garantie jeunes. Ce dispositif, généralisé le 1^{er} janvier 2017 après une première phase d'expérimentation, permet à des jeunes de 16 à 25 ans, ni en études, ni en formation, ni en emploi, de bénéficier de mesures d'accompagnement renforcé par les missions locales. L'objectif dans le cadre du PIC est de dépasser le seuil des 100 000 bénéficiaires.

Les crédits budgétaires du PIC exécutés en 2019 sur le programme 102 s'établissent à 655 M€ en AE et 681 M€ en CP :

- 121 M€ en AE et 193 M€ en CP au titre de l'accompagnement de la Garantie jeunes (97 838 jeunes entrés dans le dispositif en 2019);

- 385 M€ en AE et CP au titre de l'allocation Garantie jeunes ;
- 40 M€ au titre de l'allocation PACEA (337 587 jeunes entrés dans le dispositif en 2019, 148 585 demandes d'allocation effectuées) ;
- 30 M€ au titre de la rémunération de fin de formation (R2F) ;
- 79 M€ en AE et 32 M€ en CP au titre des programmes nationaux : ces crédits couvrent l'appel à projet « Repérage » (30 M€ de CP), le financement du réseau des écoles de la deuxième chance destiné au développement de ces écoles (1,9 M€ de CP) ainsi que l'ouverture de nouveaux centres Épide (18 M€ en AE uniquement en 2019).

3.5.3 Programme 103

Le programme 103 est mobilisé à travers le financement :

- d'un million d'actions de formations en direction des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés, auxquelles s'ajoute 250 000 actions de formation ouvertes à distance (FOAD) ;
- de 470 000 actions de formation en direction des jeunes décrocheurs, auxquelles s'ajoutent 330 000 actions de préparation aux dispositifs d'alternance.

Par comparaison avec les précédents plans exceptionnels en faveur de la formation professionnelle³⁵, le PIC met l'accent sur les formations longues et qualifiantes ainsi que sur l'accompagnement des bénéficiaires avant, pendant et après l'action de formation.

Le PIC se déploie à travers plusieurs dispositifs.

3.5.3.1 Les conventions d'amorçage signées avec les régions en 2018

Le ministère du travail a signé des conventions d'amorçage du PIC en 2018 avec 18 régions et Pôle emploi. Les signataires ont pris trois engagements :

- maintenir leur effort propre d'entrées en formation au niveau d'engagement constaté en 2015 ;
- réserver 50 % de ce « socle » aux personnes peu ou pas qualifiées ou à certaines formations (remise à niveau, maîtrise des savoirs de base, remobilisation, aide à l'élaboration de projet) ;
- réaliser un volume de formations supplémentaire, au cours de l'année 2018, à destination des mêmes publics ou formations-cibles.

³⁵ Le dernier en date est le plan « 500 000 formations » lancé en 2016 et prolongé en 2017 à hauteur de 180 000 formations supplémentaires

Au total, les objectifs ont été dépassés puisque 193 687 formations supplémentaires ont été financées, soit 30 % de plus que l'objectif conventionné. Contrairement au plan « 500 000 formations » de 2016, les régions ont davantage dépassé leurs objectifs (+ 34 %) que Pôle emploi (+ 14 %). Le coût du dispositif s'est élevé à 554 M€.

Tableau n° 13 : Coût consolidé des conventions d'amorçage

Régions	Nombre de formations supplémentaires conventionnées	Nombre de formations supplémentaires réalisées	Consommation AE (en €)	Consommation CP (en €)		
				2018	2019	Total
Bourgogne-Franche-Comté	5 731	10 155	25 789 500	12 420 000	8 276 197	20 696 197
Bretagne	4 935	16 779	22 207 500	6 662 250	15 545 250	22 207 500
Centre Val de Loire	6 050	12 327	25 732 550	7 719 765	17 339 136	25 058 901
Corse	649	1 585	2 920 500	876 150	2 044 350	2 920 500
Grand Est	12 676	5 298	21 576 468	17 112 600	4 463 868	21 576 468
Guadeloupe*	2 024	3 790	7 741 800	1 366 200	3 187 800	4 554 000
Guyane**	400	0	1 800 000	0	0	0
Hauts-de-France	16 988	24 875	76 446 000	22 933 800	53 512 200	76 446 000
Ile-de-France	23 963	21 679	97 568 901	32 350 050	65 218 851	97 568 901
La Réunion**	4 040	2 862	18 180 000	5 454 000	7 425 000	12 879 000
Martinique**	600	934	2 700 000	810 000	1 890 000	2 700 000
Normandie	4 500	0	0	0	0	0
Nouvelle Aquitaine	11 449	13 615	21 132 500	15 456 150	5 676 350	21 132 500
Occitanie	12 959	26 196	58 314 031	17 494 209	40 819 822	58 314 031
Pays de la Loire	6 837	12 816	30 766 500	9 229 950	21 536 550	30 766 500
Saint-Pierre-et-Miquelon***	10	-	45 000	13 500		13 500
Total Conseils régionaux	113 811	152 911	412 921 250	149 898 624	246 935 374	396 833 998
Pôle emploi - Convention nationale	35 931	40 776	156 889 913	144 338 720	12 551 193	156 889 913
Total****	149 742	193 687	569 811 163	294 237 344	259 486 567	553 723 911

Source : Cour des comptes d'après les réponses au questionnaire envoyé à l'administration

Aucune évaluation n'a été réalisée à ce jour.

