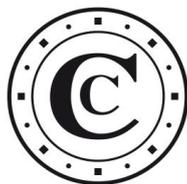


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « Travail et emploi »

Avril 2024

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - UNE PROGRAMMATION INITIALE RENDUE DAVANTAGE SOUTENABLE.....	13
A - Une programmation en très forte hausse par rapport à 2022, notamment en raison de mesures de périmètre	13
B - Une budgétisation mieux calibrée, mais pas encore entièrement à la hauteur des besoins	16
C - Une nouvelle nomenclature budgétaire bienvenue.....	17
D - Des reports à un niveau toujours élevé	19
II - UNE GESTION QUI DEMEURE COMPLEXE.....	23
A - Une structure de financement moins altérée en gestion que les années précédentes	23
B - Des outils de régulations budgétaires efficaces.....	25
C - Une sous-consommation en fin de gestion principalement due au plan d'investissement dans les compétences.....	26
III - UNE DÉPENSE MAÎTRISÉE À UN NIVEAU ÉLEVÉ	27
A - Un niveau de dépense élevé malgré un contexte économique favorable	27
B - Une trajectoire budgétaire moins contrainte	30
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	35
A - Des dépenses d'intervention maintenues à un niveau élevé	35
B - Les autres dépenses	41
C - Les indicateurs du programme 102	41
II - PROGRAMME 103.....	42
A - Des dépenses d'intervention à nouveau en forte augmentation	42
B - Les indicateurs du programme 103	46
III - PROGRAMME 111	46
IV - PROGRAMME 155	49
A - La stabilisation des effectifs traduit l'achèvement progressif de la réforme de l'organisation territoriale de l'État	49
B - Une exécution marquée par une tension sur les dépenses de personnel	51
C - Les autres dépenses de fonctionnement à nouveau caractérisées par l'augmentation des dépenses liées aux systèmes d'information.....	52
CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE	55
I - DES DÉPENSES FISCALES NON ÉVALUÉES AU MONTANT EN PROGRESSION CONSTANTE	55
A - Un nombre toujours élevé de dépenses fiscales, principalement rattachées au programme 103	55
B - Un coût au dynamisme particulièrement élevé et concentré sur le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile.....	57
C - Un plan d'action en matière d'évaluation à réorienter vers les dépenses les plus coûteuses	58
D - Une carence dans la nécessaire fixation d'objectifs pour les principales dépenses	59
II - LES OPÉRATEURS DE LA MISSION : UN COÛT IMPORTANT QUI CONTINUE D'AUGMENTER	61
A - Pôle emploi : un poids budgétaire en croissance avant même la création du nouvel opérateur France travail.....	62

B - France compétences : un déficit structurel persistant.....	66
C - L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) :	
une dérive budgétaire qui s'accroît.....	73
D - Les autres opérateurs rattachés à la mission	75
III - LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DES JEUNES	
SUR LA MISSION <i>TRAVAIL ET EMPLOI</i> CONCENTRÉES SUR L'APPRENTISSAGE .	77
A - Programme 102.....	77
B - Programme 103.....	82
ANNEXES.....	85

Synthèse

Comme l'année dernière, il convient de se référer aussi à la note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits de la mission *Plan de relance* (programme 364 *Cohésion*) pour comprendre l'exécution de l'ensemble des crédits gérés par le ministère chargé du travail. La mission *Plan d'urgence*, intégrant l'ancien programme 356, qui contenait des crédits liés au ministère du travail, de la santé et des solidarités, a été supprimée en 2022.

Une programmation initiale davantage soutenable que les années passées, mais des crédits supplémentaires nécessaires en fin de gestion pour financer l'apprentissage

La mission *Travail et emploi* comprend quatre programmes, pour un total de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2023 de 20 289 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 20 877 M€ en crédits de paiement (CP), en hausse de 28,4 % en AE et 43 % en CP par rapport à la LFI 2022. Ce sont essentiellement des crédits d'intervention. Dix-neuf dépenses fiscales restent rattachées à la mission, pour un montant global estimé de 9,9 Md€, soit 47,5 % des dépenses budgétaires anticipées par la LFI.

La LFI rend bien compte du montant total de crédits disponibles en gestion susceptible d'être anticipé, malgré une loi de finances rectificative de fin de gestion nécessaire pour financer les engagements sur les dépenses d'apprentissage, et près de 2,1 Md€ en CP de reports, transferts et concours entrants. Ces ressources supplémentaires sont issues de reports de l'exercice 2022 de crédits du plan de relance et du basculement du financement des dépenses d'apprentissage du programme 364 de la mission *Plan de relance* au programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*.

Les dépenses exécutées en 2023 se sont élevées à 21 504 M€ en AE et 20 940 M€ en CP, soit respectivement + 6 % et + 0,3 % par rapport à la LFI, un décalage bien inférieur à celui constaté l'an passé (+ 57 % en AE et + 42 % en CP entre la LFI et l'exécution 2022). L'exécution est proche de celle de l'année précédente. Elle a été marquée en fin de gestion par la réforme des modalités de facturation des dispositifs d'aide à l'emploi à l'Agence de services et de paiement (ASP), au rythme de leurs décaissements réels, qui a permis une réduction de la trésorerie de l'opérateur, passant de près d'1 Md€ en 2022 à 250 M€ en 2023. La mise en œuvre de cette recommandation faite par la Cour en 2022 a donc permis une économie de 750 M€ pour le budget de l'Etat.

Le coût brut de l'alternance pour la seule mission *Travail et emploi* devrait s'approcher des 7,5 Md€, en y incluant les dernières dépenses sur le programme 364 (436 M€). Ce niveau est plus faible qu'en 2022, du fait notamment de la réduction du soutien financier à l'opérateur France compétences, passant de 4 Md€ en 2022 à 1,6 Md€ ; cette réduction a été rendue possible grâce à l'évolution du financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC) et au ralentissement des nouvelles entrées en contrats d'apprentissage. L'opérateur France compétences reste cependant en déficit structurel et continue à financer ses besoins de trésorerie par un endettement à hauteur de 2 Md€. Le coût de l'apprentissage progresse en tendance et de façon structurelle et est anticipé à un niveau d'exécution de 8,4 Md€ en 2024. La Cour recommande donc un renforcement du suivi du coût des dispositifs relatifs à l'apprentissage, à

travers une présentation dans les projets annuels de performance des prochaines années. Par ailleurs, la Cour rappelle, à nouveau, la nécessité de mieux maîtriser les dépenses d'apprentissage en ciblant davantage l'effort public sur les jeunes les plus éloignés du marché du travail et d'en clarifier les modalités de financement à moyen terme, plutôt que de recourir à des expédients.

La fin possible du plan d'investissement dans les compétences devrait permettre une meilleure maîtrise de l'exécution budgétaire

Pour l'exercice 2023, les crédits non consommés du plan d'investissement dans les compétences (PIC) sont en baisse par rapport à l'année 2022, mais à un niveau qui reste élevé (1,1 Md€, concentrés sur le programme 103). Il s'agit de crédits non pilotables, dont 742 M€ de CP non consommés à fin 2023 proviennent du fonds de concours de France compétences pour le financement du PIC.

Si ce niveau de crédits non consommés reste inférieur à celui atteint l'an passé (1 831 M€ de CP fin 2022), l'enjeu du report des crédits du PIC demeure au regard des niveaux de crédits non consommés qui restent élevés. La prolongation des pactes régionaux d'investissement dans les compétences en 2024 et leur ciblage plus strict sur les publics les plus éloignés du marché du travail devraient permettre de continuer à consommer les crédits reportés, sans toutefois donner ni visibilité à l'extinction des AE, ni borne temporelle claire à un dispositif qui devait être temporaire.

Si le plan d'investissement dans les compétences devait s'éteindre en 2024, il est essentiel de remettre à plat le montant et les modalités de contribution de France compétences au financement de la formation des demandeurs d'emploi. Le décret n° 2023-535 du 28 juin 2023 relatif à la dotation annuelle versée par France compétences vient répondre en partie à cet enjeu : conformément à une recommandation de la Cour lors de son analyse de l'exécution budgétaire 2022, les montant des versements au fonds de concours rattaché à la mission *Travail et emploi* sont maintenant déterminés librement par le conseil d'administration de France compétences, ce qui n'était pas le cas auparavant. Un premier versement à l'opérateur de 230 M€ a permis de desserrer, modérément, la contrainte financière pesant sur lui.

Les dépenses de la mission atteignent un point haut historique, malgré un contexte économique favorable

Les montants d'AE et CP exécutés en 2023 confirment la tendance haussière des dernières années. Ils reflètent un « soclage » des dépenses à un niveau proche de celui qui devait répondre uniquement aux conséquences sur le marché de l'emploi de la crise sanitaire de 2020. Si la dépense liée à l'apprentissage est en l'exemple déjà mentionné, le niveau très élevé des dépenses fiscales l'est tout autant : 9,9 Md€ sont prévus pour l'année 2023, soit une hausse de 5 % par rapport à 2022. Ce haut niveau de dépenses résulte également de la pérennisation de dépenses liées à des plans dits « de crise », comme le plan « *1 jeune, 1 solution* », dont la fin a été suivie par le lancement du contrat d'engagement jeune qui pérennise et amplifie les dispositifs d'accompagnement intensif des jeunes fortement soutenus pendant la crise.

Dans ce cadre, le suivi des crédits des opérateurs demeure particulièrement stratégique. La hausse importante de 12 % de la subvention pour charges de service public à Pôle emploi et les difficultés structurelles de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) obligent à repenser à la fois les conditions de l'équilibre financier de ces opérateurs, la complémentarité des dispositifs et des moyens avec l'ensemble des plans et financements engagés et l'efficacité de la dépense supplémentaire accordée pour le financement de missions nouvelles.

Récapitulatif des recommandations

1. (*Nouvelle recommandation*) : Intégrer dans les documents budgétaires au stade du projet de loi de finances l'ensemble des éléments permettant de suivre chaque année la trajectoire pluriannuelle des dépenses totales en faveur de l'apprentissage et prendre toutes les mesures assurant leur soutenabilité dès la loi de finances initiale (*DB, DGEFP*)
2. (*Recommandation reformulée*) : Améliorer les prévisions budgétaires en matière de compensation d'exonérations de charges sociales (*DB, DGEFP, DSS*)
3. (*Recommandation reformulée*) : Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales en matière de services à la personne et d'heures supplémentaires et les assortir d'indicateurs de performance (*DB, DGEFP, DGE, DLF*)

Introduction

La mission *Travail et emploi* comprend quatre programmes, pour un total de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2023 de 20 289 M€ en AE et 20 877 M€ en CP, qui sont essentiellement des crédits d'intervention. Dix-neuf dépenses fiscales sont rattachées à la mission, pour un montant global estimé de 9,9 Md€, soit 47,5 % des dépenses budgétaires anticipées par la LFI.

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est le responsable des programmes 102 et 103, qui représentent 96 % des crédits de la mission. Le programme 102 - *Accès et retour à l'emploi* (7 640,41 M€ en AE et 7 443 M€ en CP en LFI 2023) regroupe principalement les financements relatifs au chômage (indemnisation des demandeurs d'emploi, subvention pour charges de service public à Pôle emploi¹) et à plusieurs publics en difficulté d'insertion sur le marché du travail, que sont les jeunes, les personnes en situation de handicap ou très éloignées de l'emploi (insertion par l'activité économique, contrats aidés, entreprises adaptées, contrat d'engagement jeune, garantie jeunes, allocations Pacea² et financement des missions locales).

Le programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (11 888 M€ en AE et 12 642 M€ en CP en LFI) finance à titre principal la compensation auprès des organismes de sécurité sociale de diverses exonérations de cotisations sociales (en faveur de l'alternance et de l'aide à domicile) et l'action de l'État en matière de soutien à la formation professionnelle et à l'apprentissage (y compris *via* des subventions à France compétences, opérateur de financement du système de formation professionnelle, et une subvention pour charges de service public versée à l'Afpa³).

Le programme 111 - *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* (73,75 M€ en AE et 110,46 M€ en CP en LFI), de la responsabilité du directeur général du travail, 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.

Le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques publiques de l'emploi et du travail* (686,6 M€ en AE et 681 M€ en CP en LFI) est le programme support de la mission. Le responsable de programme est le directeur des finances, des achats et des services (DFAS) au sein du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS).

Une partie des crédits gérés par le ministère chargé du travail figure dans la mission *Plan de relance* (programme 364 *Cohésion*).

Contrairement aux années 2021 et 2022, la mission *Travail et emploi* a connu en 2023 une relative stabilité du montant de ses crédits exécutés au regard de la LFI, avec des crédits

¹ La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 prévoit la création de l'opérateur « France travail », reprenant et élargissant les missions de l'actuel Pôle emploi. Le présent document portant sur l'exercice 2023, il sera fait référence au nom de Pôle emploi dans cette analyse de l'exécution budgétaire.

² Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, créé par la loi du 8 août 2016 : parcours d'insertion professionnelle pour les jeunes de 16 à 25 ans suivis par les missions locales.

³ Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.

consommés s'élevant à 21 504,12 M€ en AE, soit une augmentation de 6 % par rapport à la LFI, et 20 940,1 M€ en CP, soit une hausse de 0,3 % par rapport aux crédits votés.

Dans ce cadre, l'exécution de la mission *Travail et emploi* a atteint en 2023 un niveau proche de celui atteint en 2022 (-3,3 Md€ en AE et -0,4 M€ en CP), mais en progression de + 17 % par rapport à 2021 et de + 41 % par rapport à 2020, alors que le contexte de l'emploi demeure favorable depuis le deuxième trimestre 2021. Entre le premier trimestre 2021 et le quatrième trimestre 2023, le taux de chômage au sens du BIT a baissé de 0,7 point, soit près de 170 000 chômeurs en moins, pour atteindre 7,3 %.

Dans ce contexte, et malgré une évolution légèrement à la hausse des chiffres du chômage au cours de l'année 2023, le maintien à un niveau élevé des moyens budgétaires et fiscaux rattachés à cette politique pose question (près de 21 Md€ de crédits budgétaires et plus de 9,9 Md€ de dépenses fiscales). Prévues pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, ces dépenses sont aujourd'hui stabilisées, sans perspective d'un ajustement à la baisse au regard du marché de l'emploi. D'autant que ce montant ne tient pas compte des ressources associées au régime d'assurance chômage et au système de financement de la formation professionnelle et de l'alternance.

Mission Travail et emploi

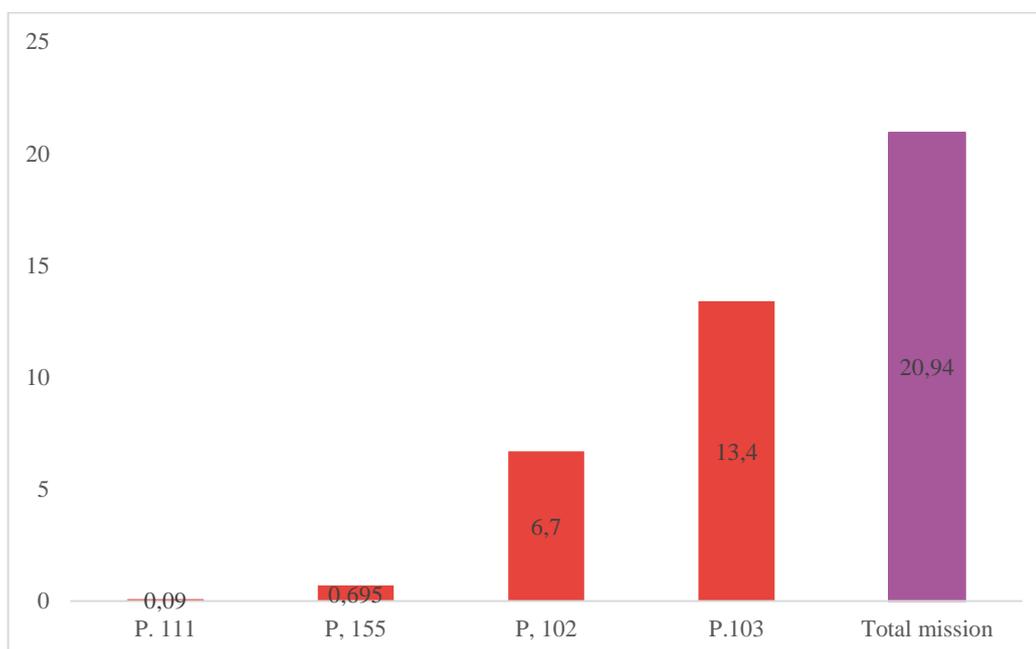
Programme 102 – Accès et retour à l'emploi

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

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

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

**Graphique n° 1 : mission *Travail et emploi* - exécution 2023
(CP, en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

Les crédits inscrits en LFI 2023 sur la mission *Travail et emploi* s'établissent à 20 289 M€ en AE (15 793 M€ en 2022 et 14 302 M€ en 2021) et 20 877 M€ en CP (14 643 M€ en 2022 et 13 543 M€ en 2021), en hausse significative de 42,6 % par rapport à la LFI 2022. Les dépenses exécutées en 2023 sur la mission s'élèvent à 21 504 M€ en AE et 20 940 M€ en CP, soit respectivement + 6 % et + 0,3 % par rapport à la LFI.

Le montant total des crédits ouverts sur la mission *Travail et emploi* en 2023 a été, contrairement à l'année précédente, proche de celui prévu par la LFI, grâce à une hausse significative des crédits votés en LFI par rapport à 2022 et des engagements supplémentaires conséquents sur les aides à l'apprentissage en loi de fin de gestion (LFG). La LFI a en partie pris acte des écarts importants entre la prévision budgétaire et l'exécution lors des deux derniers exercices (+ 57 % en AE et + 42 % en CP d'écart entre les montants ouverts et exécutés en 2022).

I - Une programmation initiale rendue davantage soutenable

A - Une programmation en très forte hausse par rapport à 2022, notamment en raison de mesures de périmètre

1 - Les mesures de périmètre et de dépenses

La LFI 2023 prévoit une hausse des crédits de 6 234 M€ en CP par rapport à la LFI 2022, portée essentiellement par le programme 103, avec la budgétisation de 3,12 Md€ sur les aides à l'apprentissage, en provenance en partie du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. Dans le détail, l'évolution des crédits ouverts d'une année sur l'autre s'explique d'abord par des mesures de périmètre et de transfert (3,7 Md€), des dépenses nouvelles principalement pérennes (2,4 Md€) et l'évolution tendancielle de la dépense (1,06 Md€). 777 M€ d'économies structurelles entre 2022 et 2023 sont par ailleurs identifiées en programmation initiale, essentiellement sur le programme 103, tout comme 1,8 M€ d'économies non reductibles.

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

en CP, en M€	LFI 2022	Mesures de périmètre et de transfert	Tendancier	Mesures nouvelles				LFI 2023
				Dépenses exceptionnelles	Nouvelles dépenses	Economies non reductibles	Economies structurelles	
T2 hors CAS pensions	409 068 662,00	-3 995 235,00	5 715 766,58		6 115 877,42			416 905 071,00
T2 CAS Pensions	161 097 649,00	-1 707 443,00	5 269 867,07		1 392 483,93			166 052 557,00
HT2	14 072 936 812,00	3 747 756 356,23	554 027 683,44	33 289 838,00	2 665 079 042,12	-1 791 079,00	-136 488 302,98	20 294 012 871,00
Indemnisation des demandeurs d'emploi	2 339 773 912,03		-491 951 712,41					1 847 822 199,62
Financement du service public de l'emploi	1 798 226 125,93		-32 916 740,27	11 531 656,09	149 000 000,00			1 925 841 041,76
Financement des organismes supports de la politique de l'emploi	73 300 000,00		3 700 000,00	4 700 000,00	8 780 000,00			90 480 000,00
Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés	498 347 874,74							447 741 383,76
Insertion par l'activité économique	1 299 781 244,00				37 426 334,11		-20 881 812,00	1 316 325 766,11
Exonérations liées à l'insertion par l'activité économique	14 924 897,34		408 179,37					15 333 076,71
Inclusion dans l'emploi des personnes en situation de handicap	429 610 000,00			15 000 000,00	22 405 949,02			467 015 949,02
Autres structures d'insertion dans l'emploi	32 759 010,23				12 176 920,82			44 935 931,05
Exonérations liées aux structures agréées	8 741 579,81		234 508,55					8 976 088,36
Dispositifs pour l'emploi des jeunes par le service public de l'emploi	1 170 894 034,84				20 207 878,98		-65 000 000,00	1 126 101 913,82
Structures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi	143 253 332,09			2 058 181,91	7 191 322,00			152 502 836,00
sous total 102	7 809 612 011,00	0,00	-520 525 764,75	33 289 838,00	257 188 404,94	0,00	-136 488 302,98	7 443 076 186,21
Dispositifs de soutien au déploiement de l'apprentissage	645 120,00		25 125 510,00					25 770 630,00
Aides à l'apprentissage	505 169 347,49	3 115 623 040,89					-319 815 546,82	3 300 976 841,56
Exonérations liées à l'apprentissage	940 512 276,54		445 920 140,19					1 386 432 416,73
Financement des contrats de professionnalisation dans le cadre d'une formation continue	64 000 000,00	232 158 947,34					-60 000 000,00	236 158 947,34
Formation des demandeurs d'emploi aux métiers recrutant sur le marché du travail	343 614 833,33		543 512 666,67		421 311 722,82		-101 100 000,00	1 207 339 222,82
Ligne PIC non nommée: parcours 16-18, prépa C, VSI, GIP ANLCI	81 590 089,24		21 353 772,76					102 943 862,00
Formation des demandeurs d'emploi aux compétences numériques	23 000 000,00		-14 720 000,00					8 280 000,00
Activité partielle	0,00	400 000 000,00						400 000 000,00
Préservation de l'emploi face aux mutations et difficultés économiques et sectorielles et accompagnement des licenciements	16 386 432,00						-5 881 932,00	10 504 500,00
Anticipation des besoins en compétences	53 047 870,08				451 807,44			53 499 677,52
Evaluation et certification des compétences	4 604 500,00		5 995 500,00					10 600 000,00
Formation des salariés	384 000 000,00				95 000 000,00		-154 000 000,00	325 000 000,00
Financement des structures de la formation professionnelle et de l'emploi	52 766 589,87		11 637 330,69		1 680 000 000,00			1 744 403 920,56
Actions pour lever les freins périphériques à l'emploi	0,00		43 570 000,00					43 570 000,00
Exonérations TEPA	597 143 662,47				198 955 106,92			796 098 769,39
Exonérations visant à favoriser le recrutement de demandeurs d'emplois de zones géographiques en difficulté	115 546 972,28		-26 110 396,16					89 436 576,12
Emplois francs	163 475 118,11		-7 407 990,11					156 067 128,00
Mesures d'accompagnement à la création d'entreprises	30 991 079,00					-1 791 079,00		29 200 000,00
Exonérations de soutien à la création d'entreprise	475 976 019,80		-3 102 967,13					472 873 052,67
Mesures pour favoriser le recrutement par des particuliers employeurs	2 232 454 845,80		10 749 881,28					2 243 204 727,08
sous total 103	6 084 924 756,00	3 747 781 988,23	1 056 523 448,20	0,00	2 395 718 637,18	-1 791 079,00	-640 797 478,82	12 642 360 271,79
programme 111	92 430 000,00		18 030 000,00					110 460 000,00
programme 155 (hors titre 2)	85 970 045,00	-25 632,00	0,00	0,00	12 172 000,00	0,00	0,00	98 116 413,00
Total mission	14 643 103 123,00	3 742 053 678,23	565 013 317,09	33 289 838,00	2 672 587 403,48	-1 791 079,00	-136 488 302,98	20 876 970 499,00
Total mission hors CAS	14 482 005 474,00	3 743 761 121,23	559 743 450,02	33 289 838,00	2 671 194 919,54	-1 791 079,00	-136 488 302,98	20 710 917 942,00

Source : Cour des comptes

Les mesures de périmètre et de transfert sont particulièrement importantes cette année, (3,7 Md€ contre - 192 M€ en 2022) intégralement concentrées sur le programme 103, et comprennent notamment :

- des aides à l'apprentissage : plus de 3,12 Md€ supplémentaires sur les aides exceptionnelles à l'apprentissage, provenant du programme 364 de la mission *Plan de relance* dont la présence sur ce programme ne se justifiait plus ; et 232 M€ sur les aides en faveur des contrats de professionnalisation dans le cadre de la formation continue, qui étaient aussi portées par le programme 364 ; le transfert a été opéré au cours de l'année 2022, pour le financement des aides en faveur des contrats signés après le 1^{er} juillet 2022 ;
- un montant de 400 M€ sur le financement de l'activité partielle, elle aussi financée en 2020 et 2021 sur les programmes 354 et 364, et rattachée en 2022 sur le programme 103.

Les mesures nouvelles pérennes (+ 2,67 Md€) portent notamment sur :

- sur le champ de la formation et de l'apprentissage, avec le financement renforcé de l'opérateur France compétences dès le stade de la loi de finances initiale (1,68 Md€). Pour rappel, l'année 2022 avait été marquée par deux ouvertures de crédits, dans deux lois de finances rectificatives, de 4 Md€ au total en faveur de l'opérateur, causant un déséquilibre important dans la programmation budgétaire 2022. Par ailleurs, les mesures nouvelles portent sur un soutien important aux Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (421,3 M€) et une prise en compte de la montée en charge des exonérations dites TEPA⁴ (198,9 M€) ;
- sur le champ du programme 102, une hausse significative de la subvention pour charges de service public à destination de Pôle emploi (149 M€) et un renforcement des dispositifs en soutien aux publics éloignés de l'emploi (37 M€ pour les dispositifs d'insertion dans l'activité économique ; 22 M€ en faveur des entreprises adaptées) ; ces hausses viennent financer et consolider une montée en charge observable depuis 2021 sur ces dispositifs.

Les mesures nouvelles exceptionnelles s'élèvent à 33,3 M€, en baisse par rapport à 2022 (119,3 M€) et couvrent uniquement le programme 102, avec :

- un renforcement des dispositifs relatifs aux entreprises adaptées (15 M€) lié au financement accru du fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées ;
- un soutien à la mobilité des demandeurs d'emploi à travers les dispositifs mis en place par Pôle Emploi à hauteur de 11,5 M€ ;
- une hausse du soutien à l'agence de services et de paiement (ASP) pour renforcer ses systèmes d'information (4,7 M€).

2 - L'évolution tendancielle

L'évolution tendancielle de la dépense, estimée cette année à + 536 M€ (après + 463 M€ en 2022 et + 306 M€ entre la LFI 2020 et la LFI 2021), reflète à la fois une décélération de la dépense sur le champ du programme 102 en raison de l'amélioration de la conjoncture économique, mais aussi un renforcement des dispositifs de relance pérennisés dans le temps sur le champ du programme 103.

S'agissant du programme 102, la baisse de la dépense liée à l'indemnisation des demandeurs d'emploi représente la quasi-totalité de la baisse du tendanciel sur ce programme (- 492 M€ contre - 520 M€ sur l'ensemble du programme). Cette dynamique baissière s'observe depuis plusieurs exercices. Les effets de l'allongement des durées d'indemnisation au titre des droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) étaient perceptibles en 2022 et le sont toujours pour 2023.

S'agissant du programme 103, l'évolution tendancielle reflète la volonté de renforcer les dispositifs de relance finalement pérennisés. Les exonérations liées à l'apprentissage voient leur coût progresser de 445,9 M€, soit une hausse de 47 % par rapport à la LFI 2022, passant de 940,5 M€ à 1,39 Md€. La dépense relative aux formations des demandeurs d'emploi aux métiers en tensions est aussi en nette progression sur son tendanciel de 543,5 M€, passant de 343,6 M€ à 1,21 Md€, en lien avec la montée en puissance des pactes régionaux.

⁴ Déduction forfaitaire patronale pour heures supplémentaires issue de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite TEPA).

L'évolution tendancielle des dépenses sur le programme 103 représente 17,4 % de la différence entre les crédits budgétisés entre la LFI 2022 et la LFI 2023, malgré une situation du marché de l'emploi nettement en amélioration et un niveau de chômage au plus bas. Les mesures déployées en 2020 et 2021 continuent de voir leur utilisation nettement progresser en 2022 en tendanciel. L'impact de ces dépenses sur la situation de l'emploi devra sans doute être davantage expertisée, notamment dans son ciblage et son efficacité budgétaire.

B - Une budgétisation mieux calibrée, mais pas encore entièrement à la hauteur des besoins

Dans son avis défavorable rendu le 22 février 2023, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès du ministère chargé du travail a identifié comme en 2022 plusieurs risques dans la programmation des crédits de la mission *Travail et emploi*.

S'agissant du programme 102, il relève une prévision d'exécution sur l'allocation de solidarité spécifique (ASS) de 27 M€ supérieure aux crédits disponibles, tout en précisant la tendance baissière et sensible à la conjoncture de ce dispositif. Il souligne que le risque identifié sur les emplois aidés au titre de la cohorte 2021 pourrait être atténué par un travail de gestion de trésorerie avec l'ASP.

S'agissant du programme 103, il réitère des remarques récurrentes :

- l'anticipation d'un dépassement des enveloppes ouvertes en LFI affectées aux compensations d'exonérations de charges sociales ;
- une prévision d'entrée en apprentissage réhaussée, couplée à une hausse du montant de l'aide versée en 2023.
- Le CBCM a donc émis un avis défavorable au regard principalement :
- d'un déséquilibre apparent de 2 700 M€ en AE et 730 M€ en CP ;
- des risques budgétaires sur les besoins supplémentaires de France compétences et de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

Malgré une budgétisation en hausse en loi de finances initiale, la Cour rejoint le CBCM dans son analyse : l'écart de - 2 476,23 M€ d'AE prévues en dépenses sur les aides à l'apprentissage et la prévision d'exécution dépassait de loin la marge d'erreur possible dans l'anticipation des besoins de financement de la mesure. Il ne pouvait apparaître que comme évident pour le responsable de programme qu'un besoin en AE supplémentaire serait sollicité au cours de l'année. De même s'agissant des CP, l'écart de 1 081 M€ entre les ressources prévues et la prévision d'exécution sur l'alternance était anticipable.

S'agissant de France compétences, et contrairement à l'année 2022, une subvention à France compétences de 1,68 Md€ en AE et en CP a été inscrite en loi de finances initiale. L'opérateur, en début d'exercice, anticipait un déficit prévisionnel de 2,1 Md€. L'hypothèse d'une sous-exécution en fin d'année, comme les années précédentes, qui permettrait d'atteindre l'équilibre sans ressource supplémentaire n'aurait pas dû conduire à laisser l'opérateur débiter l'année avec un besoin de financement aussi conséquent (cf. chapitre III – II – B. sur France compétences).

Enfin, la Cour rappelle l'occasion manquée de modérer les dépenses de soutien à l'emploi, alors que la conjoncture économique est demeurée favorable en 2023, en particulier sur la première partie de l'année. Au-delà du contexte de tensions prévisibles sur le programme

103 et les aides à l'apprentissage, il semble difficilement acceptable de : 1) décorrélérer entièrement la position dans le cycle et le montant des crédits de la mission *Travail et emploi* ; 2) faire croître la dépense sans s'interroger sur la couverture des populations concernées et les difficultés éventuellement rencontrées par les structures pour consommer la totalité des crédits (notamment dans le champ de l'insertion par l'activité économique) ou le public ciblé (jeunes bénéficiaires du soutien à l'apprentissage ou d'un accompagnement renforcé assorti d'une allocation).

Tableau n° 2 : ouverture des crédits sur le programme 103 en loi de finances de fin de gestion (LFG) 2023

	AE hors titre 2	AE titre 2	Autorisations d'engagement	CP hors titre 2	CP titre 2	Crédits de paiement
Crédits ouverts en loi de finances initiale	11 888 191 930		11 888 191 930	12 642 360 273		12 642 360 273
Modifications intervenues en gestion	1 104 699 203		1 104 699 203	1 809 735 366		1 809 735 366
Total des crédits ouverts	12 992 891 133		12 992 891 133	14 452 095 639		14 452 095 639
Modification proposée	1 251 834 219		1 251 834 219	-117 755 230		-117 755 230
Ouvertures proposées à l'état B			1 251 834 219			
Annulations proposées à l'état B						117 755 230

Source : loi de finances de fin de gestion 2023

C - Une nouvelle nomenclature budgétaire bienvenue

Depuis plusieurs années, la nomenclature budgétaire des programmes pilotés par la DGEFP posait deux principaux problèmes :

- l'unicité et la pertinence des deux principaux programmes « métiers » de la mission *Travail et emploi* (102 et 103) : certaines actions concernaient les mêmes publics et ne recoupaient en tout cas pas une ligne de séparation entre d'un côté l'emploi et de l'autre les mutations économiques et les compétences, le programme 103 portant des compensations d'exonérations à large spectre ou des aides à l'embauche ;
- la complexité des supports de suivi budgétaire maniés par la direction, fruit d'une multiplication des cadres de suivi, de dispositifs et de plans gouvernementaux : l'obligation de pouvoir suivre les lignes du plan de relance, du plan d'investissement dans les compétences (PIC) ou encore du plan de réduction des tensions de l'emploi conduisait à la multiplication de lignes budgétaires, avec des dispositifs dupliqués pour les quote-part des différents plans et un développement de mesures nouvelles pourtant très proches de dispositifs existants (voir par exemple les différents types d'allocations et d'accompagnements pour les jeunes).

Outre une perte générale de lisibilité, la logique purement additionnelle des codes activité, au fil des nouvelles mesures, a conduit à une grande complexité dans le maniement de l'imputation budgétaire dans le système d'information Chorus, coûteuse en temps pour les services, et occasionnant des erreurs dans une proportion en 2021 et 2022 sans rapport avec les

exercices précédents⁵, ou des incohérences significatives entre les données exposées dans le système d'information Chorus et le suivi par référentiel de programmation⁶.

Enfin, l'articulation avec la notion de brique de budgétisation, qui est la maille des échanges entre la direction du budget et le responsable de programme, recoupant plusieurs activités, se posait. La circulaire budgétaire du 3 juin 2022 relative à l'élaboration des nomenclatures budgétaires pour le PLF 2023 a recommandé que ce type de brique « [représente] un regroupement d'activités de la nomenclature par activité. Il est par ailleurs vivement préconisé que les briques correspondent à un niveau de regroupement de ce référentiel, rendant ainsi l'articulation des deux nomenclatures plus lisible et l'accès aux données d'exécution plus aisée ».

Dans ce cadre, la DGEFP avait lancé des travaux bienvenus en 2022 et proposait des actions techniques visant à rationaliser et accroître les codes activité, en décomposant ceux agrégeant plusieurs dispositifs afin d'appliquer le principe selon lequel un code activité correspond à un seul dispositif, une seule imputation comptable par catégorie de dépenses et un seul rattachement par action ou sous-action, permettant un suivi de la consommation sous Chorus ; et à rendre plus lisibles et explicites les libellés budgétaires et les dupliquer dans le suivi propre à chaque opérateur. Ces travaux ont abouti à une refonte de la nomenclature budgétaire en vigueur au 1er janvier 2023, qui a répondu aux objectifs suivants :

- supprimer les codes activité devenus caduques et décomposer ceux qui agrègent plusieurs dispositifs (un code activité = un dispositif = une imputation comptable) ;
- réviser toute l'architecture actions / sous-actions pour rendre plus lisible les politiques publiques de l'emploi ;
- faire coïncider au mieux la nomenclature par destination avec la nomenclature par briques et avec celle par opération budgétaire.

