

Cour des comptes



# Mission Travail et Emploi

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

## **Avant-propos**

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

## ***Mission Travail et emploi***

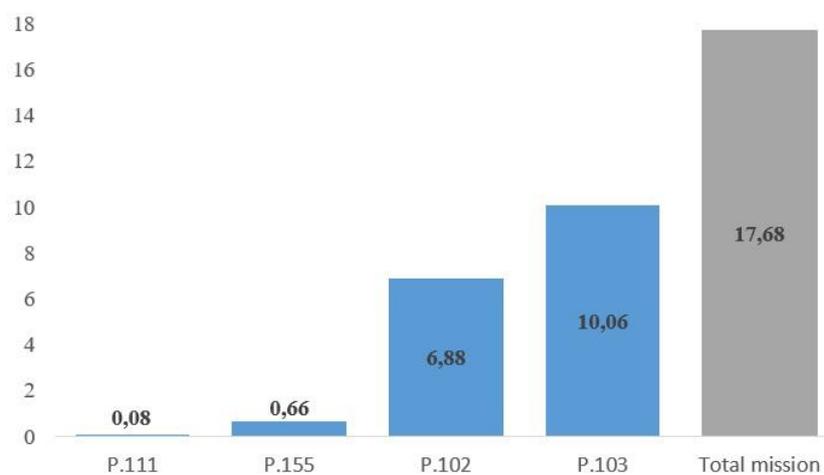
**Programme 102 – Accès et retour à l'emploi**

**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 2021  
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires



## Synthèse

La mission *Travail et emploi* comprend quatre programmes, pour un total de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2021 de 14 302 M€ en AE et 13 543 M€ en CP.

Comme les années précédentes, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été sous-évalués de 11 % en raison de la non prise en compte du fonds de concours (1 632 M€ en AE et CP) permettant de rattacher au budget de l'État les crédits versés par France compétences au titre du cofinancement du plan d'investissement dans les compétences (PIC). La Cour réitère sa critique sur la régularité de ce fonds de concours, compte tenu du caractère obligatoire du versement de France compétences issu de la contribution unique au financement de la formation professionnelle et de l'alternance et de la fixation de son montant par décret en Conseil d'État.

Le montant total des crédits ouverts sur la mission *Travail et emploi* en 2021 a nettement augmenté, dès le début de l'année, en raison d'importants reports entrants de l'année 2020, du fonds de concours susmentionné et de transferts en provenance de la mission *Plan de relance* :

- 1 632 M€ au titre du fonds de concours finançant le PIC ;
- 628 M€ en AE et 954 M€ en CP de reports entrants (contre 182 M€ en AE et 401 M€ en CP en 2020), du fait de la mise en réserve immédiate en fin d'année 2020 des crédits de l'acte II de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, ouverts en LFR 4 et de la sous-exécution structurelle des crédits relatifs au PIC ;
- 1 923 M€ en AE et 1 277 M€ en CP en transferts (contre moins de 10 M€ en AE et en CP en 2020), principalement en raison des mouvements du programme 364 de la mission *Plan de relance* vers les programmes 102 et 103.

L'exécution 2021 de la mission s'élève ainsi à 20 196 M€ en AE et 17 681 M€ en CP, soit respectivement + 41 % et + 31 % par rapport à la LFI et - 8 % et - 10 % par rapport aux crédits ouverts.

Hors relance, la mission est en sur-exécution des crédits de paiement de 2 956 M€ par rapport à la LFI, notamment du fait de la subvention exceptionnelle de 2 Md€ à France compétences, introduite en deuxième loi de finances rectificative et, plus habituellement, sous l'effet du fonds de concours lié au plan d'investissement dans les compétences. Le financement de cette subvention a été imputé au programme 103, alors qu'en LFI 2021 une première subvention de 750 M€ avait été financée par

le programme 364, au titre de la relance. Au regard des crédits disponibles, la mission est en revanche en sous-exécution de 1 653 M€ (- 9 %), principalement du fait du programme 103, en raison, comme l'année précédente, d'une sous-exécution du PIC (- 1 152 M€).

En tenant compte des crédits du plan de relance, la sur-exécution des crédits de paiement est portée à 4 138 M€ par rapport à la LFI, du fait des transferts de 439 M€ sur le programme 102 et de 743 M€ sur le programme 103, destinés à financer des contrats aidés et des allocations à destination des jeunes, ainsi qu'à abonder le PIC et le Fonds national pour l'emploi (FNE-Formation). Les crédits de relance sont en sous-exécution de 203 M€ au regard des crédits disponibles à ce titre sur les programmes 102 et 103 (- 14 %) du fait de la sous-consommation des crédits alloués au FNE-Formation et aux contrats aidés.

La crise sanitaire (y compris la relance) a encore eu des effets significatifs en 2021 sur le périmètre de la mission :

- économies de 695 M€ (contre 1 074 M€ en 2020) sur les dispositifs suivants : allocations de solidarité (- 100 M€ en prévision, du fait de la prolongation des droits à indemnisation chômage) ; aide unique aux employeurs d'apprentis (- 595 M€ du fait des prolongations successives de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage financée par le programme 364, cette dernière ne se substituant à l'aide unique que la première année du contrat) ;
- dépenses supplémentaires de 3 329 M€ au titre de la subvention exceptionnelle à France compétences (+ 2 Md€) et des dispositifs prolongés de 2020 à 2021 : transferts au titre de la relance (+ 1 182 M€), fonds de soutien aux structures d'insertion par l'activité économiques et aux entreprises adaptées (+ 102 M€), financement de l'Agence de services et de paiement (+ 19 M€) et de l'allocation adossée à l'accompagnement intensif des jeunes (+ 27 M€).

La multiplication des dispositifs mis en place dans le cadre du plan de relance et l'organisation mixte prévue pour leur gestion budgétaire, entre la mission *Travail et emploi* et la mission *Plan de relance*, a eu pour conséquence une réelle complexité de gestion pour la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Du point de vue de la mission *Travail et emploi*, le choix fait de transférer une partie des crédits du programme 364 sur les programmes 102 et 103 est le bon : il permet une unité de gestion, tout en garantissant la lisibilité et la traçabilité du plan de relance, des règles d'imputation spécifiques étant fixées aux différents dispositifs. Les transferts n'ont eu lieu que pour les mesures pour lesquelles ils étaient indispensables, afin de ne pas obérer la capacité de réallocations au sein du programme 364. Ainsi,

une partie des crédits relatifs à l'emploi et à la formation professionnelle sont restés au sein de la mission *Plan de relance* et gérés en délégation par la DGEFP.

L'existence de plusieurs supports budgétaires, avec des règles d'imputation parfois complexes et faisant le plus souvent l'objet d'un suivi extracomptable, a conduit à des erreurs d'imputations budgétaires dans le système d'information Chorus dans une proportion sans rapport avec les exercices précédents, sachant que c'était déjà un point de faiblesse de la mission rencontré avec le PIC.

Le niveau de trésorerie à fin d'année des opérateurs de la mission est également un risque récurrent à l'égard de la juste évaluation de l'exécution. La situation de l'Agence de services et de paiement (ASP) est à ce titre particulièrement préoccupante. En effet, sa trésorerie disponible au 31 décembre continue à croître au regard des années antérieures, alors que la mission est revenue à un périmètre plus habituel après l'année 2020 (+ 20 % par rapport à 2019 ; trois fois plus qu'en 2017). Si des travaux techniques sur le rythme de décaissement des aides sont actuellement menés par la DGEFP afin de calibrer au mieux les avances réalisées, il convient d'adopter rapidement un plan d'action exigeant en la matière.

La sous-exécution de 1 152 M€ sur le PIC est liée comme les années précédentes aux difficultés rencontrées par certaines régions pour mettre en œuvre leur pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC). Cette surbudgétisation liée au maintien du niveau de la dotation versée par France compétences et rattachée par voie de fonds de concours crée un effet « boule de neige », les sous-exécutions alimentant des reports qui accroissent le risque de sous-exécutions. Elle pose d'autant plus question que les difficultés financières grandissantes rencontrées par cet opérateur ont nécessité le versement de 2,75 Md€ au total de subventions exceptionnelles en 2021.

Les dépenses fiscales représentent un coût estimé à 9 783 M€, soit l'équivalent des deux tiers des dépenses budgétaires. Le coût estimé a peu évolué en 2020 (+ 0,6 %), la légère baisse de la principale dépense fiscale – le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile – étant compensée par quelques hausses (dont celle des exonérations de l'impôt sur le revenu des heures supplémentaires). Leur efficacité n'est toujours pas évaluée par les responsables de programme concernés.

## Recommandations

1. Étendre la gestion pluriannuelle différenciée en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) à l'ensemble des dispositifs pérennes engendrant des engagements juridiques au-delà de l'année civile. (nouvelle recommandation). (*DGEFP et DB*) :
2. Corriger les erreurs d'imputation dans le système d'information Chorus, au plus vite et au moins dans l'année, et rechercher les moyens, y compris techniques, d'éviter ces erreurs pour appuyer les gestionnaires notamment au sein des services déconcentrés. (nouvelle recommandation) (*DGEFP, CBCM, DB*)
3. Mettre en œuvre une régulation effective de la trésorerie de l'agence de services et de paiement permettant d'asseoir celle-ci sur le rythme réel de décaissement des aides. (nouvelle recommandation). (*DGEFP, CBCM, DB, ASP*)
4. Définir les cibles des indicateurs du programme 102 relatifs au retour à l'emploi. (recommandation maintenue). (*DGEFP, DB, Pôle emploi*)
5. Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales. (recommandation maintenue). (*DGEFP, Acoss, DSS, DB*)
6. Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales rattachées à la mission et les assortir d'indicateurs de performance. (recommandation maintenue). (*DLF, DB et responsables de programme*)
7. Définir un indicateur de suivi permettant d'analyser les moyens consacrés par Pôle emploi à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. (recommandation maintenue). (*DGEFP, Pôle emploi*)
8. Redimensionner le montant de la dotation de France compétences au budget de l'État compte tenu de la sous-exécution du PIC et des difficultés de l'opérateur. (nouvelle recommandation). (*DB, DGEFP*)
9. Présenter dans les documents budgétaires, de manière consolidée et par dispositif, le niveau d'exécution cumulé et prévisionnel des dotations du plan d'investissement dans les compétences et leurs modalités de financement (crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, virements de crédits entre les programmes au sein de la mission, fonds de concours rattachés, financements européens, etc.). (recommandation maintenue). (*DGEFP, DB*)

## Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>11</b>
<b>Chapitre I. Analyse de l'exécution budgétaire .....</b>	<b>13</b>
I. La programmation initiale .....	13
II. La gestion des crédits et sa régularité .....	20
III. Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes .....	36
IV. Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	39
V. L'incidence de la crise sanitaire sur l'exécution .....	50
VI. L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement.....	51
<b>Chapitre II. Points d'attention par programme.....</b>	<b>53</b>
I. Programme 102 .....	54
II. Programme 103 .....	72
III. Programme 111 .....	76
IV. Programme 155 .....	79
<b>Chapitre III. Moyens consacrés par l'état aux politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage.....</b>	<b>82</b>
I. Financement des politiques publiques portées par la mission <i>Travail et emploi</i> .....	82
II. Les dépenses fiscales.....	87
III. Les opérateurs .....	91
IV. Les programmes d'investissements d'avenir.....	102
V. L'évolution de la dépense totale sur moyenne période .....	109



## Introduction

La mission *Travail et emploi* comprend quatre programmes, pour un total de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2021 de 14 302 M€ en AE et 13 543 M€ en CP, qui sont essentiellement des crédits d'intervention.