3.5.3.2 Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences

Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) ont pris le relais des conventions d'amorçage pour couvrir la période 2019-2022.

Les modalités de gestion des conventions d'amorçage signées en 2018 s'appuyaient sur le nombre d'entrées en formation réalisées par les conseils régionaux et/ou Pôle Emploi et un coût pivot unitaire estimé pour chaque entrée en formation.

Dans un objectif de simplification, les modalités de versement de la contribution de l'État pour les conventions financières des PRIC 2019 se fondent uniquement sur le principe d'additionnalité des dépenses : une collectivité ne peut percevoir une subvention de l'État que si et seulement si, ses comptes administratifs présentent des dépenses relatives à la formation des demandeurs d'emploi supérieures à un montant socle basé sur leur dépense pour la formation des demandeurs d'emploi en 2017. Des travaux menés avec Régions de France et la DGCL au dernier trimestre 2018 ont permis de faire évoluer la nomenclature budgétaire des régions (M71) afin de pouvoir tracer, dans les comptes administratifs des collectivités, les dépenses concernées.

Les collectivités s'engagent par ailleurs à augmenter leur nombre d'entrées en formation pour les demandeurs d'emploi par rapport à leur socle d'entrées basé sur le réalisé en 2017.

Toutes les régions se sont engagées dans la démarche, à l'exception de deux d'entre elles (Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur), auxquelles Pôle emploi, via ses directions régionales, se substitue.

L'engagement des régions est sensiblement supérieur aux plans exceptionnels en faveur de la formation des demandeurs d'emploi : la part des financements conventionnés s'élève à 82 % contre 73 % dans le cadre des conventions d'amorçage, 55 % au titre du plan « 500 000 formations » et 51 % au titre de sa prolongation en 2017 à hauteur de 180 000 formations supplémentaires.

597 M€ ont été versés en 2019, au titre des avances.

Tableau n° 14 : Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC 2019-2022)

Régions	Date de signature du PRIC	Consommation AE (en €)	Consommation CP (en €)	
			2019	Restes à mandater
Bourgogne-Franche-Comté	20/12/2018	53 007 100	26 503 550	26 503 550
Bretagne	08/04/2019	56 860 000	25 500 000	31 360 000
Centre Val de Loire	22/01/2019	40 000 000	34 000 000	6 000 000
Corse	03/07/2019	5 000 000	2 500 000	2 500 000
Grand Est	07/01/2019	85 000 000	42 500 000	42 500 000
Guadeloupe	03/07/2019	15 000 000	7 500 000	7 500 000
Guyane	27/03/2019	13 318 297	6 646 718	6 671 579
Hauts-de-France	08/02/2019	180 340 375	90 170 188	90 170 188
Ile-de-France	04/04/2019	186 367 500	55 910 250	130 457 250
La Réunion	18/04/2019	65 600 000	32 800 000	32 800 000
Martinique*	20/06/2019	11 875 500	2 805 900	9 069 600
Mayotte	23/04/2019	3 688 274	2 212 964	1 475 310
Normandie	22/03/2019	45 000 000	22 500 000	22 500 000
Nouvelle Aquitaine	18/01/2019	92 500 000	46 250 000	46 250 000
Occitanie	29/03/2019	130 531 888	65 901 844	64 630 044
Pays de la Loire	18/02/2019	45 700 000	21 022 000	24 678 000
Saint-Martin	18/07/2019	1 226 000	613 000	613 000
Saint-Pierre et Miquelon	27/08/2019	339 724	8 666	331 058
Total Conseils régionaux		1 031 354 658	485 345 079	546 009 579
Pôle emploi - Auvergne-Rhône-Alpes	15/04/2019	149 050 000	74 525 000	74 525 000
Pôle emploi - Provence-Alpes-Côte d'Azur	26/06/2019	72 876 166	36 936 698	35 939 468
Total Pôle emploi		221 926 166	111 461 698	110 464 468
Total		1 253 280 824	596 806 777	656 474 047

Source : Cour des comptes d'après les réponses au questionnaire envoyé à l'administration

3.5.3.3 Programmes d'actions nationales

Sont lancées ou intensifiées des actions nationales orientées dans l'accompagnement vers l'emploi de publics fragiles et le soutien aux enjeux de transformation des métiers, le cas échéant sous la forme d'appels à projets : programme préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC), conventionnement avec les branches professionnelles pour identifier les besoins en compétences, repérage et mobilisation des invisibles pour prévenir l'éloignement durable de certains jeunes du marché de l'emploi, etc.

3.5.3.4 Appels à projets

Des appels à projets nationaux ont été lancés pour innover et transformer par l'expérimentation. Les plus importants sont :

- Prépa apprentissage (200 M€ en AE et en CP)
- 100 % inclusion (150 M€ en AE et en CP)
- Préparation opérationnelle à l'emploi collective (463 M€ d'AE et 229 M€ de CP)

3.5.4 Programme 155

Les dépenses de fonctionnement du PIC portées par le programme 155, se sont élevées à 14 M€ en AE et 6 M€ en CP, dont 6,8 M€ en AE et 3,4 M€ en CP au titre d'actions de communication et 4,1 M€ en AE et 1,6 M€ en CP au titre des systèmes d'information.