Ce nouveau référentiel aboutit à l'architecture suivante :

- pour le programme 102 : quatre actions et onze sous-actions (contre respectivement quatre et dix-huit en 2022) ; 73 codes activité contre 80 en 2022 ;
- pour le programme 103 :
 - o cinq actions et dix-neuf sous-actions, soit une action de plus que dans la nomenclature 2022, et douze sous-actions supplémentaires afin de rendre plus lisible la diversité croissante des dispositifs présents sur ce programme ;
 - o 99 codes activité contre 85 en 2022 ; cependant, la DGEFP précise que dix codes activité correspondant au PIC et au Plan de réduction des tensions de recrutement seront supprimés une fois les restes à payer versés sur ces mesures ; à terme, le P103 concentrera donc 89 codes activité.

⁵ Voir les notes d'analyse de l'exécution budgétaire de 2021 (chapitre I – partie IV – sous partie A) et 2022 de la mission *Travail et emploi*.

⁶ Au sein d'un programme budgétaire au sens de la LOLF, la dépense est fléchée par action et sous-action déclinant de grands objectifs de politiques publiques, dont il est rendu compte par les projets annuels de performance (PAP). À chaque action et sous-action sont rattachées des activités. Chaque engagement ou paiement de l'État est rattaché dans le système d'information à un code-activité qui permet de connaître la mesure que la dépense finance. Les responsables de programme et de budgets opérationnels réalisent un suivi selon un référentiel par activité et regroupement d'activités.

Le nombre d'activités passerait ainsi de 165 à 172, tout en garantissant une meilleure lisibilité de la politique publique de l'emploi⁷. Le CBCM précise toutefois que si cette nouvelle nomenclature conduit à disposer d'une structure d'exécution plus proche du besoin des gestionnaires, elle ne se traduit pas par une simplification. Chaque dispositif est susceptible selon le CBCM de générer son propre effet cliquet contribuant ainsi à renforcer la rigidification de la dépense globale.

Cette situation reflète effectivement l'accumulation et la stratification de dispositifs dont la Cour a plusieurs fois pointé la nécessité de rationalisation. Pour autant, la Cour prend acte avec satisfaction de cette amélioration de la lisibilité budgétaire de la mission. Elle avait en effet souligné dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 l'intérêt d'une telle réforme au regard des importantes dépenses engagées, notamment sur le programme 103, et de la complexité du suivi des dispositifs sur cette mission.

D - Des reports à un niveau toujours élevé

1 - Des reports de crédits en baisse mais à des niveaux élevés

Les crédits reportés de l'exercice 2022 à l'exercice 2023 s'élèvent à 619,67 M€ en AE et 2 149 M€ en CP. Une fois neutralisés les crédits issus du fonds de concours de France compétences, les reports sont de 318 M€ de CP en 2023, en baisse par rapport à 2022 (651 M€) mais en légère hausse par rapport à 2021 (271 M€). Il convient, à nouveau, de souligner l'importance de n'opérer que les reports nécessaires, afin de respecter l'annualité de l'autorisation parlementaire. La direction du budget précise que les crédits reportés sur la mission *Travail et emploi* ont bien fait l'objet d'un examen minutieux et que la très grande majorité des crédits reportés ont été destinés au financement de restes à payer et de reports de charge qui n'étaient pas anticipés lors de la budgétisation de la LFI 2023.

Sur le programme 102, les reports sont en baisse, concernant les CP : 75,29 M€ contre 187 M€ en 2022 et 175 M€ en 2021 ; en AE, la baisse est aussi significative, à 53,7 M€ contre 75 M€ en 2022 et surtout 328,5 M€ en 2021. Ces crédits ont à titre principal bénéficié aux mesures jeunes et dans une moindre mesure à la subvention pour charges de service public de Pôle emploi. Ils ont financé essentiellement :

- les appels à projet relatifs au contrat d'engagement jeune (CEJ) à destination des jeunes en rupture pour 35 M€ en AE et 17 M€ en CP ;
- les actions en faveur de la mobilité des demandeurs d'emploi : 6,1 M€ en AE et 6,02 M€ en CP afin de financer la poursuite de l'appel à projets « *mobilités solidaires* » lancé fin 2022 ;
- les immersions professionnelles : 5 M€ en CP uniquement au titre des restes à payer sur les conventions avec le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) dans le cadre de la campagne de promotion du dispositif « *immersion professionnelle en entreprise* » ;
- les restes à payer des conventions 2022 passées dans le cadre du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) pour 6,5 M€ en CP ;

⁷ Document interne DGEFP *Refonte de la nomenclature de gestion des programmes 102 et 103*.

- la dernière facture relative au volet « allocation » de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) versée par Pôle Emploi pour 7 M€ en AE et en CP ;
- les projets immobiliers de l'Etablissement pour l'insertion dans l'emploi (Evide) financés dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences pour 10,7 M€ de CP ;
- l'insertion par le travail indépendant : 3,7 M€ en CP uniquement afin de payer le solde de la convention passée avec BPI France sur le volet « *accompagnement des porteurs de projets* ».

Aucun crédit de relance n'a été reporté en 2023.

Sur le programme 103, les reports connaissent une baisse pour les AE (553 M€, contre 652 M€ en 2022 contre 281 M€ en 2021) mais une hausse significative en CP (2 133,6 M€ contre 1 599 M€ en 2022 et 747 M€ en 2021). Pour l'essentiel, comme les années précédentes, ils proviennent du fonds de concours de France compétences (476 M€ en AE et 1 831 M€ en CP contre 1 164 M€ de CP en 2022) et de dotations budgétaires (180 M€ de CP), et ont servi à financer essentiellement :

- des dotations du PIC, y compris des actions également prévues dans le cadre du plan de réduction des tensions de recrutement (319,95 M€ en AE et 1 794,28 M€ en CP, dont 73,92 M€ en AE et 255,78 M€ en CP de crédits budgétaires) ;
- le reversement à France compétences des crédits fonds de concours PIC non consommés en 2022 à hauteur de 230 M€ en AE/CP (reversement effectué par l'intermédiaire d'un décret d'annulation à due concurrence) ;
- les dispositifs d'anticipation des mutations économiques (transitions collectives en particulier) pour un montant de 3,1 M€ en AE et 8,3 M€ en CP.

Les reports de crédits de fonds de concours sont de droit, mais demeurent une faculté, entérinée par l'inscription dans l'arrêté de report de début d'année. Les crédits du PIC font l'objet d'une sanctuarisation, avec un principe de reports pour consommation, en tant que sous-ensemble du grand plan d'investissement. Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) ont, en outre, été prolongés jusqu'à la fin 2023 pour consommer les crédits ainsi sanctuarisés.

2 - Les fonds de concours et attributions de produits à un niveau moins important que l'année passée

Hors reports, les crédits ouverts par rattachement de fonds de concours ou attribution de produits s'élèvent à 837 M€ en AE, dont 96 % pour le seul fonds de concours de France compétences. Contrairement à l'année 2022, où les AE équivalaient aux CP, on observe en 2023 un niveau de CP bien inférieur, à 62,33 M€, répartis essentiellement entre l'Agefiph (25 M€) et France compétences (25,15 M€). Cette différence est liée au fait qu'en application de la nouvelle doctrine de modulation des versements mise en œuvre en 2023, il était prévu au stade de la loi de finances un niveau très faible de versement effectif à la mission *Travail et emploi* en provenance du fonds de concours. Au cours de l'exécution, aucun versement effectif n'a été nécessaire de la part de l'opérateur au fonds de concours.

Sur le programme 103, les montants perçus du fonds de concours versé par France compétences pour financer la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ont été abondés en 2023 par trois canaux différents :

- d'une part par les reports des crédits non consommés au 31 décembre 2022 à hauteur de 476 M€ en AE et 1 830,8 M€ en CP ;
- d'autre part par l'ouverture d'AE à hauteur de 800 M€ en raison de la convention 2023 signée entre France compétences et l'État ; comme indiqué, cette convention n'a pas donné lieu à un versement de l'opérateur ;
- par des recyclages à hauteur d'environ 139 M€ d'AE.

Le versement de France compétences à l'État pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi est prévu par les articles L. 6123-5 et R. 6123-24 du code du travail, et était fixé par décret en Conseil d'État fin 2018 pour les années 2019 à 2022⁸. Le décret n° 2018-1058 du 29 novembre 2018 fixant les modalités de rattachement par voie de fonds de concours des crédits dévolus à la formation professionnelle renvoyait ces modalités au droit commun des fonds de concours finançant l'investissement, prévues à l'article 5 du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007, pour la même période (2019-2022). Ces dispositions établissaient un calendrier d'encaissement des fonds correspondant aux titres de perception émis à chaque échéance prévue par convention avec la partie versante, et non aux besoins réels de l'État ; elles permettaient également une gestion différenciée des AE et CP. Les crédits de France compétences étaient donc listés en annexe de l'arrêté ouvrant des crédits par voie de fonds de concours. Les flux de décaissements sont également prévus par convention entre l'État et l'opérateur, prévoyant trois premiers versements par trimestre et un dernier versement au plus tard au 1^{er} décembre pour le solde de l'opération. Cependant, les versements avaient toujours lieu de manière bisannuelle en avril et septembre, en contradiction avec l'article R. 6123-28 du code du travail, qui prévoit un versement trimestriel.

Pour rappel, afin de réduire les tensions majeures de trésorerie de l'opérateur, il a été décidé, en cours de gestion 2022, de moduler l'échéancier de versement, ce qui a été traduit dans une modification de la convention, qui prévoit désormais des versements « *selon les besoins de financement du PIC et les disponibilités de trésorerie de France compétences* ». Ces modulations ont permis de prendre en compte les points bas de trésorerie de l'opérateur, prévus entre les mois de juillet et août 2022, et de repousser au mois de septembre le premier versement de fonds de concours à l'État, avant le versement du solde en novembre, selon un calendrier toujours dérogatoire. Ces évolutions ont répondu partiellement à la recommandation de la Cour formulée dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2021. Il demeurait une autre composante de la recommandation non mise en œuvre en 2022, portant sur le dimensionnement des versements, pour tenir compte du déséquilibre financier de France compétences.

En 2023, le décret n° 2023-535 du 28 juin 2023 relatif à la dotation annuelle versée par France compétences pour la formation des demandeurs d'emploi vient répondre à une critique formulée à de nombreuses reprises par la Cour, à la fois dans les cinq dernières notes d'analyse de l'exécution budgétaire et dans son référé du 2 avril 2021 sur la conception et les conditions de mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences. Ce décret, en son article 1, modifie l'article R. 6123-4 du code du travail et donne au conseil d'administration de l'opérateur la compétence pour fixer le montant de la dotation annuelle pour la formation des demandeurs d'emploi.

⁸ L'article 4 du décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences fixe le montant pour les années 2019 à 2022 : le montant de cette dotation est fixé à 1,632 Md€ pour 2021 et 1,684 Md€ pour 2022.

Cette évolution répond à la critique formulée par la Cour sur la fixation en décret en Conseil d'État de cette dotation et suit l'une des deux pistes proposées dans sa dernière note d'analyse de l'exécution budgétaire. Toutefois, deux autres critiques demeurent sans réel changement.

D'une part, le versement de France compétences est financé par les contributions des entreprises à la formation professionnelle et à l'alternance, assises sur la masse salariale, qui constituent les ressources de l'opérateur, ce qui, en substance, revient à affecter la fraction du produit d'une taxe directement à une mission du budget général. 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* ».

En outre, ce fonds de concours présente une forte spécificité dans la mesure où, si le plan d'investissement dans les compétences est temporaire (2018-2022, prolongé en 2023 et 2024), le versement de France compétences, tel que prévu par le code du travail, est permanent.

Une réflexion globale, liant l'avenir du PIC et le montant et les modalités de la contribution de France compétences au financement de la formation des demandeurs d'emploi, doit être envisagée pour 2025. Deux situations sont envisageables :

- la pérennisation du PIC, dans une forme juridique adaptée, permettrait de maintenir les modalités de financements actuelles via un fonds de concours, sans répondre toutefois à la première critique ;
- envisager l'affectation du produit d'une fraction de la contribution unique des entreprises au financement de la formation professionnelle et de l'alternance à un compte d'affectation spéciale (CAS)⁹ finançant la politique contractuelle avec les régions en matière de formation des demandeurs d'emploi, comme le proposait déjà la Cour en 2022.

Le programme 102 n'a bénéficié que d'un rattachement de 25 M€ par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), afin de financer des actions en faveur des entreprises adaptées (versement annuel pendant quatre ans), dans une logique de diversification des financements. Ce rattachement, critiqué par la Cour dans son rapport de 2023 sur les entreprises adaptées¹⁰, est moitié moins important que celui intervenu en 2022 et prévu en LFI 2023.

3 - Des transferts moins importants, fruit de la fin progressive du programme portant les dépenses de relance

Les crédits transférés ont nettement diminué en 2023, à - 31,64 M€ en AE (contre + 696 M€ en 2022) et + 69,35 M€ en CP (contre 466 M€ en 2022). Pour mémoire, ils étaient inférieurs à 10 M€ en AE et en CP en 2020 et se sont élevés à 1 923 M€ en AE et 1 277 M€ en CP en 2021, du fait du déploiement d'une partie du plan de relance par le biais de la mission *Travail et emploi*.

⁹ Il a existé jusqu'en 2019 un CAS Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA) alimenté par une fraction de la taxe d'apprentissage ; une partie des crédits a financé des conventions d'objectifs et de moyens avec les régions sur le développement de l'apprentissage jusqu'en 2014.

¹⁰ Cour des comptes, *Les entreprises adaptées*, observations définitives, août 2023.

Une part significative des crédits transférés en 2023 demeurent, comme en 2022, en lien avec le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. Ce dernier étant en extinction progressive, les transferts sont dès lors d'importance moindre que l'année précédente :

- un transfert sortant (97 M€) destiné au financement de restes à payer sur le PIC ;
- un transfert entrant de - 3,9 M€ qui correspond à un retour de crédits en raison d'un projet en faveur des tiers-lieux non abouti sur le programme 103. récapitulatif des transferts entrants et sortants par programme sur la mission *Travail et emploi* (CP, en M€)

Tableau n° 3 : ouverture des crédits sur le programme 103 en loi de finances de fin de gestion 2023

P102	AE	CP	Référence du décret	Objet
Transfert de crédits sortant au profit du P177	-10 000 000	-10 000 000	Décret n° 2023-511 du 27 juin 2023	destiné au financement du volet logement du contrat d'engagement jeune

P103	AE	CP	Référence du décret	Objet
Transfert de crédits sortant au profit du P180 « Presse et médias »	-16 000 000	-16 000 000	Décret n° 2023-511 du 27 juin 2023	aide exceptionnelle aux entreprises de presse particulièrement affectées par les conséquences économiques de la guerre en Ukraine
Transfert de crédits sortant au profit du P219 « Sport »	-340 000	-340 000	Décret n° 2023-511 du 27 juin 2023	financement de l'opération « du Stade vers l'emploi »
Transfert de crédits entrant en provenance du P364 "Cohésion"	0	97 039 988	Décret n° 2023-1061 du 20 novembre 2023	financement de restes à payer PIC
Transfert de crédits sortant au profit du P364 "Cohésion"	-3 947 956	0	Décret n° 2023-1061 du 20 novembre 2023	rétro-transfert de crédits lié à un appel à projet en faveur des tiers-lieux
Transfert de crédits sortant au profit du P104 « Intégration et accès à la nationalité française »	-5 815 912	-5 815 912	Décret n° 2023-1061 du 20 novembre 2023	financement du programme d'accompagnement global et individualisé pour l'intégration des réfugiés
Transfert de crédits entrant en provenance du P219 « Sport »	477 000	477 000	Décret n° 2023-1061 du 20 novembre 2023	financement du dispositif « Les clubs sportifs engagés »

P111	AE	CP	Référence du décret	Objet
Transfert de crédits sortant au profit du 162 « Interventions territoriales de l'Etat »	-84 200	-84 200	Décret n° 2023-511 du 27 juin 2023	financement des mesures de lutte contre la pollution des sols au Chlordécone

Source : DGEFP

II - Une gestion qui demeure complexe

A - Une structure de financement moins altérée en gestion que les années précédentes

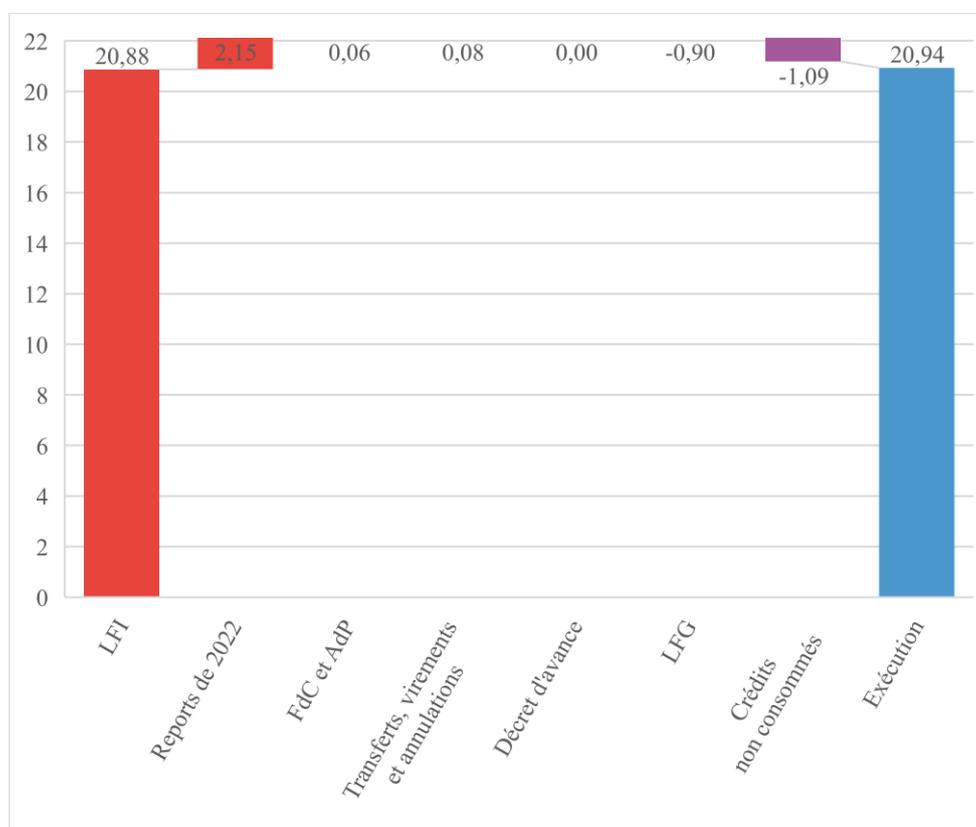
L'année 2023 a marqué un basculement important de la structure de financement de la mission *Travail et emploi*.

Dans son avis du 18 février 2022, le CBCM avait noté que l'économie de la mission *Travail et emploi* pour 2022 ne pouvait se comprendre au vu de la seule programmation initiale, dont les crédits sont bien plus faibles que les crédits rendus disponibles en cours de gestion depuis trois années, et qui ne permet donc que difficilement de préjuger de l'exécution. La mission avait ainsi perçu 4 Md€ de transferts et concours entrants, soit 27 % de sa programmation initiale. Elle avait également perçu 4,7 Md€ dans le cadre de deux lois de

finances rectificatives, dont l'essentiel (4 Md€) n'avait pas financé des activités prévues de la mission mais était allé à France compétences, pour combler son besoin de financement – sans recourir à des redéploiements internes.

En 2023, la bascule des crédits du programme 364 de la mission *Plan de relance*, accompagnée d'une budgétisation à la hausse de mesures nouvelles, et des engagements nouveaux apportés en LFG ont permis de couvrir les besoins en dépenses sur la mission. En sus, d'importantes sous-exécutions sur le programme 102 du fait de prévisions initiales élevées, notamment sur le volet de l'indemnisation des demandeurs d'emploi et des contrats aidés, ont conduit à un écart de 1,09 Md€ entre les crédits disponibles et les crédits consommés (contre 2,4 Md€ en 2022 et 1,9 Md€ en 2021). Les crédits de paiement finalement exécutés s'établissent ainsi à 20 940,11 M€ (en légère augmentation par rapport aux 20 796 M€ de CP exécutés en 2022), soit 94,9 % des crédits ouverts (contre 89 % en 2022).

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Tableau n° 4 : les principaux éléments de la gestion en 2023

En M€	Programme 102		Programme 103		Programme 111		Programme 155		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	7 640,41	7 443,08	11 888,19	12 642,36	73,75	110,46	686,61	681,07	20 288,96	20 876,97
LFG	-753,17	-755,70	1 251,83	-117,76	-13,05	-14,50	-8,82	-9,48	476,80	-897,43
Autres mouvements	41,20	62,79	295,36	1 901,38	4,52	0,34	27,38	33,87	368,46	1 998,38
Reports	53,70	75,29	553,36	2 058,40	4,60	0,43	8,01	14,49	619,67	2 148,60
Virements	-2,50	-2,50	-2,38	-2,38	0,00	0,00	4,88	4,88	0,00	0,00
Transferts	-10,00	-10,00	-25,63	75,36	-0,08	-0,08	4,07	4,08	-31,64	69,35
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	-230,00	-230,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-230,00	-230,00
Répartitions	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,43	10,43	10,43	10,43
Fonds de concours et attributions de produits	25,00	25,00	800,00	25,15	0,00	0,00	12,18	12,18	837,18	62,33
Total des crédits ouverts	6 953,44	6 775,16	14 235,39	14 451,14	65,22	96,30	717,36	717,65	21 971,40	22 040,25
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	0,00	0,00	9,55	9,55	26,09	28,99	0,00	0,00	35,65	38,55
Gel initial (a)	344,06	334,19	591,26	628,97	3,22	5,06	7,76	7,48	946,30	975,70
Surgels (b)	409,11	421,51	344,25	351,79	9,83	9,44	3,97	4,91	767,16	787,65
Dégels (c)	0,00	0,00	-925,95	-853,45	13,05	14,50	-2,91	-2,91	-915,82	-841,86
Annulations (d)	-753,17	-755,70	0,00	-117,76			-8,82	-9,48	-761,99	-882,94
Crédits disponibles	6 953,44	6 775,16	14 225,83	14 441,58	39,13	67,31	717,36	717,65	21 935,75	22 001,70
Crédits consommés	6 824,88	6 723,36	13 920,06	13 432,24	61,86	89,26	697,32	695,24	21 504,12	20 940,11

Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires et les réponses aux questionnaires adressés aux administrations. Ces chiffres ne sont pas retraités des éventuels retraits d'engagements juridiques basculés (REJB) en raison de l'absence de données consolidées cohérentes entre l'ensemble des administrations.

B - Des outils de régulations budgétaires efficaces

En gestion, la responsable de programme a procédé à d'importantes annulations, principalement portées par le programme 102. Pour la troisième année de suite, ces annulations s'expliquent principalement par une baisse non anticipée du coût de l'allocation de solidarité spécifique et des enveloppes trop volontaristes pour les mesures destinées aux jeunes et à l'insertion. Leur montant a dépassé celui de la réserve de précaution initiale.

La mise en réserve initiale, en raison du montant élevé de crédits votés en LFI, a été nettement plus élevée que l'année passée, avec 946,3 M€ en AE et 975,7 M€ en CP, contre 583 M€ en AE et 537 M€ en CP en 2022. Elle a été calculée programme par programme en appliquant le taux de 5 % des crédits sur l'ensemble des programmes, hors titre 2 et subventions pour charges de service public pour lesquelles un taux de mise en réserve minorée est appliqué au titre des dépenses de personnel, y compris pour Pôle emploi. Les crédits ouverts dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) n'ont pas fait l'objet d'un traitement particulier : un taux de mise en réserve initiale de 5 % a également été appliqué.

Par ailleurs, 300 M€ des reports ont fait l'objet d'un surgel, essentiellement sur le programme 103 (226 M€), et 487,6 M€ ont fait l'objet d'un surgel en cours de gestion, cette

fois ci portés par le programme 102 (347,5 M€, davantage que la réserve initiale), soit un surgel total de 767 M€ en AE et 788 M€ en CP.

Sur le programme 102, l'intégralité de la mise en réserve a été annulée (755,7 M€), soit 84 % des crédits annulés sur la mission (897,4 M€). Aucun dégel en gestion n'a été réalisé sur ce programme, signe d'un calibrage de crédits bien au-dessus des besoins du programme. Depuis plusieurs années, le programme 102 connaît un niveau d'annulation proche ou égale à la mise en réserve, ce qui doit interroger sur le niveau initial de crédits en loi de finances.

C - Une sous-consommation en fin de gestion principalement due au plan d'investissement dans les compétences

1 - Un schéma de fin de gestion satisfaisant hors plan d'investissement dans les compétences (PIC)

Contrairement à l'année précédente, la mission a fait l'objet d'une sous-consommation plus modérée mais représentant toutefois un montant qui demeure important (20 940 M€ de CP consommés pour 22 069 M€ de crédits ouverts, contre respectivement 20,8 Md€ et 23,2 Md€ en 2022). Cet écart est d'abord la conséquence d'une réduction des crédits disponibles de plus de 1,1 Md€ entre les deux années. Il résulte aussi de la part non-consommée rattachée au fonds de concours du PIC (822,3 M€), bien plus faible qu'en 2022 (1 831 M€).

Si l'on neutralise le PIC, l'ajustement en fin de gestion est très satisfaisant et aboutit à une consommation des crédits disponibles à hauteur de 98,9 % sur la mission, illustrant les progrès dans la modélisation des dépenses des deux principaux programmes. Cette consommation se décompose ainsi :

- programme 102 : 99,2 % ;
- programme 103 : 99 % si le PIC est neutralisé (93 % sinon) ;
- programme 155 : 96,9 % ;
- programme 111 : 92,7 %.

2 - Une exécution au profil proche de la programmation initiale

L'exécution 2023 de la mission reste marquée par des dépenses relatives à l'alternance davantage intégrées à la programmation initiale que les années précédentes.

Les dépenses exécutées en 2023 sur la mission s'élèvent à 21 504 M€ en AE et 20 940 M€ en CP, soit respectivement une hausse de 6 % et de 0,3 % par rapport à la LFI. Ces écarts n'ont rien à voir avec l'année précédente, où les écarts représentaient + 57 % en AE et + 42 % en CP. Les écarts exceptionnels des deux années passées disparaissent au profit d'une programmation budgétaire plus proche de l'exécution.

a) Les crédits exécutés sur le programme 103

Les dépenses exécutées sur le programme 103 s'établissent à 13 920 M€ en AE et 13 432 M€ en CP, soit des montants qui restent supérieurs (+ 17 % en AE et + 6,2 % en CP) à ceux votés en LFI (11 888 M€ en AE et 12 642 M€ en CP) mais avec des écarts qui ne sont

plus ceux des deux dernières années (+ 85 % et + 65 % en AE et CP en 2022 ; + 34 % et + 27 % en 2021).

L'amélioration du taux d'exécution en AE et en CP et la différence avec les écarts observés en 2022 s'expliquent pour l'essentiel du fait de l'inscription des crédits afférents au soutien à l'apprentissage en année pleine dès la LFI, et à la qualité des prévisions réalisées. Concernant l'ensemble des crédits relevant du plan d'investissement dans les compétences, l'exécution par rapport à la LFI fait apparaître une faible sous-consommation (52 M€ en AE et 162 M€ en CP). Une fois intégrés les reports de crédits des années antérieures, la fin de gestion reste marquée par une sous-exécution importante, de près de 300 M€ en AE et 800 M€ en CP par rapport aux crédits disponibles en fin de gestion.

Ces chiffres confirment à la fois l'ampleur prise, au sein du programme et au-delà au sein de la mission toute entière, par l'effort en faveur de l'apprentissage, réduisant la part relative des crédits exécutés sur d'autres dispositifs, dont les dispositifs de soutien aux mutations économiques ou même le Plan d'investissement dans les compétences.

b) Les crédits exécutés sur les autres programmes

Les crédits consommés sur le programme 102 s'établissent à 6 825 M€ en AE et 6 723 M€ en CP, soit une sous-exécution de 816 M€ en AE (- 10,7 %) et 720 M€ en CP (- 9,7 %) par rapport à la LFI et de 129 M€ (- 1,9 %) et 52 M€ (- 0,7 %) par rapport aux crédits ouverts. L'atterrissage a été mieux maîtrisé qu'en 2022, se rapprochant des niveaux d'avant crise sanitaire. Elle s'explique principalement par une surestimation des montants nécessaires pour les mesures jeunes (188 M€ en CP sur les contrats aidés d'écart entre la LFI et les crédits exécutés, avec une annulation en LFG de 70 M€) et les dispositifs d'inclusion dans l'emploi des personnes en situation de handicap (77 M€ d'écart en CP entre la LFI et les crédits exécutés).

Les crédits consommés sur le programme 111 s'élèvent à 61,9 M€ en AE et 89,3 M€ en CP, soit un taux d'exécution respectivement de 94,8 % en AE et 92,7 % en CP (- 81 M€) qui s'explique principalement par une forte sous consommation des crédits d'intervention due à la moindre formation des conseillers prud'hommaux, à la faible mise en œuvre du défenseur syndical et des dépenses liées au fonds pour l'amélioration des conditions de travail (Fact).

L'exécution de la dépense sur le programme 155 s'établit à 697,3 M€ en AE et 695,2 M€ en CP, en hausse de respectivement 32 M€ et 30 M€ par rapport à 2022, et un taux d'exécution de 97,2 % en AE et 96,6 % en CP. Ce programme connaît une sur-exécution par rapport aux crédits votés en LFI, de 11 M€ en AE et 14 M€ en CP, liée notamment à une dépense plus forte qu'anticipée sur le fonctionnement hors subventions pour charges de service public (+ 7 M€).

III - Une dépense maîtrisée à un niveau élevé

A - Un niveau de dépense élevé malgré un contexte économique favorable

Les graphiques ci-après présentent l'évolution des crédits exécutés en CP de la mission *Travail et emploi* pour les cinq dernières années, par type de dépenses.

Sur moyenne période, ces dépenses sont fortement liées aux décisions politiques concernant la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, qui

connaissent une dynamique expansionniste ces quatre dernières années, à la suite de la crise sanitaire et de la relance, ainsi que du fait de l'intervention de l'État pour compenser un sous-financement du système de formation professionnelle et d'apprentissage.

Sous l'effet de la montée en charge du plan d'investissement dans les compétences (PIC) et des conséquences de la crise sanitaire, les autorisations d'engagement augmentent fortement depuis 2019 (sauf en 2020 sous l'effet d'un retrait cette année-là de 2,4 Md€ de restes à payer qui engendre une baisse en trompe l'œil¹¹). La hausse des autorisations d'engagement s'est poursuivie de manière très dynamique en 2021 et en 2022, du fait de la relance mais aussi du besoin de financement de France compétences (qui a doublé entre 2021 et 2022). En 2023, la dépense a été maintenue à un haut niveau, proche de celui exécuté en 2022, en lien avec la prise en charge de toutes les dépenses d'apprentissage provenant notamment du programme 364.

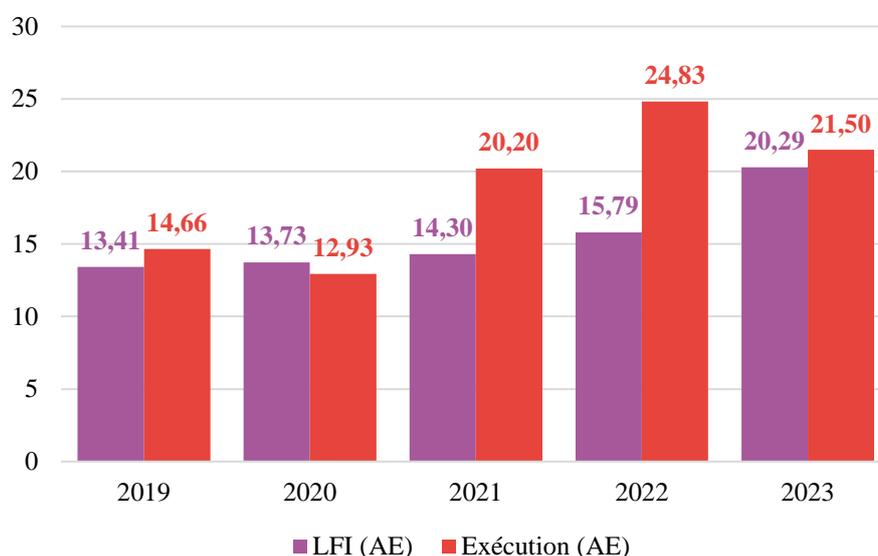
L'évolution des crédits de paiement suit celle des AE. Ils ont diminué jusqu'en 2019 (après des baisses d'AE en 2017-2018¹²). Les années 2020 et 2021 étaient marquées par l'effet des dispositifs liés au plan de relance (LFR 3 et LFR 4 en 2020 ; 1,3 Md€ de CP transférés du programme 364 en 2021 auxquels s'ajoute 1 Md€ de crédits reportés de la surbudgétisation de 2020) ; les années 2021 et 2022 par le besoin de financement susmentionné (2,1 Md€ de CP en LFR 2 de 2021 ; 4 Md€ en LFR1 et en LFR 2 de 2022). Durant cette période, on assistait à un décalage de plus en plus marqué entre AE et CP. En effet, toute la période était affectée par la sous-exécution et les décalages dans le temps des décaissements effectifs du plan d'investissement dans les compétences (PIC). En outre, à compter du second semestre 2022, la mission portait un montant inédit d'aide exceptionnelle à l'apprentissage qui est versée sur une année complète, donc avec un montant inédit d'AE engagées sur ces six mois.

L'année 2023, tirant les conséquences de ces décalages et de la montée de charge de l'apprentissage, est marquée par un retour d'un écart réduit entre la prévision budgétaire et son exécution, sans loi de finances rectificative en cours d'année hormis la loi de finances rectificative de fin de gestion.

¹¹ La consommation réelle en AE par année est diminuée par les retraits d'engagements juridiques budgétaires (REJB) ou retraits d'AE : 2 Md€ de restes à payer en 2018, 2,4 Md€ en 2020, moins de 1 Md€ les autres années.

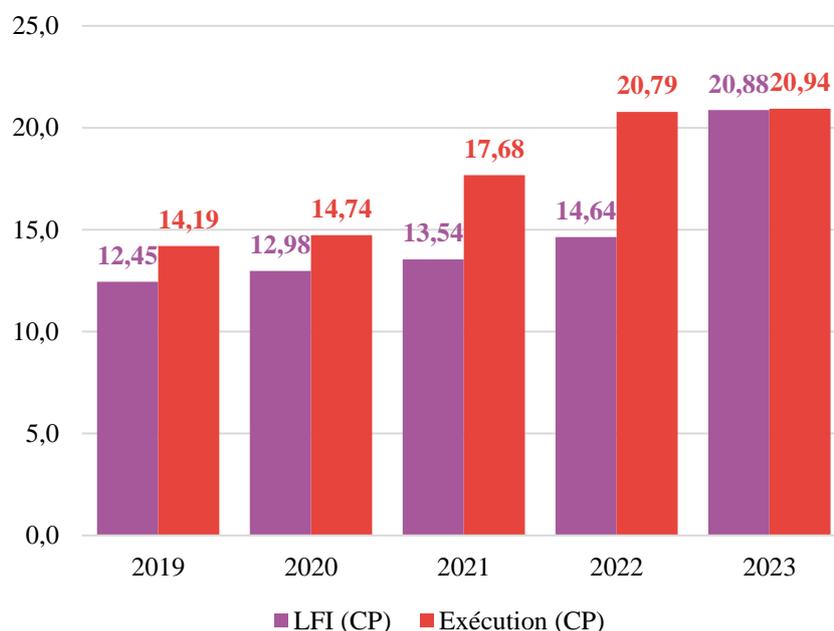
¹² Extinction progressive des dispositifs du plan d'urgence pour l'emploi à partir de mi-2017 et recentrage des contrats aidés sur les parcours emplois compétences. La baisse des CP en 2019 s'explique également par une mesure de périmètre, avec la bascule vers les allègements généraux de plusieurs exonérations spécifiques, ainsi que la création de l'aide unique aux employeurs d'apprentis (- 802 M€) en 2019.