Le programme 102 - *Accès et retour à l'emploi* (6 819 M€ en AE et 6 735 M€ en CP en LFI 2021) regroupe principalement le financement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), du fonds d'inclusion dans l'emploi (insertion par l'activité économique, contrats aidés, entreprises adaptées), de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi et des mesures en faveur de l'emploi des jeunes (Garantie jeunes, allocations Pacea et financement des missions locales).

Il ne subsiste plus qu'une seule dépense fiscale rattachée au programme 102, pour un coût estimé à 95 M€ en 2021 : l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée des associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée.

Le programme 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (6 699 M€ en AE et 6 090 M€ en CP) finance à titre principal :

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

Treize dépenses fiscales sont rattachées à ce programme pour un coût total estimé à 8 528 M€ en 2021. Elles concernent principalement le secteur des services d'aide à la personne (4 700 M€) ainsi que l'exonération de l'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (2 091 M€).

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est le responsable des programmes 102 et 103, qui représentent 95 % des crédits de la mission.

Le programme 111 - *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* (149,15 M€ en AE et 88,7 M€ en CP) vise à améliorer les conditions d'emploi et de travail, à travers plusieurs champs : la santé et la prévention des risques professionnels, la qualité et l'effectivité du droit, ainsi que le dialogue social et la démocratie sociale.

Six dépenses fiscales sont rattachées à ce programme, pour un coût estimé à 1 160 M€ en 2021 au titre notamment du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficie le secteur de la restauration collective.

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

Le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques publiques de l'emploi et du travail* (634 M€ en AE et 629 M€ en CP) est le programme support de la mission. La responsable de programme est la directrice des finances, des achats et des services (DFAS) au sein du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS).

Le montant total des crédits ouverts sur la mission *Travail et emploi* en 2021 a nettement augmenté en cours d'année, en raison :

- des reports à hauteur de 954 M€ et du fonds de concours de 1 632 M€ de France compétences mis en place pour cofinancer le plan d'investissement dans les compétences (PIC) ;
- de l'importance des crédits ouverts en deuxième loi de finances rectificatives (3 626 M€ en AE et 2 540 M€ en CP) pour :
  - verser une subvention exceptionnelle de 2 000 M€ à France compétences,
  - financer l'annuité 2021 du plan de réduction des tensions de recrutement annoncé par le Premier ministre en septembre 2021,
  - réviser à la hausse les compensations d'exonérations de cotisations sociales ;
- des transferts de 1 923 M€ en AE et de 1 277 M€ en CP issus en grande partie du programme 364 dans le cadre du plan de relance.

## **Chapitre I.**

### **Analyse de l'exécution budgétaire**

Les crédits inscrits en LFI 2021 sur la mission *Travail et emploi* s'établissent à 14 302 M€ en AE (13 732 M€ en 2020) et 13 543 M€ (12 984 M€ en 2020) en CP, en hausse de 4 % par rapport à la LFI 2020.

Les dépenses exécutées en 2021 sur la mission s'élèvent à 20 196 M€ en AE et 17 681 M€ en CP, soit respectivement + 41 % et + 31 % par rapport à la LFI.

Le montant total des crédits ouverts sur la mission *Travail et emploi* en 2021 a été nettement supérieur à celui prévu par la LFI, pour des raisons similaires aux années précédentes et de nouveaux motifs. Ainsi, est en cause le versement du fonds de concours de 1 632 M€ de France compétences, la révision à la hausse des compensations d'exonérations de cotisations sociales ou l'annonce de mesures nouvelles en cours d'année, en fonction de la conjoncture, qui ont trouvé leur traduction en loi de finances rectificatives (cette année, le plan de réduction des tensions de recrutement annoncé par le Premier ministre en septembre 2021). L'exercice 2021 diffère par l'importance des crédits transférés, dans le contexte du plan de relance, et l'importance de crédits ouverts en deuxième loi de finances rectificative à destination de France compétences.

En outre, la donnée de Chorus sur les AE engagées en cours d'année est diminuée des retraits d'engagements juridiques budgétaires (REJB) et des AE recyclées (c'est-à-dire annulées et réallouées l'année suivante) qui constituent une consommation négative de 1,1 Md€ imputée à la consommation réelle de 2021 : 641 M€ de REJB au titre du programme 102 ; 180 M€ de REJB et 259 M€ d'AE recyclées au titre du programme 103. Sans ce retraitement, l'engagement réel d'AE en 2021 atteint 15 382 M€ (soit + 7,6 % par rapport à la LFI).

#### **I. La programmation initiale**

Dans son avis rendu le 5 février 2021, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a identifié plusieurs risques dans la programmation des crédits de la mission *Travail et emploi*, portant principalement sur le programme 103 :

- les enveloppes de crédits affectées aux compensations d'exonérations de charges sociales : forte probabilité de dépassement des enveloppes

ouvertes en LFI faute de capacités d'expertise suffisantes pour réduire ces incertitudes récurrentes ;

- l'Afpa : prévision de dépenses de 250 M€ alors que les montants pris en compte dans la programmation (crédits LFI minorés de la réserve de 1,5 M€) sont très inférieurs (108 M€). Alors que la majeure partie des dépenses liées à la mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi ont été réalisées, ce ressaut de 142 M€ s'explique par les difficultés persistantes de trésorerie de l'établissement public ;
- les dispositifs de soutien à l'apprentissage : les enveloppes de crédits en AE pourraient s'avérer insuffisantes compte tenu de la forte sollicitation du dispositif.

Le CBCM et la DGEFP ont souligné les difficultés de modélisation et de prévision des dépenses de guichet, propres historiquement à la mission du fait de l'intermédiation de nombreux acteurs dans la mise en œuvre des aides (agence de services et de paiement, missions locales, Pôle emploi, etc.) et du fait de la part des compensations d'exonérations de cotisations sociales pour lesquelles l'expertise technique n'est pas directement disponible (se situant plutôt à la direction de la sécurité sociale et à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale). Ces difficultés ont été amplifiées en 2021 par certaines incertitudes de projections dans un contexte de crise (nouveaux dispositifs dont on connaît mal la dynamique et comportements incertains des acteurs en réaction à la conjoncture) et par l'existence de plusieurs supports budgétaires (budget général à périmètre classique, plan de relance).

### **A. Les crédits de paiement (CP)**

La LFI 2021 prévoit une hausse de 558 M€ en CP par rapport à la LFI 2020, due principalement à une hausse de 422 M€ sur le programme 102 et à une hausse de 185 M€ sur le programme 103.

Dans le détail, l'évolution des crédits ouverts d'une année sur l'autre s'explique par des mesures de périmètre et de transfert (- 89 M€), l'évolution tendancielle de la dépense (307 M€), des mesures nouvelles (341 M€ net des économies).

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

en M€	LF 2020	Mesures de périmètre et de transfert	Tendanciel	Mesures nouvelles	LF 2021
<b>T2 hors CAS</b>	<b>422,69</b>	<b>-0,78</b>	<b>-27,51</b>		<b>394,40</b>
<b>CAS Pensions</b>	<b>175,97</b>		<b>-11,74</b>		<b>164,23</b>
<b>HT2</b>	<b>12 385,65</b>	<b>-88,55</b>	<b>345,50</b>	<b>341,35</b>	<b>12 983,95</b>
Allocations spécifiques	2 302,93		4,15		2 307,08
FIE : contrats aidés/IAE	1 373,19		4,99	144,00	1 522,18
Insertion par l'activité économique (hors FIE)	50,21		0,84		51,05
Dispositifs en faveur des TH	407,47		20,24	2,33	430,04
Mesures "jeunes"	830,41		180,73	138,00	1 149,14
Opérateurs Etat et SPE	1 348,30		13,07	-86,00	1 275,37
Dispositifs en extinction	0,00		0,00		0,00
<b>sous total 102</b>	<b>6 312,51</b>	<b>0,00</b>	<b>224,02</b>	<b>198,33</b>	<b>6 734,86</b>
Actions en faveur de la formation	499,25	2,53	327,04		828,82
Actions en faveur du reclassement des salariés	92,28	-91,08		3,70	4,90
Alternance	670,17			145,60	815,77
Baisse du coût du travail	4 417,72		-198,81		4 218,91
Développement de l'emploi en TPE-PME	90,23		17,00		107,23
Dispositifs spécifiques outre-mer	14,38		-8,70		5,68
Mesures d'âge	7,33			-7,28	0,05
Anticipation des mutations économiques	55,41		-10,65		44,76
CPER	34,22		-0,22		34,00
Promotion de l'activité	24,00		6,20		30,20
Dispositifs en extinction/décentralisés	0,00				0,00
<b>sous total 103</b>	<b>5 904,99</b>	<b>-88,55</b>	<b>131,86</b>	<b>142,02</b>	<b>6 090,32</b>
<b>programme 111</b>	<b>99,09</b>		<b>-10,38</b>		<b>88,71</b>
<b>programme 155 (hors titre 2)</b>	<b>69,06</b>			<b>1,00</b>	<b>70,06</b>
<b>Total mission</b>	<b>12 984,31</b>	<b>-89,33</b>	<b>306,25</b>	<b>341,35</b>	<b>13 542,58</b>
<b>Total mission hors CAS</b>	<b>12 808,34</b>	<b>-89,33</b>	<b>317,99</b>	<b>341,35</b>	<b>13 378,35</b>

Source : Cour des comptes

NB : l'activité partielle de droit commun, mesure habituellement financée par le programme 103 est financée en 2021 sur les programmes 356 et 364.