Au total, le coût de la deuxième année du PIC s'est élevé à 3 071 M€ en AE et 2 324 M€ en CP. Depuis 2018, 4 379 M€ d'AE et 3 181 M€ de CP ont été consommés au titre de ce programme. 95 % des crédits sont concentrés sur deux dispositifs : la Garantie jeunes (1 066 M€ d'AE et 1 073 M€ de CP consommés depuis 2018) et les conventions signées avec les régions et Pôle emploi (1 823 M€ d'AE et 1 151 M€ de CP consommés en deux ans).

3.5.5 Les indicateurs de performance du PIC

Le programme annuel de performance de la mission *Travail et emploi* comprend trois indicateurs relatifs au PIC.

L'indicateur « *Taux de sortie positive vers l'emploi et l'autonomie des jeunes ayant bénéficié de la Garantie jeunes* » a été introduit dès 2016 avec le lancement de l'expérimentation du dispositif. Cet indicateur est rattaché à l'objectif n°3 du programme 102, qui ne renvoie pas explicitement au PIC.

A l'inverse, un objectif spécifique au PIC a été ajouté à la maquette de performance du programme 103 dans le PAP 2019, intitulé « *Édifier une société de compétences : contribution du Programme d'investissement dans les compétences (PIC)* » articulé sur deux indicateurs :

- « *la part des personnes [de moins de 26 ans] en recherche d'emploi bénéficiaires de la formation professionnelle* » ;
- « *la part des personnes en recherche d'emploi peu ou faiblement qualifiées (sans diplôme ou titulaire d'un diplôme de niveau IV et*

inférieur) bénéficiaires d'au moins une action de formation professionnelle », décomposé en quatre sous-indicateurs en fonction de fourchettes d'âges (moyenne, moins de 26 ans, entre 26 et 45 ans, plus de 45 ans).

Les indicateurs sont tous renseignés à titre prévisionnel pour les années 2018 et 2019 et pourvus de valeurs-cibles pour 2020.

Tableau n° 15 : Coût consolidé du PIC (2018-2019)

	Consommation AE(en €) avec REJB			Consommation CP (en €)			Restes à payer CP (en €)
	2018	2019	Total	2018	2019	Total	
P102							
Garantie-jeunes*	482 188 273	524 396 726	1 006 584 999	464 078 666	578 131 096	1 042 209 762	- 35 624 763
Appels à projets		59 365 702	59 365 702		30 384 624	30 384 624	28 981 078
dont repérage et mobilisation des invisibles pour prévenir l'éloignement durable de certains jeunes du marché du travail		59 365 702	59 365 702		30 384 624	30 384 624	28 981 078
Allocation PACEA		40 349 463	40 349 463		40 349 463	40 349 463	0
Rémunération de fin de formation (R2F)		30 273 808	30 273 808		30 273 808	30 273 808	0
EPIDE		17 943 028	17 943 028		0	0	17 943 028
Ecoles de la deuxième chance (E2C) 2019		1 894 230	1 894 230		1 894 230	1 894 230	0
Sous-total	482 188 273	674 222 957	1 156 411 230	464 078 666	681 033 221	1 145 111 887	11 299 343
P103							
Conventions d'amorçage 2018**	566 623 363	3 187 800	569 811 163	294 237 344	259 486 567	553 723 911	16 087 252
PRIC 2019-2022		1 253 280 824	1 253 280 824		596 806 777	596 806 777	656 474 047
Insertion par l'activité économique (Formations)	19 999 067	59 680 630	79 679 697	9 999 534	31 965 155	41 964 689	37 715 009
Start-up d'Etat (Dinsic)	500 000	2 199 723	2 699 723	0	1 870 329	1 870 329	829 394
GIF PIX	1 000 000	3 430 000	4 430 000	1 000 000	3 087 000	4 087 000	343 000
Cléa		15 000 000	15 000 000		6 000 000	6 000 000	9 000 000
CSP		45 000 000	45 000 000		18 000 000	18 000 000	27 000 000
Formation des demandeurs d'emplois sortant d'un Parcours emploi-compétence		9 000 000	9 000 000		2 250 000	2 250 000	6 750 000
POEI		42 000 000	42 000 000		16 800 000	16 800 000	25 200 000
Valoriser son image professionnelle	13 720 000	54 880 000	68 600 000	5 488 000	21 952 000	27 440 000	41 160 000
Ecoles de la deuxième chance (E2C) 2018	165 000		165 000	165 000		165 000	40 000
Grande Ecole du Numérique	250 000	200 000	450 000	200 000	210 000	410 000	40 000
Accélérateurs Entrepreneurial BPI		15 000 000	15 000 000		7 500 000	7 500 000	7 500 000
FNPSL et Agence Nouvelle		130 000	130 000		20 000	20 000	110 000
GEIQ**	2 329 643	2 991 694	5 321 337	1 932 927	2 628 946	4 561 873	759 463
Worldskills		1 600 317	1 600 317		960 190	960 190	640 127
Formation dans les entreprises adaptés		50 000 000	50 000 000		10 000 000	10 000 000	40 000 000
SI-CPF	1 359 000	21 630 359	22 989 359	1 359 000	21 630 359	22 989 359	0
EMLE		8 300 000	8 300 000		2 900 000	2 900 000	5 400 000
Prépa/Compétences	40 000 000	18 890 000	58 890 000	12 000 000	35 698 000	47 698 000	11 192 000
Appels à projets	179 046 087	772 463 177	951 509 264	66 793 696	595 360 276	662 153 972	289 355 292
dont soutien aux démarches prospectives compétences à destination des branches professionnelles	5 467 536	2 863 177	8 330 713	1 943 814	1 437 289	3 381 103	4 949 610
dont AAP Réfugiés / ministère de l'intérieur	628 551		628 551	628 551		628 551	0
dont HOPE	4 200 000	14 100 000	18 300 000	1 680 000	6 468 744	8 148 744	10 151 256
dont POEC	92 000 000	370 500 000	462 500 000	43 841 331	184 739 358	228 580 689	233 919 317
dont 10 Kvert : 10 000 formations aux emplois verts et verdissants et 10 KNUM : 10 000 formations au numérique	76 750 000	0	76 750 000	18 700 000	17 714 885	36 414 885	40 335 115
dont 100 % inclusion		150 000 000	150 000 000		150 000 000	150 000 000	0
dont Intégration professionnelle des réfugiés		35 000 000	35 000 000		35 000 000	35 000 000	0
dont Prépa-apprentissage pour mieux préparer l'entrée des jeunes en apprentissage		200 000 000	200 000 000		200 000 000	200 000 000	0
Sous-total	824 992 160	2 378 864 525	3 203 856 684	393 175 501	1 635 125 600	2 028 301 101	1 175 555 584
P155****							
Systèmes d'information	360 000	7 908 442	8 268 442		2 708 355	2 708 355	5 560 088
Communication		6 808 918	6 808 918		3 631 581	3 631 581	3 177 338
Prestations		166 210	166 210		0	0	166 210
Etudes et évaluations		2 567 237	2 567 237		739 192	739 192	1 828 045
Personnel		0	0		758 848	758 848	- 758 848
Sous-total	360 000	17 450 808	17 810 808	0	7 837 975	7 837 975	9 972 832
Total Mission Travail et emploi*****	1 307 540 433	3 070 538 290	4 378 078 722	857 254 167	2 323 996 796	3 181 250 963	1 196 827 759