Graphique n° 3 : crédits votés en LFI et exécutés de 2019 à 2023 (AE, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Graphique n° 4 : crédits votés en LFI et exécutés de 2019 à 2023 (CP, en Md€)



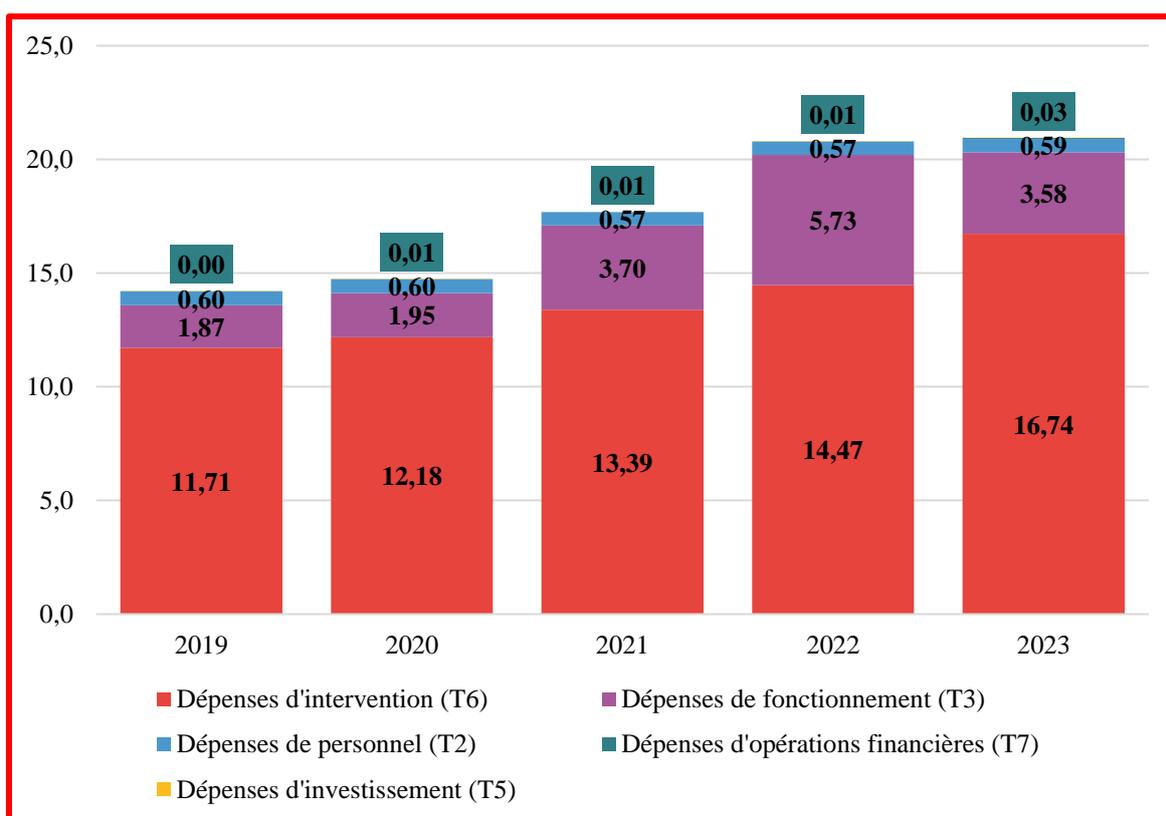
Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Les évolutions susmentionnées avaient fortement altéré les composantes de la dépense portée par la mission *Travail et emploi* sur la période 2018-2022. Alors que les dépenses d'intervention dominaient historiquement fortement la mission (84 % en 2020), leur part a continûment baissé, atteignant 76 % en 2021 puis 70 % en 2022, du fait du nouveau canal de financement vers France compétences qui a fait presque tripler les dépenses de fonctionnement (comme sont catégorisées les subventions aux opérateurs). Les fonds transférés par l'État à

France compétences ne servent en aucun cas à assurer les frais de fonctionnement très modérés de l'opérateur, mais ont financé les frais de formation associés aux contrats d'apprentissage. En 2023, la part des dépenses d'intervention est repartie à la hausse (80 % des crédits de la mission en CP), liée notamment à la prise en charge presque complète par le programme 103 de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis.

Les dépenses de personnel ont également baissé entre 2020 et 2022, avant de se stabiliser en 2023, sous l'effet de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE).

Graphique n° 5 : les dépenses 2019-2023 de la mission par titre (CP, en M€)



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

B - Une trajectoire budgétaire moins contrainte

1 - La soutenabilité de court terme : une réforme des modalités de facturation à l'ASP bienvenue

En 2023, 5,2 M€ d'AE ont fait l'objet d'un report sur l'année 2024 hors fonds de concours, dont 3,1 M€ d'AE pour le programme 111 et 2,1 M€ pour le programme 155¹³. Aucun crédit n'a été reporté en CP. En 2022, ce montant représentait 6,9 M€. L'arrêté du 25 janvier 2024 portant report de crédits de fonds de concours autorise le report de 305 M€ en AE et 771,6 M€ en CP, dont 25M€ en AE et CP pour le programme 102, 276,4 M€ en AE et 738 M€

¹³ Arrêté du 22 janvier 2024 portant report des crédits.

en CP pour le programme 103 et 3,7 M€ en AE et 8,3 M€ en CP pour le programme 155. En 2022, le report autorisé sur 2023 pour le programme 103 était de 1 831 M€. La réduction entre les deux années est la conséquence d'une gestion plus adaptée à la réalité des besoins de décaissements de l'Etat en 2023, comme mentionné plus haut.

Ces reports seront impactés par les nouvelles modalités de facturation de l'ASP par la DGEFP via les programmes sous sa responsabilité. Avant leur mise en œuvre (décembre 2023), il existait une forte hétérogénéité des modalités de facturation à l'ASP qui réduisait considérablement la lisibilité des crédits de la mission *Travail et emploi* :

- facturation à terme échu (11 % des dispositifs, dont le CEJ et les contrats aidés) ;
- facturation par avance mensuelle (61 % des dispositifs, dont l'insertion par l'activité économique ou l'alternance) ;
- facturation par avance trimestrielle (17 % des dispositifs, dont les entreprises adaptées).

De fait, la trésorerie disponible n'était pas révélatrice des marges de manœuvre réelles à une date donnée. La consommation Chorus ne correspondait pas aux décaissements réels à date. À plusieurs reprises, la Cour avait recommandé d'asseoir la facturation à l'ASP au même rythme que les décaissements réels des aides¹⁴.

La DGEFP a mené tout au long de l'année 2023 un travail visant à généraliser la facturation mensuelle à terme échu. L'objectif affiché était de pouvoir piloter la trésorerie en début de mois à un niveau cible de 1,5 mois de dépenses permettant d'avoir en fin de mois un niveau de dépenses proche de 0,5 mois. Cela représente 170 M€ pour le programme 102, et 180 M€ pour le programme 103, et permet donc de réduire considérablement le niveau de trésorerie au sein de l'opérateur

Cette réforme est un succès. Au 31 décembre 2023, la trésorerie de l'opérateur s'élevait à 124,1 M€ sur le programme 102 et 122,6 M€ sur le programme 103, soit un total de 246,7 M€. En 2022, ce niveau était de 309,6 M€ sur le programme 102 et 690,6 M€ sur le programme 103, soit un total de près d'1 Md€. Au final, près de 750 M€ sont sorties de la trésorerie de l'opérateur, en remontée de crédits au sein du programme ou en décaissement effectif. La Cour estime sa recommandation sur ce point satisfaite.

Tableau n° 5 : évolution de la trésorerie disponible de l'ASP au 31 décembre, pour les politiques du travail et de l'emploi (en M€)

<i>Mission</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Travail et emploi</i>	127	376	458	1 404	556	1 000	246,7

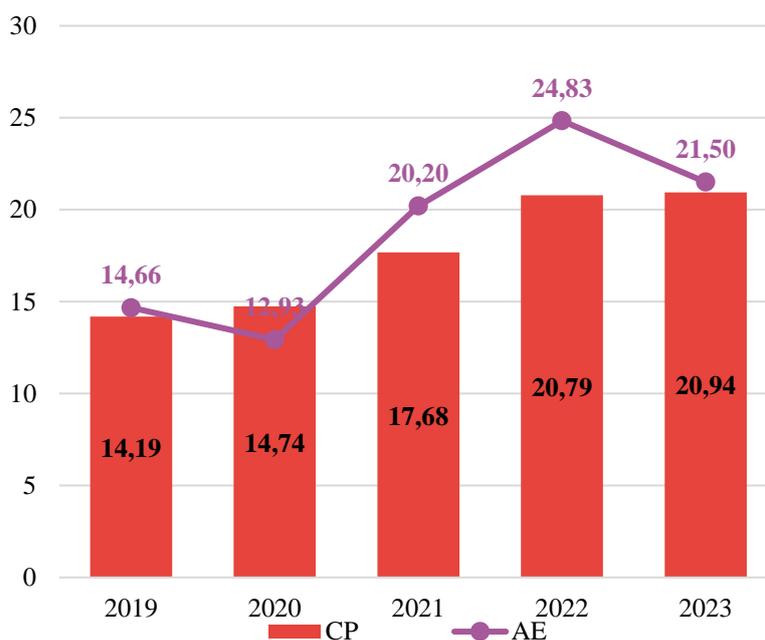
Source : Cour des comptes, d'après données transmises par les administrations

¹⁴ Cour des comptes, *La gestion par l'Agence de services et de paiement (ASP) de dispositifs pour le compte du Ministère du Travail*, 2021 ; Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2021 (recommandation 3) ; Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 (recommandation 4).

2 - La soutenabilité à moyen terme renforcée avec des restes à payer en baisse

Depuis 2018, les montants d'AE exécutés sont croissants¹⁵, avec un doublement entre 2020 et 2022, avant une relative stabilisation entre 2022 et 2023. Ils étaient, avant 2023, de plus en plus décorrélés des CP, ce qui signifiait que les restes à payer s'accroissaient, quand bien même les services procéderaient à des retraits et recyclage d'AE.

Graphique n° 6 : exécution des crédits en AE et en CP de 2019 à 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Les restes à payer sont forte en baisse par rapport à 2022, en raison du nettoyage des engagements réalisés dans le cadre de la refonte de la nomenclature budgétaire et des modalités de facturation. Ils représentent ainsi 3,8 Md€, contre 10,8 Md€ en 2022 et 6,8 Md€ en 2021, essentiellement sur les programmes 102 et 103 :

- programme 102 : 79 M€ sur le contrat unique d'insertion - contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand et 163 M€ sur les Parcours emploi-compétences (PEC) ;
- programme 103 : 3,6 M€, soit l'essentiel des restes à payer, au titre des aides à l'apprentissage (exceptionnelles et de droit commun).

Le niveau des restes à payer reste élevé, ce qui est une constante depuis plusieurs années sur la mission, obérant les marges de manœuvre pour les prochaines années et confirmant le « soclage » à la hausse de dépenses qui devraient être normalement davantage corrélées à la situation du marché de l'emploi. Le CBCM précise par ailleurs que les restes à payer élevés sur les programmes 102 et 103 sont aussi une conséquence de la mise en œuvre d'une budgétisation

¹⁵ Les niveaux d'AE des années 2018 et 2020 sont faussés par le retrait ces années-là d'un montant très important d'AE (2 Md€ et 2,4 Md€, soit autour de 1,5 Md€ de plus que les autres millésimes).

progressive et d'une gestion qui distingue AE et CP, permettant de disposer d'une comptabilité des engagements cohérente avec le coût des dispositifs.

Chapitre II

Points d'attention par programme

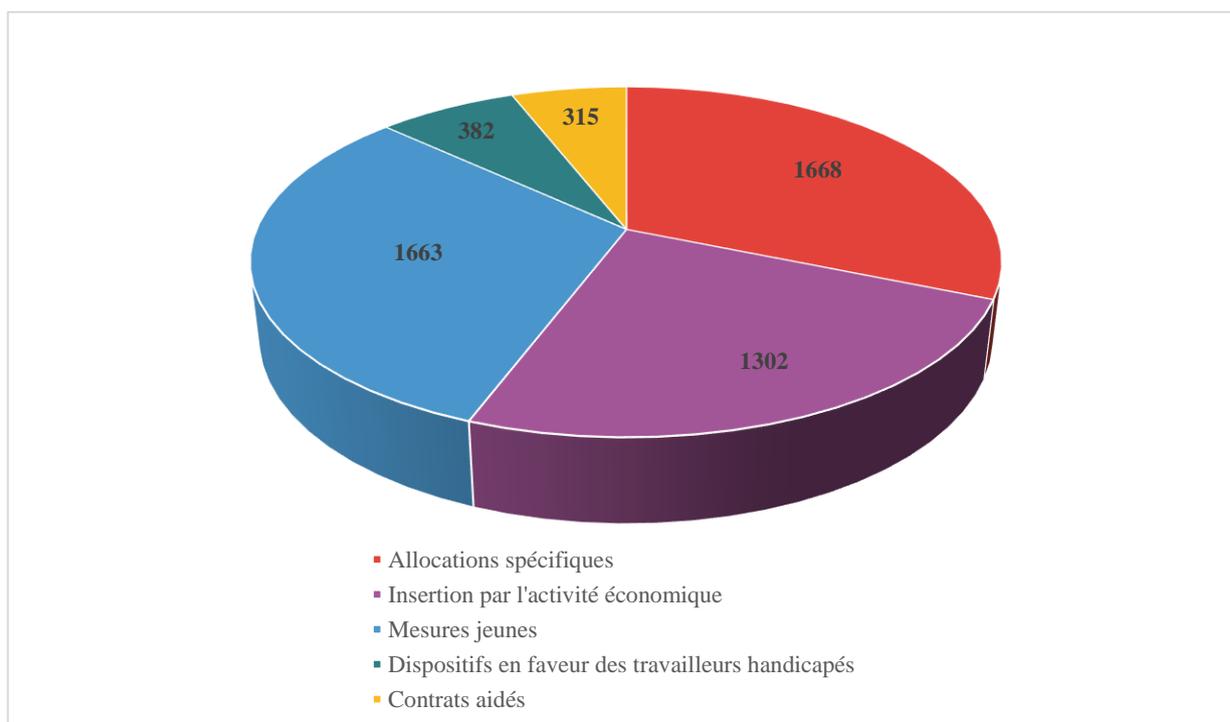
I - Programme 102

Le programme 102, d'un montant voté en LFI 2023 d'AE à 7 640,4 M€ et de CP à 7 443,1 M€ et exécuté à 6 824,9 M€ en AE et 6 723,4M€ en CP, est principalement constitué de dépenses d'intervention, qui représentent 80 % des crédits de paiement en 2023, et de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi (20 % des CP en 2023).

A - Des dépenses d'intervention maintenues à un niveau élevé

Les dépenses d'intervention sur le programme 102 s'élèvent en 2023 à 5 330 M€ en CP. Les crédits de paiement sont en nette baisse par rapport à l'année 2022 (- 10,9 %, soit 652 M€), après trois années de fortes hausse (+ 20 % entre 2020 et 2022). Après les années 2021 et 2022 marquées par des sous-exécutions importantes (jusqu'à 15 % des crédits votés en LFI sur l'ensemble des dépenses d'intervention hors contrats aidés en 2022), l'année 2023 a vu un ralentissement de cette sous-exécution, qui ne représente plus que 9,4 % des crédits votés en LFI en moyenne (soit 52 M€). La DGEFP précise que cette sous-exécution est réduite à 27 M€ si l'on tient compte de la réception tardive du fonds de concours Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), qui a rendu impossible son utilisation Chorus avant la fin de l'année.

**Graphique n° 7 : dispositifs d'intervention du programme 102 en 2023
(CP exécutés, en M€)**



Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

1 - L'indemnisation des demandeurs d'emploi

Ce poste correspond à la participation de l'État au régime de solidarité d'indemnisation du chômage et recouvre principalement le financement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Dans le référentiel budgétaire 2022, il correspondait essentiellement aux allocations dites spécifiques.

Les crédits ouverts en LFI ont été nettement revus à la baisse par rapport aux années précédentes, passant de 2 305 M€ en 2021 et 2 340 M€ en 2022 à 1 848 M€ en 2023.

Ce niveau réduit de budgétisation s'approche du niveau d'exécution de l'année 2022 (1 925 M€). Toutefois, l'exécution 2023 s'est élevée à 1 668 M€, soit une sous-exécution de près de 10 % (180 M€), un niveau toutefois inférieur à la sous-exécution de 2022 (- 18 %, représentant 415 M€). La quasi-totalité de cette somme a été annulée en loi de finances de fin de gestion 2023 avec une sous-consommation atteignant *in fine* 6,2 M€ en AE et en CP, rendant ainsi compte d'une difficulté de prévision des sous-jacents de cette dépense.

Cette sous-exécution récurrente s'explique principalement par :

- les derniers effets du maintien des allocations chômage (allocation de retour à l'emploi, ARE) pour les personnes en fin de droits pendant la crise sanitaire (de mars à mai 2020 et de novembre 2020 à juin 2021), qui a ralenti le passage des allocataires en fin de droits aux allocations de solidarité ; cet effet s'est prolongé jusqu'en 2023 pour l'ensemble des allocataires ; pour les seniors, les derniers effets auront lieu en 2024 ;

- la pleine application de la réforme de l'assurance chômage entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2021, qui allonge en pratique la période de perception de l'ARE, conduisant à une sollicitation plus tardive de l'ASS ;
- une conjoncture économique encore favorable en 2023, malgré un ralentissement en fin d'année, permettant un plus grand taux de retour à l'emploi et une moindre bascule de l'ARE vers l'ASS, avec le retour en emploi de chômeurs en fin de droits.

La Cour considère que ce constat d'une sous-exécution récurrente des dépenses des ASS devrait conduire à une révision des modalités de prévision de cette dépense.

2 - Des aides à l'emploi des travailleurs handicapés qui ont permis une stabilisation des dispositifs à un niveau élevé

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

Les crédits ouverts en LFI 2023 s'établissaient à 462,4 M€ en AE et en CP, en hausse de 32,4 M€ par rapport à 2022. Ces chiffres ne tiennent pas comptes du fonds de concours Agefiph, qui n'a pas été intégré pour l'année 2023 en raison d'une signature de convention tardive en fin d'année, représentant un montant de 25 M€. La même difficulté a été observée l'année passée, nécessitant de réinterroger le calendrier de réalisation et de signature de cette convention.

L'exécution s'est établie à 387,2 M€, soit une sous-exécution par rapport aux crédits votés en LFI de 79 M€ par rapport à la LFI, supérieure à l'année 2022 (58 M€), traduisant une difficulté à atteindre les objectifs cibles établis lors de la programmation budgétaire.

Cela représente en moyenne 24 646 ETP mensuel payés sur l'ensemble de l'année 2023, soit un niveau supérieur à la cible de 26 576 ETP mensuel, contre 26 630 ETP en 2022. Non reconduit en 2023, le fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées (Fatea) qui était doté de 20,8 M€ fin 2022 a permis de maintenir un nombre d'ETP financés élevé.

Le volet du plan d'investissement dans les compétences (PIC) en faveur des entreprises adaptées a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2023 et a permis la formation de 3 615 salariés, contre 2 565 salariés en 2022. Les montants de financement demandés à l'Agefiph par les entreprises adaptées au titre de « *l'aide à la formation* » ainsi que « *l'aide à la rémunération* » sont de 8,7 M€ en 2023 (6,9 M€ en 2022). L'exécution budgétaire globale sur ce volet est de 9,8 M€ en CP en 2023 portant le cumul des paiements de l'Etat au titre de la convention conclue avec l'Agefiph à 19,8 M€ depuis 2019.

3 - Les contrats aidés : une nette décélération en volume à l'impact budgétaire visible

Le recours aux emplois aidés est en nette diminution depuis l'année 2018. L'enveloppe socle pour l'année 2022 était à un niveau de 100 000 parcours emploi compétences (PEC) dans le secteur non marchand et conservait une enveloppe supplémentaire de 50 000 contrats initiative emploi (CIE) Jeunes au taux de prise en charge de 47 % dans le secteur marchand.

L'année 2023 a marqué une nouvelle baisse de cette enveloppe, avec un niveau prévu en loi de finances de 80 000 contrats dits PEC et 31 150 CIE Jeunes. En cours d'année, la circulaire

du 7 avril 2023 relative au Fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE) en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail avait notifié 76 153 PEC et 30 165 CIE Jeunes après réserve et calcul du coût du stock. Ces enveloppes, en diminution par rapport à 2022, tenaient compte de la conjoncture du marché du travail.

À la fin de l'année 2023, 62 937 PEC et 32 008 CIE Jeunes ont été réalisés selon la Dares¹⁶, soit respectivement un taux de réalisation de 77,6 % et 96,8 % par rapport à l'objectif cible du début d'année. La DGEFP explique cette sous-consommation par une posture prudentielle des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) au regard de la diminution de la capacité à faire sur ces enveloppes entre 2022 et 2023, et au regard de la surconsommation rapide qu'avait enregistré le premier trimestre 2022 conduisant à des restrictions fortes sur le reste de l'année, rappelée dans la NEB 2022.

S'agissant des dépenses budgétaires, l'année 2022 avait été marquée par des dépenses à un niveau de sur-exécution de + 73 % (+ 21 % de sur-exécution hors crédits de relance et, pour le reste, sous l'effet des reports de crédits « relance » 2021 et des transferts 2022 du programme 364) et à + 62 % par rapport à l'exécution 2021.

En 2023, l'exécution en CP a atteint un niveau de 314,8 M€ en AE et 259,6 M€ en CP (178,5 M€ pour les PEC et 81,1 M€ pour les CIE jeunes et hors jeunes), soit une sous-exécution de 34 % en AE par rapport aux crédits disponibles (d'un montant de 493,8 M€) et de 27 % en CP¹⁷. Cette situation très différente de l'année précédente s'explique par la révision des modalités de facturation de l'agence des services et de paiement (ASP), qui n'a pas nécessité un décaissement réel aussi important que l'année passée au regard des niveaux de trésorerie. En cours d'année, la DGEFP indique par ailleurs avoir demandé aux services déconcentrés de n'effectuer aucun rattrapage de consommation de l'enveloppe afin de financer les besoins observés sur l'insertion par l'activité économique (IAE).

4 - Une stabilisation globale du dispositif de l'insertion par l'activité économique (IAE)

L'année 2023 a marqué une poursuite de la consolidation des dispositifs liés à l'insertion par l'activité économique (IAE), dans le cadre 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 et l'objectif de passer de 140 000 à 240 000 personnes en IAE fin 2022. Le nombre de postes (ou ETP conventionnés) avait ainsi significativement progressé passant de 83 000 en 2020 à 93 661 en 2022. La loi de finances pour 2023 prévoyait au total le financement de 94 782 ETP.

En 2023, sur un périmètre complet (incluant les aides aux postes, le fonds d'investissement, la compensation d'exonérations de charges sociales ou encore les clauses sociales), le nombre d'ETP conventionnés s'est maintenu à un niveau de 93 231, soit 874 de plus qu'en 2022. Par ailleurs, la prévision d'exécution pour 2023 s'établit à 88 946 ETP. Un montant de 1 330,6 M€ a été programmé en LFI 2023 en AE et CP (en hausse de 107,7 M€ par rapport aux crédits consommés en 2022). In fine l'exécution s'établit à 1 292,4 M€ en CP, à un niveau proche du niveau en LFI (contre une sous-exécution de 10 % en 2022 et 8 % en 2021), après toutefois 179 M€ de crédits annulés en loi de finances rectificative de fin de gestion.

¹⁶ Dans le RAP 2023, la DGEFP mentionne 62 350 PEC pour l'année 2023, ainsi que 27 233 CIE Jeunes

¹⁷ Ce chiffre tient compte des REJB non recyclés

Si le maintien du nombre d'ETP conventionnés et exécutés entre 2021 et 2023 démontre une stabilisation globale bienvenue des dispositifs de l'IAE, ces annulations (qui représentent 13 % des crédits votés en LFI) traduisent, comme en 2022, une difficulté devenue structurelle à atteindre des objectifs élevés fixés au cours de la programmation budgétaire.

Depuis 2020, l'accroissement du nombre de postes devait être facilité par des projets de développement financés par le fonds de développement de l'inclusion (FDI). En 2022, la stratégie de croissance de l'offre était articulée autour du suivi par les Dreetts de la mise en œuvre effective des créations d'emplois prévues via les appels à projets nationaux du FDI et d'une nouvelle doctrine de mise en œuvre des conventions (annuelle ou pluriannuelle, sans plafonnement ab initio des volumes d'ETP, etc.). Cette stratégie s'est poursuivie en 2023, sans texte ou dispositif nouveau, mais avec des moyens budgétaires toujours conséquents.

Tableau n° 6 : évolution entre 2018 et 2023 des réalisations en matière d'aides au poste dans le champ de l'insertion par l'activité économique

	2018	2019	2020	2021	2022		2023	
	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	LFI	réalisé	LFI	réalisé*
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)								
<i>Coût budgétaire (CP en M€) - exonérations</i>	126,5	18,4	10,8	13,5	14,9	14,3	15,3	13,8
<i>Coût budgétaire (CP en M€) - aides au poste</i>	624,2	634,4	568,0	700,99	861,6	838,76	891,1	958,7
<i>ETP conventionnés</i>	29 369	31 024	33 066	38 281	39 255	40 761	37 073	41 286
<i>ETP réalisés</i>	26 504	27 872	25 611	32 213		32 325		38 647
Associations intermédiaires (AI)								
<i>Coût budgétaire (CP en M€) - aides au poste</i>	23,9	634,4	21,6	25,1	31,2	26,8	31,9	23,9
<i>ETP conventionnés</i>	17 038	17 554	17 204	18 494	21 000	17 998	19 609	16 383
<i>ETP réalisés</i>	18 167	17 928	15 265	18 216		14 941		14 718
Entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)								
<i>Coût budgétaire (CP en M€) - aides au poste</i>	232,5	216,2	188,6	239,5	292,0	272,7	314,5	276,1
<i>ETP conventionnés</i>	23 912	26 140	27 353	31 862	37 275	34 146	36 911	34 199
<i>ETP réalisés</i>	24 020	25 170	22 226	28 759		27 616		30 481
Entreprises d'insertion par le travail d'insertion (EITI)								

	2018	2019	2020	2021	2022		2023	
	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	LFI	réalisé	LFI	réalisé*
<i>Coût budgétaire (CP en M€) - aides au poste</i>			2,8	0,0	5,7	9,3	7,9	0,4
<i>ETP conventionnés</i>			258	456	1 000	1 003	1 189	1 400
<i>ETP réalisés</i>			104	242		549		1 219
Total								
<i>Coût budgétaire (CP en M€)</i>	1 007,1	1 503,5	791,9	979,0	1 205,5	1 161,9	1 290	1302,8
<i>ETP conventionnés</i>	70 319	74 718	77 881	89 093	98 530	93 908	94 782	93 268
<i>ETP réalisés</i>	68 691	70 970	63 206	79 430		75 431		85 065

* Les données pour l'année 2023 correspondent aux données arrêtées en mars 2024.

Source : Cour des comptes, d'après données de la DGEFP

5 - Le maintien à un niveau élevé des dépenses en faveur de l'emploi des jeunes

L'année 2023 marque, sur ce programme, une pérennisation des dispositifs qui avaient significativement évolué depuis le lancement du plan « *1 jeune 1 solution* », palette d'outils déployés pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire sur le marché du travail. Parmi ces outils, le Contrat Engagement Jeunes (CEJ) représente le dispositif le plus important, en remplacement de la Garantie Jeune dès mars 2022, et pour la première fois en 2023 en année pleine, constituant ainsi un maintien dans le temps du dispositif et des dépenses afférentes.

Malgré l'amélioration de la conjoncture économique et de l'ensemble des indicateurs du marché du travail, la programmation budgétaire des mesures jeunes se maintient à un niveau très élevé, deux fois au-dessus de la programmation 2020 : 1,9 Md€ en LFI 2023, comme en 2022, contre 1,15 Md€ en 2021 (ou 1,38 Md€ avec les crédits relance) et 0,83 Md€ en 2020.

Pour l'année 2023, ces mesures consolident les dépenses budgétaires relatives :

- aux dispositifs mis en œuvre pour l'emploi des jeunes par le service public de l'emploi (essentiellement le CEJ et l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) par Pôle emploi) ;
- aux financements des structures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi (établissement pour l'insertion dans l'emploi – Epide, certains financements PIC) ;
- aux dépenses globalisées en faveur du financement des missions locales.

Cette programmation élevée interroge d'autant plus que les financements à destination des jeunes sur le programme 103, au travers des aides à l'apprentissage et à la « *promo 16-18* » demeurent à un niveau très élevé (cf. partie III, chapitre III relatif aux financements de l'ensemble des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes sur la mission Travail et emploi).

En exécution, ces dépenses s'établissent à 1 662,9 M€ (contre 1 604 M€ en 2022), soit un niveau bien supérieur à l'exécution 2021 (+ 32 %), mais une sous exécution de - 12 % au regard de la LFI, qui s'explique en partie par la sous-exécution des crédits relatifs au CEJ.

Sur ce dispositif, les crédits prévus en LFI 2023 s'élevaient à 888,20 M€ en AE et en CP, dont 153,20 M€ pour les jeunes accompagnés par Pôle emploi et 735 M€ pour les jeunes accompagnés par les missions locales, couvrant des objectifs de 200 000 entrées en missions locales et 100 000 auprès de Pôle emploi. Ces objectifs sont les mêmes qu'en 2022 malgré une situation du marché du travail favorable et une sortie des impacts de la crise sanitaire manifeste.

L'exécution a atteint 782,30 M€ en AE et en CP, dont 151,26 M€ pour les jeunes accompagnés par Pôle emploi et 631,04 M€ pour les jeunes accompagnés en mission locale, soit une sous-exécution de 105,9 M€ alors même que les objectifs fixés en LFI en termes de nombre de jeunes accompagnés ont été légèrement dépassés. La DGEFP indique que cette sous-exécution est liée à une difficulté de modélisation budgétaire interne, qui rend difficile la prévision des dépenses sur ce dispositif, et aux nouvelles modalités de facturation. Le rythme de décaissement des crédits a été considérablement plus lent qu'anticipé. Au regard des montants évoqués, la Cour considère qu'un travail de fond devrait être mené par la DGEFP pour établir des modèles plus proches de l'exécution.

B - Les autres dépenses

Les dépenses de fonctionnement sur le programme 102 s'établissent en 2023 à 1 383,8 M€, en hausse conséquente de 143 M€ par rapport à 2022 et de 124 M€ par rapport à 2021. Cette hausse s'explique par une subvention pour charges de service public (SCSP) versée à Pôle Emploi en progression de 129,4 M€ par rapport à 2022 (voir Chapitre III, partie II relative aux opérateurs). Les autres dépenses de fonctionnement concernent le financement de la SCSP versée à l'Epide (67 M€), 63 M€ de frais de gestion pour l'ASP et 4,51 M€ en faveur des maisons de l'emploi.

Les dépenses d'opérations financières exécutées en 2023 s'élèvent à 17,7 M€ en CP au titre de subventions d'investissement versées à l'ASP, à la suite d'une subvention de 13,4 M€ en 2022 et 3 M€ en 2021.

C - Les indicateurs du programme 102

La maquette de performance du programme 102 évolue très légèrement. A la suite de la création et l'entrée du Contrat d'engagement jeune en mars 2023, qui remplace la Garantie jeune, le nouvel indicateur mesure le « *taux de sortie vers l'emploi durable des jeunes ayant bénéficié d'un contrat d'engagement jeunes (CEJ)* ».

Le reste des indicateurs demeurent identiques par rapport au PLF 2022.

La principale limite, déjà mentionnée par la Cour des comptes lors de l'exercice 2022, demeure l'absence systématique de prévision comme de cible pour les indicateurs liés au nombre de retours à l'emploi, qui nuit considérablement à l'évaluation des différents dispositifs. Il en est de même dans le PLF 2024, posant ainsi la question de l'utilité de ces indicateurs dépourvus de cibles et de prévisions systématiques. La DGEFP indique à la Cour que des indicateurs complétés, réalisés notamment par France Travail, seront intégrés au rapport annuel de performance pour l'année 2023 et qu'une revue des indicateurs associant France travail et la DGEFP est prévue (comme la DGEFP l'indique depuis trois ans, sans que cette revue ait eu lieu à ce stade).

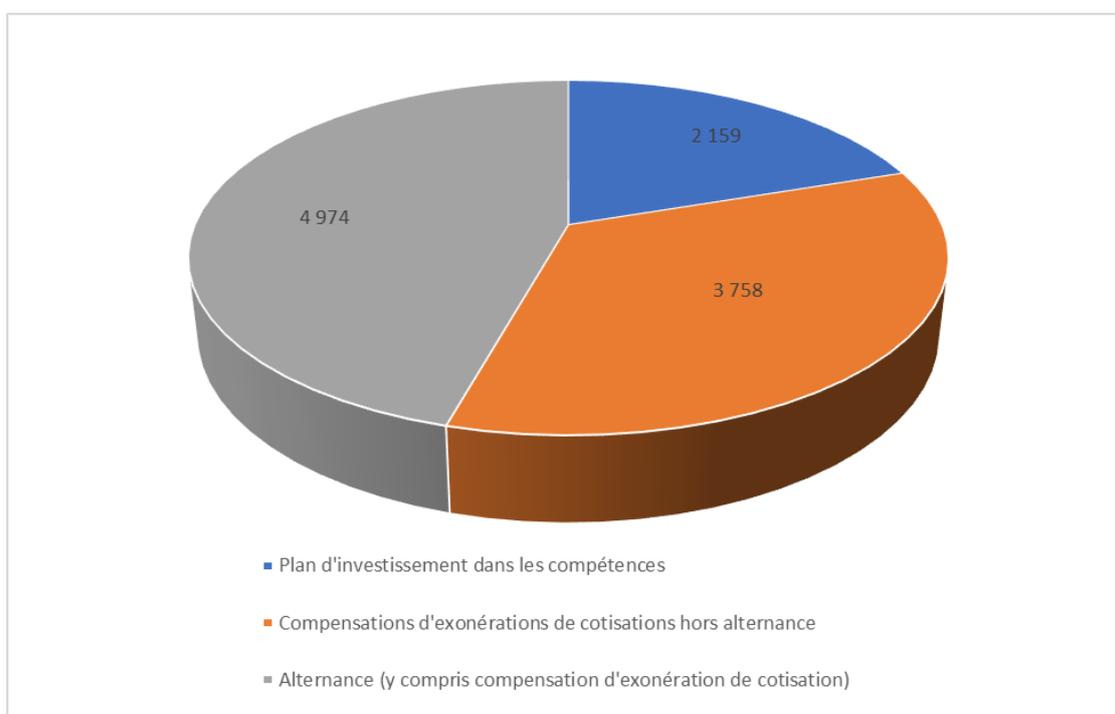
II - Programme 103

Le programme 103 est à nouveau marqué par une évolution à la hausse des dépenses d'intervention, celles-ci prenant une part croissante dans le budget global des différentes dépenses portées par le programme.

A - Des dépenses d'intervention à nouveau en forte augmentation

Les dépenses d'intervention s'élèvent en 2023 à 10 891 M€ en CP exécutées (contre 8 439 M€ en CP en 2022 et 7 743 M€ en 2021), soit 82 % des crédits exécutés au titre du programme (contre 66 % en 2022, 76 % en 21 et 93 % en 2020).