### 1. Les mesures de périmètre

Les mesures de périmètre et de transfert s'élèvent à 1,7 M€ (- 89,3 M€ en incluant le transfert du financement de l'activité partielle) :

- Un transfert entrant vers le programme 103 pour un montant de 5,06 M€ en AE et de 2,53 M€ en CP dans le cadre du rapatriement des crédits du PIC transférés en 2020 en base sur le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) en Guyane.

- Un transfert entrant vers le programme 155 depuis le programme 181 *Prévention des risques* (mission *Écologie, développement et mobilité durables*) d'un montant de 0,1 M€ en AE et CP, à destination de l'Intefp, au titre du financement de la formation des inspecteurs du travail dans les carrières.
- Un transfert sortant du programme 155 vers le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* (mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*) d'un montant de 0,4 M€ en AE et en CP pour le financement du vote électronique des élections professionnelles 2022 d'administration centrale, en raison de la mutualisation sur le programme 124 ;
- Un transfert sortant du programme 155 vers le programme 176 *Police nationale* (mission *Sécurités*) d'un montant de 11 620 € en AE et CP au titre du financement de l'action sociale (enfance et logement) des agents du ministère du travail transférés dans les secrétariats généraux communs (SGC), dans le cadre de la mise en place de la nouvelle organisation territoriale de l'État ;
- Un transfert sortant du programme 155 vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (mission *Administration générale et territoriale de l'État*) d'un montant de 0,5 M€ en AE et en CP au titre du financement de l'action sociale des agents du ministère du travail transférés dans les secrétariats généraux communs (SGC), dans le cadre de la mise en place de la nouvelle organisation territoriale de l'État.

L'activité partielle de droit commun, mesure habituellement financée par le programme 103 est financée en 2021 sur les programmes 356 et 364, après évolution des choix faits dans le cadre du projet de loi de finances, à la suite de la mise en œuvre de nouveaux confinements au premier semestre 2021. Ce transfert du financement de l'activité partielle du programme 103 au programme 356 de 91 M€ n'est pourtant pas considéré comme une mesure de périmètre dans le projet annuel de performance.

## **2. L'évolution tendancielle limitée de la dépense**

L'évolution tendancielle de la dépense entre la LFI 2020 et la LFI 2021 est estimée à 306 M€, dont :

- + 4 M€ au titre des allocations spécifiques, stables, du fait de la poursuite sur 2021 des mesures de prolongation des droits à l'indemnisation du chômage ;
- + 327 M€ au titre du déploiement du PIC ;

- + 8 M€ au titre des contrats aidés (CIE, PEC, emplois d'avenir), l'extinction des emplois d'avenir compensant une croissance de la dépense de PEC, l'objectif de stabilité des entrées en PEC étant contrebalancé par la réévaluation des hypothèses de dépenses associées sur la base du réalisé et l'accroissement de la part des PEC en faveur des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des zones de revitalisation rurale (ZRR) dont les montants de prise en charge sont majorés ;
- + 180 M€ au titre de l'allocation et de l'accompagnement dans le cadre de la Garantie jeunes (y compris, les financements supplémentaires aux missions locales), qui correspondent aux objectifs nouveaux fixés au second semestre 2020, alors que le stock moyen mensuel de jeunes suivis est plus élevé que l'objectif de 100 000 jeunes en raison du décalage des entrées sur la fin d'année en 2020, consécutif à la crise sanitaire, avec un impact sur le stock de bénéficiaires en 2021 ;
- + 17 M€ pour les dépenses supplémentaires de certains opérateurs, notamment l'ASP (développement des aides gérées) et l'Épide (extension des sites) ;
- - 199 M€ au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales afin de prendre en compte la baisse attendue de 400 M€ sur l'aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise (Acre) – conséquence des mesures d'économies prises en 2020 – compensée pour moitié par un recours accru à la plupart des autres dispositifs (TEPA<sup>1</sup>, aide à domicile, apprentissage) ;

Pour le programme 111, l'évolution entre la LFI 2020 et la LFI 2021 (- 10,3 M€, soit - 10 %) est liée à la variation à la baisse du cycle des dépenses du programme, en lien avec l'avancement de la mesure de la représentativité patronale et syndicale et l'organisation du scrutin de mesure de représentativité dans les TPE, initialement prévu en 2020, avant son report à 2021 en raison de la crise sanitaire, financé largement par report et non en LFI.

---

<sup>1</sup> Travail emploi pouvoir d'achat : dispositif de déduction forfaitaire des cotisations sociales patronales au titre des rémunérations relatives aux heures supplémentaires (1,5 € par heure supplémentaire) réservé, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2012, aux employeurs dont l'effectif est inférieur à 20 salariés.

### **3. Des mesures nouvelles nombreuses dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et le relais d'aides liées à la crise sanitaire**

Les mesures nouvelles (341 M€) portent notamment sur :

- le prolongement ou le relais de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis pour les contrats d'apprentissage signés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et, initialement, le 28 février 2021 (146 M€) ;
- l'insertion par l'activité économique (+ 142 M€), la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoyant environ 20 000 aides au poste supplémentaires par rapport à 2020 ;
- le renforcement des mesures en faveur des jeunes (+ 138 M€), avec l'augmentation des moyens de financement de l'accompagnement intensif des jeunes par Pôle emploi sur la mission (+ 71 M€) et la création d'une nouvelle aide destinée aux jeunes étudiants boursiers<sup>2</sup> (+ 50 M€), ainsi que le renforcement de la qualité de l'accompagnement des missions locales associé au Pacea<sup>3</sup> (+ 17 M€) ;
- s'agissant des entreprises adaptées, leur extension au sein des établissements pénitentiaires (+ 2,33 M€) et le rehaussement de l'aide au poste finançant l'embauche en CDI de salariés.

Il y a une seule mesure d'économie, à travers la diminution de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi (- 86 M€) conformément à la trajectoire financière de la convention tripartite conclue par l'État, l'Unédic et Pôle emploi, dans un contexte d'augmentation au 1<sup>er</sup> janvier 2020 – de 10 % à 11 % des ressources collectées par le régime d'assurance chômage – de la contribution versée par l'Unédic.

---

<sup>2</sup> Décret n° 2020-1789 du 30 décembre 2020 instituant une aide financière à titre exceptionnel à destination des jeunes diplômés en recherche d'emploi anciennement boursiers de l'enseignement supérieur.

<sup>3</sup> Pour mémoire, le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) est le cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes par les missions locales. Il est constitué de phases d'accompagnement successives qui peuvent s'enchaîner pour une durée maximale de 24 mois consécutifs (dont la Garantie jeunes constitue une modalité particulière).

En 2021, il s'agirait surtout de renforcer la capacité à proposer des solutions d'accompagnement de tous les jeunes, notamment par la levée de certains freins périphériques (mobilité, santé, etc.), en cohérence avec la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

## **B. Le respect des règles de budgétisation en AE et en CP**

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

Sur le programme 102, les aides attachées à un bénéficiaire particulier, correspondant à un engagement juridique à l'égard de cette personne dépassant l'année civile, devraient être gérées en AE différenciées des CP. Si les contrats aidés (PEC, CUI-CIE) sont gérés ainsi, tel n'est pas le cas des allocations figurant sur le programme, notamment de la Garantie jeunes et du Pacea. L'absence de financement en AE différenciées des CP affaiblit l'information financière sur les stocks d'aides. En conséquence, depuis plusieurs années, la Cour souligne la nécessité d'une évolution de la modalité de gestion de ces crédits liées aux allocations à la main des missions locales. La globalisation des crédits finançant le volet accompagnement de la Garantie jeunes avec les dotations socle a conduit en 2020 à une gestion identique en AE et en CP, ce qui a été modifié en 2021.

Les aides aux postes dans les structures d'insertion par l'activité économique comme les entreprises adaptées ne sont pas gérées de manière différenciée. En effet, elles concernent un ensemble de personnes accueillies sur l'année, précisé par une annexe financière annuelle, résultant du conventionnement avec la structure.

C'est sur le programme 103 que sont financés les principaux dispositifs gérés en AE différenciées des CP : pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), programmes nationaux du PIC, aide unique aux employeurs d'apprentis, emplois francs.

Dans le cadre des mesures d'urgence, de nouveaux dispositifs à engagement pluriannuel ont été mis en œuvre : aide aux employeurs de salariés bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation, aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis, FNE-Formation. Pour les deux premiers dispositifs, les crédits avaient été gérés en AE égales aux CP en 2020 afin de faciliter leur transfert vers le programme *Cohésion* de la mission *Plan de relance* en 2021.

<p><b>Recommandation n° 1. (DGEFP et DB) Étendre la gestion pluriannuelle différenciée en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) à</b></p>
--

**l'ensemble des dispositifs pérennes engendrant des engagements juridiques au-delà de l'année civile. (recommandation nouvelle)**

## **II. La gestion des crédits et sa régularité**

Comme en 2020, sans tenir compte des transferts opérés au titre du plan de relance, le programme 102 a disposé en 2021 de marges de manœuvre importantes en raison de sous-exécutions liées à la crise sanitaire, mais surtout à des enveloppes volontaristes qui n'ont pu être mobilisées dans leur intégralité. Les sous-exécutions suivantes sont à relever : allocation de solidarité spécifique (- 290 M€), aides au poste et expérimentations de l'insertion par l'activité économique dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (- 132 M€ nets), contrats aidés (- 28 M€), aides nouvelles à destination des jeunes anciens boursiers sortis d'études ou inscrits à Pôle emploi et bénéficiant d'un accompagnement intensif (- 80 M€) et Garantie jeunes (- 39 M€).

Ces sous-exécutions ont permis de financer pour partie la mise en œuvre du chèque inflation à destination des demandeurs d'emploi et des jeunes en parcours d'insertion (319 M€ en LFR 2 exécutés à hauteur de 277 M€) et principalement conduit à des annulations de crédits en LFR 1 et LFR 2.

Intégrés les transferts du programme 364 au titre de la relance, la perspective est cependant toute différente, le programme apparaissant en sur-exécution du fait de dépenses supplémentaires à destination des jeunes, dans le champ de l'IAE, des contrats aidés et en allocations.

Les dépenses supplémentaires sur le programme 103 (5 711 M€ en AE et 3 968 M€ en CP) s'expliquent principalement par la non-budgétisation de la dotation de France compétences rattachée par voie de fonds de concours (1 632 M€ en AE et en CP) pour cofinancer le plan d'investissement dans les compétences, mais aussi par les crédits supplémentaires votés en LFR 2 (3 626 M€ en AE et 2 540 M€ en CP) et par les transferts de crédits (1 048 M€ en AE et 722 M€ en CP), essentiellement en provenance du programme 364 *Cohésion* dans le cadre du plan de relance.