Source : Cour des comptes d'après les réponses au questionnaire envoyé à l'administration

3.6 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

Le schéma suivant présente les moyens consacrés par l'État aux politiques publiques dans le champ emploi et formation professionnelle, en compléments des crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*.

Schéma n° 1 : Les moyens de la politique publique Travail et emploi
(base : maquette budgétaire 2019)



Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires

Les ressources budgétaires, fiscales et extrabudgétaires de la mission sont passées de 21 011 M€ en 2015 à 23 812 M€ en 2019, soit une augmentation de + 13 %. La part des dépenses fiscales est assez variable, comprise entre 31 % (en 2017) et 42 % (en 2015) des ressources totales. La part des dépenses extrabudgétaires reste marginale.

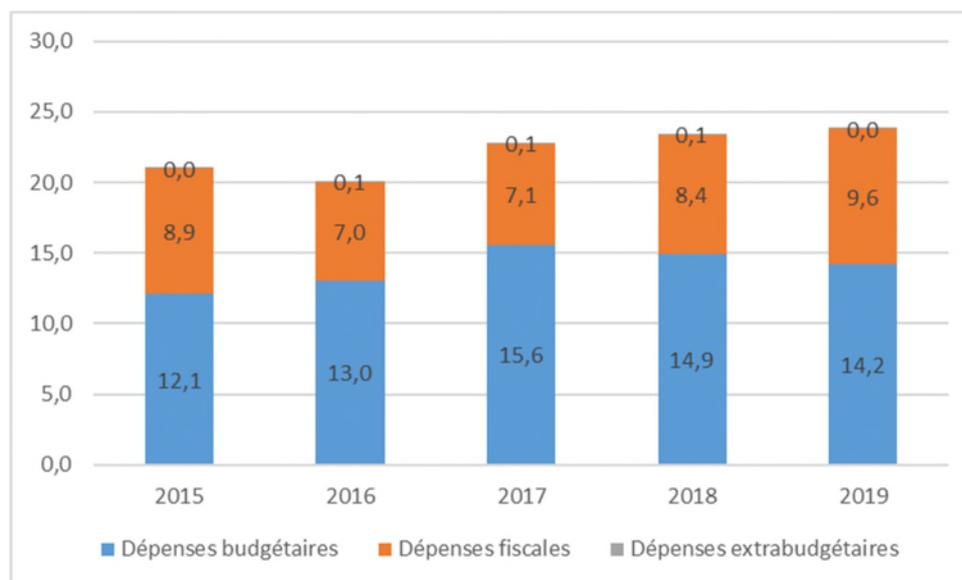
On constate plusieurs effets de périmètre budgétaire au cours des dernières années :

- pour les dépenses fiscales, la forte diminution observée en 2016 est liée à l'extinction de la prime pour l'emploi en faveur des contribuables

modestes déclarant des revenus d'activité, qui a été remplacée par la prime d'activité à compter du 1^{er} janvier 2016. La forte augmentation des dépenses fiscales depuis 2017 (+ 35 % entre 2017 et 2019) est liée à la généralisation du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile et à la création d'une nouvelle dépense fiscale en 2019 dans le cadre de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales ;

- pour les dépenses budgétaires, la forte augmentation constatée en 2017 (+ 20 %) traduit l'impact du plan d'urgence pour l'emploi (+ 1 332 M€) et la budgétisation de nouvelles compensations d'exonération de cotisations sociales au titre des aides à domicile (1 547 M€).