**Graphique n° 8 : dépenses d'intervention du programme 103 en 2023
(CP exécutés, en M€)**



Source : Cour des comptes, données DGEFP

Une part significative des crédits (35 % contre 42 % en 2022 et 47 % en 2021) concerne les compensations des exonérations de cotisations sociales (hors apprentissage). Les deux autres dispositifs principaux sont le PIC (20 % des crédits consommés contre 19 % en 2022 et 26 % en 2021) et les différentes aides en faveur de l'alternance, en très forte augmentation (46 % des crédits consommés contre 32% en 2022 et 15 % en 2021).

1 - Les compensations des exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi

Les dispositifs d'exonération de cotisations sociales visant à favoriser la création d'emplois (hors alternance) ont représenté en 2023 un coût budgétaire de près de 3,8 Md€, en nette hausse par rapport à 2022 (+ 200 M€). Le montant des crédits de paiement est en hausse

par rapport à l'an passé pour l'ensemble des dispositifs de compensation, avec une montée en charge rapide des exonérations de l'aide à domicile (+ 181 M€) et du dispositif Tepas (910 M€, soit une hausse de 114 M€ par rapport à 2022) désormais ouvert, sous certaines conditions, aux entreprises de plus de 20 salariés.

Les principaux dispositifs ont été sous-budgétisés en LFI par rapport à l'exécution, et de façon plus importante qu'en 2022 (écart de 7,6 % en 2023 entre la LFI et l'exécution, contre 4 % l'année passée). Il est difficilement justifiable, en particulier en situation de relative stabilité du contexte économique, que de tels écarts apparaissent. La Cour avait recommandé en 2022 à la direction du budget, à la DGEFP et à la DSS de « *prendre en compte, lors du débat parlementaire, les prévisions budgétaires actualisées en matière de compensation d'exonérations de charges sociales lorsque celles-ci s'éloignent significativement des prévisions prises en compte pour l'élaboration du projet de loi de finances* ». La direction du budget a indiqué au cours de l'instruction qu'elle « *s'efforce de prendre en compte ces prévisions actualisées* » et que « *les écarts se sont plutôt creusés lors de l'exécution 2023* ». Au regard de l'importance des écarts constatés, la Cour recommande d'améliorer les prévisions budgétaires en matière de compensation d'exonérations de charges sociales.

Tableau n° 7 : écart entre prévision et exécution des crédits compensant des exonérations de cotisations sociales – hors alternance (CP, en M€)

Dispositifs	2022				2023			
	LFI	Exéc.	Écart	en %	LFI	Exéc.	Écart	en %
<i>Exonération aide à domicile</i>	1 832	1 830	- 2	0 %	1 836	2011	175	9,5 %
<i>Exonération Tepas</i>	597	709	112	19 %	796	910	114	14 %
<i>Exonération Acre</i>	476	514	38	8 %	500	514	14	2,8 %
<i>Déduction forfaitaire services à la personne</i>	401	389	- 12	- 3 %	407	382	- 25	- 6,1 %
<i>Exonérations territoriales</i>	116	113	- 3	- 3 %	89	98	- 3	- 3,3 %
Total	3 422	3 555	133	4 %	3 628	3 915	275	7,6 %

Source : DGEFP

2 - L'alternance

Sur le champ de l'alternance, l'année 2023 est marquée par l'inscription en loi de finances rectificative de fin de gestion d'engagements importants en faveur de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage, à hauteur de 1 306,3 M€ en AE, soit 38 % des engagements disponibles en 2023 sur ce dispositif.

Cette aide est imputée sur le programme 103 depuis le 1^{er} juillet 2022. Une faible part du financement de ce dispositif repose encore sur le programme 364 de la mission *Plan de relance* (435,87 M€).

Tableau n° 8 : dépenses totales d’alternance des programmes de la mission *Travail et emploi* et de la mission *Plan de relance* (en M€)

	Exécution 2021		Exécution 2022		Exécution 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Aide TPE - Jeunes apprentis (remplacé par AUEA) P103						
Aide unique à l’embauche en apprentissage (AUEA) P103	579	214	321	160	34	189
Aide exceptionnelle à l’embauche en contrat d'apprentissage (AECA) P103			4 090	1 169	3 477	3 278
Aide exceptionnelle à l’embauche en contrat d'apprentissage P364	5 953	4 012	2 173	3 031	0	436
Aide exceptionnelle à l’embauche en contrat d'apprentissage Fonction publique territoriale P364	22	22	22	22		
Aide exceptionnelle à l’embauche en contrat de professionnalisation P102 (2020) et 103 (2022 et s)			353	100	197	147
Aide exceptionnelle à l’embauche en contrat de professionnalisation P364	695	346	101	375	-74	-74
PIC - Prépa apprentissage P103	60	0	0	0	0	0
Contrats de professionnalisation Seniors P103	4	3	4	6	5	5
Contrats de professionnalisation demandeurs d'emploi longue durée P103	240	96			0	1
Exonération cotisations sociales apprentis P103	969	960	1 282	1 290	1 507	1 507
Dépense fiscale - exonération IR revenu des apprentis		234		323		356
Dotation France compétences P103	2 000	2 000	4 000	4 000	1 596	1 596
Dotation France compétences P364*	750	750	0	0	0	0
TOTAL	11 272	8 637	12 346	10 476	6 742	7 441
dont Relance	7 420	5 130	2 296	3 428	-74	362

Source : Cour des comptes, sur la base des données DGEFP (référentiel budgétaire) et DB

3 - Les emplois francs

Les crédits consommés au titre des emplois francs se sont élevés à 235,8 M€ en AE et 115,65 M€ en CP en 2023 (contre 278 M€ en AE et 112 M€ en CP en 2022).

Introduit par l'article 175 de la loi de finances pour 2018 sous la forme d'une expérimentation 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 à durée 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. Depuis le 1^{er} janvier 2020, le dispositif des emplois francs, initialement déployé dans un cadre expérimental entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019, a été généralisé à l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'année 2023 a été marquée par un nouveau ralentissement des entrées en emplois francs, en particulier au second semestre. Depuis le lancement du dispositif, le nombre cumulé de demandes d'aides acceptées est de 119 286. Les entrées réalisées au 31 décembre 2023 atteignent 22 888 entrées, contre 26 300 en 2022. Certaines demandes au titre de 2023 seront transmises en 2024, les entreprises disposant d'un délai de trois mois pour effectuer leur demande.

Tableau n° 9 : nombre de demandes d'emplois francs acceptées depuis 2018

<i>Années</i>	Nb de demandes acceptées selon l'adresse de l'employeur	Dont « emplois francs + »¹⁸	Dont Plan Pétrel¹⁹
<i>2018</i>	3 784	/	/
<i>2019</i>	15 632	/	/
<i>2020</i>	22 544	724	174
<i>2021</i>	27 418	4 292	254
<i>2022</i>	27 020	/	175
<i>2023</i>	22 888	/	18
<i>Cumul</i>	119 286	5 016	621

Source : DGEFP

4 - Les autres dépenses

Les dépenses de fonctionnement exécutées en 2023 sur le programme 103 s'élèvent à 2 046 M€ en CP.

Contrairement à l'année 2022, aucune subvention exceptionnelle non budgétée n'a été versée à France compétences (4 Md€ en CP 2022). La subvention exceptionnelle inscrite en

¹⁸ Les emplois francs + bénéficiaient d'un montant de prime supérieur la première année (plan de relance).

¹⁹ Plan lancé en octobre 2019 en faveur de l'emploi à La Réunion, où le taux de chômage s'élevait à 24 % en 2019 (contre 20,2 % au 3^{ème} trimestre 2023), permettant à une entreprise de recruter en emploi franc un salarié soit issu des QPV, soit issu d'un parcours d'insertion (sortie d'entreprises adaptées, IAE, garantie jeune, école de la deuxième chance, etc.).

LFI a en revanche été intégralement versée à hauteur de 1 596 M€ en CP : cette dotation a permis d'éviter le versement de dotation exceptionnelle en cours d'exécution, mais l'établissement reste en déficit structurel et finance ses besoins de trésorerie en partie par le recours à l'emprunt bancaire (voir Chapitre III, partie II concernant les opérateurs de la mission).

Ces dépenses de fonctionnement incluent par ailleurs la subvention pour charges de service public versée à l'Afpa budgétée à hauteur de 110 M€ en LFI ; les dépenses exécutées sont bien supérieures et ont à nouveau augmenté par rapport à l'an passé car elles incluent les subventions versées en réponse aux demandes formulées lors des comités de trésorerie (302,5 M€ en CP exécutés – contre 110 M€ budgétés en LFI et 233 M€ exécutés en 2022). Cette dépense vient pallier les difficultés structurelles auxquelles l'opérateur est confronté et finance indirectement des dépenses d'intervention (cf. Chapitre III partie II).

B - Les indicateurs du programme 103

Le nombre d'indicateurs de performance sur le programme 103 (hors PIC) est quasiment resté stable entre le PAP 2022 et le PAP 2023, au sein duquel deux évolutions ont été opérées :

- l'indicateur 2.2 a évolué, afin d'évaluer l'impact du dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD) : « *Part des entreprises de moins de 50 salariés parmi celles ayant eu recours à l'activité partielle et à l'activité partielle de longue durée* » en y associant un sous-indicateur pour chaque dispositif ;
- suppression de l'indicateur relatif à la revitalisation des territoires, en l'absence de financement sur ce programme.

Le suivi de l'ensemble des dépenses d'apprentissage et la trajectoire pluriannuelle des dépenses afférentes devraient faire l'objet d'un suivi plus précis, en projet annuel de performance, et d'indicateurs au regard des montants engagés. La Cour formule ainsi une nouvelle recommandation en ce sens.

III - Programme 111

En 2023, les crédits de paiement exécutés du programme 111 se répartissent entre des dépenses d'intervention (52 %) et des dépenses de fonctionnement (48 %), pour un total de 89,26 M€, soit une sous-consommation de 7,3 %.

Les dépenses d'intervention (titre 6) sur le programme 111 s'établissent à 46,4 M€ en CP, soit en hausse de 3 M€ par rapport à 2022 et 2021. Les crédits d'interventions alloués en LFI sont consommés à hauteur de 61 % en CP, soit une sous consommation importante de 29,7 M€. La direction générale du travail précise qu'en raison du statut d'établissement public de certains bénéficiaires de ces dépenses, certaines dépenses d'intervention sont affichées en fonctionnement, représentant une somme de 8,5 M€ entraînant une sous-consommation à un niveau réel de 21,2 M€. Il s'agit principalement des crédits alloués au fonds pour l'amélioration des conditions de travail (Fact, 3,8 M€) à l'accompagnement du quatrième plan santé au travail (PST) et des plans régionaux santé au travail (1,5 M€), et des crédits pour la formation syndicale alloués aux instituts du travail (1,25 M€). Les dépenses d'interventions discrétionnaires (études, fonds d'amélioration des conditions de travail, soutien à la négociation collective) représentent 23,8 M€ en LFI et ont été largement sous exécutées, à hauteur de 5,2 M€.

Cette sous-exécution, qui demeure importante, est justifiée par la direction générale du travail par deux principales raisons.

D'abord, en raison de la difficulté des organismes de formation, notamment à destination des conseillers prud'hommaux, à retrouver leur capacité de formation, avec un impact important sur le versement des soldes 2022 et les versements intermédiaires prévus par les conventions : 16 M€ en LFI et 13,7 M€ en exécution. Cette sous-exécution est récurrente depuis plusieurs années, et l'argument de la crise sanitaire, mis à nouveau en avant, comme chaque année depuis 2020, ne peut plus être valable en 2023. Comme déjà indiqué en 2023, le responsable de programme devrait réduire la programmation budgétaire sur ces crédits, au regard des difficultés qui paraissent maintenant structurelles des organismes de formation. La DGT précise que le montant voté en LFI, à hauteur de 16 M€, a été fondé sur la base de l'accord pris en Conseil supérieur de la Prud'homie (CSP) de mettre à disposition des organismes de formation pour le cycle triennal 2023-25, des moyens permettant d'assurer un volume de formations équivalent à celui du cycle quadriennal précédent.

Le niveau de consommation en AE, à hauteur de 13,7 M€, correspond au montant de la première année de la contractualisation triennale 2023-25 avec les organismes de formation. Cette sous consommation apparente est, selon la DGT, la traduction des premières mesures prises par le responsable de programme pour réduire la programmation budgétaire : la négociation menée par la DGT avec chaque organisme de formation pour la contractualisation du cycle 2023-25 a visé à adapter les moyens alloués à chaque organisme à sa capacité d'assurer le volume de formation auquel il s'engage.

Le niveau de consommation en CP, à hauteur de 8,3 M€ se décompose en 1,2 M€ correspondant aux soldes dus au titre des conventionnement 2022 et 7,1 M€ correspondant aux montants dus pour les formations réalisées par les organismes en 2023, jusqu'au 30 septembre. Le niveau définitif de la consommation de CP, au titre des conventionnements 2023, ne sera connu qu'au moment du versement des soldes 2023, prévu au 1er semestre 204 et calculé sur la base de l'ensemble des réalisations des organismes en 2023.

L'autre justification avancée de cette sous-exécution est relative à l'accompagnement de la modernisation des services de santé au travail. Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 2 août 2021, les travaux de définition du programme de certification se sont traduits par la passation d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration du programme de certification issu du référentiel et des principes proposés par le comité national de prévention et de santé au travail (CNPST). Les conclusions de la prestation ne démontrent pas de besoin en matière d'équipement des services de prévention et de santé au travail (SPST), pour lesquels un financement était prévu sur la ligne budgétaire. Aussi, la direction générale du travail indique que les crédits non utilisés ont été restitués au budget de l'État.

Le soutien au paritarisme et à la formation syndicale représente l'autre dépense d'intervention significative du programme (0 € en AE, portées dans leur intégralité par l'année 2021, 34 M€ en LFI). Les 32,7 M€ exécutés en CP correspondent au paiement de la tranche CP 2023 prévue dans une convention triennale entre l'État et le Fonds paritaire national.

Les dépenses de fonctionnement exécutées en 2023 sur le programme 111 s'établissent à 43,25 M€ en CP, en hausse de 10 M€ par rapport à 2022, et en sur-exécution de 8,5 M€ en CP par rapport à la LFI. Elles sont principalement constituées :

- des subventions pour charges de service public des opérateurs : 9,8 M€ pour l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et 8,2 M€ pour l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) en AE et en CP, chiffres stables par rapport à 2022, et une ligne supplémentaire de 8,23 M€ pour le regroupement avec les agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail ;
- des crédits d'intervention alloués au fonds pour l'amélioration des conditions de travail (Fact) (3,8 M€ en AE et en CP, dont le montant a été doublé à la suite de la réforme santé au travail de 2021) et aux institut du travail (1,25 M€ en CP, déclinant les 4,2 M€ engagés en 2021) ;
- des dépenses relatives au développement et à la maintenance des systèmes d'information des élections syndicales et patronales (1,5 M€ en CP) et au soutien aux acteurs du dialogue social (1,8 M€ en AE ; 2,2 M€ en CP).

Le schéma de performance du programme 111 avait été profondément modifié pour le PLF 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 travail détaché. Il a été intégralement dupliqué en 2020 et 2021. L'esprit restait le même en 2022, mais l'un des deux sous-indicateurs correspondant à l'indicateur n° 1 « *Part de l'activité des services de l'inspection du travail portant sur les priorités nationales de la politique du travail* » a été modifié : l'indicateur de part des contrôles parmi les interventions a été remplacé par un suivi de la part des interventions concernant l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

La Cour avait relevé dans la note d'exécution budgétaire pour 2019 que 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 cette activité. La direction générale du travail avait néanmoins insisté 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 efficience au citoyen et à la représentation nationale, au travers d'indicateurs pertinents et quantifiables.

S'agissant du niveau donné aux différents indicateurs, le seul point à relever, déjà soulevé en 2022, est la fixation à 65 % de la part du temps de travail effectivement consacrée par les agents de l'Anact au plan santé au travail, en 2023 comme en 2022, en recul par rapport à 2020 (70 %), alors que le nouveau plan est opérationnel depuis début 2022. Le responsable de programme l'explique par l'intégration des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) au sein de l'Anact et donc par l'extension de son périmètre de priorités.

IV - Programme 155

85 % des crédits exécutés sur le programme 155 correspondent aux dépenses de personnel, qui représentent 3,4 % des crédits consommés de la mission *Travail et emploi*.

A - La stabilisation des effectifs traduit l'achèvement progressif de la réforme de l'organisation territoriale de l'État

La mission *Travail et emploi* a, à nouveau, respecté le plafond d'emplois défini en LFI, non modifié en LFR (7 767 ETPT) avec 7 717 ETPT exécutés. On constate en 2023 une nouvelle diminution du plafond d'emplois à hauteur de 194 ETPT.

Tableau n° 10 : plafond d'emplois de 2019 à 2023, en ETPT

<i>en ETPT</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2022
<i>Plafond d'emplois (LFI)</i>	8 852	8 599	7 804	7 961	7 767	- 194
<i>Transferts de gestion</i>	13	9	49	- 65	8	73
<i>Plafond d'emploi (LFR)</i>	8 852	8 683	8 201	7 961	7 767	- 194
<i>Plafond d'emploi actualisé (LFI + LFR + gestion)</i>	8 865	8 692	8 250	7 896	7 775	-121
<i>Exécution du plafond d'emplois</i>	8 769	8 643	8 215	7 731	7 717	- 14
<i>Écart entre plafond et exécution</i>	- 96	- 49	- 35	- 165	- 64	99

Source : Cour des comptes, données DFAS

Une lecture pluriannuelle permet de constater que la réduction du plafond n'est que de 31 ETPT par rapport à l'année 2021. En effet, l'année 2022 avait été marquée par une correction technique de + 370 ETPT, pour tenir compte du maintien d'effectifs supplémentaires affectés à la mission en renfort pendant la crise sanitaire, et des sureffectifs temporaires supportés par le ministère dans le cadre de la mise en œuvre de l'organisation territoriale de l'État. Les transferts sortants, notamment vers le ministère de l'intérieur dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE), n'avaient pas compensé cette augmentation.

À l'inverse, en 2023, l'effet des transferts sortants, qui se sont poursuivis (- 76 ETPT, dont 75 dans le cadre de l'achèvement de la réforme OTE), s'est cumulé à ceux des ajustements technique à la baisse :

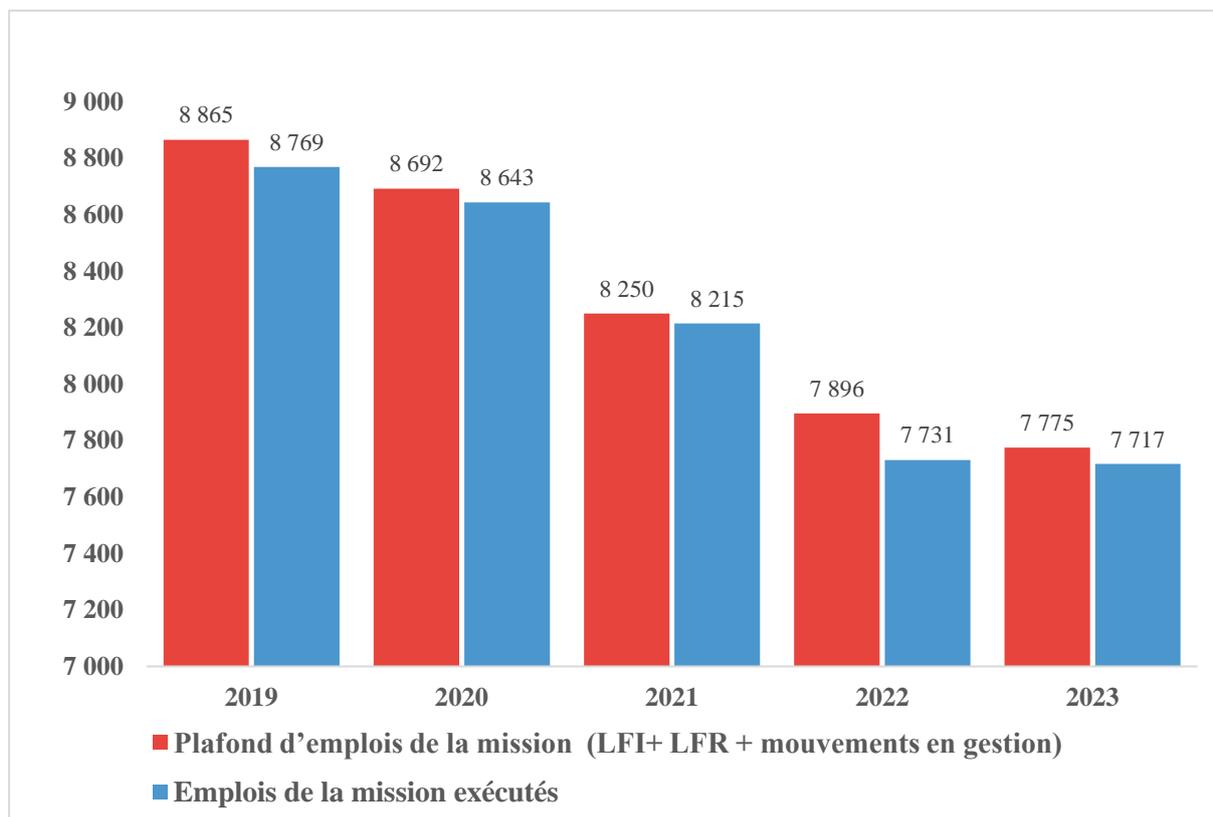
- 105 ETPT en moins sur les 210 ETPT renforts de crise autorisés en 2022 maintenus en 2023 dans les services déconcentrés au titre de l'accompagnement des restructurations économiques et du plan de relance. La masse salariale adossée à ces renforts est autorisée à hauteur de 5,3 M€, pour une consommation estimée à 91 ETPT.
- 40 ETPT en moins sur les 160 ETPT de compensation obtenus en 2022 au titre de l'accompagnement des services déconcentrés pour trouver des réponses adaptées en matière de redéploiement d'effectifs non déplacés dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme OTE, qui a vu la création des secrétariats généraux communs (SGC) en 2021.

Ces 120 ETPT maintenus correspondent à une enveloppe prévisionnelle pour 2023 de 4,7 M€.

La mission conserve donc une partie des effectifs qui devaient être temporaires. Ils représentent 225 ETPT maintenus, auxquels il faut ajouter les effets du schéma d'emplois : après un exercice 2022 caractérisé par l'extension en année pleine négative du schéma 2021, le schéma 2023 prévoit + 33 ETP. La LFI 2024 prévoit d'ailleurs la pérennisation des ressources en effectifs et en crédits autorisées en LFI 2023 au titre des compensations des inadéquations constatées entre les transferts budgétaires et les départs réels.

Le plafond d'emplois fixé en LFI 2023 à 7 767 ETPT est actualisé à 7 775 ETPT par les deux décrets de transferts en gestion : + 9 ETPT entrants au bénéfice des délégués du préfet et un ETPT sortant au profit de la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR).

Graphique n° 9 : plafond d'emplois et exécution de la mission *Travail et emploi* (en ETPT)



Source : Cour des comptes, d'après DFAS et CBCM

B - Une exécution marquée par une tension sur les dépenses de personnel

Les données relatives à l'exécution du schéma d'emplois²⁰ permettent de constater l'achèvement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État et une stabilisation relative des effectifs de la mission. En effet, la LFI prévoit, pour la première fois depuis près de 10 ans concernant cette mission, un schéma d'emplois positif (+ 60 ETP) :

- 46 ETP pour le renforcement des services du ministère au titre de ses missions permanentes ;
- 11 ETP destinés à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 ;
- 3 ETP correspondant aux moyens accordés aux délégués ministériels à l'encadrement supérieur de l'État. Il faut préciser que ces 60 ETP correspondent à 34 ETPT.

Surtout, elles permettront de constater dans quelle mesure les difficultés qui ont marqué l'exercice 2023 se vérifient à la clôture. En effet, l'année 2023 a été marquée par une gestion plus difficile que les années passées du schéma d'emploi, ce dont témoignent le compte rendu des CRG1 et CRG2 du programme 155, concernant le sujet de l'exécution du schéma d'emplois.

Tableau n° 11 : schéma d'emplois de 2019 à 2023, en ETP - effectifs physiques

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023
<i>Sorties totales</i>	840	904	985	1064	984	898
<i>dont sorties pour retraite</i>	469	475	454	416	438	355
<i>Entrées</i>	655	630	666	986	1 044	1 089
<i>Variation des ETP (entrées moins sorties totales)</i>	- 185	- 274	- 319	- 78	60	190

Source : DFAS et CBCM

Le CBCM a notamment souligné que les entrées étaient réalisées plus précocement dans l'année et les sorties retardées, créant un risque sur la soutenabilité budgétaire du programme. L'exécution s'établit à + 190 ETP soit un dépassement important de la cible sous-jacente à la LFI qui était de + 60 ETP, soit un dépassement de 130 ETP. Le responsable de programme met en avant deux explications principales :

- des départs en retraite décalés par rapport à la prévision, sous l'effet de la dernière réforme qui concerne les agents nés après le 1^{er} janvier 1961 : il s'agit du principal facteur de baisse des départs par rapport à la programmation initiale 2023 (-79 ETP ; baisse de 15 % par rapport à l'année 2022).

²⁰ Le schéma d'emplois correspond aux variations d'effectifs affectés à des fonctions permanentes. Il est un objectif sous-jacent au projet de loi de finances, fixé en équivalent temps plein (ETP – effectifs physiques). Le plafond d'emplois correspond au plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ; il est voté par le Parlement. Le plafond d'emplois s'apprécie en moyenne annualisée (équivalent temps plein travaillé - ETPT), se base sur la consommation constatée dans les restitutions budgétaires et couvre toutes les catégories d'emplois temporaires et pérennes, à l'exception des missions rémunérées à l'acte.

- des entrées dynamiques liées à l'ambition de tendre à la saturation du plafond d'emplois, alors que les exercices précédents avaient été marqués par des cibles négatives dépassées. Ces entrées traduisent notamment la prise en charge de 113 inspecteurs-élèves en février (recrutements par voie de concours) et 97 agents en octobre au titre de la campagne de recrutements par voie de détachement (sur 101 inspecteurs dont 4 déjà pris en charge par le programme). Ces recrutements étaient un objectif de l'inspection du travail pour laquelle une politique d'attractivité a été menée.

Cette dynamique a néanmoins été facteur d'une tension sur le schéma d'emplois, qui s'est traduite sur le plan budgétaire dès le début de l'année, et s'est renforcée au cours de l'exécution, en l'absence de correction lors du DPGCEP. Cela a conduit à la mobilisation de la réserve de précaution (2,08 M€) ainsi que le recours à un apport de crédits supplémentaires (10,4 M€), en plus des rétablissements de crédits (3,6 M€) pour clôturer l'exercice 2023. Au total, le besoin de financement en hors CAS pensions s'est établi à 15 M€ (réserve de précaution comprise). Le responsable de programme souligne que ce volontarisme de la politique de recrutement, certes déséquilibrée par la faiblesse des départs en retraite, permet d'atteindre un taux de vacances inférieur à 1 %, seuil de référence de la LPFP. Il souligne également la tension sur l'enveloppe « hors CAS pensions »²¹, liée à l'augmentation de la part des recrutements de contractuels, favorisés par la dernière réforme de la fonction publique.

Il faut ajouter à ces facteurs de tension propres au pilotage du programme les mesures interministérielles qui n'avaient pas été budgétées, également couvertes par l'arrêté de répartition du 6 décembre 2023 :

- 3,9 M€ de revalorisation du point d'indice,
- réforme de l'encadrement supérieur pour 0.4 M€.

Les écarts les plus importants trouvant leur source en fin d'exercice 2023, ce dépassement pourrait se traduire en année pleine sur l'exercice 2024, sur la consommation des crédits et sur le respect du plafond d'emplois, qui n'a pas été impacté en 2023.

C - Les autres dépenses de fonctionnement à nouveau caractérisées par l'augmentation des dépenses liées aux systèmes d'information

Au total, les dépenses hors T2 exécutées sur le programme 155 se sont élevées à 108,6 M€ en AE et 106,5 M€ en CP, contre 93,4 M€ en AE et 95,8 M€ en CP en 2022, marquant une nouvelle augmentation après celles constatées les années précédentes. L'évolution concerne à nouveau les dépenses ayant trait aux systèmes d'information, avec une nouvelle augmentation de LFI à LFI, comme l'an passé, et une exécution supérieure qui s'établit à 41,3 M€ contre 31,1 M€ l'an passé expliquant l'essentiel de l'augmentation de l'exécution du programme entre 2022 et 2023.

²¹ L'ensemble de la rémunération chargée des contractuels s'impute au compte hors CAS pensions, contrairement aux rémunérations chargées des agents fonctionnaires (les contributions employeurs au système de retraite fonction publique et d'invalidité sont traitées dans une enveloppe dite « CAS Pensions »). D'après la Dfas, la dynamique constatée repose sur un effet volume : le taux moyen de cotisations hors CAS d'un agent contractuel est de l'ordre de 35 % ; le taux moyen de cotisations hors CAS d'un agent fonctionnel est de l'ordre de 12%.

**Tableau n° 12 : ventilation par action des dépenses hors titre 2 du programme 155
(en €)²²**

Numéro et intitulé de l'action	2022				2023			
	LFI		Exécution		LFI		Exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Soutien au Plan d'investissement dans les compétences	10 640 000	10 640 000	9 850 832	13 855 155	10 640 000	10 640 000	6 934 510	9 330 431
07 - Fonds social européen- Assistance technique	-	-	8 329 479	9 216 320			9 649 142	11 276 002
08 - Fonctionnement des services	2 588 993	2 806 472	2 490 146	2 560 250	2 588 993	2 806 472	3 204 597	3 155 086
09 - Systèmes d'information	38 862 887	34 360 853	35 876 949	31 099 996	43 909 677	39 407 643	46 314 134	41 274 334
11 - Communication	3 414 856	3 487 363	6 134 732	8 495 401	9 719 906	9 792 413	7 877 111	7 438 023
12- Etudes, statistiques, évaluation et recherche	8 146 925	7 752 003	6 709 544	4 977 869	8 146 925	7 752 003	5 481 008	6 958 590
13 - Politique des ressources humaines	27 852 596	26 923 354	25 444 857	25 597 991	28 647 124	27 717 882	26 640 266	27 096 368
TOTAL	91 506 257	85 970 045	94 836 538	95 802 984	103 652 625	98 116 413	106 100 768	106 528 835

Source : DFAS

Ces dépenses de l'action systèmes d'information représentent également l'essentiel des charges à payer (CAP), soit 3,7 M€ en 2023, contre 1,8 M€ en 2022 (hors Plan d'investissement dans les compétences), sur un total de 5,8 M€ de CAP en 2023 contre 4,9 en 2022. À l'inverse, ce même montant diminue sur les crédits statistiques de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) (29 000 € en 2023 contre 400 000 € en 2022).

²² Le tableau transmis ne tient pas compte des REJB (retraits d'engagements juridiques basculés), qui s'élèvent à 2,5 M€, ce qui explique l'écart entre l'exécution 2023 des AE figurant dans le tableau (106,1 M€) et celle indiquée plus haut (108,6 M€), qu'il convient de retenir.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (Nouvelle recommandation) : intégrer dans les documents budgétaires au stade du projet de loi de finances l'ensemble des éléments permettant de suivre chaque année la trajectoire pluriannuelle des dépenses totales en faveur de l'apprentissage et prendre toutes les mesures assurant leur soutenabilité dès la loi de finances initiale (DB, DGEFP) ;*
 - 2. (Recommandation reformulée) : améliorer les prévisions budgétaires en matière de compensation d'exonérations de charges sociales (DB, DGEFP, DSS).*
-

Chapitre III

Moyens consacrés par l'État aux politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage

I - Des dépenses fiscales non évaluées au montant en progression constante

A - Un nombre toujours élevé de dépenses fiscales, principalement rattachées au programme 103

Le nombre de dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi* est passé de 22 en 2018 à 19²³ en 2021 et 2023, avec la création d'une dépense fiscale²⁴ et la suppression des quatre dépenses suivantes, qui ont été jugées inefficaces, inapplicables ou privées d'objet avec le changement des modalités de financement de l'apprentissage.

²³ La dépense n° 120507 relative à l'étalement 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 ou d'un plan d'épargne entreprise investi en titres de l'entreprise (art. 163 A CGI), bien que désormais supprimée (art. 29 de la LFI pour 2020), a encore une incidence fiscale jusqu'en 2024 et demeure donc inscrite au projet annuel de performance.

²⁴ Dépense n° 120146 relative à l'exonération de l'impôt sur le revenu, sous certaines conditions et limites, des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1^{er} janvier 2019. La dépense n° 300109 relative à l'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, supprimée en 2019, a été rétablie en 2020.

Tableau n° 13 : dépenses fiscales supprimées (2018-2023)

<i>N° de la dépense fiscale</i>	Libellé	Référence légale de la suppression ou du bornage	Impôt	Base légale
120207	Exonération de la prime forfaitaire pour reprise d'activité prévue à l'article L.5425-3 du code du travail	Article 87 (LFI pour 2017)	IR	CGI, art. 81 9° quater
210311	Crédit d'impôt apprentissage	Article 27 (loi n° 2018-771)	IR/IS	Articles 244 quater G, 199 ter F, 220 H, 223 O (1 - h) du CGI
120306	Déduction forfaitaire minimale pour frais professionnels prévue pour les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an	6° du I de l'article 30 (LFI pour 2019)	IR	Article 83 du CGI (3° - 3° alinéa)
210320	Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement	Périmé par Décret n°2019-559 du 6 juin 2019 - art. 1	IR et IS	CGI, art. 244 quater T et 199 ter R

Source : Cour des comptes, données DLF

Une autre dépense fiscale, le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise, a fait l'objet d'un bornage dans le temps, à fin 2024.

Le programme 103 concentre 12 des 19 dépenses fiscales attachées à la mission *Travail et emploi* et 90 % de leur coût, soit près de 9 Md€. Ces dépenses concernent majoritairement le secteur des services à la personne pour un coût total de 6,3 Md€.

- le crédit d'impôt sur le revenu (IR) au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (pour un coût estimé à 5,9 Md€ en 2023) ;
- 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 (300 M€) ;
- le taux réduit de TVA pour certains services d'aide à la personne (72 M€).

Les autres dépenses importantes sont : la défiscalisation des heures supplémentaires sous conditions pour 1,9 Md€ en 2023 et l'exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires (356 M€).