Par ailleurs, sans lien avec la crise sanitaire, le programme 103 a dû faire face - comme depuis 2016 - à la couverture des besoins récurrents de trésorerie de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), qui a conduit à verser 104 M€ en AE et en CP de subventions exceptionnelles en complément de la subvention de 110 M€

en AE et en CP pour charges de service public ; les subventions complémentaires versées à l' Afpa ont été couvertes par une ouverture de crédits en LFR 2 (117 M€ en AE et en CP).

La récurrence de ces subventions, au montant élevé, dément leur caractère exceptionnel (50 M€ en 2016, 70 M€ en 2017, 141 M€ en 2018, 135 M€ en 2019, 212 M€ en 2020). La nécessité de trouver une solution pérenne pour cet opérateur est à nouveau rappelée<sup>4</sup>.

La gestion du programme 111 n'a pas rencontré de difficulté, le programme connaissant une baisse de ses dépenses, les élections TPE repoussées d'un an étant financées sur report.

La gestion du programme 155 a été facilitée par le report de 25 M€ de crédits 2020 et par l'ouverture en LFR 2 de 12 M€ en AE et en CP de crédits au titre de l'accompagnement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (6 M€) et des renforts nécessaires à la gestion de la crise sanitaire (6 M€).

Les crédits de paiement finalement exécutés s'établissent à 17 681 M€ en CP, soit 90 % des crédits ouverts.

---

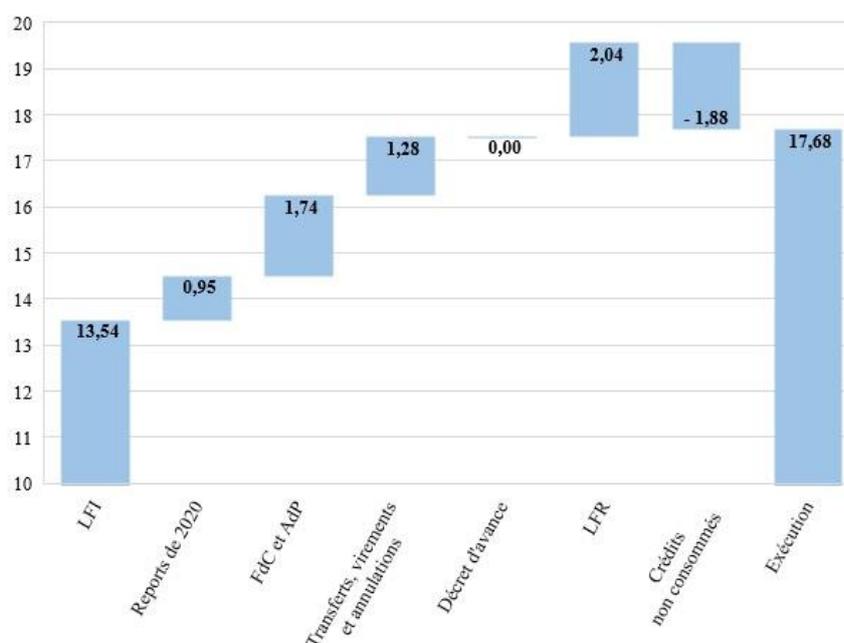
<sup>4</sup> Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2019.

Tableau n° 2 : De la LFI à l'exécution (en M€)

En M€	Programme 102		Programme 103		Programme 111		Programme 155		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	6 819,27	6 734,87	6 699,45	6 090,32	149,15	88,71	634,23	628,69	14 302,10	13 542,59
<b>LFR1</b>	-50,00	-50,00	-47,52	-47,52	0,00	0,00	0,00	0,00	-97,52	-97,52
<b>LFR2</b>	-271,48	-401,98	3 625,72	2 540,02	-4,60	-7,26	9,52	9,74	3 359,15	2 140,52
<b>Autres mouvements</b>	1 196,35	722,05	1 319,63	1 465,63	9,60	7,97	25,59	35,24	2 551,17	2 230,89
Reports	328,50	175,00	280,55	746,70	9,00	7,37	10,02	25,31	628,08	954,38
Virements	-4,06	-4,06	-8,63	-3,00	0,00	0,00	12,68	7,06	0,00	0,00
Transferts	871,90	551,10	1 047,71	721,93	0,60	0,60	2,88	2,88	1 923,09	1 276,51
Décrets d'avance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Décrets d'annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Répartitions	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Fonds de concours et attributions de produits</b>	93,09	93,09	1 632,11	1 632,11	0,00	0,00	15,42	15,42	1 740,63	1 740,63
<b>Total des crédits ouverts</b>	7 787,22	7 098,02	13 229,39	11 680,57	154,15	89,42	684,76	689,10	21 855,52	19 557,11
<b>Réserve en fin de gestion ( e ) = ( a ) + ( b ) - ( c ) - ( d )</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gel initial ( a )	245,17	241,80	265,74	241,37	5,60	3,19	5,54	5,32	522,06	491,68
Surgels ( b )	76,31	210,19	0,00	0,00	-1,00	0,00	0,00	0,00	75,31	210,19
Dégels ( c )	0,00	0,00	-218,22	-193,86	0,00	4,07	-5,54	-5,32	-223,76	-195,10
Annulations ( d )	-321,48	-451,98	-47,52	-47,52	-4,60	-7,26	0,00	0,00	-373,61	-506,76
<b>Crédits disponibles</b>	7 787,22	7 098,02	13 229,39	11 680,57	154,15	89,42	684,76	689,10	21 855,52	19 557,11
<b>Crédits consommés</b>	6 967,17	6 878,67	12 410,71	10 058,54	150,23	83,83	667,39	660,39	20 195,51	17 681,43

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

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



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

## A. Les mouvements techniques de crédits

### 1. Des reports de crédits entrants en hausse

Les crédits reportés de l'exercice 2020 à l'exercice 2021 s'élèvent à 628 M€ en AE et 954 M€ en CP.

Sur le programme 102, les reports sont beaucoup plus élevés qu'en 2020. Ils s'élèvent à 328,5 M€ en AE (contre 65 M€ en 2020) et à 175,0 M€ en CP (contre 20 M€ en 2020), soit 2,8 % du montant total du programme en LFI 2020. Ils correspondent pour partie aux crédits ouverts en LFR 4 dans le cadre de l'acte II de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (pour mémoire, ouverture de 330 M€ en AE et 176,5 M€ en CP diminuée de 14 M€ en AE et de 17 M€ en CP en LFR), maintenus gelés en 2020, justement en vue d'être reportés sur la gestion 2021. Ainsi, le fonds de développement de l'inclusion (FDI) a été financé par report de ces crédits, à hauteur de 162,5 M€ en AE et 84,8 M€ en CP. Des reports ont également eu lieu sur les lignes relatives aux expérimentations réalisées dans le cadre du service public de l'insertion et de l'emploi (45 M€ en AE

et 30 M€ en CP) et aux parcours emploi compétences (pour 120 M€ en AE et 59 M€ en CP).

Sur le programme 103, les reports (281 M€ en AE et 747 M€ en CP) sont également en hausse par rapport à 2020 (108 M€ en AE et 355 M€ en CP). Pour l'essentiel, ils proviennent du fonds de concours de France compétences – dont les crédits disponibles en fin de gestion sont reportés automatiquement – et ont servi à financer des dotations du PIC (266 M€ en AE et 683 M€ en CP). D'autres reports ont financé des restes à payer du FNE-Formation et de l'engagement de développement de l'emploi et des compétences (Edec) (12 M€ en AE et 60 M€ en CP).

Sur le programme 111, les reports s'élèvent à 9 M€ en AE et 7,37 M€ en CP et correspondent principalement à une demande de report signalée lors de la gestion 2020, au titre des élections syndicales dans les TPE qui avaient été décalées de fin 2020 au printemps 2021.

Sur le programme 155, les reports d'un montant de 10 M€ en AE et 25 M€ en CP correspondent principalement – en dehors des autres crédits budgétaires non consommés en 2020 (3,0 M€ en AE et 13,0 M€ en CP) – à :

- un fonds de concours spécifique en titre 2 (1,0 M€ en AE et en CP) permettant de recevoir des crédits d'assistance technique du fonds social européen (FSE) relatifs à la programmation 2014-2020. Les crédits de ce fonds de concours financé par la Commission européenne permettent d'assurer le recrutement et la rémunération d'agents contractuels dans la limite de 60 ETP ;
- un fonds de concours en titre 2 (0,9 M€ en AE et en CP) « contribution des partenaires sociaux au PIC » permettant de rémunérer des ETP ;
- des crédits hors titre 2 (2,9 M€ en AE et en CP) affectés et non engagés (AENE), reportés sur l'action n° 9 « Systèmes d'information », sur l'unité opérationnelle de la direction du numérique (DNUM) ;
- un fonds de concours hors titre 2 (1,3 M€ en AE et 8,2 M€ en CP) relatif à l'assistance technique du fonds social européen. Ces crédits une fois obtenus ont été délégués au budget opérationnel de programme de l'assistance technique du FSE dont le responsable est le DGEFP ;
- un fonds de concours hors titre 2 (0,3 M€ en AE et en CP) relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Ces crédits sont destinés à être délégués en gestion aux directions (régionales) de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (D(r)eets) à titre de remboursement d'une partie des dépenses engagées en faveur de l'insertion et du maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap dans ces services ;

- un fonds de concours hors titre 2 (0,3 M€ en AE et 1,6 M€ en CP) relatif au fonds de concours regroupant la contribution des partenaires sociaux au PIC ; ces crédits ont été délégués à la DNUM, à la Dares et à la délégation à l'information et à la communication (Dicom) ;
- un fonds de concours hors titre 2 (0,3 M€ en AE et en CP) relatif au fonds de concours « Participation de l'UE au financement d'enquêtes et d'études sur les politiques publiques du travail et de l'emploi ». Ces crédits ont été délégués à la Dares dans le cadre du programme international d'évaluation des compétences des adultes (Piaac) mené par l'OCDE.

## **2. Les fonds de concours et attributions de produits dominés par le versement de France compétences à hauteur de 1,6 Md€**

Hors reports, les crédits ouverts par rattachement de fonds de concours ou attribution de produits s'élèvent à 1 741 M€, dont 94 % pour le seul fonds de concours de France compétences.

Sur le programme 103, les montants perçus (1 632 M€) correspondent exclusivement à un fonds de concours de France compétences afin de participer au financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC). La Cour réitère sa critique sur la régularité de ce fonds de concours, au montant élevé, d'autant que les difficultés de trésorerie de l'opérateur ont conduit l'État à lui verser une subvention exceptionnelle de 2 Md€ en LFR 2<sup>5</sup>. Le versement de France compétences à l'État est prévu par l'article L. 6123-5 du code du travail et son montant a été fixé par décret pour les années 2019 à 2022. Par ailleurs, le versement de France compétences est financé par la contribution au titre de la formation professionnelle assise sur la masse salariale brute des entreprises<sup>6</sup>. Or, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2005-528 du 15 décembre 2005, a précisé qu'un prélèvement qui revêt « *un caractère obligatoire [...] ne [figure] pas parmi les recettes qui [peuvent] abonder un fonds de concours* ».