Graphique n° 15 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2015-2019 (Md€)



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Annexe n° 1 : Listes des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants, rapport public annuel, février 2020.

L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp) : une refondation nécessaire sur tous les plans, référé à la ministre du travail, octobre 2019.

La gestion des crédits du fonds social européen : des dysfonctionnements à corriger et des progrès à conforter en matière de performance, référé au Premier ministre, juin 2019.

Les fins de carrière: un risque de précarité pour les seniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité, référé au Premier ministre, juillet 2019.

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et les relations avec le réseau des ARACT, référé à la ministre du travail, mai 2019.

Le bilan du transfert aux régions de la gestion des FESI, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2019.

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une réforme impérative, rapport public annuel, février 2019.

La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions, rapport public annuel, février 2019.

L'insertion des chômeurs par l'activité économique, une politique à conforter, rapport public thématique, janvier 2019.

Assurance chômage: droits rechargeables et activité réduite, référé au Premier ministre, décembre 2018.

La formation des demandeurs d'emploi, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle de l'Assemblée nationale, mai 2018.

La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle, rapport public annuel, février 2018.

L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides, rapport public thématique, septembre 2016.

Le contrat de génération : les raisons d'un échec, rapport public annuel, février 2016.

Le fonds de solidarité : un opérateur de l'État à supprimer, rapport public annuel, février 2016.

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses pour les dispositifs d'insertion (contrats aidés, aides à l'insertion par l'activité économique), les allocations et les compensations d'exonérations de cotisations sociales.	La DB et la DGEFP rappellent que les prévisions sont arrêtées au moment de la préparation du projet de loi de finances et qu'elles ne sont plus modifiées, sauf amendement associé à une évolution du cadre législatif, jusqu'à l'adoption de la loi de finances. Des prévisions actualisées de compensation d'exonérations de cotisations sociales peuvent être prises en compte en cours d'exercice dans le projet de loi de finances rectificatives.	Proposition de reformulation de la recommandation, en visant la LFR	Refus de mise en œuvre
2	Notifier chaque année aux opérateurs chargés de la mise en œuvre de dispositifs financés par l'État des enveloppes financières	Un système de blocage trimestriel des prescriptions de parcours emploi compétences (PEC) une fois les contingents programmés atteints a été mis en œuvre dans le système d'information de Pôle emploi. Il a été activé à plusieurs reprises et dans plusieurs régions en 2019. Des travaux sont en cours pour développer d'ici septembre		En cours de mise en œuvre

	devant être respectées en engagement et en paiement, tout en mettant en place un blocage empêchant la signature de nouveaux contrats ou l'octroi de nouvelles aides lorsque cette enveloppe est atteinte.	2020 le même dispositif dans le système d'information des missions locales.		
3	Gérer en compte de tiers les crédits du FEM dont le bénéficiaire final n'est pas l'État.	Dans sa réponse, la DB indique que la recommandation fait l'objet d'une instruction en vue d'une mise en œuvre le plus tôt par les services de la DGFIP.	Proposition de reformulation avec d'intégrer l'enjeu de traçabilité des rattachements de fonds de concours	Pas mise en œuvre
4	Prendre en compte dans le cadre de la future renégociation de la convention tripartite liant Pôle emploi, l'État et l'UNEDIC, la possibilité d'appliquer à la SCSP	La SCSP versée en 2019 à Pôle emploi a fait l'objet d'une mise en réserve. Par ailleurs, la nouvelle convention tripartite 2019-2022 a substitué la mention « <i>sous réserve de la disponibilité des crédits votés en lois de finances</i> » à « <i>L'État assure à Pôle emploi une subvention effectivement disponible d'un montant de...</i> ».		Totalement mise en œuvre

	versée à Pôle emploi des mesures de régulation budgétaire comme pour tout autre opérateur			
5	Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales.	Deux mesures ont été prises au cours de l'exercice 2019 : la remise à jour des fiches explicatives des prévisions transmises par l'Acoss, en concertation avec la DSS, et le recrutement par la DGEFP d'un chargé de mission dont le rôle est de contre-expertiser les prévisions transmises. La DGEFP souligne qu'elle reste tributaire de la disponibilité, de l'exhaustivité, de la qualité et de la fiabilité des données transmises par l'Acoss et la DSS.	Déploiement du plan d'action à moyen terme	En cours de mise en œuvre
6	Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne.	La DGEFP indique qu'elle ne dispose pas des ressources suffisantes pour mener ce travail. L'évaluation réalisée en 2018 par l'IGF, à laquelle la DB fait référence dans sa réponse, n'a pas porté sur l'impact du crédit d'impôt pour les services à la personne mais sur sa contemporanéité dans la perspective du passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.		Pas de mise en œuvre

7	Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales rattachées à la mission et les assortir d'indicateurs de performance.	<p>La DGEFP ne dispose pas des ressources suffisantes pour développer une expertise sur les dépenses fiscales.</p> <p>Le rattachement des dépenses fiscales aux différentes missions budgétaires et la clarification de leurs objectifs relèvent de la compétence de la direction de la Législation fiscale.</p>		Pas de mise en œuvre
8	Présenter dans les documents budgétaires (PAP et RAP), de manière consolidée, les actions financées par le PIC (dépenses d'intervention, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement), les financements mobilisés (crédits budgétaires de la mission Travail et emploi, fonds de concours rattachés, financements européens...) ainsi que les mouvements de crédits intervenus	Des éléments de présentation consolidée ont été ajoutés dans le PAP 2020 de la mission <i>Travail et emploi</i> . Toutefois, les efforts d'enrichissement de l'information dans les documents budgétaires ne répondent pas complètement à la recommandation, dans la mesure où les tableaux n'indiquent pas le montant cumulé des crédits consommés depuis la mise en œuvre du PIC en 2018, ni le détail des dépenses prévisionnelles entre les différentes actions (appels à projets, pactes régionaux d'investissement dans les compétences, dépenses supports telles que l'animation, l'évaluation ou les systèmes d'information). Le jaune budgétaire <i>Grand Plan d'investissement</i> n'apporte pas plus de précision.		Mise en œuvre incomplète