Six dépenses fiscales, de poids très inégaux (les deux premières dépenses fiscales représentent les trois quarts des dépenses), sont rattachées au programme 111, pour un coût estimé à 1 Md€ en 2023, en baisse de 10 % par rapport à 2022. Les principales dépenses fiscales portent sur le soutien aux repas et aux transports des salariés, dont :

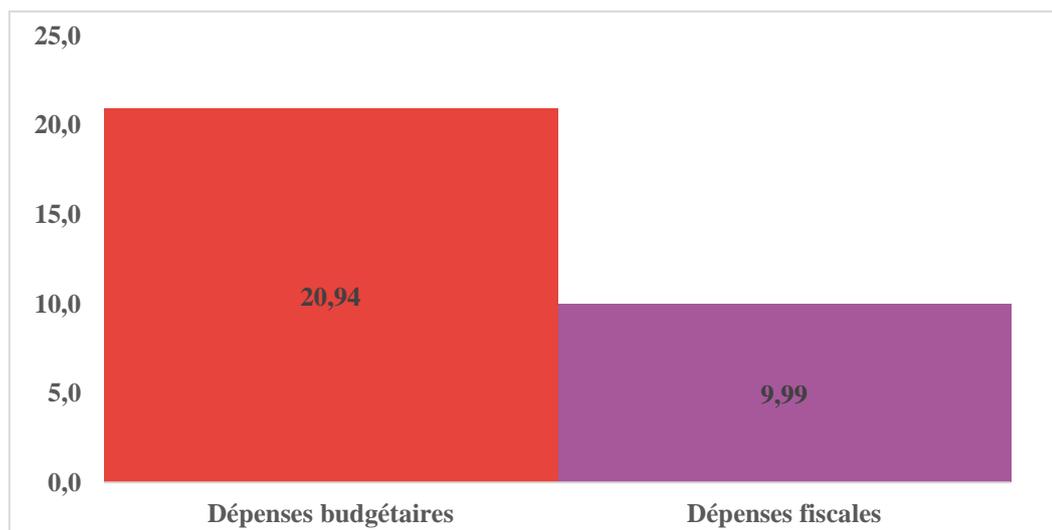
- l'exonération d'impôt sur le revenu au titre de la participation des employeurs au financement des titres restaurant (505 M€) ;
- le taux réduit de TVA sur la fourniture de repas pour les cantines d'entreprises ou d'administrations (149 M€, en baisse par rapport à 2022).

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 20 M€ en 2023, en soutien de l'insertion par l'activité économique.

B - Un coût au dynamisme particulièrement élevé et concentré sur le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile

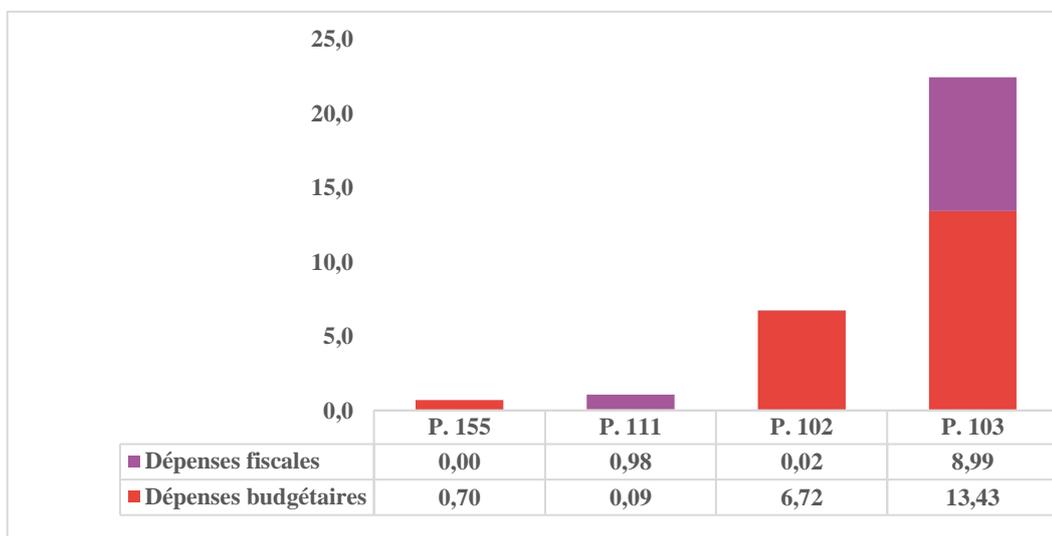
Les dépenses fiscales représentent en PLF 2023 un coût estimé à 9,9 Md€, soit 47,3 % des dépenses budgétaires, en baisse par rapport à la part de 55 % en 2022.

Graphique n° 10 : dépenses budgétaires et fiscales de la mission (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Graphique n° 11 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Leur coût est en hausse de 5,5 % par rapport à 2022 (9 475 M€) et progresse de 6 % par rapport à 2021 (9 344 M€).

La dépense fiscale relative aux services à la personne représente 60 % de l'ensemble des dépenses fiscales de la mission *Travail et emploi*. L'évolution de son coût s'explique par différentes raisons en fonction des années. La forte augmentation entre 2019 et 2022 est liée à

la mise en place en 2021 de l'avance immédiate du crédit d'impôt des aides à domicile²⁵, effectif depuis juin 2022. Le montant du crédit d'impôt n'est plus versé l'année suivante, mais pour partie par le biais d'une avance immédiate, le bénéficiaire déduisant directement le montant du crédit d'impôt du paiement dû à l'autoentrepreneur ou à l'organisme concerné. En conséquence, le coût pour 2022 correspondait à celui de l'année 2021 majoré des avances immédiates des frais réalisées en 2022. La hausse de 4,7 Md€ en 2021 à 5,7 Md€ en 2022 s'expliquait d'une part par un recours plus important au dispositif (+ 0,6 Md€) et d'autre part par la mise en place de l'avance immédiate (+ 0,4 Md€).

Le coût de cette dépense fiscale avait été nettement revu à la hausse pour 2023, à 7,95 Md€ (PLF 2023). Cette prévision anticipait une montée en charge rapide du mécanisme de l'avance immédiate qui ne s'est pas vérifiée. La dépense fiscale a donc été surévaluée. En conséquence, le PLF 2024 prévoit un coût du dispositif à 6,2 Md€. La prévision pour l'année 2023 a elle aussi été revue à un niveau bien inférieur (5,9 Md€), chiffre retenu pour le calcul du coût global des dépenses fiscales dans cette note d'exécution budgétaire²⁶. Cette erreur de prévision de plus de 2 Md€ est aussi le reflet d'une politique publique sur les services à la personne qui n'est pas encore pilotée par une administration clairement identifiée et donc susceptible de variations importantes dans les prévisions.

C - Un plan d'action en matière d'évaluation à réorienter vers les dépenses les plus coûteuses

Aucune conférence fiscale n'a été organisée au cours de l'année 2023, malgré des objectifs ambitieux fixés en 2022.

L'absence d'évaluation sur les dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi*, malgré l'ampleur des pertes de ressources, représente une constante depuis plusieurs années. En effet, aucune administration ne semble considérer que l'évaluation des deux plus importantes d'entre elles (heures supplémentaires, emploi d'un salarié à domicile) figure parmi ses missions. La direction de la législation fiscale (DLF) indique qu'elles relèvent du ministère responsable de programme auxquelles les dépenses sont rattachées avec l'appui de ses corps de contrôle. La DGEFP, pour sa part, affirme qu'aucune réflexion complémentaire à celles présentées lors de la note d'exécution budgétaire 2022 n'a été menée. Elle avait ainsi considéré l'an dernier que l'exonération de l'impôt sur le revenu pour les heures supplémentaires et complémentaires n'est pas un dispositif de la politique de l'emploi et qu'il pourrait être rattaché à un autre programme budgétaire. Par ailleurs, elle indiquait qu'aucune réflexion n'est en cours pour une évaluation de la dépense fiscale au titre de l'emploi à domicile dont le rattachement au programme 103 n'a rien d'évident.

Sur ce point, comme la Cour le souligne dans son rapport sur le soutien de l'État aux services à la personne²⁷, le rôle de chef de file confié depuis 2010 au ministère chargé de l'économie traduit une priorité implicite accordée aux objectifs économiques et au secteur privé à but lucratif, sans que les conséquences en aient été tirées en matière de rattachement budgétaire des dépenses fiscales, qui restent affectées au ministère chargé de l'emploi. La Cour

²⁵ Décret n° 2021-1935 du 30 décembre 2021 relatif aux aides constitutives d'un acompte de crédit d'impôt prévues à l'article 13 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.

²⁶ Annexe au projet de loi de finances 2024 – Evaluation des voies et moyens.

²⁷ *Le soutien de l'État aux services à la personne*, Rapport public thématique, mars 2024, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-soutien-de-letat-aux-services-la-personne>

recommande donc de mettre fin à ce rattachement artificiel, et, une fois les objectifs clarifiés, d'adosser les dépenses aux administrations réellement responsables.

Si un plan d'actions a été proposé en mai 2022, sur le périmètre DGEFP, permettant d'établir une cartographie globale des dispositifs de soutien, de faciliter les méthodes de calcul avec la DLF et de construire une démarche d'évaluation commune, ce plan n'a pas été suivi d'effets ni de nouveaux travaux communs en 2023.

La DGEFP s'est focalisée pour l'instant sur les dépenses fiscales en articulation directe avec les politiques publiques qu'elle porte, en l'occurrence le développement de l'apprentissage et de l'insertion par l'activité économique. Ainsi, l'estimation par la DLF de la dépense fiscale pour les salaires des apprentis a vu sa méthode de calcul évoluer, conduisant à une baisse du montant anticipé, malgré le développement de cette voie de formation²⁸. Un travail de modélisation microéconomique a aussi été réalisé pour mieux mesurer l'impact de la dépense fiscale sur la situation financière de l'apprenti. La DGEFP souhaiterait mener une démarche similaire sur l'insertion par l'activité économique, en reprenant notamment les conclusions d'une étude réalisée récemment sur le modèle économique des associations intermédiaires. Cette démarche, prévue pour 2022, n'a pas abouti pour l'année 2023.

Il serait souhaitable de faire évoluer les priorités dans la conduite de cette démarche, alors que les principales dépenses fiscales en montant ne sont pas couvertes et que l'évaluation à proprement parler doit rechercher l'adéquation aux objectifs sous-jacents de la dépense fiscale, et non seulement une amélioration de son estimation en coût.

D - Une carence dans la nécessaire fixation d'objectifs pour les principales dépenses

De 2019 à 2022, la Cour a recommandé de clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales rattachées à la mission, de les assortir d'indicateurs de performance et d'évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne. Elle souhaite que cette démarche de clarification des objectifs et de développement d'indicateurs soit conduite au moins pour les plus importantes en coût (dépenses associées aux services à la personne et aux heures supplémentaires).

La DLF considère en 2023, comme en 2022, que la recommandation est satisfaite. Sa doctrine repose sur quatre arguments :

- l'investissement dans l'édiction d'objectifs et d'indicateurs se justifie pour certaines politiques publiques dont la part de financement par des dépenses fiscales est importante ;
- certaines dépenses fiscales contribuent à des objectifs de portée plus large ou même différente des objectifs figurant dans le volet performance des PAP, donc ne peuvent leur être rattachées ;

²⁸ La DLF (après échange avec la DGEFP) est parvenue à mieux cibler les apprentis par tranche d'âge, auxquelles les différents taux d'imposition sont appliqués. Seul un tiers des apprentis âgés de 18 à 25 ans sont considérés comme personnes à charge rattachées à un foyer fiscal. Et deux tiers des apprentis de 18 à 25 ans qui déposent une déclaration d'impôt sur le revenu sont considérés comme non imposables compte tenu de leurs faibles revenus.

- certaines dépenses fiscales n'ont pas de finalité incitative particulière, ce qui rend difficile le choix d'un indicateur, la notion même d'efficacité de ces dispositifs n'étant pas pertinente ;
- à ces approches doit donc être préférée une démarche d'évaluation ciblée, plus pertinente pour prendre en compte l'ensemble des objectifs poursuivis par les dépenses fiscales et les replacer dans le contexte plus large de la politique publique à laquelle ils concourent.

Elle précise que la question relève des responsables de programmes, en charge de l'élaboration des Projets annuels de performances (PAP). Le tome II des voies et moyens présente uniquement les bénéficiaires des diminutions de charge fiscale favorisés par les dispositifs fiscaux. Le nombre d'emplois créés ne concerne pas selon elle la cible de la diminution de la charge fiscale, le bénéfice du crédit d'impôt revenant aux ménages qui emploient les personnes concernées. Les éléments d'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales (en termes de création d'emplois par exemple) pourraient être avancés principalement par les responsables de programmes afférents aux dépenses fiscales ciblées lors d'évaluation de ces dispositifs.

La Cour ne partage toujours pas la position de la DLF justifiant l'absence de clarification des objectifs et de définition d'indicateurs, conduisant, in fine, à l'absence d'évaluation. Il semble difficilement acceptable de ne pas s'astreindre à la fixation d'objectifs, parce que ceux-ci seraient pluriels. *A fortiori*, ces dépenses fiscales ne sont pas dénuées de finalités, même si celles-ci ne constituent pas des objectifs de politiques publiques.

Jusqu'en 2017 et depuis 2021, l'objectif indiqué pour les différents dispositifs d'aide à domicile était de « développer les emplois de service à la personne »²⁹. Or, de manière constante, les documents budgétaires ne fournissent aucune indication quant au nombre d'emplois concernés, ni quant à la performance du dispositif en matière de sauvegarde ou de création d'emplois, mais uniquement un nombre de ménages bénéficiaires. Par ailleurs, il ne s'agit pas de l'objectif final de ces mesures. Or, les autres objectifs poursuivis par le dispositif (faciliter la garde des jeunes enfants, répondre aux besoins des personnes vulnérables, limiter le développement du travail illégal ou dissimulé, etc.) – et qui pourraient justifier un rattachement au moins subsidiaire à d'autres programmes – ne sont pas davantage évalués. S'agissant des heures supplémentaires, il en est de même : le nombre de bénéficiaires n'est pas inscrit dans le PAP et l'objectif de la mesure de soutien au pouvoir d'achat pas davantage explicité ; aucune évaluation ciblée ou comparative n'est conduite.

Les montants atteints par les dépenses fiscales au sein de cette mission ne permettent plus de s'exonérer d'un travail approfondi de fixation d'objectifs précis. La DLF et la DB doivent solliciter à nouveau les ministères responsables pour expliciter les objectifs actualisés de ces deux ensembles de dépenses et, si cela s'avère pertinent, leur adosser des indicateurs de performance, comme cela a pu être fait pour d'autres missions. Ce travail correspond à la doctrine même de la DLF en la matière, s'agissant de politiques publiques où la part de financement par des dépenses fiscales est très importante. Si cet exercice doit conduire à réaffecter les dépenses fiscales à d'autres programmes, cette clarification sera bienvenue et devrait permettre à moyen terme une meilleure responsabilisation du responsable de programme concerné.

²⁹ Depuis le projet de loi de finances pour 2021, le Tome II Voies et moyens annexé précise la finalité visée par chaque dépense fiscale.

La Cour renouvelle donc sa recommandation, en la reformulant, de clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales en matière de services à la personne et d'heures supplémentaire et de les assortir d'indicateurs de performance. La direction du budget partage cette recommandation et indique qu'une attention sur ce sujet sera portée en conférence fiscale. La DGEFP en partage l'objectif, tout en considérant qu'un travail de clarification du rattachement ministériel de ces deux mesures doit être effectué. La DGE considère que les objectifs de politique publique sont clairement identifiés ; elle partage cependant la nécessité d'évaluation de l'efficacité de la dépense fiscale, en soulignant l'importance d'intégrer les effets positifs directs et indirects (par exemple le coût du maintien à domicile comparé à celui d'une prise en charge en Ehpad), ainsi que l'élasticité de la demande par rapport au prix.

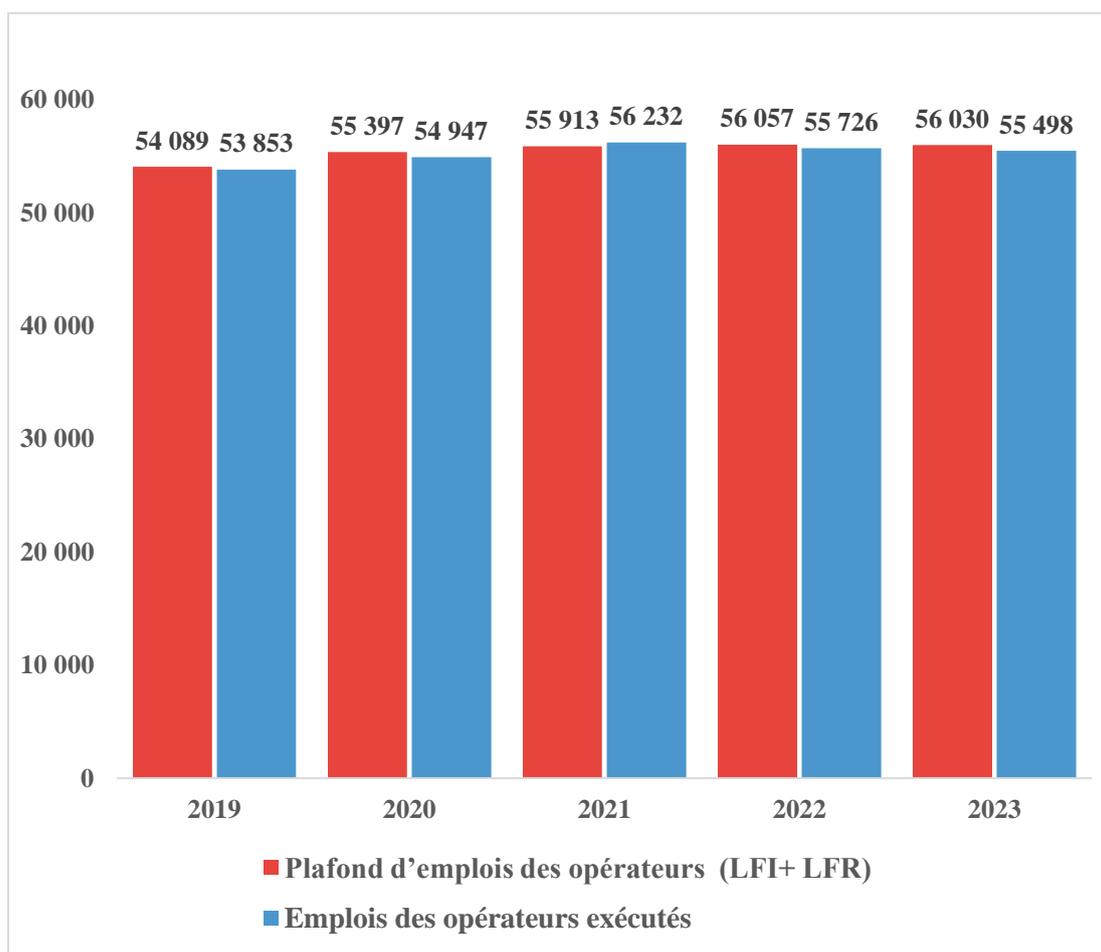
II - Les opérateurs de la mission : un coût important qui continue d'augmenter

Le constat fait par la Cour lors de l'analyse de l'exécution de l'exercice précédent se confirme au cours de l'exercice 2023 : depuis 2021, l'augmentation du plafond d'emplois de Pôle emploi fait augmenter le plafond global des opérateurs de la mission. En 2023, les plafonds d'emplois cumulés demeurent à un niveau proche de celui constaté l'an passé (plus de 56 000 ETPT) contre 54 000 en 2019.

Sur le plan des moyens alloués par l'État, l'exercice 2023 se caractérise par une augmentation des moyens budgétaires alloués à ses opérateurs, du fait de l'augmentation de l'exécution de la subvention pour charges de service public (SCSP) allouée à l'Afpa, trois fois supérieure à celle prévue en LFI, du fait de subventions exceptionnelles venant couvrir le déficit d'exploitation de l'établissement. Enfin, l'analyse des moyens alloués aux principaux opérateurs de la mission implique de prendre en compte les évolutions des modalités de financement qui ont en particulier concerné l'ASP (évolution des modalités de facturation des dispositifs et ajustement de la trésorerie) et France compétences.

Au total, les subventions pour charges de service public (SCSP) s'élèvent au total, en exécution, à 1 705 M€ de CP, soit une augmentation de près de 189 M€ en un an, dont 129 M€ de cette hausse concentrée pour Pôle emploi. Cette tendance constitue un nouveau motif d'alerte dans le contexte de la création du nouvel opérateur France travail en 2024.

Graphique n° 12 : plafond d'emplois des opérateurs de la mission Travail et emploi et exécution, 2019-2023 (en ETPT)



Source : Cour des comptes d'après réponses des administrations

A - Pôle emploi : un poids budgétaire en croissance avant même la création du nouvel opérateur France travail

La trajectoire financière de la subvention pour charges de service public (SCSP) de Pôle emploi était inscrite dans la convention tripartite 2019-2022 signée le 20 décembre 2019 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, qui prévoyait la mise à disposition d'une nouvelle offre de services. Cette convention a été prorogée pour l'exercice 2023, et son renouvellement, dans le cadre de création du nouvel opérateur France travail, n'a pas encore abouti au moment de l'établissement de cette analyse budgétaire. Sans surprise, on constate une évolution des moyens alloués à Pôle emploi, qui témoigne de la situation de transition dans laquelle l'opérateur a évolué en 2023.

Pour mémoire, le programme 102 porte la subvention pour charges de service public et des dépenses de transfert correspondant aux diverses allocations pour les demandeurs d'emplois que Pôle emploi gère en compte de tiers (section 2). Le programme 103 porte des dépenses de transfert correspondant au financement par l'État de dispositifs faisant l'objet de conventions entre l'État et Pôle emploi (contrats de sécurisation professionnelle par exemple), des dispositifs

gérés pour le compte de l'État (emplois francs) et les dépenses de formation réalisées dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (section 3, interventions de l'opérateur).

Pour la première fois depuis 2017, la SCSP a fait l'objet d'une augmentation de son montant inscrit en LFI, soit 1 250 M€ contre 1 114 M€ en 2022 (1 150 M€ dans la LFI 2021). Cette programmation en hausse de plus de 12 % met fin à une trajectoire de réduction de la subvention de l'État. Cette trajectoire s'expliquait en partie par la possibilité pour l'opérateur de compter sur l'augmentation des moyens alloués par l'Unédic depuis 2019, et sur celle des transferts opérés depuis les programmes 102 et 103 du budget de l'État pour la mise en œuvre de dispositifs créés par l'État dans le cadre de sa politique d'emploi ou de formation des demandeurs d'emploi, ou des divers plans qui se sont succédé depuis 2016, notamment sur la période 2020-2022, dont la NEB Travail emploi 2022 a largement rendu compte.

Ainsi, alors que de 2017 à 2019 les transferts budgétaires sont proches de 500 M€, en LFI comme en CP exécutés, la crise sanitaire conduit l'État à fortement mobiliser l'opérateur, en lui octroyant systématiquement plus de 2,5 à 3 Md€ de transferts qui dépassent largement les réductions successives de la SCSP. Si les crédits inscrits en LFI prévoyaient pour la première fois depuis 2020 une réduction de ces transferts à moins de 2,2 Md€, l'exécution s'établit *in fine* à près de 2,5 Md€. L'exécution 2023 confirme donc le renforcement des moyens budgétaires alloués à l'opérateur, ce qui s'explique sans peine au regard du maintien des dispositifs déployés par Pôle emploi à la demande de l'État, dans la continuité des années précédentes.

Le montant de la SCSP intègre la pérennisation des moyens alloués par l'État depuis 2019, dont notamment les ETPT accordés à l'opérateur pour la mise en œuvre du contrat engagement jeune (CEJ), la poursuite du déploiement du parcours de remobilisation des demandeurs d'emploi, issu du plan demandeurs d'emploi de longue durée (DELD), ainsi que le maintien de sa mobilisation au service des entreprises dans un contexte de fortes tensions de recrutement.

En outre, l'État a financé pour plus de 445 M€ en AE et 266 M€ en CP différents programmes liés à l'offre de services de Pôle emploi dans le cadre du PIC, dont notamment les préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC), les préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI), les formations inclusives aux métiers du numériques, le dispositif hébergement, orientation, parcours vers l'emploi (HOPE) ou encore la prestation Valoriser son image pro (VSI).

L'État a aussi financé la mise en œuvre du CEJ par Pôle emploi. L'objectif de 100 000 jeunes accompagnés en CEJ par Pôle emploi a été dépassé en 2023, avec 103 475 entrées. L'allocation versée sous conditions au jeune accompagné a représenté 151,3 M€ et l'accompagnement des jeunes a représenté 22,2 M€ en AE et 17,2 M€ en CP sur 74,1 M€ inscrits en LFI.

On rappelle que l'opérateur sollicite et obtient en parallèle des fonds européens, en particulier dans le cadre du programme React-UE³⁰, pour 120 M€ en 2023. Le renouvellement ou le maintien de ces crédits complémentaires constitue un point de vigilance renforcé au regard de l'exécution 2023, alors que les moyens mobilisés par le budget de l'État sont désormais établis à un niveau particulièrement élevé par rapport à la période *ante* crise sanitaire (les transferts de la Mission *Travail emploi*) ou repartis à la hausse, en ce qui concerne la SCSP.

³⁰ *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* : aide à la relance en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe.

Pour mémoire, les crédits React-UE ont notamment contribué au financement total ou partiel de dispositifs emblématiques tels que le CEJ, l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ), l'accompagnement global, et pour le premier semestre 2023 uniquement les moyens dédiés au Parcours santé, à Activ créa et à Avenirs. La disparition de ces crédits, sans arbitrage sur l'offre de service de Pôle emploi, conduirait mécaniquement à renforcer la dynamique inflationniste existante sur les crédits de la Mission *Travail emploi*.

Sans même aborder ce risque potentiel, la LFI 2024 acte cette trajectoire inflationniste en prévoyant 1 350 M€ de SCSP, soit une nouvelle augmentation de près de 8 %, qui doit permettre au nouvel opérateur, d'après le PAP 2024, de déployer France travail, en particulier l'inscription systématique à Pôle emploi de tous les bénéficiaires du RSA et de tous les demandeurs d'emploi suivis par un des acteurs du service public de l'emploi qui composeront demain le « réseau pour l'emploi », le renforcement des démarche « d'aller-vers » les publics les éloignés, ainsi que l'animation de la gouvernance territoriale du nouvel opérateur.

Alors que la subvention pour charges de services publics repart donc à la hausse, la croissance sur longue période du plafond d'emplois de Pôle emploi, pointée en détail par la Cour lors de l'analyse de l'exécution budgétaire 2022, se confirme en 2023. Si le taux d'exécution du plafond d'emplois n'est pas encore connu à ce stade, l'absence de difficulté de recrutement par l'opérateur et ses taux d'exécution systématiquement proches des 99 % les années précédentes laissent peu de doute sur la réalisation des près de 48 800 ETPT prévus en LFI, et ce alors que l'année a à nouveau été marquée par l'absence de remontée du chômage³¹. Cette stabilité relative est de mise également pour les effectifs hors plafond de l'opérateur (3 990 ETPT prévus en 2023 contre 4 050 en 2022).

Tableau n° 14 : effectifs prévisionnels de Pôle emploi (2022-2023)

En ETPT	2022	2023	Variation
	Budget	Budget	
Effectifs sous plafond ETPT	48 878	48 847	-31
Renforts entreprises	1 000	1 000	-
Parcours de remobilisation DELD	700	700	-
CEJ	900	900	-
Effectifs hors plafond ETPT	4 050	3 990	-60
FSE	2 825	2 776	-49
CSP Unedic	244	234	-10
CDD Partenariats	77	77	-
PEC	635	635	-
Contrats d'apprentissage	269	269	-
Total	52 928	52 837	-91

Source : DGEFP, d'après Pôle emploi

Alors que le PLF 2024 prévoit déjà, dès la première année de création de France Travail, une nouvelle augmentation de 300 ETPT du plafond d'emplois de l'établissement, l'année 2023

³¹ Voir Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire de la mission Travail et emploi*, 2022.

n'a donc pas été l'occasion d'atténuer, au moins en partie, les hausses constatées depuis 2020, en s'appuyant sur la stabilisation de conditions favorables du marché de l'emploi. Cette hausse à venir de 300 ETPT porterait l'établissement à dépasser les 53 000 ETPT, et correspondrait entièrement à l'impact d'un schéma d'emplois dynamique traduisant la montée en charge du nouvel opérateur.

Tableau n° 15 : programmation et consommation des emplois hors plafond et sous plafond de Pôle emploi (en ETPT), 2019-2023

<i>en ETPT</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2022
<i>Plafond d'emplois (avec LFR 2020 et 2021)</i>	46 045	46 995	49 428	48 878	48 847	- 0,1 %
<i>Exécution</i>	45 914	47 661	48 727	48 852	48 359	- 1,0 %
<i>Écart</i>	- 131	666	- 701	-26	- 488	
<i>Hors plafond (exécution)</i>	2 208	2 183	3 690	4 055	3 990	- 1,6 %

Source : DGEFP, d'après Pôle emploi

Depuis quatre ans, des moyens humains très importants ont été attribués à Pôle emploi pour faire face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi pendant la crise sanitaire, comme désormais pour mettre en œuvre des dispositifs d'accompagnement renforcé vers les jeunes (qui relevaient précédemment des seules missions locales) et les demandeurs d'emploi de longue durée. La présente note ne se prononce pas sur la mobilisation de l'opérateur ou l'efficacité des dispositifs concernés ; elle alerte sur l'amplification de ses moyens, sans priorisation claire ni redéploiements majeurs de ressources.

Après un travail de préfiguration qui a fortement mobilisé le service public de l'emploi dans son ensemble, la création de France travail au 1^{er} janvier 2024 se traduit par de nouvelles exigences pour le nouvel opérateur qui succède à Pôle emploi. On peut citer ici l'inscription obligatoire de toutes les personnes sans emploi auprès de France travail, dont les bénéficiaires du RSA, mais aussi les jeunes et personnes en situation de handicap demandant à être accompagnés, la mise en œuvre d'un nouveau contrat d'engagement qui doit se substituer à l'ensemble des dispositifs existants au sein de Pôle emploi, des missions locales ou des conseils départementaux, ou encore l'introduction d'une obligation de 15 heures d'activités hebdomadaires pour certains demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du RSA. Ces exigences, qui doivent être mises en œuvre dans le cadre d'une nouvelle gouvernance territoriale, « *le réseau pour l'emploi* », constituent autant de projets et de missions nouvelles à développer qui conduisent France travail à bénéficier d'un renforcement de ses moyens.

Pour autant, dans le contexte de réduction du chômage de ces dernières années, la Cour rappelle, comme l'année passée, qu'il convient de mettre un terme au renforcement continu des moyens de cet opérateur sans mesure précise de l'efficacité des moyens supplémentaires, et, à moins d'en démontrer précisément l'impact positif sur les finances publiques³², d'envisager

³² En distinguant les effets liés à la conjoncture et ceux de la réglementation en matière d'indemnisation de la recherche d'emploi.

leur décrue et de veiller à augmenter les redéploiements possibles au gré des gains de productivité réalisés.

À l'inverse, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024 introduit un mécanisme supplémentaire de contribution de l'Unédic à la politique de plein emploi via un mécanisme financier complexe et temporaire, détaillé en annexe n° 4. Celui-ci vient s'ajouter à la contribution directe de l'Unédic, déjà revalorisée en 2019. Ce financement complémentaire est susceptible d'alimenter une dynamique croissante des moyens qui seront attribués au nouvel opérateur. Il convient de souligner que, dans son document de cadrage adressé en août 2023 aux partenaires sociaux dans le cadre de la négociation relative à l'assurance chômage, le gouvernement introduisait aussi l'idée d'une augmentation de la contribution directe de l'Unédic au financement de France Travail.

En outre, ce renforcement des moyens rend d'autant plus nécessaire la définition d'indicateurs d'éclairage, au sein du PAP de la mission *Travail emploi*, permettant d'analyser les moyens consacrés par Pôle emploi à l'accompagnement des demandeurs d'emploi : effectif de conseillers en ETPT consacré à l'accompagnement des demandeurs d'emploi par type d'accompagnement ; taille moyenne des portefeuilles par ETP de conseiller par type d'accompagnement, fréquence moyenne effective des entretiens selon les types d'accompagnement. La Cour avait appelé à une telle présentation l'année passée, sans que cela soit suivi d'effet. Elle réitère ce souhait cette année.

B - France compétences : un déficit structurel persistant

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, ainsi que le versement à la Caisse des dépôts et consignations du financement du compte personnel de formation (CPF) et, à l'État, d'une contribution 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 ad hoc ;
- émettre des recommandations aux autorités publiques chargées de l'alternance sur la politique mise en œuvre.

1 - Un déséquilibre structurel qui se confirme, malgré des dépenses prévisionnelles qui se stabilisent

Les frais de fonctionnement de l'opérateur restent très limités et son plafond d'emplois, en augmentation par rapport à 2022, ne s'élève qu'à 91 ETPT, sans être pleinement exécuté (88 ETPT consommés en 2023 contre 81 l'année précédente), l'augmentation régulière

correspondant à la dynamique fixée par les LFI successives et à la montée en puissance du nouvel opérateur. En revanche, les besoins de financement de l'opérateur concernent les transferts effectués au titre des frais de formation et de l'alternance et représentent des sommes considérables sur lesquelles la Cour a déjà alerté le Gouvernement³³.

Tableau n° 16 : prévisions d'exécution du budget 2023 de France compétences

BUDGET France COMPETENCES (En millions d'€)	A Budget Initial voté 11/22	B Actualisation CA mars 2023	C Actualisation novembre 2023	Variation C-B
Contributions URSSAF MSA SP&M reversées à FC	10 487	10 401	10 556	154
Contributions intermittents spectacle	50	63	64	1
Contributions particuliers employeurs	18	17	17	- 0
Contributions CCCA BTP	78	79	77	- 1
Contributions FAF TI	283	350	357	6
CPF & CEP FAF TI	36	45	46	1
Excédents de trésorerie OPCO ATPRO FAF TI	50	50	-	- 50
Dotation Etat	1 596	1 596	1 596	-
Dotation complémentaire Report de crédits du PIC	230	230	231	1
RESSOURCES PREVISIONNELLES	12 828	12 831	12 944	112
Formation demandeurs d'emploi	800	800	800	-
Projets de transition professionnelle	500	500	500	-
Dotation exceptionnelle sur excédents 2022 AT Pro	-	-	111	111
Conseil en évolution professionnelle	100	100	100	-
Alternance fonds régions fonctionnement	138	138	138	-
Alternance fonds régions investissement	180	180	180	-
Alternance permis de conduire apprentis	40	40	38	- 2
Alternance CNFPT	15	15	15	-
Alternance péréquation inter-branches	6 174	6 904	6 654	- 251
Alternance reversée gestion OPCO	3 600	3 600	3 600	-
Enveloppe reversée gestion OPCO - de 50	550	550	550	-
Reversements intermittents spectacle	47	60	61	1
Compte personnel de formation	2 375	2 375	2 212	- 163
Reversements contributions FAF TI	283	350	357	6
Dotation exceptionnelle excédents 2022 FAF TI	-	-	17	17
Reversement contributions CCCA BTP	78	79	77	- 1
Reversement AKTO contributions SP&M	0,25	0,25	0,25	-
Fonctionnement et investissements	23	23	23	0
Intérêts bancaires	56	56	9	- 47
EMPLOIS PREVISIONNELS	14 959	15 771	15 442	- 329
DEFICIT PREVISIONNEL 2023	- 2 131	- 2 939	- 2 498	441

Source : France compétences, novembre 2023

Selon les prévisions d'exécution du budget 2023 de France compétences, approuvé lors du conseil d'administration de novembre 2022 et révisées au gré de l'exécution (voir tableau n° 16), les charges de France compétences s'élèveraient à 15,5 Md€ en 2023, comme en 2022, montant le plus élevé depuis la création de l'établissement (10,9 Md€ en 2021). Si l'exécution 2023 devrait être proche des montants inscrits au budget de l'opérateur, celui-ci ayant été établi avec plus de certitudes que l'an passé (besoins de trésorerie des Opcos, prévisions des entrées effectives en contrat d'apprentissage, et inscription du soutien de l'État dès la LFI sans attendre les lois de finances rectificatives comme en 2022), les dépenses d'intervention seraient donc

³³ Cour des comptes, *France compétences, une situation financière préoccupante*, référé adressé le 5 avril 2022 à la ministre de l'emploi, du travail et de l'insertion, et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

stables pour la première fois depuis la création de France compétences. En réalité, la baisse est liée à la réduction de l'enveloppe prévue au titre du versement au fonds de concours qui finance le PIC, soit une réduction de 800 M€, prise en charge sur les crédits budgétaire de la mission (voir Chapitre I concernant la programmation budgétaire). Ce montant correspond en effet à l'écart entre la prévision 2023 et l'exécution 2022. Pour le reste, on constate une relative stabilité des dépenses de l'opérateur. Le non versement au titre de 2023 de la contribution de l'opérateur au fonds de concours du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), à hauteur de 800 M€, est susceptible de réduire le niveau d'exécution du budget.