Un rattachement de 43,1 M€ par voie de fonds de concours est intervenu sur le programme 102, correspondant à un cofinancement par le Fonds social européen (FSE) au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) de l'allocation versée dans le cadre de la Garantie jeunes.

En outre, un versement d'un fonds de concours sur le programme 102 de 50 M€ par l'Agefiph est intervenu comme prévu en 2021, afin de

---

<sup>5</sup> En complément d'une subvention de 750 M€ de la mission *Plan de relance* votée en LFI.

<sup>6</sup> Cf. article L.6131-2 du code du travail.

financer des actions en faveur des entreprises adaptées (versement annuel pendant quatre ans), dans une logique de diversification des financements.

### **3. Des transferts de grande ampleur dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance**

Les crédits transférés – inférieurs à 10 M€ en AE et en CP en 2020 – se sont élevés à 1 923 M€ en AE et 1 277 M€ en CP en 2021, principalement en raison des mouvements entre le programme 364 *Plan de relance* et les programmes 102 et 103 selon la décomposition suivante entre transferts sortants et entrants :

- des mouvements sortants de la mission *Travail et emploi*, correspondant aux reports des AE et CP finançant les aides exceptionnelles aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation, gérées en 2020 sur les programmes 102 et 103 mais en 2021 sur le programme 364 ;

- des mouvements entrants vers la mission *Travail et emploi* du programme 364 pour les dépenses correspondant à des dispositifs similaires (Garantie jeunes) ou proches de mesures de droit commun (PEC jeunes), qui soit sont fortement imbriquées avec la partie socle (y compris en gestion pour l'opérateur de paiement), soit avaient déjà été lancées dès 2020 sur les programmes 102 et 103, le plan #1jeune1solution ayant été lancé en amont de la rentrée 2020<sup>7</sup>.

À ce titre, deux décrets de transfert ont été publiés :

- le décret n° 2021-84 du 28 janvier 2021, spécifique au plan de relance, qui a transféré 1,98 Md€ en AE et 1,05 Md€ en CP du programme 364 vers les programmes 102 et 103. Par défaut, il prévoyait le transfert de 50 % des AE et CP ouverts sur le programme 364, sauf exception<sup>8</sup> ;
- le décret n° 2021-1509 du 19 novembre 2021, non spécifique au plan de relance, qui a transféré à nouveau 258 M€ de CP, un montant calibré en fonction du schéma de fin de gestion des dispositifs labellisés « relance » des deux programmes.

Dans le détail, les transferts sortants et entrants se décomposent ainsi :

---

<sup>7</sup> Le choix de transférer certains crédits mais d'en maintenir d'autres dans le programme 364 (dont la gestion est déléguée) est abordé en partie 1.4.1.

<sup>8</sup> Certains dispositifs nécessitant de bénéficier de l'intégralité des AE dès le début de l'année (notamment les mesures figurant dans les conventions financières des PRIC ou encore les crédits relatifs aux missions locales).

- un transfert sortant du programme 103 vers le programme 364 : 416,5 M€ en AE seulement, destinés au financement de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage<sup>9</sup> ;
- un transfert sortant du programme 103 vers le programme 423 : 50 M€ en AE et en CP destinés au financement de l'appel à projets Deffinum (dispositifs France formation innovante numérique) dans le cadre du PIC ;
- un transfert sortant du programme 103 vers le programme 112 : 0,85 M€ en AE et en CP destinés à l'animation du réseau des tiers-lieux dans le cadre du PIC ;
- un transfert sortant du programme 102 vers le programme 216 : 0,07 M€ en AE et en CP destinés au financement de l'acheminement du stock des masques grand public par le ministère de l'intérieur ;
- un transfert sortant du programme 102 vers le programme 361 : 0,015 M€ en AE et en CP destinés au financement d'un portail du livre accessible ;
- des transferts entrants du programme 364 vers le programme 102 dans le cadre du déploiement du plan #1jeune1solution : 872 M€ en AE et 551,1 M€ en CP. Ces crédits ont notamment permis de financer les mesures suivantes :
  - o les contrats aidés à destination des jeunes ;
  - o les dispositifs d'insertion par l'activité économique ;
  - o la Garantie jeunes et l'allocation versée dans le cadre du Pacea ;
- des transferts entrants du programme 364 vers le programme 103 dans le cadre du déploiement du plan #1jeune1solution : 1 484 M€ en AE et 757,3 M€ en CP. Ces crédits ont notamment permis de financer les mesures suivantes :
  - o les entrées en formation de jeunes dans le cadre du PIC ;
  - o les emplois francs + à destination des jeunes ;
  - o le FNE-Formation ;
  - o la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ;

---

<sup>9</sup> Seules les dépenses liées à l'aide exceptionnelle (AECA) constituant un surcoût par rapport à l'aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA) devaient originellement être financées sur le programme 364. La partie socle – et les crédits correspondant au financement des années n+1 et suivantes – restaient financés par le programme 103. Devant la complexité de la reconstitution par l'ASP, organisme payeur, du coût de l'AUEA pour chaque paiement effectué au titre de l'AECA, la DGEFP et la DB ont décidé d'imputer la totalité des paiements AECA sur le programme 364.

- un transfert entrant du programme 363 vers le programme 103 : 31 M€ en AE et 15,5 M€ en CP destinés au financement de l'accompagnement public d'une réforme industrielle du réseau des imprimeries ;
- un transfert entrant du programme 203 vers le programme 111 de 0,75 M€ pour la contribution de ce dernier à la subvention pour charge de service public de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (Arpe), nouvel établissement public dont la mission est de réguler les relations sociales entre les travailleurs indépendants et les plateformes auprès desquelles ils sont liés par un contrat commercial<sup>10</sup> ;
- un transfert sortant du programme 111 vers le programme 162 de - 0,15 M€ au titre du plan « Chlordécone 4 ».

## **B. Les outils d'auto-assurance**

### **1. La réserve de précaution**

La mise en réserve initiale (522 M€ en AE et 492 M€ en CP) a été calculée programme par programme en appliquant le taux de 4 % sur les crédits hors titre 2 (y compris pour les compensations d'exonérations de cotisations sociales et pour les crédits du PIC dont le taux de mise en réserve avait été majoré à 6,3 % en 2020) et de 0,5 % sur les crédits du titre 2<sup>11</sup>. Le taux de mise en réserve a été appliqué uniformément sur l'ensemble des dispositifs, puis diminué de la minoration des opérateurs dont le taux s'établit entre 1,8 % et 2 % (du fait de la prise en compte du poids de la masse salariale dans les subventions pour charge de service public, y compris pour Pôle emploi<sup>12</sup>). Les crédits complémentaires de 250 M€ attribués à Pôle emploi au titre du plan de relance afin de faire face à la hausse du nombre de demandeurs d'emplois en fin de mois (DEFM) anticipée à la suite de la crise sanitaire n'ont pas fait l'objet d'une mise en réserve.

La réserve de précaution n'a pas été modifiée avant la LFR de fin de gestion, à l'exception d'une annulation de 50 M€ de crédits en LFR 1 sur

---

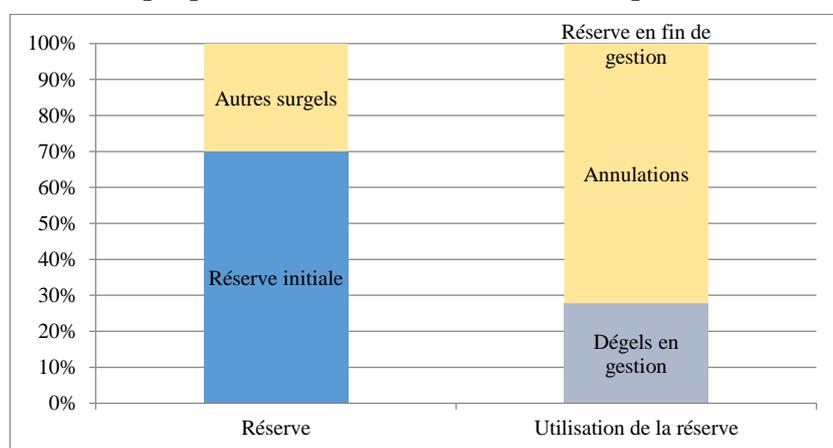
<sup>10</sup> Décret n° 2021-1461 du 8 novembre 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (Arpe)

<sup>11</sup> En conformité avec la circulaire budgétaire DF-1BE-20-3927 du 10 novembre 2020.

<sup>12</sup> La réserve de précaution affectée à la subvention pour charges de service public (SCSP) de Pôle emploi a été calculée conformément à la circulaire 2B2O-21-3231 du 28 juillet 2020 relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et opérateurs de l'État pour 2021. Le montant de cette réserve pondérée s'est établi à hauteur de 21 M€ soit un niveau de crédits disponibles après réserve de 1,13 Md€.

le programme 102 et d'un surgel de 76 M€ d'AE et de 210,2 M€ de CP (à hauteur des crédits relatifs aux expérimentations du service public de l'insertion – pourtant rehaussés en LFR2 – et des crédits issus du deuxième décret de transfert du plan de relance, s'agissant de crédits ayant vocation à être reportés sur 2022) qui a eu lieu en novembre 2021 sur ce même programme 102. Au moment de la publication de la LFR, et ce de façon transverse, la réserve est ajustée pour tenir compte du niveau des ouvertures et annulations de chaque programme.

**Graphique n° 3 : Utilisation de la réserve de précaution**



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

Sur le programme 102, les crédits gelés n'ont pas été mobilisés et ont été annulés dans le cadre des LFR 1 (50 M€ en AE et en CP) et LFR 2 (271,5 M€ en AE et 402 M€ en CP).

Sur le programme 103, la majeure partie des crédits mis en réserve (266 M€ en AE et 241 M€ en CP) a été dégelée et mobilisée (218 M€ en AE et 194 M€ en CP) pour faire face aux besoins de financement complémentaires, la part restante (48 M€) faisant l'objet d'une annulation en LFR 1.

S'agissant du programme 111, la majorité des AE et CP mis en réserve (4,6 M€ d'AE et 2,2 M€ de CP) a été annulée en LFR, sauf 1 M€ d'AE et de CP qui a été conservé pour être reporté sur l'exercice 2022 pour prévenir l'éventualité d'une difficulté dans la mise en place et la perception de la taxe affectée qui doit financer le fonctionnement de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi et la réalisation des premières

élections professionnelles des chauffeurs de VTC et livreurs des plateformes par cet établissement à partir de 2022.