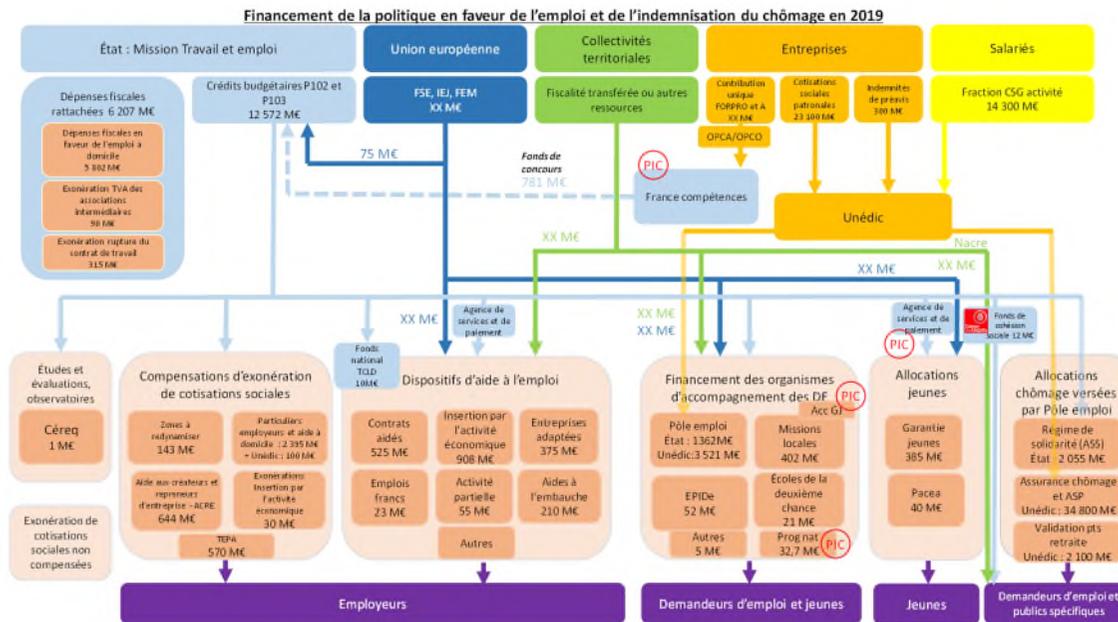
	entre les programmes sur la durée d'exécution du plan (2018-2022).			
9	Revoir la maquette de performance du programme 103 afin que l'ensemble des indicateurs puissent être renseignés au moins sur la base d'estimations provisoires	Le taux de complétude des indicateurs de performance du programme 103 s'est amélioré, passant de 55,6 à 63,6 %. La DGEFP a supprimé deux indicateurs ne pouvant pas être renseignés ³⁶ et est en mesure de renseigner à nouveau le taux d'appropriation de la revitalisation par les entreprises, dont les résultats étaient indisponibles depuis 2016. Par ailleurs, la DGEFP travaille à la fiabilisation du taux de satisfaction des entreprises bénéficiaires d'actions mises en œuvre dans le cadre d'un accord ADEC.		Mise en œuvre incomplète

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

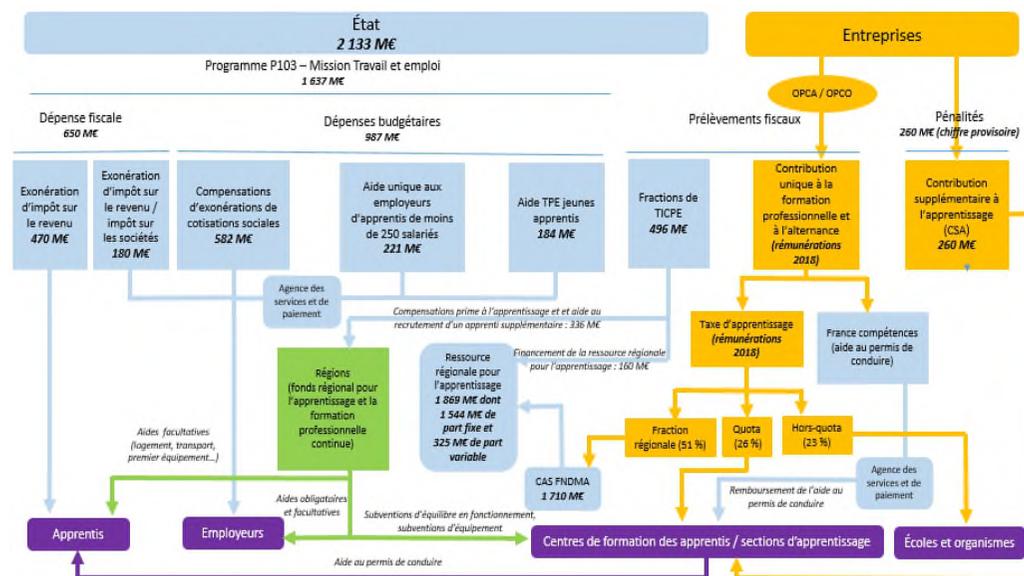
** *recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*