Malgré cette baisse prévisionnelle des dépenses, le déficit atteindrait près de 2,5 Md€ en 2023 du fait de la réduction des recettes prévisionnelles de l'établissement par rapport à l'exercice précédent : après avoir bénéficié de 15 Md€ de ressources en 2022, France compétence prévoit 12,9 Md€ de recettes en 2023. La réduction du soutien de l'État, passé de 4 Md€ en 2022 à 1,6 Md€ en 2023, en est l'explication principale. Les ressources ordinaires, qui proviennent pour l'essentiel des contributions obligatoires des entreprises, des non-salariés et des catégories particulières d'employeurs à la formation professionnelle et à l'alternance, restent globalement stables : après un peu plus de 10,1 Md€ exécutés en 2022, le budget 2023 prévoit près de 10,5 Md€ pour cette catégories de ressources. Les excédents de trésorerie d'opérateurs de compétence (Opco), qui ont permis en 2022 à France compétences d'enregistrer 450 M€ de rentrées financières, ne constitueront pas une ressource complémentaire pour 2023. Au total, hors dotations « d'équilibre » de l'État, la prévision de recettes 2023 atteint le même niveau que l'exécution 2022, soit 11 Md€.

En l'absence de dynamisme des recettes ordinaires, les déséquilibres importants apparus dès 2020 restent d'actualité : le cumul des résultats annuels constatés entre 2019 et 2022 s'élève à 7,83 Md€, générant des fonds propres négatifs de 7,72 Md€³⁴. Ces montants pourraient atteindre de 10,33 Md€ à 10,22 Md€ si l'exécution 2023 est proche de sa prévision.

Le déficit structurel de l'établissement génère systématiquement un besoin de financement et des trous de trésorerie qui conduisent à l'attribution d'une dotation de l'État, principale variable d'ajustement du budget de l'opérateur. L'opérateur recourt aussi chaque année aux marchés financiers pour pallier ses difficultés ponctuelles de trésorerie : après avoir levé pour 1,5 Md€ d'emprunts bancaires l'année de la crise sanitaire, France compétences a eu recours chaque année à de nouveaux concours auprès de plusieurs établissements de crédits : 1,75 Md€ en 2021, 2,6 Md€ en 2022, et 2,17 Md€ en 2023. Ces emprunts étant remboursés chaque année, la direction du budget considère que la situation actuelle est désormais satisfaisante, l'opérateur ne pouvant dégager d'excédents de trésorerie, et le soutien de l'État prévu dès la LFI n'ayant pas eu besoin d'être complété en cours d'année. Dans le contexte de renchérissement du crédit, les frais financiers devraient se maintenir au niveau des années précédentes (9 M€ contre 8,67 M€ en 2022), malgré un montant emprunté moins important.

Face à l'ampleur du déséquilibre structurel de l'opérateur, la lecture du budget 2024 (cf. tableau n° 17), approuvé lors du conseil d'administration de novembre 2023, traduit l'insuffisance des mesures correctives mises en œuvre par l'État pour réguler les dépenses et améliorer les recettes de l'établissement.

³⁴ France compétences a bénéficié à sa création du transfert du report positif du FPSPP (fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) à hauteur de 108 M€.

Tableau n° 17 : budget prévisionnel 2024 de France compétences

BUDGET INITIAL 2024 DE FRANCE COMPETENCES	
RESSOURCES	14 143 350 000 €
Contributions recouvrées URSSAF MSA CPS SPM	10 908 250 000 €
Contributions intermittents spectacle	66 000 000 €
Contributions particuliers employeurs	17 000 000 €
Contributions CCCA BTP	80 000 000 €
Contributions FAF TI des travailleurs indépendants	369 000 000 €
Part CEP & CPF FAF des travailleurs indépendants	48 000 000 €
Excédents de trésorerie	- €
Dotation exceptionnelle Etat	2 362 500 000 €
Dotation complémentaire Report de crédits du PIC	250 000 000 €
Fonds FIPU et C2P	42 600 000 €
EMPLOIS	15 180 685 840 €
TOTAL EMPLOIS BUDGET D'INTERVENTION	15 103 947 700 €
<i>Section dédiée au financement de la formation des demandeurs d'emploi</i>	800 000 000 €
<i>Section dédiée au financement des projets de transition professionnelle</i>	500 000 000 €
<i>Section dédiée au financement des projets de reconversion professionnelle par utilisation du C2P et des projets de transition professionnelle financés par le FIPU</i>	42 600 000 €
Projets de reconversion professionnelle C2P	2 600 000 €
Projets de transition professionnelle FIPU	40 000 000 €
<i>Section dédiée au financement du conseil en évolution professionnelle</i>	81 000 000 €
<i>Section dédiée au financement de l'alternance</i>	10 418 097 700 €
Fonds régions fonctionnement CFA	138 000 200 €
Fonds régions investissements CFA	180 097 500 €
Aide au permis de conduire apprentis	47 000 000 €
Financements complémentaires CNFPT	10 000 000 €
Péréquation inter-branches	6 443 000 000 €
Financement des dépenses des actions de l'alternance	3 600 000 000 €
<i>Section dédiée au financement du CPF</i>	2 200 000 000 €
<i>Section dédiée au financement de l'aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés</i>	550 000 000 €
<i>Section dédiée à l'affectation des financements aux fonds d'assurance-formation de non-salariés</i>	369 000 000 €
<i>Section dédiée à l'affectation des financements au comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics</i>	80 000 000 €
<i>Section dédiée à l'affectation des financements des intermittents du spectacle</i>	63 000 000 €
<i>Section dédiée à l'affectation des financements pour le développement de la formation professionnelle et de l'alternance à Saint Pierre et Miquelon (AKTO)</i>	250 000 €
TOTAL EMPLOIS FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENTS	23 738 140 €
<i>Sous-section dédiée aux dépenses de fonctionnement</i>	20 131 811 €
Dépenses de personnel	9 706 487 €
Autres dépenses de fonctionnement	10 425 324 €
<i>Sous-section dédiée aux dépenses d'investissements</i>	3 606 329 €
TOTAL EMPLOIS FINANCIERS	53 000 000 €
Intérêts sur concours bancaires	53 000 000 €
DEFICIT PREVISIONNEL	- 1 037 335 840 €

Source : France compétences, novembre 2023

L'opérateur prévoit à nouveau un déficit, à hauteur de 1 Md€, et un nouveau recours à l'emprunt pour un montant équivalent.

2 - Les dépenses liées à l'apprentissage continuent de peser sur la trajectoire budgétaire, malgré des mesures qui commencent à produire de premiers effets

Cette situation financière déséquilibrée résulte d'abord de causes structurelles et conjoncturelles en dépenses : reprise par les opérateurs de compétences des engagements antérieurs au 1^{er} janvier 2020 au titre des contrats d'apprentissage pour 3,3 Md€, conduisant à solliciter fortement le mécanisme de péréquation interbranches financé par France

compétences, dynamique du recours à l'apprentissage³⁵ et au compte personnel de formation depuis 2020, effets de la crise sur les recettes.

Parmi ces facteurs explicatifs, le développement tous azimuts de l'apprentissage a particulièrement contribué à dégrader structurellement la situation financière de l'établissement, au point que l'augmentation massive du soutien de l'État en 2022 ne suffise pas à assurer l'équilibre budgétaire de l'opérateur. Le maintien des efforts de développement des entrées en apprentissage explique que la trajectoire reste croissante, et ce malgré la révision des recommandations des niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats d'apprentissage par France compétences, par rapport aux coûts réels des formations réalisées par les CFA, qui a néanmoins permis de dégager des marges de manœuvre :

- une première baisse d'environ - 2,5 % des niveaux de prise en charge est intervenue à l'été 2022, pour environ 250 M€ d'économies en année pleine d'après l'opérateur ;
- une seconde baisse des niveaux de prise en charge, initialement prévue en avril 2023, a été plusieurs fois décalée afin de vérifier la solidité des analyses et de mieux quantifier les effets de l'inflation sur la structure économique des CFA. Conformément à ce calendrier, cette seconde baisse de - 5 % (soit environ 500 M€ d'économies en année pleine) est intervenue à l'automne 2023 et n'a donc pas produit la totalité de ses effets.

Ce levier permettra de dégager, sur le budget de l'opérateur, de nouvelles économies qui restent à préciser et pourraient contribuer à réduire la contribution de l'État, dans le cadre du décret du 21 février 2024, lequel identifie 864 M€ d'annulations de CP sur le programme 103.

La mise en place de l'aide unique, qui supprime le bénéfice du soutien de l'État après la première année de contrat, a continué, conformément à l'objectif du million de nouveaux apprentis à horizon 2027, à favoriser l'augmentation des entrées en apprentissage : l'estimation du nombre d'entrées en 2024 s'élève à ce jour à 868 425. Toutes lignes budgétaires confondues, la politique de soutien à l'alternance continue de représenter 10,3 Md € à la charge de France compétences au budget prévisionnel 2023, contre 10,1 Mds en exécuté 2022³⁶. Si elle a cessé de croître de manière exponentielle, la dépense en faveur de l'alternance n'est toujours pas soutenable.

En dehors du champ de l'apprentissage, France compétences et l'État ont activé d'autres leviers de régulation de ses dépenses :

- la budgétisation partielle, sur les crédits du programme 103 de l'État, des moyens nécessaires à la poursuite du plan d'investissement dans les compétences, et la mobilisation des reports de l'exercice précédent, ont d'abord permis à France compétences d'éviter d'exécuter son reversement au fond de concours des 800 M€ prévus à son budget ; ces nouvelles modalités de gestion, évoquées plus haut dans la présente note d'analyse, correspondent aux recommandations de la Cour, dans la continuité des premières évolutions réalisées lors de l'exercice précédent, qui s'étaient

³⁵ Selon la Dares, le nombre d'entrées en apprentissage dans le secteur privé a continué d'augmenter en 2023, même si la dynamique a fortement ralenti : après des augmentations de + 46 % et + 38 % en 2020 et 2021, marquées par l'introduction du dispositif d'aide exceptionnelle, l'augmentation atteint 14,3 % en 2022 puis seulement 1,7 % en 2023 (826 000 nouveaux contrats dans le secteur privé). Mais la trajectoire reste croissante.

³⁶ Estimé début 2023 à 10,4 Md€, montant cité par la précédente note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Travail et emploi*, ce montant a été ramené à 10,1 Md€ lors de la clôture de l'exercice 2022.

limitées à adapter le calendrier de reversement de France compétences aux besoins réels de décaissement des crédits du PIC ;

- sur le champ du compte personnel de formation (CPF), deuxième poste des dépenses d'intervention de l'opérateur, la DGEFP et France compétences dressent un bilan positif des diverses mesures de régulation, de sécurisation de la dépense, et de lutte contre la fraude, et chiffrent à près de 600 M€ en année pleine les économies réalisées.

Ce sont donc 2,38 Md€ qui ont été inscrits au titre du compte personnel de formation en prenant en compte les mesures de régulation du dispositif, qui ont conduit à une exécution de 2,1 Md€ d'après les derniers chiffres fournis par la direction du budget. La réduction est donc sensible, après une exécution 2022 de 2,45 Md€, elle-même en baisse par rapport aux prévisions initiales. Mais les volumes restent particulièrement importants. À nouveau en baisse au budget 2024 (2,2 Md€), le CPF doit pouvoir faire l'objet de nouvelles mesures de régulation : c'est l'objet du projet d'introduction d'un reste à charge minimum pour les salariés, voté en LFI 2023, mais dont le gouvernement vient seulement d'annoncer la mise en œuvre par un décret qui devrait être adopté en avril 2024.

Pour autant, si l'on peut souligner l'activation de ces différents leviers, dont la succession de réductions des niveaux de prise en charge sur le champ de l'apprentissage, cette politique porte toujours le niveau de dépenses de France compétences à un niveau insoutenable au regard de la dynamique de ses ressources ordinaires.

3 - Les recettes ordinaires de l'opérateur, structurellement insuffisantes, doivent faire l'objet d'une attention particulière, dans un contexte de ralentissement de l'emploi

Alors que France compétences demande chaque année la mobilisation de recettes externes, par des emprunt et les dotations exceptionnelles de l'Etat, ses recettes ordinaires ne présentent pas de marges de manœuvre à la hauteur des enjeux. Au-delà, l'analyse permet d'identifier quatre types de risques supplémentaires pour les années à venir. D'une part, l'opérateur a bénéficié, lors de l'exercice 2022, du reversement de trésorerie des Opco (215 M€ reversés en 2023, intégrés aux comptes 2022) ; or cette source de recettes est plus incertaine désormais : la DGEFP explique que certains opérateurs ont fait observer que la date d'appréciation de l'état de trésorerie au 31 décembre s'accordait mal avec le nouveau rythme de versement des dotations par France compétences. En effet, les versements effectués en fin d'année (fin octobre) constituaient une « bulle de trésorerie » susceptible d'engendrer un excédent artificiellement gonflé, l'organisme n'ayant pas le temps d'engager et de payer les formations. La réglementation permettant de tenir compte des besoins de financement et des situations de trésorerie des « attributaires de France compétences », celui-ci a décalé le versement de certains acomptes des dotations en 2024 car les opérateurs n'avaient pas de besoins de trésorerie. La situation de trésorerie de France compétences s'est améliorée en fin d'année 2023 et les reversements d'excédents par les opérateurs seront limités ou nuls au titre de l'exercice 2023.

D'autre part, l'optimisation de l'assiette de collecte des contributions des Opco a permis, d'après France compétences, d'augmenter les recettes de l'opérateur de près de 700 M€ en année pleine : il s'agit d'abord d'un bon résultat du transfert de la collecte aux Urssaf, mais également d'une donnée à prendre en compte sur la dynamique de la principale recette de France compétences, qui ne se reproduira pas.

En 2023, l'État a par ailleurs reversé 230 M€ à son opérateur au titre des sous-exécution du fonds de concours. Un montant équivalent (250 M€) a été inscrit pour 2024 et, au regard des sous-réalisations des budgets prévus au titre des pactes régionaux (PRIC), l'opérateur devrait pouvoir compter sur de nouvelles recettes, à mesure que les services de l'État et des régions consolident les bilans annuels. Il reste que ni l'opérateur, ni l'État, ne disposent d'une vision claire de ces moindres dépenses, dont le bénéfice se tarira progressivement avec la réalisation des bilans de la première période du PRIC (2019-2023). La DGEFP annonce avoir avancé sur ce sujet courant 2024, en anticipant désormais les montants des remboursements, qui pourront être intégrés à la trajectoire financière de France compétences, ce qui pourra être évalué lors de la prochaine analyse de l'exécution budgétaire.

Enfin, la programmation budgétaire tient compte des dernières évolutions de la masse salariale du secteur privé transmises par la direction générale du Trésor, soit, pour 2023, + 4,8 % par rapport à 2022, et + 3,4 % pour le budget 2024, par rapport à 2023. La stabilisation de l'emploi salarié constaté à la fin de l'année 2023 fait peser un risque non négligeable pour la dynamique des recettes de l'établissement.

Dans ce contexte incertain, alors que les dotations de l'État continuent à être intégralement consommées pour permettre à l'opérateur de couvrir ses dépenses, la Cour constate que l'État n'a pas encore suivi sa recommandation. Si l'inscription des crédits de soutien de l'État à l'opérateur dès la LFI est un progrès notable pour la lisibilité budgétaire annuelle, l'introduction d'une subvention pour charges de service public en bonne et due forme serait préférable car elle correspondrait au fait que l'apprentissage est progressivement devenu, depuis 2020, le principal outil de la politique de l'emploi de l'État. Celui-ci doit définir, avec son opérateur, une trajectoire financière pluriannuelle adaptée aux choix stratégiques et fondée sur des mesures de rétablissement de sa situation budgétaire et financière, ce qui permettra de freiner le recours aux emprunts annuels. Un autre point d'incertitude concerne le calibrage du fonds de concours par lequel France compétences soutient la formation des demandeurs d'emploi et la pérennisation, ou non, en 2024, des 800 M€ d'AE inscrites au budget 2023.

La Cour rappelle également les leviers identifiés pour rendre soutenable le financement de la formation professionnelle et de l'alternance, et donc le financement de France compétences, dans ses travaux publiés en 2022 et 2023³⁷. Ils consistent notamment à :

- réallouer l'ensemble des moyens publics affectés au financement de l'apprentissage au bénéfice des premiers niveaux de qualification et, plus généralement, des jeunes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi (par exemple en consacrant davantage de moyens aux dispositifs visant à améliorer l'accès à l'apprentissage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou les zones de revitalisation rurale) ;
- en particulier, compte tenu de la moindre valeur ajoutée de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur en matière d'insertion dans l'emploi, étudier la possibilité de faire contribuer directement les employeurs d'apprentis préparant des diplômes de niveau bac + 3 et plus au financement de la formation de leurs apprentis ;
- combler les lacunes de la démarche qualité appliquée aux organismes de formation ;

³⁷ Référé précité de la Cour d'avril 2022 sur France compétences, rapport public thématique de juin 2022 intitulé *La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir* et note thématique publiée en juillet 2023 invitant à « recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage ».

- développer une évaluation *in itinere* des coûts-bénéfices des aides à l'embauche d'apprentis ;
- poursuivre l'ajustement du niveau de financement des contrats d'apprentissage par l'État ;
- augmenter la contribution des employeurs, avec les pistes suivantes : suppression des exonérations de taxe d'apprentissage dont bénéficient certains employeurs, recours à des contributions conventionnelles définies par accord collectif de branche, mise à contribution de certains employeurs d'apprentis ;
- en particulier, compte tenu de la moindre valeur ajoutée de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur en matière d'insertion dans l'emploi, étudier la possibilité de faire contribuer directement les employeurs d'apprentis préparant des diplômes de niveau bac + 3 et plus au financement de la formation de leurs apprentis.

C - L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une dérive budgétaire qui s'accroît

Membre du Service public de l'emploi (SPE), l'Afp a conservé son statut associatif durant plus de soixante ans avant d'être transformée en Épic (établissement public industriel et commercial) le 1^{er} janvier 2017. Sous la double tutelle des ministères chargé du travail et du budget, l'opérateur, rattaché au programme 103 de la mission *Travail et emploi*, est doté de deux filiales sous statut Sasu (Sociétés par action simplifiée à actionnaire unique) :

- Afp Accès à l'emploi pour l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi ;
- Afp Entreprises et salariés pour l'accompagnement et la formation des salariés.

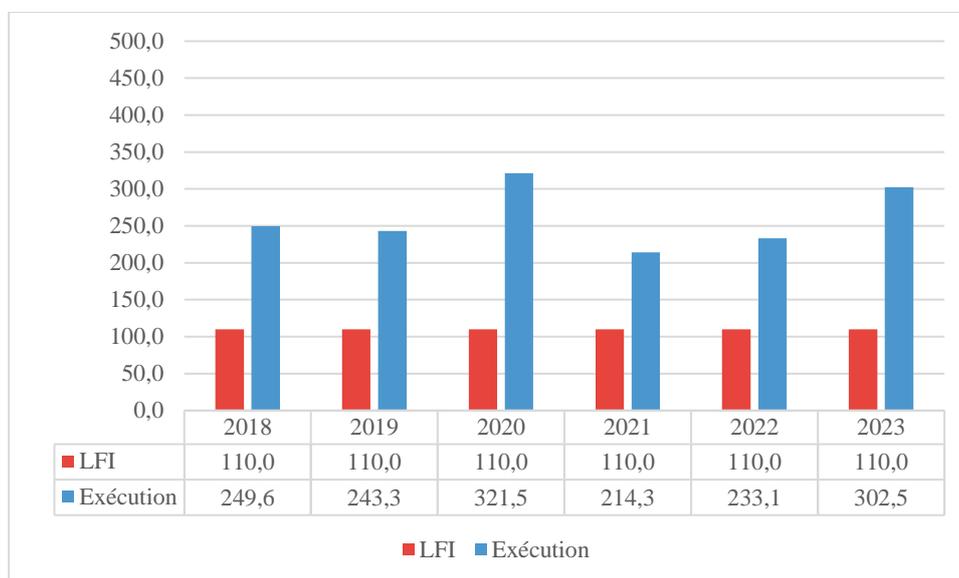
L'opérateur disposait en 2023 d'un plafond d'emplois de 5 487 ETPT, en légère baisse de 1,1 % par rapport à 2022. Son exécution sera consolidée d'ici peu et devrait être proche du niveau fixé en LFI.

Le soutien budgétaire de l'État à l'Afp prend d'abord la forme d'une subvention pour charge de service public (SCSP), au titre de la « *formation des demandeurs d'emploi aux métiers recrutant sur le marché du travail* », intitulé de l'action budgétaire sur laquelle elle est désormais inscrite au PLF 2024, au sein du programme 103. 110 M€ avait été inscrits en LFI 2023, montant identique à 2022. L'établissement est également financé par le même programme 103, en tant que porteur des dispositifs « Prépa-compétences » et « Parcours 16-18 », développés dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), et pour lesquels 40,5 M€ et 42,8 M€ avaient été inscrits en LFI (action « *Formation des demandeurs d'emploi aux compétences clés* » au sein de la nouvelle maquette budgétaire). Pour ces deux dispositifs, l'exécution des CP s'est finalement élevée à 37 M€ et 22,4 M€, correspondant notamment à la réalité de déploiement du dispositif 16-18, plus progressive que prévue.

Comme les années précédentes, le montant inscrit en LFI au titre de la SCSP s'est avéré insuffisant pour faire face aux besoins de l'opérateur, et dans des proportions inédites, hors crise sanitaire : le montant finalement versé à l'opérateur atteint 302,5 M€, soit un quasi triplement du montant inscrit en LFI, ce qui représente plus de 13 % des crédits de paiements exécutés de l'action, et un montant largement supérieur à celui versé en 2022 (233 M€). Le soutien de l'État est proche du montant versé à l'opérateur en pleine crise sanitaire en 2020, soit 321,5 M€, alors

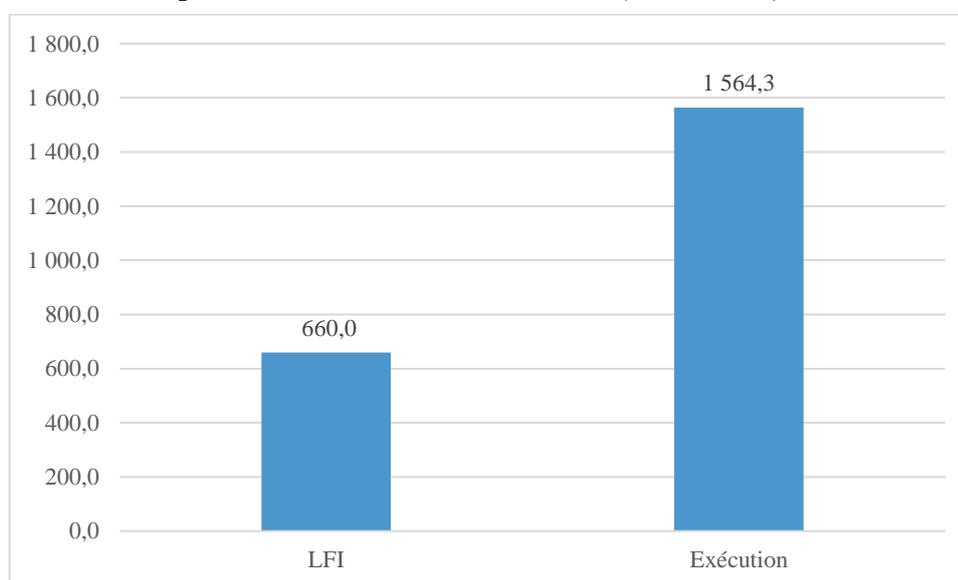
que son activité était frappée de plein fouet par le ralentissement de l'activité, en particulier sur le champ de la formation.

Graphique n° 13 : subvention pour charge de service public attribuée à l'Afpa, LFI et exécution, 2018-2023 (CP, en M€)



Source : Chorus

Graphique n° 14 : cumul des subventions pour charge de service public attribuées à l'Afpa, LFI et exécution, 2018-2023 (CP, en M€)



Source : Chorus

Le besoin de financement de l'Afpa conduit à une dérive budgétaire pour l'État, ce qui appelle de nouvelles prises de décisions stratégiques pour plusieurs raisons :

- les versements complémentaires (195 M€)³⁸, comme l'an passé, ont été réalisés dans l'objectif d'éviter la cessation de paiement, en fonction des besoins réels de trésorerie de l'Afpa ;
- ces versements ont été cadencés à un rythme mensuel dès le mois de juin, jusqu'à novembre 2023, la réalité de la situation financière de l'opérateur étant bien connue ;
- cette crise pérenne de trésorerie intervient alors que les effets du plan de transformation initié en 2018, dans un contexte de déficit cumulé de plusieurs centaines de millions d'euros, étaient censé pouvoir se traduire sur le plan budgétaire. À l'inverse, l'Afpa continue de peser davantage sur le budget de l'État. Si la mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) avait effectivement été repoussée à décembre 2019, et que le contexte sanitaire a pu retarder l'effectivité de certaines mesures du plan de restructuration de l'établissement, celui-ci a produit des effets qui ne suffisent manifestement pas à retrouver une trajectoire soutenable sans un soutien massif de l'État. Pour mémoire, le PSE a déjà conduit au départ de 1 217 salariés.

La DGEFP met en avant les actions mises en œuvre par l'opérateur, en soulignant par exemple :

- la finalisation fin avril 2022 du processus d'externalisation des prestations de restauration du personnel (le transfert ou le départ de 200 collaborateurs devait en résulter) ;
- la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour 2020-2025 impliquant la fermeture de plusieurs centres, dans l'objectif de réduire les surfaces immobilières et les frais de fonctionnement généraux ;
- d'autres mesures telles que la modernisation ses systèmes d'information ou la négociation du nouveau contrat social.

Les échanges intervenus lors des deux comptes rendus de gestion (CRG) permettent de vérifier que cette situation est au cœur des préoccupations des tutelles, qui ont pu exprimer des divergences sur l'échéancier des versements complémentaires. À ce titre, la DGEFP souligne que le choix fait par la direction du budget de ne pas anticiper de versements complémentaires au titre des premiers mois de 2024 est susceptible de mettre en difficulté la trésorerie de l'opérateur avant le versement de la SCSP prévue au PLF 2024 (maintenue à 110 M€).

Dans la perspective de l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance 2024-2027, la Cour insiste sur l'enjeu d'un retour à un équilibre financier dans les meilleurs délais pour l'opérateur et sur la nécessité, pour ce dernier comme pour ses tutelles, de rétablir la soutenabilité budgétaire du soutien à l'Afpa, à recentrer et calibrer en fonction des missions de service public qui lui sont confiées.

D - Les autres opérateurs rattachés à la mission

D'autres opérateurs sont rattachés à la mission, dont les volumes financiers sont plus modestes et pour lesquels aucune évolution budgétaire majeure n'est à signaler :

- l'Épide, rattaché au programme 102, est placé sous la tutelle des ministres chargés du travail, des armées et de la cohésion des territoires ; il assume une mission d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, dans le

³⁸ En tenant compte de la réserve de précaution.

cadre de contrats de volontariat pour l'insertion d'une durée de six mois renouvelables trois fois ;

- Centre info, opérateur de l'État chargé de l'information et de la documentation dans le domaine de la formation professionnelle, rattaché au programme 103 ;
- l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp), chargé de la formation initiale et continue des agents de la mission Travail et emploi, et notamment des futurs inspecteurs du travail, est rattaché au programme 155 ;
- l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), rattachée au programme 111, a pour vocation d'améliorer les conditions de travail en agissant notamment sur l'organisation du travail et les relations professionnelles ; elle est complétée d'un réseau des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) ; l'évolution budgétaire de cet organisme sera à surveiller lors des prochains exercices, suite au regroupement des Aract au sein de l'Anact, qui s'était traduit budgétairement en LFI et dans le plafond d'emploi 2022 : il s'agira de suivre l'exécution du plafond d'emploi (sous-exécuté en 2022) et les risques financiers sur lesquels le CBCM avait alerté lors de l'exercice antérieur.

En plus de ces opérateurs historiques de la mission, l'exécution 2023 a vu l'apparition de deux nouveaux opérateurs, qui contribuent légèrement à l'augmentation tendancielle des moyens alloués à la mission, sans modifier les équilibres vu leurs effectifs :

- le Groupement d'intérêt public (GIP) « Les entreprises s'engagent » : cet organisme a pour objet de contribuer à la réflexion et l'animation des politiques publiques d'inclusion et d'insertion professionnelle des publics éloignés du marché du travail « dans le cadre de démarches s'appuyant sur la mobilisation des entreprises et de leurs engagements volontaires ». Devenu opérateur de l'État, il est désormais rattaché au programme 103, doté de 11 ETPT sous plafond et d'une SCSP de 2,5 M€ en 2023 ;
- Le GIP « Plateforme de l'inclusion » : créé par la convention constitutive du 4 avril 2022 entre l'État et Pôle emploi pour construire et déployer des services numériques pour l'inclusion dans l'emploi, dans l'objectif de faciliter le pilotage des politiques publiques (« communs numériques »). Ses résultats sont attendus au service de la fluidification des parcours d'insertion, de formation (« sans couture »), de l'identification des Neets dits « invisibles », et plus largement à la numérisation et à l'innovation en matière d'emploi et de formation. Rattaché au programme 102, il bénéficie d'une SCSP de 8,8 M€ et de 35 ETPT sous plafond.

Enfin, deux opérateurs sont rattachés à titre subsidiaire à la mission *Travail emploi* :

- le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) rattaché à titre principal au programme 214 - *Soutien de la politique de l'Éducation nationale de la mission Éducation nationale*. Il bénéficie au titre du programme 155 d'une SCSP à hauteur de 0,9 M€ en 2023, stable depuis huit ans ;
- l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses, 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 8,2 M€ en 2023, stable par rapport aux années précédentes.

III - Les dépenses en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes sur la mission *Travail et emploi* concentrées sur l'apprentissage

La mission *Travail et emploi* finance la majorité des dispositifs spécifiques en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes. Les programmes 102 et 103 ciblent deux grandes catégories de dépenses :

- Programme 102 : les dépenses en faveur des jeunes les plus éloignés de l'emploi, avec notamment le dispositif du contrat d'engagement jeune (CEJ) ou encore les financements Etat en faveur des missions locales. Une partie de la subvention pour charges de service public (SCSP) de Pôle Emploi est consacrée au financement de postes et de dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes ; toutefois, la SCSP, globalisée dans son montant, n'étant qu'une part des financements de l'opérateur, il n'est pas possible, au sein du périmètre de la mission « Travail et emploi », de déterminer la part consacrée à cette politique ;
- Programme 103 : les dépenses et exonérations essentiellement en faveur de l'apprentissage, en faveur d'un public plus hétérogène.

Les dépenses mentionnées dans cette partie sont celles exclusivement destinées aux jeunes. Les dépenses de droits commun en faveur notamment des jeunes, mais pas exclusivement, ne sont pas ici répertoriées, pour des raisons méthodologiques ou d'impossibilité de les retracer.

A - Programme 102

1 - Périmètre « mesures jeunes »

En 2022 les mesures en faveur des jeunes représentaient un montant de 1,9 Md€ en LFI et 1,6 M€ exécutés, contre 1,15 Md€ en 2021 et 0,83M€ en 2020 :

Tableau n° 18 : dispositifs en 2022 faveur de l'emploi et de la formation des jeunes (CP en M€)

<i>Dispositifs 2022</i>	LFI 2022	Exécutés 2022
<i>Actions de parrainage</i>	5,0	4,8
<i>Allocation PACEA</i>	100,0	29,4
<i>Allocation jeunes étudiants diplômés (boursiers)</i>	0,0	76,0
<i>PIC- Programmes nationaux – volet accompagnement</i>	28,7	14,0
<i>« CEJ Renforcer » remises en activité</i>	140,0	45,1
<i>« CEJ - Introduction de nouveaux acteurs »</i>	20,0	0,0
<i>« CEJ- Allocation » (Pôle Emploi)</i>	140,0	110,3
<i>« CEJ- Parcours et sas de remobilisation »</i>	75,0	27,8
<i>« CEJ- Offre de service digitale »</i>	7,0	0,0
<i>« Garantie jeunes » - volet allocation</i>	692,9	98,5

<i>Dispositifs 2022</i>	LFI 2022	Exécutés 2022
« Garantie jeunes » – volet allocation (hors PIC)	0,0	636,4
« Garantie jeunes » - volet accompagnement	160,0	74,1
<i>Missions locales</i>	511,8	432,0
<i>CEJ - Accompagnement APEC</i>	3,0	1,2
<i>Dispositif « Marseille – Créa d’entrep jeunes »</i>	0,0	6,8
<i>Expérimentation SPI</i>	0,0	17,0
<i>Ecoles de la deuxième chance (E2C)</i>	24,0	21,5
Total périmètre « Mesures jeunes »	1 907,4	1 594,9

Source : Cour des comptes, données DGEFP

En 2023, la principale évolution provient de la suppression en année pleine de la Garantie jeune, remplacée entièrement par le contrat d’engagement jeune (CEJ, lancé dès mars 2022). Ce dispositif propose un accompagnement personnalisé par un référent unique, global et intensif, qui se caractérise notamment par une mise en activité du jeune au moins 15 heures par semaine. Depuis la mise en œuvre du dispositif, plus de 590 000 jeunes sont entrés en parcours, dont 64 % en missions locales et 36 % pour Pôle emploi (données arrêtées au 3 janvier 2024). Contrairement au premier dispositif, le CEJ est aussi mobilisable par Pôle Emploi. Le Gouvernement a ainsi fixé l’objectif de 200 000 CEJ par an aux missions locales et de 100 000 CEJ pour Pôle Emploi. Ces cibles sont les mêmes qu’en 2022, alors que la conjoncture économique s’est améliorée et le chômage des jeunes réduit. Le « soclage » de ces dépenses, déjà mentionné en 2022, semble ainsi se confirmer, alors même que ces niveaux avaient été fixés lors de la mise en œuvre du plan « 1 jeune 1 solution », dispositif exceptionnel présenté comme temporaire pour faire face aux effets sur le marché de l’emploi de la crise sanitaire.

En 2023, 313 088 jeunes sont entrés en CEJ dont 103 475 pour Pôle emploi (33 %) et 209 613 (67 %) pour les missions locales. La dotation prévue en LFI 2023 s’élevait à 888,20 M€ en AE et en CP, dont 153,20 M€ pour les jeunes accompagnés par Pôle emploi et 735 M€ pour les jeunes accompagnés par les missions locales. L’exécution 2023 s’élève à 782,30 M€ en AE et en CP, dont 151,26 M€ pour les jeunes accompagnés par Pôle emploi et 631,04 M€ pour les jeunes accompagnés en mission locale. Concernant Pôle emploi, l’exécution est très proche du montant ouvert en LFI (sous-exécution de 1,94 M€). S’agissant des missions locales, la DGEFP indique que la sous-exécution (exécution à hauteur de 631,04 M€) s’explique par une imprécision technique dans la modélisation budgétaire qui a toutefois été corrigée en fin d’exercice (annulation de 89,45 M€ en loi de fin de gestion).