Sur le programme 155 (hors titre 2), la réserve de précaution initiale est calculée sur la base de 4 % des crédits ouverts en LFI, puis ajustée de la pondération de la réserve des opérateurs rattachés au programme 155 (Intefp et Céreq). Elle est fixée à 2,75 M€ en AE et 2,52 M€ en CP.

En fin de gestion 2021, les crédits hors titre 2 du programme 155 ont fait l'objet d'une annulation à hauteur de 2,29 M€ en AE et de 2,06 M€ en CP.

Ce montant correspond à la réserve de précaution initiale minorée de la réserve correspondant aux crédits du PIC (0,46 M€ en AE et en CP) qui, quant à elle, a été dégelée dans le cadre de la LFR 2.

## **2. Les virements au profit unique du programme 155**

En 2021, il a été procédé au sein de la mission à quatre virements des programmes 102 et 103 vers les crédits hors titre 2 du programme 155 pour un montant total de 12,7 M€ en AE et de 7,1 M€ en CP :

- un virement du P102 d'un montant de 3,4 M€ en AE et CP au titre du financement des systèmes d'information métier de la DGEFP ;
- un virement du P102 d'un montant de 0,7 M€ en AE et CP au titre du financement des actions de communication et de développement information pour la mise en œuvre de l'obligation de formation des 16-18 ans;
- un virement du P103 d'un montant de 5,6 M€ en AE au titre du financement des actions d'évaluation, de communication et de développement informatique dans le cadre du PIC ;
- un virement du P103 d'un montant de 3 M€ en AE et CP au titre du financement des actions de communication du plan de relance

## **C. Un schéma de fin de gestion ajusté par la deuxième loi de finances rectificative et le décret de transfert de crédits**

La première loi de finances rectificative a annulé 97,5 M€, sur les programmes 102 (50 M€) et 103 (47,5 M€), notamment au titre de la sous-exécution anticipée des crédits finançant les allocations de solidarité.

Pour la quatrième année consécutive, aucun décret d'avance n'a été pris au cours de l'exercice budgétaire 2021 concernant la mission *Travail et emploi*.

Le décret n° 2021-1509 du 19 novembre 2021, présenté ci-dessus, a opéré des transferts très limités pour faciliter l’atterrissage de la gestion des mesures de relance, transférant 40 M€ d’AE<sup>13</sup> vers le programme 364 et 258 M€ de CP vers les programmes 102 et 103 (à comparer aux crédits ouverts par le décret de janvier 2021 de plus de 2 Md€ d’AE et de 1 Md€ de CP).

Les principaux redéploiements suivants ont été réalisés en fin de gestion :

- sur le programme 102, redéploiement des sous-exécutions constatées sur les PEC vers les CIE ;
- sur le programme 103, redéploiement d’une partie des crédits de paiement de l’aide unique aux employeurs d’apprentis pour financer, en complément des crédits ouverts en LFR 2, la dotation exceptionnelle versée à France compétences.

La deuxième loi de finances rectificative a ouvert 3 359 M€ en AE et 2 141 M€ en CP :

- annulation de 271,5 M€ en AE et 402,0 M€ en CP sur le programme 102 en raison de la sous-exécution de certains dispositifs dont principalement l’allocation de solidarité spécifique en raison du report des fins de droit à l’aide au retour à l’emploi et de l’amélioration de la conjoncture économique. Ce montant d’annulation tient compte du besoin de financement au titre de l’indemnité inflation à destination des demandeurs d’emploi et des jeunes en dispositifs d’insertion vers l’emploi pour un montant de 319 M€ qui a finalement été ajusté en gestion à 277 M€ ;
- ouverture de 3 626 M€ en AE et 2 540 M€ en CP sur le P103 afin :
  - de verser une subvention exceptionnelle de 2 Md€ à France compétences. Ce versement devait permettre de compenser les pertes de recettes de l’établissement (en raison de la contraction de la masse salariale privée sur laquelle sont directement assises les recettes de France compétences) et le surcroît de dépenses lié à l’essor de l’apprentissage et du compte personnel de formation ;
  - de financer l’annuité 2021 du plan de réduction des tensions de recrutement annoncé par le Premier ministre en septembre 2021 et la

---

<sup>13</sup> Il s’agit du montant net de transferts d’AE entre les programmes. Le point notable est l’annulation de 416 M€ d’AE sur le programme 103 correspondant à l’aide unique aux employeurs d’apprentis. En effet, en programmation initiale, il était prévu d’engager des AE sur l’AUEA à concurrence du différentiel de coût entre celle-ci et l’aide exceptionnelle, mais cette procédure a été abandonnée en raison de sa complexité.

révision à la hausse au titre des compensations d'exonérations de cotisations sociales des contrats d'apprentissage ;

- annulation de 4,6 M€ en AE et 7,3 M€ en CP sur le programme 111 correspondant aux crédits non consommés de la réserve (4,6 M€ en AE et 3,2 M€ en CP), ainsi qu'à une moindre dépense de formation continue des conseillers prud'hommes, l'année 2021 ayant permis la régularisation du trop-versé aux organismes de formation en 2020 (4,1 M€ en CP) ;
- ouverture nette de 9,5 M€ en AE et de 9,7 M€ en CP sur le programme 155 au titre de l'accompagnement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (6,2 M€ en AE et en CP) et des renforts nécessaires à la gestion de la crise sanitaire (5,6 M€ en AE et en CP) compensée par une annulation de 2,3 M€ en AE et 2,1 M€ en CP de crédits hors titre 2 correspondant à une partie de la mise en réserve.

L'ajustement en fin de gestion est satisfaisant et aboutit à une consommation des crédits disponibles à hauteur de 97 % sur les deux programmes si l'on neutralise le PIC.

## D. Les montants exécutés

Les montants exécutés en 2021 sur la mission *Travail et emploi* s'établissent à 20 196 M€ en AE et 17 681 M€ en CP, soit respectivement - 8 % et - 10 % par rapport aux crédits ouverts (mais + 41 % et + 31 % au regard de la LFI).

Dans son avis sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2021 et la révision des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2022, le Haut conseil des finances publiques s'est inquiété de « *l'empilement des dispositifs en faveur de l'investissement dans les compétences et dans l'accompagnement des jeunes [qui] créent des risques d'exécution.* ». Les développements suivants par programme illustrent à la fois la sous-exécution limitée des mesures relatives aux jeunes et celle des crédits du PIC, dans une ampleur sans commune mesure à la première. *In fine*, ce sont les modalités de financement du PIC et certains aspects de sa construction qui constituent le risque structurel pour l'exécution budgétaire.

### 1. Sur le programme 102

Les crédits consommés sur le programme 102 s'établissent à 6 967 M€ en AE (7 609 M€ hors REJB) et 6 879 M€ en CP, soit :

- une sur-exécution de 148 M€ en AE (+ 2,2 %) et 144 M€ en CP (+ 2,1 %) par rapport à la LFI ;

- une sous-exécution de 820 M€ (- 11 %) et 219 M€ (- 3 %) par rapport aux crédits ouverts (ce qui correspond à la sous-exécution de la gestion 2020).

Hors crédits de relance transférés, on note une sur-exécution de 613 M€ en AE (entièrement annulée du fait des retraits d'engagement à hauteur de 641 M€) et une sous-exécution de 295 M€ en CP (- 4 %) par rapport à la LFI.

Par rapport à la LFI, les sur-réalisations portent sur le déploiement du plan #1jeune1solution et les sous-exécutions sur les allocations de solidarité et sur l'insertion par l'activité économique, notamment du fait de la crise sanitaire :

- une sous-exécution de 13 M€ en CP sur le poste allocations due à la sous-exécution de 290 M€ du financement de l'allocation de solidarité spécifique, du fait du moindre basculement des demandeurs d'emploi vers ce dispositif compte tenu des mesures de prolongation des droits pendant la crise sanitaire, compensée cependant par la consommation de 277 M€ au titre du chèque inflation ;
- une sur-exécution de 158 M€ en CP sur les contrats aidés : elle correspond notamment aux crédits exécutés du plan de relance relatifs aux PEC et CIE jeunes (186 M€), nette de la sous-exécution des crédits socle (voir *infra*) ;
- une sur-exécution de 106 M€ en CP sur les mesures d'allocations et d'accompagnement des jeunes : l'exécution de 211 M€ de CP au titre de la relance (principalement, pour atteindre les objectifs renforcés de Garantie jeunes, donc y compris à destination des missions locales) est amputée par la sous-exécution limitée des crédits hors relance (voir *infra*) ;
- une sous-exécution de 85 M€ en CP sur les dispositifs d'insertion par l'activité économique : les crédits du plan de relance (41,8 M€ exécutés contre 53,6 M€ transférés) minorent la sous-exécution des crédits socle des dispositifs concernés, présentée ci-dessous ;

Hors relance, par rapport à la LFI, on constate donc systématiquement des sous-exécutions, dont les facteurs sont multiples :

- une sous-exécution de 28 M€ en CP sur les contrats aidés (CIE, PEC) : les redéploiements entre les deux supports ont permis de limiter la moindre appétence du secteur non marchand pour ces contrats, dans un contexte de réouverture de très nombreux postes après des années de diminution ;

- une sous-exécution de 132 M€ en CP sur les dispositifs d'insertion par l'activité économique : cette sous-exécution se comprend au regard des objectifs particulièrement volontaristes fixés en LFI dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté (+ 186 M€ de crédits ouverts en 2021, y compris les reports entrants, au regard des ouvertures de 2020, au même périmètre), s'agissant d'aides aux postes dont la création suppose des investissements durables par les structures d'IAE et une conjoncture favorable ; les crédits alloués à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » font également l'objet d'une sous-exécution ;
- une sous-exécution de 105 M€ en CP sur les mesures en faveur des jeunes, liée au faible succès des aides nouvelles (AIJ, aides aux anciens étudiants boursiers) et à un volontarisme en matière de Garantie jeunes.

De manière générale, la configuration de la conjoncture économique, finalement plus positive que prévu en 2021, les latences associées aux périodes de confinement du premier semestre et la porosité entre les viviers de recrutement du plan #1jeune1solution, à savoir les jeunes, et des dispositifs socle qui comprenaient aussi précédemment de nombreux jeunes, ainsi qu'une certaine saturation des aides sur cette population qui a pu engendrer un effet d'éviction sur des dispositifs nouveaux moins connus, sont autant de facteurs expliquant ces sous-exécutions.