³⁶ « Part des embauches en CDI par rapport aux jeunes embauchés » et « Taux de satisfaction des entreprises ayant embauché au moins un salarié titulaire d'un titre professionnel du ministère en charge de l'emploi »

Annexe n° 3 : Schéma de financement de la politique de l'emploi et d'indemnisation du chômage

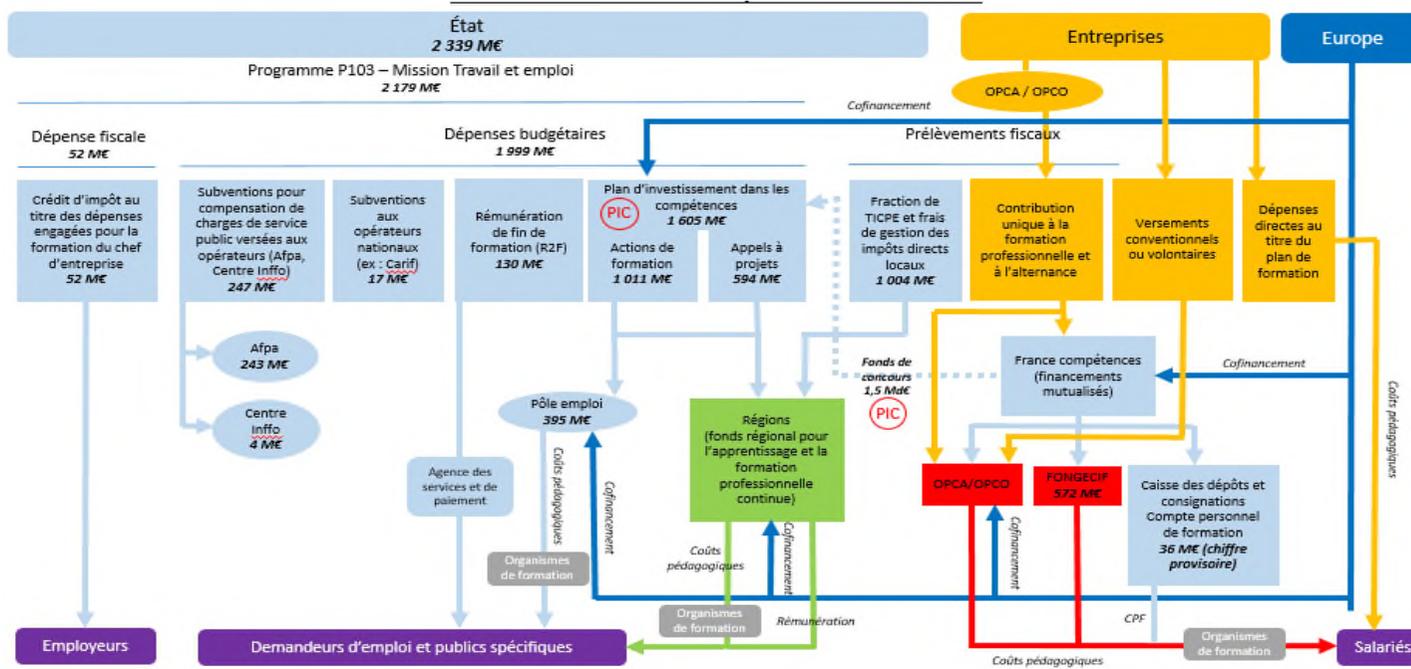


Annexe n° 4 : Schéma de financement de la politique d'apprentissage³⁷



³⁷ Si l'aide unique versée par l'État aux employeurs d'apprentis s'est substitué à compter du 1^{er} janvier 2019 à quatre autres aides financières (crédit d'impôt, prime à l'apprentissage et aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire financées par les régions, aide versée par l'État aux TPE recrutant de jeunes apprentis), des paiements sont intervenus en cours d'exercice pour solder les anciens dispositifs. C'est la raison pour laquelle ils figurent dans le schéma.

Annexe n° 5 : Schéma de financement de la politique de la formation professionnelle