Contrairement à l’année 2022, le nouveau référentiel budgétaire de la DGEFP distingue deux catégories parmi les mesures jeunes :

- les dispositifs mis en œuvre pour l’emploi des jeunes par le service public de l’emploi, dont près de 85 % représentent les dépenses liées au CEJ de droit commun des missions locales ou de Pôle Emploi ;
- le financement des structures d’accompagnement des jeunes vers l’emploi, représentant essentiellement les dépenses de fonctionnement des structures hors missions locales et Pôle Emploi.

**Tableau n° 19 : dispositifs en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes en 2023
(CP en M€)**

Dispositifs	LFI 2023	Exécution 2023
Allocation AIJ	0,0	8,3
CEJ-Accompagnement APEC	3,0	1,8
Allocation PACEA Missions locales	100,0	88,0
CEJ-Allocation Missions locales	735,0	631,0
CEJ-AJPE	20,8	0,4
CEJ-Allocation mensuelle Pôle Emploi	153,2	151,3
CEJ-Parcours Pôle Emploi	74,1	17,2
CEJ-Accompagnement « Jeunes en ruptures »	10,0	0,0
CEJ-Remobilisation « jeunes en ruptures »	20,0	26,6
CEJ-Logement	10,0	0,0
Dispositifs mis en œuvre pour l'emploi et la formation des jeunes par le service public de l'emploi (A)	1 126,1	924,5
Parrainage	5,5	5,1
EPIDE-Fonctionnement	68,1	67,1
EPIDE-Allocations	9,8	8,5
EPIDE-Investissement	2,1	2,0
Ecole de la deuxième chance	35,5	26,6
Mentorat	0,8	0,9
Marseille-Créa Ent Jeunes	0,0	1,6
PIC-Prog nat-Accomp (Repérage des "invisibles")	30,8	17,7
Structures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi et la formation (B)	152,5	129,4
TOTAL 2023 – Périmètre P102 « mesures jeunes » (A + B)	1 278,6	1 053,9

Source : Cour des comptes, données DGEFP – « référentiel budgétaire »

2 - Périmètre incluant les missions locales

Afin de retracer un périmètre de dépenses identiques aux années précédentes, l'ensemble des crédits à destination des missions locales doivent être intégrés à ce périmètre. Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes ont la particularité de mêler des financements d'intervention et de fonctionnement, notamment en faveur des missions locales. Les dépenses d'intervention ont déjà été comptabilisées dans le tableau 21; il convient donc de compléter le tableau des dépenses en faveur de l'emploi des jeunes en y ajoutant les 616,9 M€ de fonctionnement pour les missions locales, dont la totalité des missions sont à destination des jeunes.

Tableau n° 20 : financement des missions locales en 2023 (CP en M€)

En CP (M€)	LFI 2023	Exécution 2023
Subventions de fonctionnement	250,4	220,2
Associations régionales (animation du réseau)	12,9	9,6
CEJ - Crédits spécifiques pour l'accompagnement	369,8	387,1
Crédits alloués aux missions locales (A)	633,1	616,9
Allocations versées aux jeunes	835,0	719,0
dont CEJ	735,0	631,0
dont PACEA (ex-CIVIS)	100,0	87,9
Actions de parrainage	5,5	5,1
Autres financements mobilisables par les missions locales (comptabilisés tableau 21) (A)	840,5	724,1
TOTAL (A+B)	1 473,7	1 341,0

Source : Cour des comptes, données DGEFP – « référentiel budgétaire »

Au final, les dépenses relatives aux mesures exclusivement destinés aux jeunes représentent un total de 1 912 M€ en AE, un niveau proche de 2022 (1 907 M€).

L'année 2023 a donc marqué une légère hausse des crédits sur le périmètre P102 par rapport à l'année 2022, avec une hausse de près de 60 M€ de CP exécutés (soit 1 670 M€), mais une sous-exécution toujours importante (250 M€ contre 300 M€ en 2022, notamment en raison d'une surestimation des dépenses du CEJ de près de 100 M€. L'année 2024 devrait tenir compte de ces éléments dans ses prévisions budgétaires, ainsi que de l'amélioration en tendance longue du marché du travail pour les jeunes.

3 - Périmètre élargi à toutes les mesures emploi bénéficiant spécifiquement aux jeunes

À ces mesures répertoriées comme destinées au soutien des jeunes sur le marché de l'emploi, des financements et dispositifs complémentaires peuvent être intégrés à un périmètre plus large et aux crédits retraçables, pour un montant de 130,2 M€ :

Contrats aidés : CIE Jeunes et part de PEC à destination des jeunes

La DGEFP indique 14 524 entrées effectives de jeunes dans les dispositifs de contrats aidés dans le secteur non marchand (24 % des entrées au total) et 32 008 contrats initiative emploi (CIE) jeunes. Pour le dispositif parcours emploi compétences (PEC), le montant total en CP exécuté en 2023 s'est élevé à 178,5 M€. Il est ainsi possible d'estimer une dépense de 43 M€ de crédits budgétaires finançant des PEC à destination des jeunes. L'exécution budgétaire pour 2023 sur le CIE Jeunes s'est élevée à un total net (hors recouvrements) de 86,2 M€ (sur 98,2 M€ de crédits votés en LFI). Le total des crédits budgétaires sur les dispositifs de contrats aidés en faveur des jeunes s'élève ainsi à 129,2 M€.

Insertion par l'activité économique (IAE) – Travail alternatif payé à la journée

Ce programme d'insertion globale à seuils adaptés (approche graduelle et globale) à destination des jeunes entre 16 et 25 ans en situation de très grande précarité, désocialisés et souffrant de problèmes d'addiction, est mis en place par des dispositifs médico-sociaux spécialisés en addictologie. En 2023, il a été déployé sur 70 territoires et concerne 1 117 jeunes. En 2023, l'exécution est de 1,16 M€ en AE et de 1 M€ en CP. Aucune mesure du nombre de jeunes bénéficiant des dispositifs IAE de droit commun n'est en revanche disponible à ce jour.

Tableau n° 21 : total des dépenses mesurables en faveur des jeunes sur le programme 102 (CP en M€)

<i>en M€</i>	CP exécutés 2023
<i>Périmètre « mesures jeunes »</i>	1 053,9
<i>Périmètre « missions locales »</i>	616,9
<i>Périmètre élargi à l'ensemble des dépenses 102</i>	130,2
TOTAL P 102	1 801,0

Source : Cour des comptes

4 - Complément sur le programme 102 : les dépenses de Pôle emploi

Au-delà des programmes 102 et 103, Pôle Emploi consacre une part significative de ses ressources à des ETP et dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes. Il bénéficie au titre du P102 d'une SCSP de 1 250,45 M€, qui ne représente que 17 % des recettes de l'opérateur³⁹.

De ce fait, cette SCSP étant globalisée au sein des recettes de Pôle Emploi, il n'est pas possible de distinguer, au sein de cette dépense du programme 102, la part stricto sensu orientée vers l'emploi des jeunes. Toutefois, il est mentionné ici que s'agissant des ressources humaines consacrées au public jeunes, Pôle Emploi indique mobiliser 4706 ETPT pour un coût global de 288,2 M€ en masse salariale.

³⁹ Bulletin officiel de Pôle Emploi du 29 septembre 2023 – Budget 2023 compte de résultat prévisionnel – Recettes totales de 7 343 M€ dont 4 334 M€ provenant de l'Assurance chômage et 1 229 M€ provenant du PIC, du Plan métiers en tension et du Plan de relance.

Tableau n° 22 : dépenses en ETPT de Pôle emploi en faveur de l'emploi des jeunes (CP en M€)

Dispositifs ciblés	2023 (PROVISOIRE)		
	ETPT	Masse salariale en M€	Frais de fonctionnement en M€
Accompagnement intensif jeunes (AIJ)	973,0	59,6	7,9
Contrat engagement jeunes (CEJ)	1 667,0	102,1	13,6
Avenir Pro	41,0	2,5	0,3
Accompagnement de droit commun	2 025,3	124,0	16,5
Total	4 706,3	288,2	38,3

Source : Pôle Emploi

Pôle emploi cible aussi une partie de ses dépenses de formations et prestations vers ce public jeune, pour un coût global de 391,6 M€. Le montant des aides au développement des compétences correspond aux coûts pédagogiques des formations, à la rémunération des stagiaires le cas échéant et aux aides à la mobilité dans le cadre des formations. Le montant des prestations sous-traitées correspond aux montants en charges facturés par les prestataires dans le cadre des prestations externalisées (ateliers, accompagnement, orientation, etc.).

Tableau n° 23 : montants des dépenses d'intervention financées par Pôle Emploi à destination des jeunes de moins de 26 ans (en M€)

Montants en millions d'euros	2020	2021	2022	2023 (provisoire)
Aides au développement des compétences	244,6	323,8	370,1	349,3
Prestations sous-traitées	23,5	34,2	47,0	42,3
Total	268,1	358,0	417,1	391,6

Source : Pôle Emploi

B - Programme 103

Sur ce programme budgétaire, les dépenses en faveur des jeunes se retrouvent dans trois grandes catégories de dépenses :

- les dispositifs de soutien au déploiement de l'apprentissage⁴⁰ ;
- les aides et exonérations en faveur de l'apprentissage ;

⁴⁰ Le contrat de professionnalisation, autre dispositif d'alternance (moins coûteux pour l'Etat), est également ouvert aux jeunes entre 21 et 26 ans, mais il est de moins en moins mobilisé par ce public et les employeurs, qui lui préfèrent le contrat d'apprentissage. Fin 2022, on comptait 59 000 nouveaux contrats de professionnalisation signés pour des jeunes de moins de 26 ans (contre 173 000 en 2018), qui représentent, pour la première fois, moins de la moitié des contrats signés dans l'année.

- les dépenses au titre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Les dépenses liées à l'apprentissage constituent, sans surprise, l'immense majorité des crédits en faveur de l'emploi des jeunes sur le programme 103. L'exonération de cotisations représentent un peu moins de la moitié du coût de l'aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage. Comme évoqué dans les développements précédents, la dynamique en tendance et la volonté d'atteindre l'objectif quantitatif d'un millions d'apprentis d'ici 2027 vont faire peser sur ce programme une dépense forte dont il conviendra d'analyser les effets à court et moyen terme sur les différents niveaux de qualifications de jeunes.

Tableau n° 24 : dépenses en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes sur le programme 103 en 2022 et 2023 (CP en M€)

Dispositifs	LFI 2022	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023
Soutien aux CPER sur l'alternance			1,1	0,8
Soutien aux CPER sur le dispositif d'accompagnement vers la qualification (DAQ)s	0,0	0,2	0,0	0,0
Programme d'échange France – Allemagne	0,6	0,1	0,7	0,1
GIP ERASMUS	0,0	0,0	0,0	0,4
Dispositifs de soutien au déploiement de l'apprentissage (A)	0,6	0,3	1,8	1,3
Aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA)	505,2	159,6	185,4	189,4
Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage (AECA)	0,0	1 168,7	3 115,6	3 277,9
Exonérations liées à l'apprentissage	938,7	1 290,4	1 386,4	1 507,15
Total aides et exonérations en faveur de l'apprentissage (B)	1 443,9	2 618,7	4 687,4	3 467,2
PIC-Parcours 16-18	0,0	8,7	42,8	22,4
PIC-Maraudes num - vise les jeunes	0,0	4,5	0,0	0,0
PIC-Insertion Sport - public jeunes essentiellement	0,0	0,0	0,0	0,7
PIC-HOPE (freins périph priorité réfugiés isolés de - 25 a)	0,0	0,0	2,8	2,8
PIJ-Créa OM (acc créa entreprise)	0,5	4,0	5,0	3,4
Prépa-apprentissage	0,0	0,0	24,0	0,0
Total dépenses PIC en faveur de l'emploi des jeunes (C)	0,5	17,2	74,6	29,2
TOTAL PROGRAMME 103 (A + B + C)	1 445,0	2 636,2	4 763,8	3 497,7

Source : Cour des comptes, données DGEFP – « référentiel budgétaire »

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *(Recommandation reformulée) : Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales en matière de services à la personne et d'heures supplémentaires et les assortir d'indicateurs de performance (DB, DGEFP, DGE, DLF).*
-

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques du travail et de l'emploi

- *Le soutien de l'État aux services à la personne*, rapport public thématique, mars 2024.
- *L'opérateur de compétences interindustriel (Opco 2i) (exercices 2019-2022)*, observations définitives, mars 2024.
- *Les ressources humaines du ministère du travail*, observations définitives, février 2024.
- *Le centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq) (2016-2022)*, observations définitives, octobre 2023.
- *Les tensions sur l'emploi - De la formation au recrutement : le cas des filières de production emblématiques du Jura*, rapport public thématique, septembre 2023.
- *Les entreprises adaptées*, observations définitives, août 2023.
- *Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage - contribution à la revue des dépenses publiques*, note thématique, juillet 2023.
- *La formation professionnelle des salariés : après la réforme de 2018, une stratégie nationale à définir et un financement à stabiliser*, rapport public thématique, juin 2023.
- *Le plan en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée (2021-2022)*, audit flash, mars 2023.
- *Les politiques publiques de prévention en santé au travail dans les entreprises*, rapport public thématique, décembre 2022.
- *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, rapport public thématique, juillet 2022.
- *La formation en alternance - Une voie en plein essor, un financement à définir*, rapport public thématique, juin 2022.
- *France compétences, une situation financière préoccupante*, référé, avril 2022.
- *Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes*, rapport public annuel 2022, février 2022.
- *L'insertion des jeunes sur le marché du travail*, note sur les enjeux structurels, décembre 2021.
- *Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire*, rapport public thématique, juillet 2021.
- *L'évaluation de l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Evide)*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2021.
- *La conception et les conditions de mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC)*, référé, avril 2021.
- *L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir*, rapport public annuel 2021, février 2021.
- *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, rapport public thématique, juillet 2020.
- *Les dispositifs de l'État en faveur des salariés des entreprises en difficulté*, rapport public thématique, juillet 2020.

- *Le bilan de la transformation de l'inspection du travail*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2020.
- *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 fonds européens structurels et d'investissement*, 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.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<p>(DGEFP et DB): Présenter au Parlement les conditions de l'équilibre financier de France compétences dans le projet annuel de performance relatif au programme 103. (nouvelle recommandation)</p>	<p>DGEFP : En 2023, une subvention à l'opérateur France Compétences était inscrite dès la loi de finances initiale.</p> <p>De ce fait, le projet annuel de performance présentait, au sein de la justification au premier euro, les éléments relatifs à la détermination du montant affecté ainsi que les perspectives de retour à l'équilibre.</p> <p>Parallèlement, la situation comptable de France Compétences était présentée dans la partie "Opérateurs" du PAP.</p> <p>DB : La dotation à France compétences inscrite en LFI 2023 et versée à l'opérateur a été suffisante pour éviter les tensions de trésorerie en gestion. De même, le PLF 2024 a intégré une dotation à France compétences cohérente avec les perspectives d'évolution de la dépense et de la situation de trésorerie de l'opérateur. La direction du budget rappelle toutefois que la rédaction des projets annuels de performance incombe au responsable de programme soit, dans le cas du programme 103, la DGEFP .</p>	<p>La Cour note que si l'inscription d'une subvention au profit de France compétences dès le stade de la loi de finances initiale constitue une étape importante dans le suivi financier de l'opérateur, le montant proposé en LFI ne permettait pas de couvrir entièrement les risques identifiables dès le débat parlementaire. Le suivi de la situation financière devrait être encore approfondi.</p>	<p>En cours de mise en œuvre</p>
2	<p>(DGEFP, DB) Prendre en compte, lors du débat parlementaire, les prévisions budgétaires actualisées en matière de compensation d'exonérations de charges sociales lorsque celles-ci s'éloignent significativement des prévisions prises en compte pour l'élaboration du projet de loi de finances (nouvelle recommandation)</p>	<p>DGEFP : Les prévisions relatives aux exonérations de cotisations sociales étant relativement stables au cours de l'année 2023, la mise en œuvre de cette recommandation n'a pas été nécessaire.</p> <p>DB : La direction du Budget s'efforce de prendre en compte ces prévisions actualisées, en fonction toutefois de l'ampleur de l'actualisation, des contraintes calendaires. Il convient toutefois de noter que même les chiffres disponibles en fin d'exercice N-1 sont encore largement susceptibles d'évolution au cours de la gestion N. Dans le cas d'espèce, les prévisions d'octobre 2022 de 5089,1 M€ ne représentaient qu'une évolution de 1,5 % par rapport aux crédits inscrits en PLF 2023 (5012,4 M€), les écarts se sont plutôt creusés lors de l'exécution 2023.</p>	<p>Au regard de l'évolution des écarts observés au cours de cette année entre les prévisions et l'exécution, la Cour estime que le travail d'actualisation des prévisions disponibles est encore à renforcer.</p>	<p>Mise en œuvre incomplète</p>
3	<p>(DGEFP, DB) : Si le principe d'une contribution de France compétences au financement de la formation</p>	<p>DGEFP : Les ministères en charge du travail et des comptes publics ont déployé en 2023 le cadre réglementaire permettant de moduler le montant de la contribution et de sécuriser les versements à France Compétences des crédits non consommés.</p>	<p>La Cour estime la recommandation satisfaite.</p>	<p>Mise en œuvre</p>

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
	professionnelle des demandeurs d'emploi par voie de fonds de concours devait être maintenu, prendre les dispositions réglementaires permettant de moduler chaque année le montant de la contribution et de sécuriser sur le plan juridique, dès 2023, le reversement à l'opérateur des crédits non consommés. (nouvelle recommandation)	<p>DB : Conformément aux recommandations de la Cour dans le cadre de la NEB 2022, le décret n° 2023-535 du 28 juin 2023 relatif à la dotation annuelle versée par France compétences pour la formation des demandeurs d'emploi, par son article 1er, a permis de renvoyer la fixation du montant de la dotation à une délibération du conseil d'administration de France compétences avant le 30 novembre de l'année précédant le versement.</p> <p>Concernant la sécurisation des reversements des crédits fonds de concours non-consommés, la direction du budget partage la recommandation de la Cour, comme indiqué dans sa réponse au relevé d'observations provisoires de la note d'exécution budgétaire 2022. Il convient toutefois de rappeler que le cadre légal et réglementaire existant impose déjà le remboursement des crédits devenus sans usage, en application de l'article 7 du décret n°2007-44 du 11 janvier 2007 pris pour l'application du II de l'article 17 de la LOLF.</p>		
4	(DGEFP, DB, CBCM, ASP) Asseoir les versements à l'Agence de services et de paiement sur le rythme réel de décaissement des aides (recommandation maintenue)	<p>DGEFP : Cette recommandation a été mise en œuvre par la DGEFP.</p> <p>DB : Cette recommandation a été mise en œuvre avec l'entrée en vigueur fin 2023 du nouveau mode de facturation pour l'ensemble des dispositifs gérés par l'ASP pour le compte de la mission « Travail et emploi » (passage à une facturation à terme échu généralisée)</p>	La Cour estime cette recommandation satisfaite	Mise en œuvre
5	(DGEFP, DSS, DB) Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales en matière de services à la personne et d'heures supplémentaires et, si pertinent, les assortir d'indicateurs de performance (recommandation maintenue)	<p>DGEFP : Une réflexion complémentaire doit être menée sur ce sujet, en lien avec les autres services ministériels pilotant cette politique.</p> <p>Depuis 2018 de nombreuses actions ont été initiées par la DGEFP pour fiabiliser les estimations de compensation d'exonération de charges sociales, en lien avec les organismes de sécurité sociale.</p> <p>DB : Comme elle en a déjà fait part à la Cour, la direction du budget partage pleinement la nécessité d'une évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales et maintient cet objectif dans son programme de travail.</p> <p>DLF : La DLF considère en 2023, comme en 2022, que la recommandation est satisfaite. Sa doctrine repose sur quatre arguments :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'investissement dans l'édiction d'objectifs et d'indicateurs se justifie pour 	La Cour maintient sa recommandation, en ajoutant la DGE comme destinataire, et déplore à la fois le renvoi de ce travail pourtant prévu pour l'année 2023 à l'année 2024 et l'absence de volonté forte de la part des différentes directions sur un sujet pourtant central.	Non mise en œuvre

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
		<p>certaines politiques publiques dont la part de financement par des dépenses fiscales est importante ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - certaines dépenses fiscales contribuent à des objectifs de portée plus large ou même différente des objectifs figurant dans le volet performance des PAP, donc ne peuvent leur être rattachées ; - certaines dépenses fiscales n'ont pas de finalité incitative particulière, ce qui rend difficile le choix d'un indicateur, la notion même d'efficacité de ces dispositifs n'étant pas pertinente ; - à ces approches doit donc être préférée une démarche d'évaluation ciblée, plus pertinente pour prendre en compte l'ensemble des objectifs poursuivis par les dépenses fiscales et les replacer dans le contexte plus large de la politique publique à laquelle ils concourent. 		

Annexe n° 3 : consommation des crédits de paiement (CP) du PIC sur la période 2018-2023⁴¹

	Consommation CP (en €)			Ecart AE-CP fin 22 (en €)	Ecart AE-CP fin 23 (en €)
	2022	2023	Total	Total	Total
P102					
Garantie Jeunes (GJ)	172 608 292	43 622	2 298 197 223	11 955 471	11 911 849
<i>GJ - Accompagnement</i>	<i>74 057 076</i>	<i>43 622</i>	<i>641 645 184</i>	<i>11 955 471</i>	<i>11 911 849</i>
<i>GJ - Allocation</i>	<i>98 521 215</i>	<i>0</i>	<i>1 656 552 038</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
PACEA	29 410 068	87 945 030	336 833 216	0	0
Rémunération de fin de formation (R2F)			30 273 808	0	0
Actions de remobilisation du public éloigné de l'emploi et de la formation	14 034 765	44 152 928	142 473 595	80 799 793	63 170 942
<i>Appels à projets "Repérage des invisibles"</i>	<i>10 243 299</i>	<i>10 348 003</i>	<i>94 814 401</i>	<i>24 327 250</i>	<i>12 404 731</i>
<i>Extension des capacités d'accueil des Ecoles de la deuxième chance (E2C)</i>	<i>3 791 466</i>	<i>26 555 830</i>	<i>38 732 877</i>	<i>49 000</i>	<i>1 591 763</i>
<i>Extension des capacités d'accueil de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)</i>	<i>0</i>	<i>7 249 095</i>	<i>8 926 317</i>	<i>56 423 543</i>	<i>49 174 448</i>
Sous-total	216 053 124	132 141 580	2 807 777 842	92 755 264	75 082 791
Volet régional	1 315 633 613	1 214 118 061	6 249 890 026	3 273 336 594	3 760 501 471
<i>Conventions d'amorçage 2018</i>		<i>0</i>	<i>553 742 112</i>	<i>109 249 383</i>	<i>109 249 383</i>
<i>PRIC 2019-2023</i>	<i>1 180 768 415</i>	<i>1 156 844 998</i>	<i>5 504 009 653</i>	<i>2 954 837 409</i>	<i>3 499 194 349</i>
<i>PRIC volet DELD</i>	<i>134 865 198</i>	<i>57 273 063</i>	<i>192 138 261</i>	<i>209 249 802</i>	<i>152 057 739</i>
Volet national	499 360 385	897 218 757	3 306 061 760	1 603 364 150	1 533 494 427
Formations qualifiantes des demandeurs d'emploi	210 762 607	512 450 893	1 557 566 488	784 737 283	644 786 390
<i>Préparation Opérationnelle à l'Emploi Collective (POEC)</i>	<i>82 505 289</i>	<i>131 557 553</i>	<i>754 254 211</i>	<i>289 803 342</i>	<i>328 245 789</i>
<i>Préparation Opérationnelle à l'Emploi Individuelle (POEI)</i>	<i>9 877 318</i>	<i>162 753 981</i>	<i>320 586 197</i>	<i>166 220 663</i>	<i>122 466 681</i>
<i>APICN/POEC Numérique</i>		<i>0</i>	<i>11 911 837</i>	<i>28 088 163</i>	<i>28 088 163</i>
<i>Formations Ouvertes et à Distance (FOAD)</i>	<i>118 380 000</i>	<i>193 380 000</i>	<i>385 140 000</i>	<i>259 790 000</i>	<i>116 410 000</i>
<i>Formations labellisées Grande Ecole du Numérique (GEN)</i>		<i>24 759 358</i>	<i>79 674 243</i>	<i>26 835 115</i>	<i>35 575 757</i>
<i>Fonds filière automobile</i>		<i>0</i>	<i>6 000 000</i>	<i>14 000 000</i>	<i>14 000 000</i>
Formations aux savoirs de base	37 923 111	105 496 176	289 116 223	118 859 702	85 363 528
<i>Valoriser son Image Professionnelle</i>	<i>34 294 924</i>	<i>41 824 605</i>	<i>221 816 465</i>	<i>68 235 262</i>	<i>71 410 657</i>
<i>Promo 16-18</i>	<i>3 628 187</i>	<i>63 671 571</i>	<i>67 299 758</i>	<i>50 624 440</i>	<i>13 952 871</i>
Préparations à la formation ou à l'apprentissage	67 048 329	55 877 913	418 014 742	92 863 171	75 665 581
<i>Prépa Apprentissage</i>		<i>0</i>	<i>200 000 000</i>	<i>60 000 000</i>	<i>60 000 000</i>
<i>Prépa Compétences</i>	<i>67 048 329</i>	<i>55 877 913</i>	<i>218 014 742</i>	<i>32 863 171</i>	<i>15 665 581</i>
Formations des salariés en structures d'insertion	72 629 216	79 919 447	402 705 335	294 222 552	311 165 606
<i>Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)</i>	<i>4 575 115</i>	<i>119 214</i>	<i>16 530 052</i>	<i>1 688 038</i>	<i>1 568 824</i>
<i>Insertion par l'activité économique (IAE)</i>	<i>68 054 101</i>	<i>69 380 394</i>	<i>269 755 444</i>	<i>108 534 514</i>	<i>136 016 620</i>
<i>Entreprises Adaptées (EA)</i>		<i>9 824 239</i>	<i>19 824 239</i>	<i>40 000 000</i>	<i>30 175 761</i>
<i>Contrat de professionnalisation (au profit des Demandeurs d'Emploi de Longue Durée)</i>		<i>595 600</i>	<i>96 595 600</i>	<i>144 000 000</i>	<i>143 404 400</i>
repérage des publics éloignés de l'emploi et de la formation	4 500 000	0	4 500 000	3 500 000	3 500 000
<i>Marcaudes Numériques</i>	<i>4 500 000</i>	<i>0</i>	<i>4 500 000</i>	<i>3 500 000</i>	<i>3 500 000</i>
Parcours intégrés de formation et d'accompagnement	17 450 000	17 619 873	228 530 822	124 589 051	106 969 178
<i>100% inclusion</i>	<i>12 200 000</i>	<i>17 619 873</i>	<i>179 819 873</i>	<i>94 800 000</i>	<i>77 180 127</i>
<i>Contrats de sécurisation professionnelle</i>		<i>0</i>	<i>35 460 949</i>	<i>12 539 051</i>	<i>12 539 051</i>
<i>Challenge innovation</i>		<i>0</i>	<i>8 000 000</i>	<i>12 000 000</i>	<i>12 000 000</i>
<i>Sportifs de Haut Niveau</i>	<i>5 250 000</i>	<i>0</i>	<i>5 250 000</i>	<i>5 250 000</i>	<i>5 250 000</i>
Formations et accompagnements des bénéficiaires de la protection internationale	8 400 000	7 437 616	79 695 630	54 670 537	54 232 921
<i>Hébergement, Orientation, Parcours vers l'emploi des réfugiés (HOPE)</i>		<i>6 137 489</i>	<i>34 366 952</i>	<i>35 070 537</i>	<i>35 933 048</i>
<i>Intégration Professionnelle des Réfugiés (IPR)</i>	<i>8 400 000</i>	<i>1 300 127</i>	<i>44 700 127</i>	<i>19 600 000</i>	<i>18 299 873</i>
<i>AAP du Ministère de l'Intérieur (Direction de l'Asile)</i>		<i>0</i>	<i>628 551</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
P103					
Obtentions de certification(s)	6 499 754	9 652 166	30 848 596	31 903 570	44 051 404
<i>Compétences PEC (pour les bénéficiaires d'un Parcours Emploi Compétences)</i>		<i>0</i>	<i>2 250 000</i>	<i>6 750 000</i>	<i>6 750 000</i>
<i>VAE primo-arrivants (signataires du Contrat d'Intégration Républicaine et en recherche d'emploi)</i>		<i>5 820 000</i>	<i>6 660 000</i>	<i>1 260 000</i>	<i>10 440 000</i>
<i>Evaluation Cléa</i>	<i>6 499 754</i>	<i>3 832 166</i>	<i>21 938 596</i>	<i>23 893 570</i>	<i>26 861 404</i>

⁴¹ Données DGEPF, en cours d'actualisation au moment de l'instruction de la présente analyse de l'exécution.

	Consommation CP (en €)			Ecart AE-CP fin 22 (en €)	Ecart AE-CP fin 23 (en €)
	2022	2023	Total	Total	Total
Actions de prospective ou d'innovation pour le développement des compétences et l'insertion professionnelle	21 859 986	18 698 650	71 011 593	45 157 563	70 874 321
Engagement de Développement et de l'Emploi des Compétences (EDEC)	2 803 436	2 956 315	13 334 171	11 135 312	8 426 547
Diagnostic Flash	170 117	1 395	1 110 953	255 792	254 397
Ingénierie de formation pour les structures de l'IAE	1 857 860	1 697 539	8 028 332	1 193 850	1 132 156
AAP Innovation (GEN)	791 543		1 991 543	2 008 457	2 008 457
AAP Deffinov (Tiers-Lieux)	11 760 000	8 692 062	20 452 062	13 440 000	24 297 600
EMILE		0	2 905 000	7 861 844	8 361 844
AMI Groupement d'Employeurs	3 984 512	1 829 665	5 814 177	1 830 989	1 324
Contrat à Impact Social		33 534	33 534	1 475 000	20 923 817
Accélérateurs Entrepreneurat BPI		3 366 019	15 243 132	3 122 887	2 756 868
Autres dispositifs (INRIA, EdTech, AMUE, APELS, ANSA, ASPC, FFFOD, ONISEP, FNPSL, ANCIPIE, Jeunes d'Avenir Recrut', Diagnostic Flash)	492 519	122 121	2 098 690	2 833 432	2 711 311
Rémunérations	22 334 247	47 832 754	87 167 001	0	0
Rémunération des bénéficiaires des AAPs du PIC (100% inclusion, Repérage, Prépa Apprentissage, IPR)	22 334 247	47 832 754	87 167 001	0	0
P103 Développement d'outils numériques au service des compétences et de l'insertion professionnelle	13 391 632	14 526 744	75 772 718	11 820 700	51 721 507
PIX	3 286 800	4 012 979	17 959 029	2 538 950	1 525 971
Diag'orienté					
REVA (VAE)					
EVA (ex-Compétences Pro)	7 393 281	4 848 903	24 539 842	2 046 875	6 054 742
Mission apprentissage					
Plateforme de l'inclusion					
Simulateur aides jeunes	399 806	0	553 502	0	553 502
EV@GILL	825 060	271 600	1 283 660	271 600	1 283 660
ROME 4.0.		0	0	2 795 000	5 590 000
Outiform	1 486 685	4 350 620	11 136 301	303 319	10 422 699
Plateforme CPF		0	19 155 870	3 833 489	26 822 848
Autres		1 042 642	1 144 514	76 927	-531 916
Soutien des acteurs de la formation professionnelle et du développement des compétences	10 974 763	27 706 525	54 007 741	38 633 026	82 756 997
Grande Ecole du Numérique		1 418 081	2 453 081	1 015 000	2 546 919
Réseau des CARIF-OREF	2 072 244	1 690 050	6 493 430	958 179	6 882 889
Worldskills	8 437 500	19 702 999	39 410 816	27 593 000	61 748 213
Abilympics	465 019	1 025 395	1 490 414	-175 019	557 110
Réseau E2C		3 870 000	4 160 000	9 241 865	11 021 865
Conduite du Pic	5 586 738		7 124 871	2 406 994	2 406 994
Marchés - appui conseil	5 499 373		6 350 124	941 742	941 742
N° vert du PIC	87 365	0	774 747	1 465 253	1 465 253
Sous-total	1 814 993 998	2 111 336 818	9 555 951 786	4 876 700 743	5 293 995 899
P105 Systèmes d'information	5 263 357	5 358 128	25 215 899	4 764 990	4 586 747
Communication	2 183 670	1 401 993	17 740 822	-535 255	-547 460
Etudes et évaluations	4 707 034	2 166 416	14 669 222	2 875 333	1 161 467
Personnel	1 550 673		4 709 087	0	0
Appui conseil	1 701 095	437 235	4 438 307	-227 152	-718 759
Sous-total	15 405 828	9 363 772	66 773 337	6 877 916	4 481 995
Total Mission Travail & Emploi	2 046 452 951	2 252 842 170	12 430 502 965	4 976 333 924	5 373 560 685

Annexe n° 4 : la dépense totale – crédits 2023

Le système de financement des politiques publiques relevant de la mission Travail et emploi

Les éléments ci-dessous décrivent les principaux mécanismes de financement des politiques d'emploi et de formation et donnent une vision d'ensemble des moyens mobilisés, en identifiant les évolutions principales.

Les schémas présentés en annexes n° 5 et 6 visent à décrire les sources et les modalités de financement des politiques publiques portées par la mission *Travail et emploi* pour l'année 2023. Ils seront actualisés lors de la note d'analyse de l'exécution du budget 2024. Ils figurent ici à titre informatif.

Une nouvelle ressource pour le budget de l'État, financé sur les excédents de l'Unédic, pour financer les politiques d'emploi et de formation

La principale modification du système de financement a été élaborée courant 2023, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2024. La LFSS modifie en effet le code de la sécurité sociale afin d'introduire un mécanisme de récupération d'une partie des excédents de l'assurance chômage au profit du budget de l'État. Cette nouvelle ressource, fléchée vers les politiques de formation et d'emploi⁴² constitue de fait, pour l'État, une nouvelle ressource budgétaire conçue comme temporaire (2023-2026), lui permettant de trouver un co-financement facilement mobilisable de sa politique de développement de l'apprentissage et de plein emploi. Comme l'a souligné l'Unédic, ce prélèvement vient en revanche ralentir la trajectoire de désendettement du régime⁴³.

L'idée de ce prélèvement sur le budget de l'Unédic, qui vient s'ajouter à son cofinancement de Pôle emploi, désormais France travail, a été introduite formellement dès le « *document de cadrage relatif à la négociation de la convention d'assurance chômage* » adressé par le gouvernement aux partenaires sociaux au mois d'août 2023. L'État s'appuie alors sur la perspective des bons résultats financiers de l'Unédic, bénéficiant de la baisse du chômage depuis la mi-2021, pour « *inviter (...) les partenaires sociaux à consacrer une partie de ces excédents à soutenir et à coconstruire cet effort structurant en faveur du plein emploi, tout en assurant la soutenabilité du régime et en réduisant son endettement* ». Le document identifie des montants prévisionnels de prélèvements sur la période 2024-2026 : - 2 Md € dès 2023, puis entre - 2,5 et - 2,7 Md€ en 2024, entre - 3 et - 3,2 Md€ en 2025, entre - 3,5 et - 4 Md€ en 2026. L'annexe au PLFSS reprend cet argumentaire et fait référence aux montants pour les exercices 2023 et 2024, correspondant à la « fourchette basse » indiquée dans le document de l'été.