Dans ce cadre, on note que les marges de manœuvre dégagées dans le programme 364 en vue de transferts supplémentaires vers le programme 102 n'ont pas été utilisées au second semestre, le second décret de transfert ayant ainsi été tardif et inférieur aux prévisions de programmation initiale. *In fine*, 80 % des crédits transférés au titre du plan de relance ont été consommés.

## 2. Sur le programme 103

Les dépenses exécutées sur le programme 103 s'établissent à 12 411 M€ en AE (12 849 M€ hors REJB et recyclages d'AE) et 10 059 M€ en CP, soit des montants très supérieurs (+ 85 % en AE et + 65 % en CP) à ceux votés en LFI (6 699 M€ en AE et 6 090 M€ en CP) comme à ceux exécutés en 2020 (+ 49 % en AE et + 26 % en CP). Le taux d'exécution des crédits ouverts (après prise en compte du fonds de concours, de la LFR 2, des reports et des transferts) n'est que de 94 % en AE et de 86 % en CP.

Ce taux d'exécution en AE et en CP s'explique de la façon suivante :

- une surbudgétisation de 446 M€ en AE et de 1 338 M€ en CP sur les actions de formation, principalement due à la sous-exécution récurrente du PIC (416 M€ en AE et 1 152 M€ en CP), qui aurait pu être réduite en modifiant par voie réglementaire le montant de la dotation versée par France compétences au fonds de concours ;
- une surbudgétisation de 133 M€ en AE et de 168 M€ en CP sur la baisse du coût du travail liée aux exonérations de cotisations sociales des contrats d'apprentissage (74 M€ en AE et 83 M€ en CP) et aux aides à domicile (83 M€ en AE et 109 M€ en CP) ;
- une surbudgétisation de 115 M€ en CP des crédits du FNE-Formation et de 22 M€ en CP des crédits Édec en partie compensée par une sous-budgétisation de 49 M€ en CP de l'appui aux filières, branches et entreprises.

### 3. Sur le programme 111

La consommation de crédits sur le programme 111 s'élève à 150 M€ en AE (un triplement au regard de la consommation 2020 à 54 M€) et 84 M€ en CP, au niveau de 2020, soit une sur-exécution de 2 M€ en AE (+ 1 %) et une sous-exécution de 5 M€ (- 6 %) en CP par rapport à la LFI. Il n'y a pas de sur-exécution des AE au regard des crédits disponibles, du fait du report entrant des AE correspondant aux dépenses d'organisation du scrutin TPE.

La sous-exécution en CP au regard de la LFI et des crédits disponibles, moins importante qu'en 2020 et 2019, est principalement liée au financement :

- de la formation des conseillers prud'homaux (- 6,8 M€ en CP, soit un taux d'exécution de 38 % des CP) ;
- du défenseur syndical (- 3,4 M€ en AE et en CP, soit un taux d'exécution nul : comme en 2019 et 2020, il n'a pas été nécessaire d'abonder les crédits déjà versés à l'ASP en 2018 compte tenu du rythme lent de montée en charge de ce dispositif, dans un contexte de baisse de l'activité des conseils de prud'hommes ;
- du renouvellement des conseillers prud'homaux (- 1,8 M€ en AE et en CP, soit un taux d'exécution nul).

La direction générale du travail considère que l'exécution du programme 111 n'a pas été affectée par la crise sanitaire en 2020 et 2021. Cependant, la crise a eu deux conséquences sur la gestion :

- le décalage des élections syndicales dans les TPE de fin 2020 à la fin du

1<sup>er</sup> trimestre 2021, financé par une autorisation de reports dérogatoire à la règle des 3 %, à hauteur de 7 M€ en AE et 9 M€ en CP et un redéploiement de crédits en 2021 à hauteur de 1 M€ ;

- la modification de la formation continue des conseillers prud'homaux (annulation ou formation à distance, prise en charge sur une base inférieure d'un tiers du coût du dispositif en présentiel), ce qui a entraîné une moindre dépense globale au titre des avances et la réfaction de 50 % du trop-perçu 2020 opérée sur l'avance de 2021 (décaissement de 4,2 M€ en CP pour un budget initial de 11 M€ dans le cadre du conventionnement quadriennal).

#### **4. Sur le programme 155**

L'exécution de la dépense sur le programme 155 s'établit à 667 M€ en AE et 660 M€ en CP, en léger recul par rapport à 2020 (685 M€ en AE et 677 M€ en CP). La sous-exécution par rapport aux ouvertures de crédits (après prise en compte du fonds de concours, de la LFR 2, des reports et des virements) s'élève à 17 M€ en AE et à 29 M€ en CP (dont 3,5 M€ de sous-exécution sur le titre 2 et 25,2 M€ hors titre 2).

### **III. Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes**

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des crédits exécutés en AE et CP de la mission *Travail et emploi* pour les cinq dernières années. Sur cette période, la mission a connu plusieurs mesures de périmètre avec l'intégration en 2017 de la compensation d'exonérations de charges sociales (+ 1 752 M€ sur le programme 103 et + 171 M€ sur le programme 102), la budgétisation complète de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) en 2018 (2 449 M€) en contrepartie de la suppression de la subvention d'équilibre versée au Fonds de solidarité (- 1 333 M€), 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. Le périmètre s'est stabilisé en 2020 et 2021.

Le montant budgétaire de la mission, constituée en 2021 de 76 % de crédits d'intervention, est fortement lié aux décisions politiques concernant la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage qui connaissent une dynamique expansionniste ces deux dernières années, dans le contexte général de la crise sanitaire et de la relance.

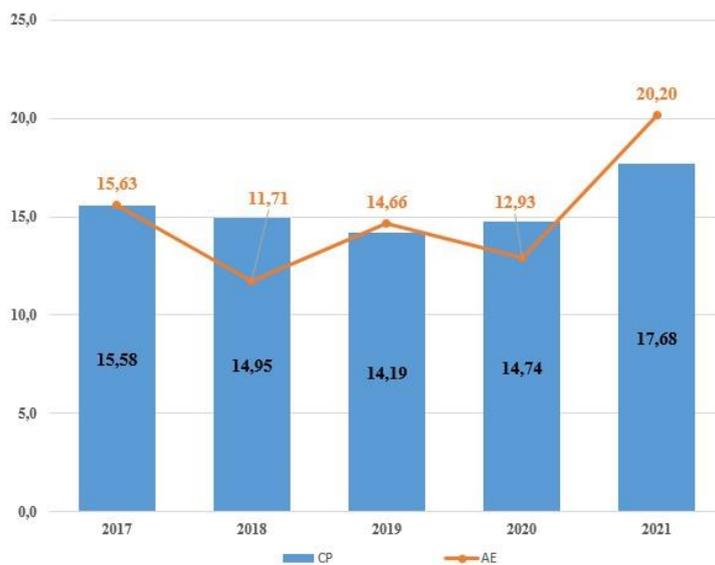
Ainsi, les autorisations d'engagement, après avoir diminué en 2018 (extinction progressive des dispositifs du plan d'urgence pour l'emploi à partir de mi-2017, recentrage des contrats aidés sur les parcours emplois compétences, retrait de 2 Md€ de restes à payer en 2018), augmentent fortement depuis 2019 sous l'effet de la montée en charge du plan d'investissement dans les compétences (PIC), 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'œil. La hausse des autorisations d'engagement se poursuit de manière très dynamique en 2021, du fait de la relance (transferts du programme 364 de 1,9 Md€ d'AE ; reports de 2020 à hauteur de 0,6 Md€) mais aussi du besoin de financement de France compétences et d'autres dépenses associées à la loi de finances rectificative (3,4 Md€ d'AE), alors que les REJB ont été divisés par trois (de 2,4 Md€ en 2020 à 0,8 Md€ en 2021)<sup>14</sup>.

L'évolution des crédits de paiement suit celle des AE avec un décalage : ils ont diminué jusqu'en 2019, puis ont augmenté en 2020, sous l'effet des dispositifs liés au plan de relance votés en LFR 3 et LFR 4, et en 2021, dans le cadre de la relance (1,3 Md€ de CP transférés du programme 364 auxquels s'ajoute 1 Md€ de crédits reportés de la surbudgétisation de 2020 et du besoin de financement susmentionné (2,1 Md€ de CP en LFR 2).

---

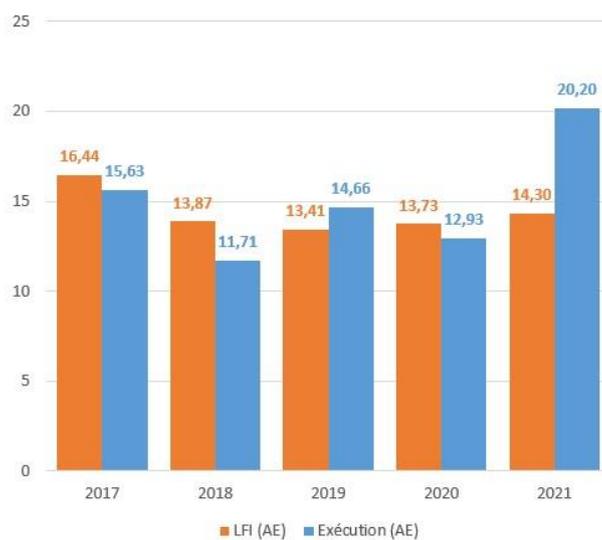
<sup>14</sup> Cette évolution ne traduit pas un abandon du travail d'inventaire mis en œuvre pour effectuer les retraits. Les REJB concernent en 2021 majoritairement les contrats aidés (notamment, les emplois d'avenir), ainsi que des dispositifs éteints (notamment le dispositif Nacre et le plan « 500 000 formations supplémentaires ») et des recyclages d'AE concernant le PIC.