Annexe n° 6 : Évolution 2014-2019 de l'insertion par l'activité économique

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	LFI	réalisé
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)							
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des exonérations de charges sociales	s.o	s.o	s.o	103,2	126,5	19,0	18,4
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	145,6	552,4	530,9	621,8	624,2	639,2	634,4
Nombre d'ETP conventionnés	n.c	28 829	29 472	30 040	29 574	30 350	31 208
Montant socle de l'aide au poste*	n.c	n.c	19 474	19 655	19 897	20 199	20 199
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie	23%	21%	21%	26%	n.d.	28%	n.d
Associations intermédiaires (AI)							
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des exonérations de charges sociales	s.o	s.o	s.o	68,0	87,8	0,0	0,0
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	17,4	27,4	20,2	23,9	23,9	30,0	24,7
Nombre d'ETP conventionnés	n.c	16 879	16 747	16 802	17 016	21 100	17 567
Montant socle de l'aide au poste*	n.c	1 323	1 319	1 331	1 347	1 367	1 367
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie	26%	35%	47%	47%	n.d.	38%	n.d
Entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)							
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	174,8	200,7	182,6	187,4	232,5	203,7	216,2
Nombre d'ETP conventionnés dans les EI	n.c	12 860	13 355	13 602	13 999	14 350	15 168
Montant socle de l'aide au poste* dans les EI	n.c	10 175	10 143	10 327	10 363	10 520	10 520
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie pour les EI	26%	27%	31%	33%	n.d.	39%	n.d
Nombre d'ETP conventionnés dans les ETTI	n.c	8 538	9 052	9 228	10 037	10 200	11 043
Montant socle de l'aide au poste* dans les ETTI	n.c	4 324	4 311	4 351	4 405	4 472	4 472
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie pour les ETTI	39%	37%	48%	49%	n.d.	47%	n.d
Mise en œuvre de l'insertion par l'activité économique à Mayotte							
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	s.o	s.o	s.o	0,7	0,0	0,0	0,0
Fond départemental pour l'insertion (FDI)							
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€)	16,6	22,8	19,7	13,8	18,6	16,9	25,1
Exonération de charges sociales pour les structures agréées au titre de l'aide sociale							
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€)	11,5	12,4	12,3	12,0	12,1	12,0	11,7
Total							
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€)	365,9	815,7	765,7	1 018,8	1 113,5	920,8	918,9
Nombre d'ETP conventionnés	n.c	67 106	68 626	69 672	70 626	76 000	74 986

* Le coût budgétaire diffère compte-tenu de la modulation des aides aux postes (de +0% à +10% du socle) et des modalités de versement à l'ASP.

Source : DGEFP

Annexe n° 7 : Évolution 2009-2019 du montant des dépenses fiscales

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
P102											
110227	3 936	3 610	3 105	2 900	2 460	2 234	2 129	37			
720106	70	80	60	60	63	77	83	84	86	90	90
120306	2	2	1	1	2	2	1	2	1	1	
120207	5	2	1	1	1	1	1	1	1	2	
130212	3	1	2								
110237	4										
Total P102	4 020	3 695	3 169	2 962	2 526	2 314	2 214	124	88	93	90
P103											
110246	1 682	1 785	1 900	2 000	2 035	1 990	1 986	2 017	2 060	4 725	4 945
120136	1 290	1 390	1 520	1 680	1 215						
110214	1 248	1 250	1 270	1 380	1 485	1 550	1 540	1 490	1 444		
720107	600	700	600	570	565	415	550	572	553	550	490
210311	440	430	460	490	545	472	278	231	211	198	180
120109	255	265	275	305	335	350	340	440	450	465	470
730214	110	100	210	200	195	163	184	202	223	246	249
210315	20	24	28	32	36	39	45	51	50	52	52
120138	20	20	200	220	255	260	275	289	340	300	315
320115	10	10	10	10	45	40	40	40	40	20	20

720108	Exonération des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans	2	2	2	6	10	10	40	60	70	70	70
120135	Exonération des indemnités de départ volontaire versées aux salariés dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	e	1	1								
120507	Etalement sur quatre ans de l'imposition du montant des droits transférés d'un compte épargne-temps vers un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) ou d'un plan d'épargne entreprise investi en titres de l'entreprise ou assimilés et de la fraction imposable des indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite	e	e	e								
120211	Exonération de la prime exceptionnelle de 500 euros versée aux travailleurs privés d'emploi		e	e								
120129	Exonération de l'aide financière versée par l'Etat aux créateurs ou repreneurs d'entreprises (art. L. 5141-2 du code du travail)	e	e	e	e	6	7	6	4	3	e	e
110233	Réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise	e	e	1	e	e	e	e				
120134	Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne	20	20	70	40	45	50	30	31	35	28	28
120115	Exonération des indemnités de départ en retraite ou en préretraite	50	50									
110235	Crédit d'impôt en faveur des jeunes de moins de vingt-six ans s'orientant vers un emploi qui connaît des difficultés de recrutement	26										
120146	Exonération de l'impôt sur le revenu dans une limite annuelle égale à 5 000 € des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1er janvier 2019											1 030
	Total P103	5 773	6 047	6 547	6 933	6 772	5 346	5 314	5 427	5 479	6 654	7 849
P111												
730207	Taux de 10% pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5% pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA	860	980	840	675	830	768	770	880	938	909	937
120111	Exonération de la participation des employeurs au financement des titres restaurant	200	220	250	290	315	345	360	360	374	390	400
110202	Crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et aux associations professionnelles nationales de militaires	123	125	130	134	149	151	152	154	152	152	152
120113	Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	60	100	100	100	100	100	130	135	135	145	145
120116	Exonération des gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du Travail	5	5	5	5	5	5	10	10	10	10	10
300109	Exonération des syndicats professionnels et de leurs unions pour leurs activités portant sur l'étude et la défense des droits et des intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e
210320	Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement	e	85	100	33	34	29	19	12	12	5	e
120308	Déduction des sommes issues d'un compte épargne-temps et affectées par le salarié, dans la limite de 10 jours par an, à un régime de retraite supplémentaire	e	e									
	Total P111	1 248	1 515	1 425	1 237	1 433	1 398	1 441	1 551	1 621	1 606	1 644
	Total mission	11 041	11 257	11 141	11 132	10 731	9 058	8 969	7 102	7 188	8 353	9 583