Concrètement, l'article 16 de la LFSS pour 2024 modifie le code de la sécurité sociale pour introduire une minoration de la compensation versée par l'État à l'Acoiss au titre de la perte de cotisations résultant, pour l'Unédic, du dispositif de réduction dégressive de cotisations sociales prévu à l'article L. 241-13 du même code. Cette compensation prenant la forme de l'attribution d'une fraction du produit de la TVA, que l'Acoiss est ensuite chargée de répartir

⁴² L'annexe n° 8 au PLFSS 2024, *Perspectives financières du régime d'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire*, présente cette mobilisation des ressources de l'Unédic comme un effort supplémentaires « *pour financer l'investissement en faveur du développement des compétences et de l'accès à l'emploi* ».

⁴³ Les dernières prévisions, adoptées lors du bureau du 20 février 2024, confirment la trajectoire de désendettement du régime, de 58 Md€ en 2024, à 38,6 Md€ en 2027. L'Unédic indique également que sans les prélèvements opérés par l'État, la dette financière aurait été de 25,5 Md€ fin 2027.

entre les différentes caisses, la minoration s'applique au versement de la fraction de TVA due à l'Unédic. L'arrêté du 27 décembre 2023 fixant la répartition de la fraction de TVA versée à l'Acoss a précisé les montants de la minoration pour les exercices 2023 à 2026⁴⁴.

Tableau n° 25 : montants de la minoration de la fraction de TVA versée à l'Acoss au titre des pertes de recettes liées aux exonérations de cotisation sociales, fixés par l'arrêté du 27 décembre 2023 (en Md€)

<i>Exercice budgétaire</i>	<i>Montant prélevé</i>
2023	2,00
2024	2,60
2025	3,35
2026	4,10
<i>Total sur la période</i>	12,05

Source : Légifrance

Par ce prélèvement de plus de 12 Mds en quatre ans sur les ressources de l'Unédic, l'État ajoute un mécanisme budgétaire complexe au financement des politiques d'emploi et de formation, nuisant encore à lisibilité de l'ensemble.

Enfin, il permet à l'État de bénéficier d'une moyenne de 3 Md€ de crédits annuels en moindres dépenses, qui viendront alléger d'autant son déficit budgétaire, sans réduire ses propres crédits consacrés au développement de l'apprentissage et du nouvel opérateur France travail. Les excédents du régime d'assurance chômage contribuent donc dès à présent au financement du déficit structurel de France compétences, et donc au financement des CFA, et contribueront progressivement au développement du nouvel opérateur France travail.

Du point de vue des déficits publics toutes APU confondues, l'Unédic perdant des recettes, la situation reste la même : la politique de développement de l'apprentissage reste insoutenable, repoussant la question de son équilibre financier au moment où l'Unédic devra faire face à une dégradation de son équilibre budgétaire, dépendant de la conjoncture économique et de l'emploi.

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 budgétaires (cf. schéma n° 1 ci-après) :

- 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, cofinancement à hauteur d'un tiers des dépenses d'activité partielle, et pour la période 2023-2026, le co-financement des dépenses portées par France compétences, d'une part, et du développement des moyens de France travail, d'autre part, via le nouveau mécanisme de prélèvement des excédents de l'Unédic exposé ci-dessus) ;

⁴⁴ Arrêté du 27 décembre 2023 fixant la répartition de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée affectée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ainsi que le plafonnement de la compensation prévu au 7° bis de l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale

- 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 communes et intercommunalités, par les régions, et dans une moindre mesure par les départements), 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), dont les crédits ne sont pas rattachés tous les ans au budget de l'État ; depuis la crise sanitaire de 2020, le fonds React-UE a également financé les politiques publiques de l'emploi, prenant au départ à charge 100 % des budgets des projets retenus, contrairement au principe de cofinancement qui prévaut habituellement ;
- le budget de l'État : les moyens sont principalement portés par la mission *Travail et emploi* et par les dépenses fiscales qui lui sont rattachées. En 2023, la mission a bénéficié d'un fonds de concours de 25 M€ de l'Agefiph pour le financement des entreprises adaptées. S'y ajoutent en 2023 les crédits du programme 364 *Plan de relance* dont les dépenses sont désormais résiduelles, tandis que les crédits du programme 356 correspondant au *Plan d'urgence*, sont désormais éteints.

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 (allocation de solidarité spécifique principalement) est financé par les crédits budgétaires de l'État depuis la suppression du fonds de solidarité au 31 décembre 2017 ;
- des allocations versées aux employeurs au titre de l'activité partielle de droit commun, de crise (désormais éteinte) ou de longue durée qui permettent la prise en charge d'indemnités d'activité partielle au profit des salariés ;
- du financement des organismes chargés de verser les allocations aux chômeurs (Pôle emploi) et de les accompagner vers l'emploi (Pôle emploi, les missions locales, les Cap emploi⁴⁵, l'Association pour l'emploi des cadres (l'Apec), l'Épide, les Écoles de la deuxième chance (E2C), ainsi que de multiples structures locales, qui contribuent au service public de l'emploi⁴⁶) :
- alors que Pôle emploi était jusque-là financé à un tiers par une subvention d'État et aux deux-tiers par l'Unédic, la part de la contribution de l'Unédic a été portée de 10 à 11 % de ses ressources à partir du 1^{er} janvier 2020 ; la création de France travail se traduira par des ajustements des modalités de financement de l'opérateur, dans le cadre d'une nouvelle convention tripartite avec l'État et l'Unédic ;
- le prélèvement opéré par l'État sur les excédents du régime d'assurance chômage constitue une source de financement additionnel du nouvel opérateur France travail : l'annexe 8 de la LFSS, reprenant le contenu de la lettre de cadrage adressée par le

⁴⁵ Les « Cap emploi », portés par des structures locales, sont membres du service public de l'emploi, et largement intégrés à l'offre de Pôle emploi et de France travail, au titre de leur mission d'accompagnement des personnes en situation de handicap sur le marché du travail, et des employeurs.

⁴⁶ On peut notamment penser aux Plie (Plan locaux pour l'insertion et l'emploi, ou encore aux Maison de l'emploi, entre autres.

Gouvernement aux partenaires sociaux, rappelle que « *cette réduction de recettes correspond au transfert d'une partie des excédents dégagés par l'Unédic pour le financement de la politique en faveur du développement des compétences et d'accès à l'emploi* ». Le nouvel opérateur ayant été créé au 1^{er} janvier 2024, on peut considérer que ce nouveau financement sera mobilisé à compter de cet exercice au titre des politiques de l'emploi ;

- les moyens alloués aux missions locales pour l'accompagnement des jeunes ont été renforcés à l'occasion de la généralisation de la Garantie jeunes en 2017, puis du plan #1jeune1solution à partir de 2020 et depuis le 1^{er} mars 2022 du déploiement du contrat d'engagement jeune (CEJ) qui a remplacé la Garantie jeunes pour les nouveaux entrants, avec l'objectif d'accompagner 300 000 jeunes éloignés de l'emploi. Depuis 2019, les moyens alloués par l'État pour le fonctionnement et l'accompagnement des jeunes dans les dispositifs précités sont globalisés (une partie relève du Plan d'investissement dans les compétences) ;
- Les Cap emploi, opérateurs de placement spécialisé (OPS), délégataires d'une mission de service public chacun sur leur territoire de compétence, sont financés par l'Agefiph, le FIPH-FP et Pôle emploi ;
- L'Apec, association paritaire en charge d'un mandat de service public pour l'accompagnement des cadres, reste financée par une cotisation obligatoire ad hoc, due pour chaque salarié inscrit au titre du régime de retraite et de prévoyance des cadres ;
- L'ensemble des structures d'accompagnement peuvent bénéficier également de financements des collectivités territoriales et de fonds européens pour leur fonctionnement ou au titre de projets spécifiques ;
 - de plusieurs types d'allocation d'autonomie pour les jeunes : depuis le 1^{er} janvier 2017, la Garantie jeunes désormais remplacée par le CEJ - dont le dispositif est plus modulable - et l'allocation du parcours contractualisé d'accès à l'emploi et à l'autonomie (PACEA). Le financement de cette dernière est en partie porté par les crédits budgétaires du PIC ;
 - de dispositifs de mise ou remise à l'emploi pour lesquels 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 plus ou moins éloignées de l'emploi pour les structures d'insertion par l'activité économique, travailleurs en situation de handicap 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 et d'un pacte d'ambition pour l'IAE. En outre, dans le cadre de la crise sanitaire, ces secteurs ont bénéficié de fonds de soutien et de développement en 2020 et 2021 ;
- 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 a été généralisée). De nouveaux dispositifs ont été créés ou réactivés pour répondre à la crise sanitaire : les PEC et contrat initiative emploi pour les jeunes, l'aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans, les emplois francs + (désormais éteints) ;
 - du financement de l'organisme d'études spécialisé dans le domaine de l'emploi (Céreq) ;

- de différentes exonérations de charges sociales compensées sur le budget de la Sécurité sociale par des crédits budgétaires de l'État : particuliers employeurs et aide à domicile ; aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (Acre) ; zones à redynamiser ; exonérations de certaines structures d'insertion par l'activité économique ; ces exonérations représentent, depuis les années 2000, l'outil qui représente les moyens budgétaires les plus importants ;
- d'autres exonérations (d'assiette ou de charges sociales) non compensées par des crédits budgétaires.

Formation professionnelle et apprentissage

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, qui a modifié en profondeur le système de formation professionnelle et les modalités de financement de l'alternance, avec un déploiement de la réforme sur trois années, entre 2019 et 2021.

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 (CUFPA) dont le produit est reversé par France compétences à diverses institutions⁴⁷. Compétentes depuis leur création en matière de formation professionnelle, les régions sont les principaux financeurs de la formation professionnelle, à hauteur de 4 Md€ (chiffre 2022), et en des demandeurs d'emploi. L'État joue également un rôle en intervenant par plusieurs dispositifs (cf. schéma en annexe n° 4) :

- en soutenant notamment la dépense des Régions, dans le cadre des pactes régionaux pour l'investissement dans les compétences (Pric), également financés par France compétences au travers d'un fonds de concours qui finalement n'a pas été mobilisé en 2023, au regard des sous-consommations des années antérieures ;
- les appels à projets (soutien aux démarches prospectives compétences à destination des branches professionnelles, préparation opérationnelle à l'emploi collective, etc.) ;
- une dépense fiscale : le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise ;
- une aide exceptionnelle aux employeurs de salariés en contrat de professionnalisation (sur le modèle de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis) ;
- les crédits des conventions de formation et d'adaptation du Fonds national de l'emploi (FNE-Formation) bénéficiant aux salariés à l'emploi fragilisé ou placés en activité partielle ou en activité partielle de longue durée ;
- les subventions pour charges de service public (SCSP) versées à l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) et à Centre Inffo ;
- les subventions versées à des opérateurs nationaux, en cofinancement avec les collectivités territoriales le cas échéant (ex : Carif-Oref).

Dans le cadre du plan de relance, des mesures supplémentaires ont été mises en œuvre en 2021 : revalorisation de la rémunération des stagiaires adultes de la formation professionnelle

⁴⁷ Notamment aux opérateurs de compétences (Opco) et la Caisse des dépôts et consignations.

(crédits transférés du programme 364 sur le programme 103) ; abondement du compte personnel de formation au titre des métiers stratégiques et au CPF transition professionnelle (crédits du programme 364 gérés en délégation par la DGEFP).

À la marge, 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 1^{er} janvier 2024, la politique de l'apprentissage repose sur (cf. schéma en annexe n° 5 et tableau *infra*) :

- 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 en voie d'extinction, pour les contrats antérieurs au 1^{er} janvier 2023 : l'aide unique pour les employeurs d'apprentis de moins de 250 salariés, et l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis, qui s'était substituée dans le cadre du plan de relance (et jusqu'à fin 2022) à l'aide unique pour la première année d'apprentissage ;
- l'aide à l'embauche d'apprentis, pour les contrats à partir du 1^{er} janvier 2023, de 6 000 €, uniquement pour la première année de contrat (que l'apprenti soit mineur ou majeur ; et quelle que soit la taille de l'entreprise)
- l'affectation d'une part de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (qui comprend la plus grande part du produit de la taxe d'apprentissage) aux centres de formation des apprentis (CFA), *via* les opérateurs de compétences. Cette dépense est destinée à financer les frais de formation et des frais annexes relatifs à l'hébergement, à la restauration et à l'équipement. Le financement est assis sur la définition de niveaux de prise en charge par formation, par les branches professionnelles, les CFA percevant les financements correspondants pour chaque contrat signé.

France compétences transfère également aux régions des dotations visant à soutenir l'investissement dans les CFA et permettre un complément de financement du fonctionnement de ces établissements, au titre du développement économique et de l'aménagement du territoire.

Ce schéma financier a évolué à la marge au 1^{er} janvier 2022, avec le transfert de la collecte de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle et de l'alternance des Opco vers les Urssaf et la MSA.

Les tableaux ci-dessous mettent en évidence les moyens affectés au développement de l'alternance⁴⁸ – le point saillant de l'exécution 2022 et 2023 – avec des conséquences importantes sur la mission *Travail et emploi*.

⁴⁸ Contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation et Pro-A.

Tableau n° 26 : coût de l’alternance pour le budget de l’État en 2022 et 2023 (en M€)

<i>en M€</i>	2 022	2 023
Programme 103	7 057	7 089
<i>Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage (CP exécutés)</i>	1 169	3 278
<i>Aide unique apprentis (CP exécutés)</i>	160	189
<i>Aide aux contrats de professionnalisation (CP exécutés)</i>	100	147
<i>France compétences (CP exécutés)</i>	4 000	1 596
<i>Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage (compensation, CP exécutés)</i>	1 290	1 507
<i>Autre (contrats de pro seniors, CPE-GEIQ, CP exécutés)</i>	16	16
<i>Exonération IR du salaire des apprentis (perte de recette estimée)</i>	322	356
Programme 364	3 406	436
<i>Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage (CP exécutés)</i>	3 031	436
<i>Aide aux contrats de professionnalisation (CP exécutés)</i>	375	0
Total	10 463	7 525

Note : la subvention exceptionnelle à France compétences est considérée comme étant motivée uniquement par le développement de l'apprentissage, comme présenté par le Gouvernement.

Source : Cour des comptes

Tableau n° 27 : coût total de l’alternance pour les finances publiques en 2022 et 2023

<i>Financier</i>	Montant (en M€)	Montant (en M€)
<i>État</i>	10 463	7 525
<i>France compétences (hors subvention de l'État)</i>	6 111	9 029
<i>dont dotations aux régions</i>	318	318
<i>dont dotation à l'ASP (permis de conduire des apprentis)</i>	32	38
<i>dont dotation au CNFPT (fonction publique territoriale)</i>	9	15
<i>dont frais de formation et fonctionnement (pour l'essentiel via les Opco)</i>	9 752 – 4 000 (subventions État) = 5 752	10 254 – 1 596 (subventions État) = 8 658
Total	16 574	16 554

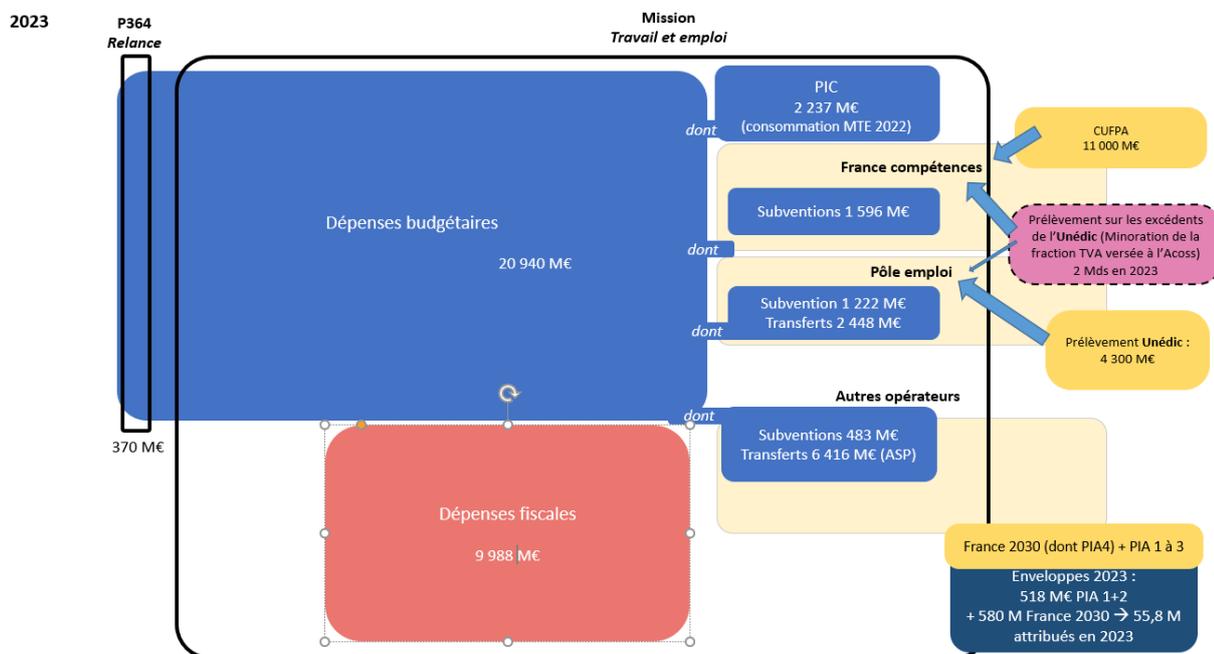
Source : Cour des comptes, d'après les données d'exécution du budget de l'État et les données d'exécution prévisionnelles du budget 2023 de France compétence, actualisées à novembre 2023)

Le bilan des moyens des politiques d’emploi et de formation professionnelle

Le schéma suivant présente les moyens consacrés par l’État aux politiques publiques dans le champ emploi et formation professionnelle, en complément des crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, y compris les crédits de soutien (programme 364 de la mission *Plan de relance*), et les crédits extra-budgétaires portés par France 2030. Par rapport à l’exercice précédent, les crédits issus de la mission *Plan d’urgence face à la crise sanitaire* ont disparu, et l’essentiel des crédits relevant en 2022 du programme 364 ont été inscrits ou reportés puis

exécutés sur le programme 103 de la mission Travail et emploi. On note également la contribution supplémentaire de l'Unédic, introduite par la LFSS 2024, déjà évoquée.

Schéma n° 1 : moyens de la politique publique en faveur de l'emploi et de la formation en 2023



Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires

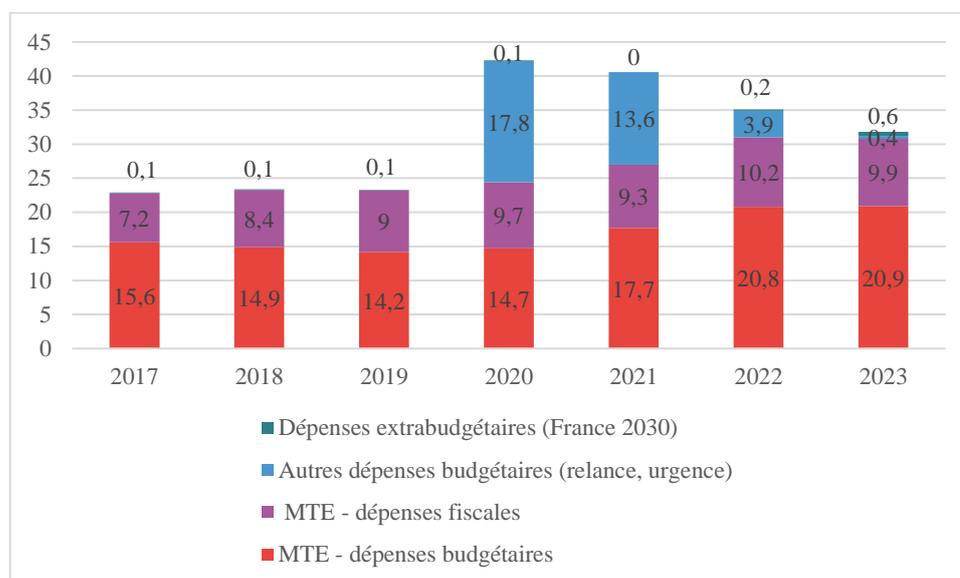
Note : les dépenses budgétaires sont exprimées en CP exécutés ; les dépenses fiscales sont estimées. S'agissant du programme 364, il s'agit des dépenses du BOP géré par le ministère chargé du travail. S'agissant de France 2030, l'ensemble des actions financées ne concerne pas le champ de la formation professionnelle continue.

Après avoir connu une forte stabilité de 2017 à 2019, autour de 23 Md€ par an, les ressources budgétaires, fiscales et extrabudgétaires relatives au travail et à l'emploi ont cru fortement sur la période 2020 à 2022, et décroissent très voire trop lentement, au vu de la conjoncture actuelle, passant de 42,3 Md€ à 35 Md€ en 2022, notamment du fait de la baisse des dépenses d'activité partielle de crise (17,8 Md€ en 2020, 6,4 Md€ en 2021), pour se stabiliser en 2023 à 34 Md€, sous réserve des montants conventionnés au titre de France 2020. L'évolution des dépenses de la seule mission *Travail et emploi* sur la même période passant de 14,7 à 20,9 Md€ illustre cependant une forme de soclage et de pérennisation de certaines dépenses de crise. Un bon exemple est la dynamique de la prime exceptionnelle aux employeurs d'apprentis.

Les ressources rattachées à la mission que sont les dépenses fiscales croissent également, et représentent, en 2023, 37 % des ressources totales. Elles devraient être réévaluées à la baisse pour 2023 et les exercices suivants.

La part des dépenses extrabudgétaires reste marginale, même si France 2030 pourrait signifier une allocation de ressources plus importantes que les plans d'investissement d'avenir. Les décaissements sont portés par une mission *ad hoc* de la loi de finances.

Graphique n° 15 : dépenses budgétaires, extrabudgétaires et fiscales 2017-2023 (hors taxes affectées) relatives au travail et à l'emploi (en Md€)

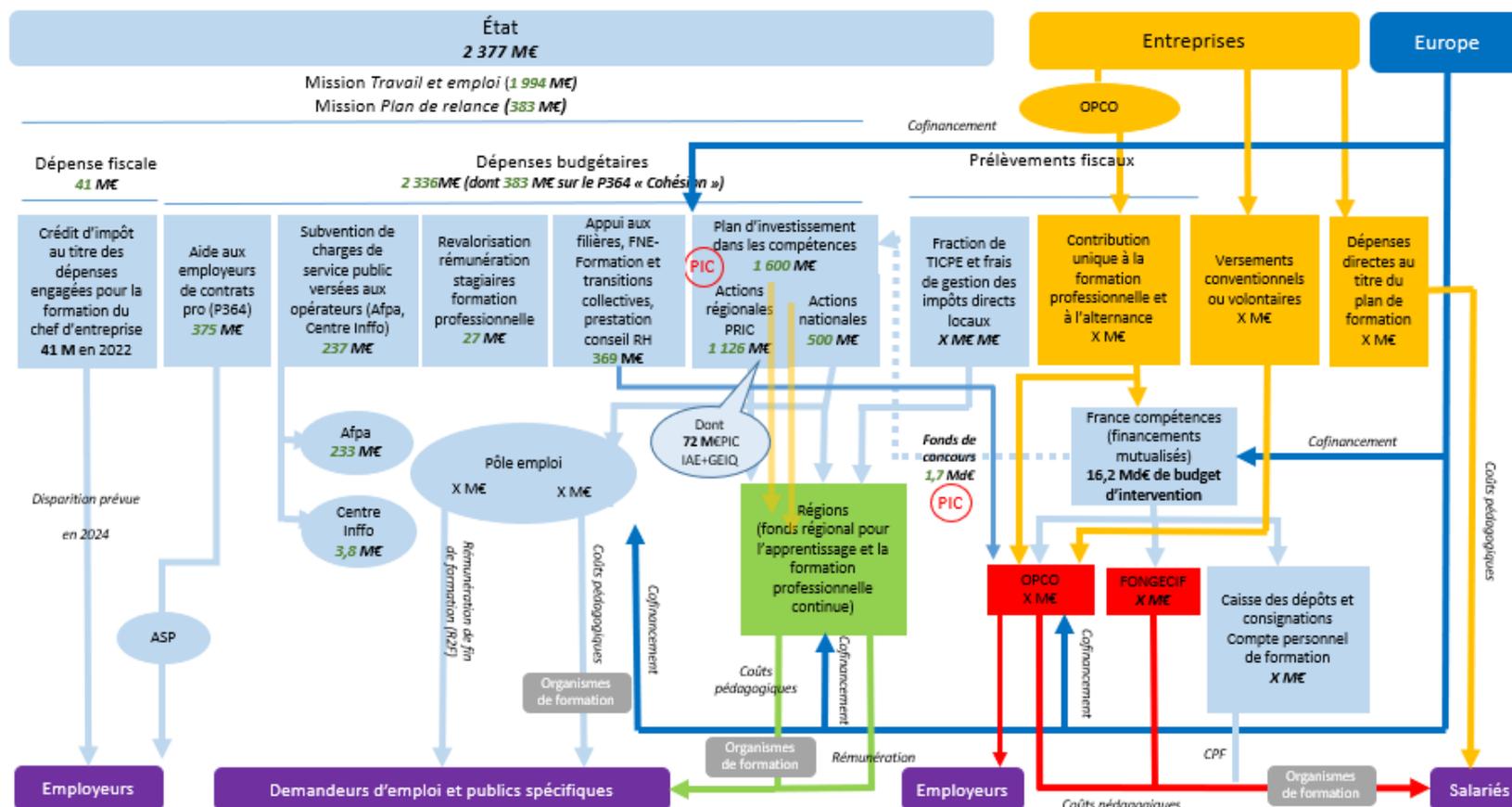


Source : Cour des comptes d'après données et documents budgétaires (montant conventionné pour les dépenses extra-budgétaires de 2023)

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

- pour les dépenses fiscales (+ 75 % entre 2017 et 2023), la forte augmentation 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 dans le cadre de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales ; le ressaut en 2022 et 2023 est lié à la mise en place de l'acompte sur le crédit d'impôt des aides à domicile, qui devrait finalement être réévalué à la baisse ;
- pour les dépenses budgétaires de la mission *Travail et emploi*, les hausses des années 2020, 2021 et 2022 sont liées au déploiement du plan d'investissement dans les compétences et de la stratégie pauvreté, en continu sur les trois ans, mais principalement, en 2021, aux transferts issus du plan de relance (+ 1,2 Md€) et à la subvention exceptionnelle pour France compétences (+ 2 Md€), et enfin, en 2022, au doublement de la subvention exceptionnelle pour France compétences et au déploiement de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis. En neutralisant les subventions à l'opérateur, les dépenses croissent de 0,5 Md€ à 1 Md€ par an de 2019 à 2022, pour se stabiliser à un niveau inédit de près de 21 Md€, alors même que le contexte du marché du travail est plus favorable. De fait, les ressources sont ciblées sur des publics en théorie plus vulnérables, dans le mouvement du PIC et de la stratégie pauvreté – à condition d'effectivement parvenir à les toucher ;
- pour les autres dépenses budgétaires, on constate notamment au travers de leur baisse, la décreue du recours à l'activité partielle et le transfert sur le programme 103 des crédits du plan de relance (en 2022 et en 2023).

Annexe n° 5 : Schéma de financement de la formation professionnelle en 2022⁴⁹



⁴⁹ Au regard des évolutions législatives et des données accessibles au cours de cette instruction, la mise à jour de l'ensemble de ce schéma pour l'année 2023 n'a pas été possible. Il fera l'objet d'une actualisation pour l'exercice 2024.

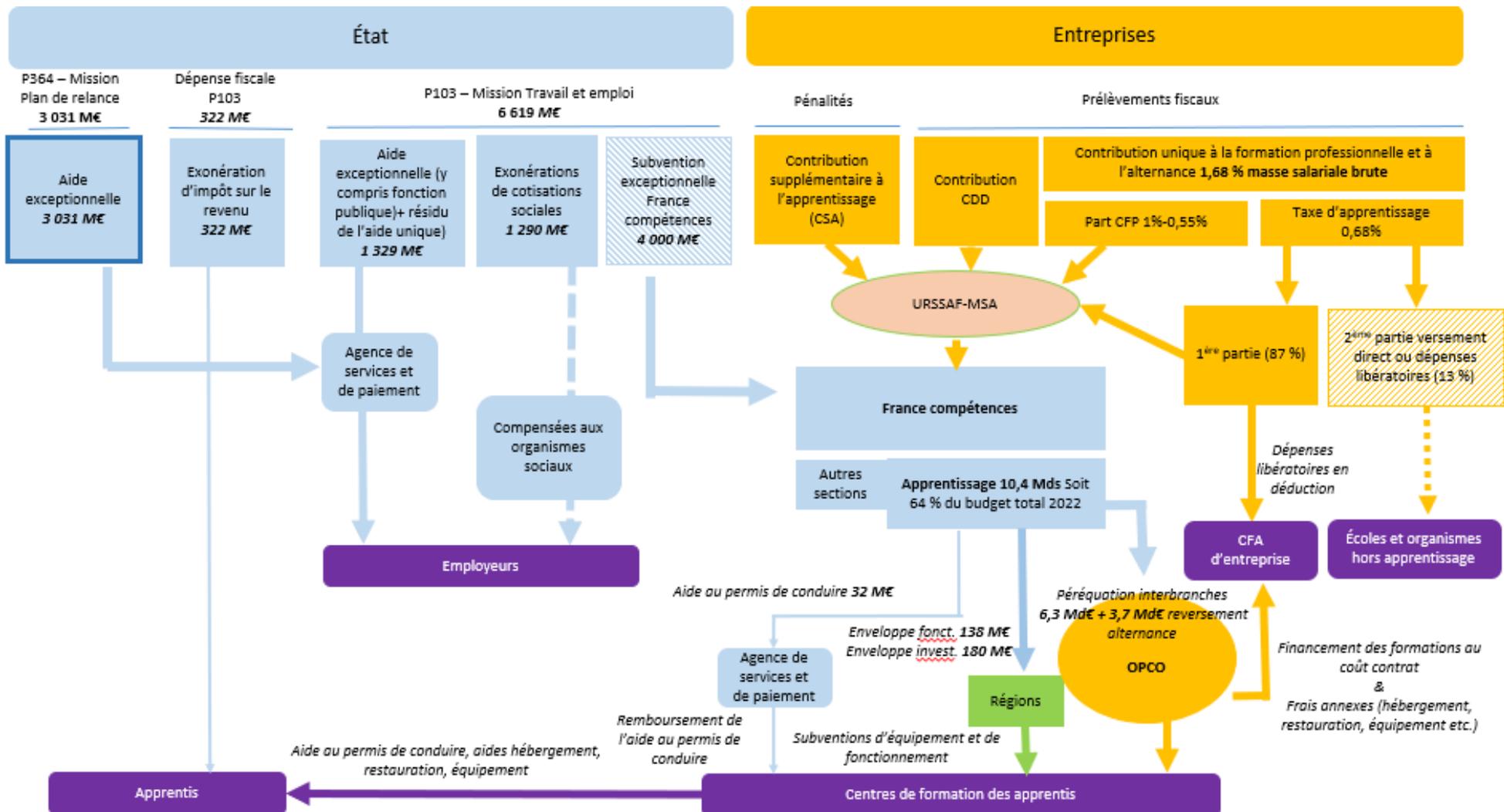
Annexe n° 6 : schéma de financement de l'apprentissage en 2022⁵⁰

Le présent schéma ne tient pas compte :

- du mécanisme de neutralisation des effets de la réforme de 2018, avec les compensations de la perte de compétence apprentissage aux régions, *via* une augmentation du prélèvement sur recettes et une fraction de TIPCE ;
- du financement des contrats d'apprentissage dans les collectivités territoriales, c'est-à-dire de la contribution de France compétences au CNFPT ;
- du financement de la politique d'apprentissage introduit par la LFSS pour 2024, par un prélèvement sur les recettes de l'Unédic, décrit en annexe n° 4.

À des fins de simplification, il ne détaille pas les mécanismes liés aux insuffisances de recettes et à la dynamique de dépenses, principalement liée à l'apprentissage, qui a conduit au versement de subventions exceptionnelles de 4 Md€ à France compétences en 2022.

⁵⁰ Au regard des évolutions législatives et des données accessibles au cours de cette instruction, la mise à jour de l'ensemble de ce schéma pour l'année 2023 n'a pas été possible. Il fera l'objet d'une actualisation pour l'exercice 2024.



Annexe n° 7 : exécution du plafond d'emplois des opérateurs de la mission Travail et emploi, 2017-2023 (en ETPT)

	<i>en ETPT</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/22
Pôle emploi	Plafond d'emplois (LFI)	46 742	46 445	46 045	46 995	49 428	48 878	48 847	-0,1%
	Exécution	46 414	46 084	45 914	47 661	48 727	48 852	48 359	-1,0%
	<i>Ecart</i>	-328	-361	-131	666	-701	-26	-488	
	Hors plafond (exé)	3 176	2 138	2 208	2 183	3 690	4 055	3 990	-1,6%
Gip plateforme de l'inclusion	Plafond d'emplois (LFI)						0	35	
	Exécution						0	35	
	<i>Ecart</i>						0	0	
	Hors plafond (exé)						0	0	
EPIDe	Plafond d'emplois (LFI)	1 154	1 157	1 104	1 090	1 090	1 136	1 142	0,5%
	Exécution	1 070	1 090	1 076	1 054	1 065	1 090	1 129	3,6%
	<i>Ecart</i>	-84	-67	-28	-36	-25	-46	-13	
	Hors plafond (exé)	0	0	0	0	0	0	0	
Centre Inffo	Plafond d'emplois (LFI)	82	80	79	77	75	73	72	-1,4%
	Exécution	82	80	76	71	66	69	69	0,5%
	<i>Ecart</i>	0	0	-3	-6	-9	-4	-3	
	Hors plafond (exé)	0	0	0	0	0	0	0	
INTEFP	Plafond d'emplois (LFI)	93	92	90	90	90	87	91	4,6%
	Exécution	92	90	88	87	86	86	89	4,0%
	<i>Ecart</i>	-1	-2	-2	-3	-4	-1	-2	
	Hors plafond (exé)	9	0	11	15	16	18	6	-64,0%
AFPA	Plafond d'emplois (LFI)		7 710	6 629	6 055	5 742	5 548	5 487	-1,1%
	Exécution		7 367	6 571	5 937	6 148	5 548	5 487	-1,1%
	<i>Ecart</i>		-343	-58	-118	406			
	Hors plafond (exé)					406	873		
ANACT	Plafond d'emplois (LFI)	75	74	72	70	68	249	265	6,4%
	Exécution	74	71	69	68	67	68	242	255,4%
	<i>Ecart</i>	-1	-3	-3	-2	-1	-181	-23	
	Hors plafond (exé)	0	0	6				14	
France Compétences	Plafond d'emplois (LFI)			70	70	74	86	91	5,8%
	Exécution			59	69	73	81	88	9,2%
	<i>Ecart</i>			-11	-1	-1	-5	-3	
	Hors plafond (exé)								
GIP les entreprises s'engagent	Plafond d'emplois (LFI)							11	
	Exécution							11	
	<i>Ecart</i>								
	Hors plafond (exé)								
Total	Plafond d'emplois (LFI)	48 146	55 558	54 089	54 447	56 567	56 057	56 041	0,0%
	Exécution	47 732	54 782	53 853	54 947	56 232	55 794	55 509	-0,5%
	<i>Ecart</i>	-414	-776	-236	500	-335	-263	-532	
	Hors plafond (exé)	3 185	2 138	2 225	2 198	4 112	4 946	4 010	-18,9%

Source : Cour des comptes – (*) Pour Pôle emploi et l'Afpa, chiffres provisoires établis à partir de l'exécution des exercices antérieurs