**Graphique n° 4 : Exécution des crédits en AE et en CP de 2017 à 2021  
(en Md€)**



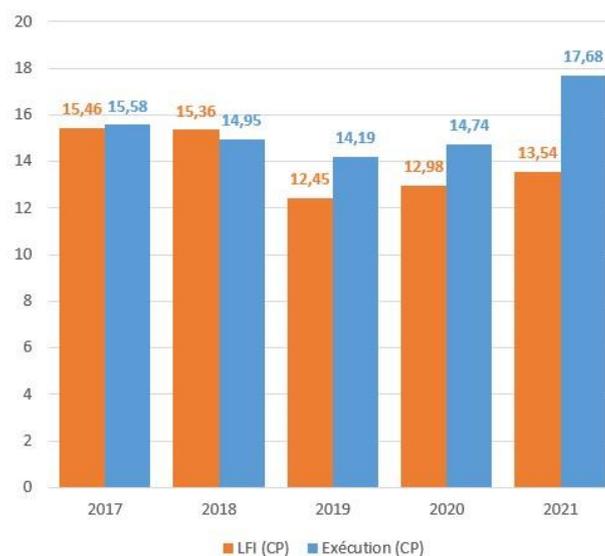
Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

**Graphique n° 5 : Crédits votés en LFI et exécutés de 2017 à 2021  
(AE, en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

**Graphique n° 6 : Crédits votés en LFI et exécutés de 2017 à 2021 (CP, en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

## IV. Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

### A. L'articulation avec la mission *Plan de relance* et les risques en gestion

Différentes mesures de soutien à l'emploi ont été créées ou renforcées dans le cadre du plan de relance<sup>15</sup>. Les crédits correspondants, portés par le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*<sup>16</sup>, sont gérés selon deux modalités. Outre le transfert décrit plus haut, la grande majorité des actions est gérée dans le cadre d'une délégation de gestion du ministère de l'économie, des finances et de la relance vers le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, notamment la DGEFP. Ces actions ont fait l'objet d'une ouverture de crédits (8,9 Md€ en AE et

<sup>15</sup> L'essentiel des mesures de soutien à l'emploi du plan de relance (suivi par France relance) sont financées par transfert de la mission *Plan de relance*, mais une petite partie le sont par le biais de la mission *Travail et emploi* en autofinancement (voir § 1.5).

<sup>16</sup> Pour de plus amples développements, se référer à la note d'analyse de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire des crédits de la mission *Plan de relance* en 2021.

en CP) sur le BOP 0364-MTEI. L'analyse détaillée de la délégation de gestion figure dans la note d'exécution budgétaire relative à la mission *Plan de relance*. Il est permis de s'interroger sur certains choix d'inscription d'imputation entre la mission *Travail et emploi* et la mission *Plan de relance*. Ainsi, des aides relatives à l'obligation de formation des 16-18 ans relèvent du programme 364 avec délégation de gestion à la DGEFP, alors que les missions locales reçoivent déjà des financements à ce titre au sein du programme 102 ; de même, le financement du Cléa numérique correspond à des financements qui existaient au sein du programme 103 dans le cadre du PIC. En revanche, l'allocation associée à l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) par Pôle emploi n'est pas financée par le plan de relance, alors qu'elle avait fait partie du plan #1 jeune1 solution en 2020.

### **1. Le choix d'opérer par un transfert de crédits pour certains dispositifs**

Du point de vue de la mission *Travail et emploi*, le choix fait de transférer les crédits du programme 364 est le bon : il permet une unité de gestion, tout en garantissant la lisibilité et la traçabilité du plan de relance, rendue nécessaire à la fois du fait de la composante européenne de ce dernier et de l'identification des dépenses non pérennes associées à la relance, dans une logique de transparence de l'information financière du citoyen. Il limite certes les réallocations au sein du programme 364.

C'est pourquoi les transferts n'ont eu lieu que pour les mesures pour lesquelles ils étaient indispensables. La rigueur dans la recherche de ce critère a pu conduire à des situations peu opportunes en gestion. Dans le cas des mesures Cap'jeunes et de soutien à la création d'entreprises, financées par le programme 364 et gérées en son sein, les lignes budgétaires ont finalement en pratique été globalisées avec la ligne IAE-crédation d'entreprise du programme 102, dans les conventions signées avec les opérateurs. Ainsi, l'appel à projets « Insertion par le travail indépendant » a été financé à la fois par le programme 102 et le programme 364. Dans ce cas, concernant certes des crédits très limités, l'absence de transfert semble préjudiciable, en termes de lisibilité dans les dynamiques de dépenses et dès lors qu'il s'agissait de lignes peu importantes qui ne jouaient manifestement pas dans la création de marges de redéploiement au sein du programme 364/BOP MTEI.

Pour les cas où les transferts ont été avertis, les raisons en sont les suivantes :

- les mesures étaient similaires à des dispositifs déjà existants, en fixant simplement des objectifs d'effectifs supplémentaires et étaient

- fortement imbriquées avec la partie socle à la fois budgétairement et en gestion, les règles d'imputation entre relance et hors relance impliquant un calcul sur une facture globale (Garantie jeunes, Pacea) ;
- les dispositifs avaient déjà été lancés en 2020 et les AE engagées sur ces programmes, dont dépendaient également des restes à payer (FNE-Formation, PEC et CIE jeunes, IAE Jeunes) ; réciproquement, des lignes créées en LFR 4, au sein des programmes 102 et 103, dans le cadre de la mise en œuvre du plan # 1 jeune, 1 solution, ont été supprimées dès lors qu'aucun crédit n'avait été décaissé en 2020 (par exemple, Cap'jeunes)<sup>17</sup> ; certains crédits relevaient de la gestion territoriale des Dreets (FNE-Formation, par exemple) et auraient donc impliqué l'ouverture de BOP territoriaux sur ce programme. En outre, une procédure de fongibilité territoriale des crédits en faveur des jeunes du plan de relance<sup>18</sup> a été mise en place à la fin de l'année 2020 et maintenue en 2021, avec des résultats limités. Pour qu'elle soit effective, la présence de la majeure partie des crédits sur le même programme – en l'occurrence le programme 102 – était nécessaire ; pour les formations du plan de relance mises en place dans le cadre des PRIC (ainsi que la compensation de la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle), ont aussi joué leur durée (versements jusqu'en 2024) et la volonté de ne pas multiplier les flux financiers vis-à-vis des régions.

Les programmes de gestion retenus en 2021 s'appliqueront également en 2022.

## 2. Le fléchage complexe des dépenses en gestion

Le fléchage des crédits dans et hors plan de relance a deux modalités possibles :

- pour les dispositifs strictement identiques, qu'ils fassent partie du plan de relance ou non (Garantie Jeunes, Pacea et financement des missions locales), une quote-part fondée sur la part du plan de

---

<sup>17</sup> S'agissant des aides exceptionnelles aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation (plus de 4 Md€ décaissés en 2021), si elles ont été lancées dès 2020 sur la mission *Travail et emploi*, elles ont été gérées en AE égales aux CP pour ne pas engager d'AE supplémentaires sur la mission *Travail et emploi*, en vue de leur transfert sur la mission *Plan de relance*. Vu l'ampleur des montants concernés, il pouvait être effectivement intéressant de conserver des marges de manœuvre au sein du programme 364.

<sup>18</sup> Sur l'ensemble des dépenses pilotables (aides aux postes IAE jeunes, Garantie jeunes, Pacea, PEC jeunes, financement des missions locales associés), mais avec des plafonds de fongibilité à respecter.

relance dans la notification initiale a été calculée et s'appliquait à tous les engagements et paiements réalisés<sup>19</sup> ;

- pour les mesures spécifiques à un volume d'aides, un public (par exemple, jeunes âgés de moins de 26 ans) ou à une date, un suivi financier *ad hoc* – souvent extracomptable – était demandé aux opérateurs à partir de cette règle d'identification.

Ces règles varient du très complexe au simple, le suivi extracomptable par l'ASP des PEC jeunes appartenant à la première catégorie. Y figurent :

- les contrats jeunes à 65 % : pour les 20 000 premiers PEC 2021, prise en compte uniquement du surcoût lié au taux<sup>20</sup> ; à partir du 20 001<sup>e</sup> PEC 2021, prise en compte de la totalité du coût ; pour le coût du stock 2020, prise en compte du surcoût du taux uniquement ;
- les contrats jeunes à 80 % : le coût jusqu'à 65 % est imputé sur le plan de relance, tandis que le surcoût de 65 % à 80 % est imputé sur les crédits socles ;
- les PEC jeunes outre-mer (à 80 %) : imputés en intégralité sur le plan de relance.

S'agissant de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage, il avait un temps été envisagé de n'imputer à la relance que le surcoût au regard de l'aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA), avant que les services y renoncent face à la complexité de la reconstitution du coût de l'AUEA pour chaque paiement effectué au titre de l'aide exceptionnelle.

### 3. Une multiplication des dispositifs à suivre

La DGEFP suit désormais sur les programmes 102, 103 et 364, autour de 150 lignes budgétaires correspondant à des dispositifs actifs hors PIC, pour un montant fortement rehaussé<sup>21</sup>, sans avoir disposé de renforts humains au sein des services assurant la fonction financière. La multiplication des cadres de restitution du suivi budgétaire – principalement le PIC, le plan #1jeune1solution, le plan de relance, la stratégie pauvreté, le plan national de relance et de résilience (PNRR) –

---

<sup>19</sup> Exemples de l'allocation Pacea : 81,94 % imputés sur le socle et 18,06 % sur la relance ; allocation Garantie jeunes : 82,78 % imputés sur le socle et 17,22 % sur la relance.

<sup>20</sup> Ce nombre a été arrêté en fonction des jeunes de moins de 26 ans présents dans les cohortes suivies en 2020 ; ils correspondent à une part de dépenses pérennes.

<sup>21</sup> D'après le CBCM, en fin de gestion, le nombre de dossiers de dépenses était supérieur de 70 % par rapport à la même période en 2020.

constitue également une charge supplémentaire significative, surtout en lien avec l'architecture budgétaire complexe décrite ci-avant.

La nécessité de suivre finement ces dépenses, avec des enjeux parfois déterminants comme dans le cas du plan de relance, n'est pas en cause, mais il convient d'en tenir compte dans l'affectation des ressources et dans les choix d'organisation afin de ne pas complexifier la mise en œuvre, accroissant la surcharge des services.

Si l'empilement de dispositifs emporte des risques d'exécution (qui seront abordés dans la suite du rapport), il comporte aussi des risques en gestion.

#### **4. Une année marquée par les erreurs d'imputations budgétaires dans le système d'information Chorus**

La DGEFP a signalé des erreurs d'imputations budgétaires dans le système d'information Chorus dans une proportion sans rapport avec les exercices précédents. Leur ampleur traduit :

- les difficultés associées au plan de relance, qui ne sont pas propres à la mission *Travail et emploi* : les règles d'identification des dépenses sont complexes à mettre en œuvre dans le système d'information pour les opérateurs (ces derniers ne pouvant, qui plus est, être contrôlés) comme pour les gestionnaires de crédits (nécessité d'apposer plusieurs « tags » aux intitulés très proches) ;
- les difficultés associées à la mise en œuvre du PIC qui, quant à elles, sont spécifiques à la présente mission : la gestion des crédits du fonds de concours est particulièrement difficile, du fait des règles de blocage/recyclage pour les REJB et de la faible lisibilité globale d'une consommation diminuée de certains REJB ;
- une exécution de la dépense très tardive, avec des volumes significatifs en fin d'année, qui n'a pas permis de déployer les contrôles adéquats, dans le contexte de complexité renforcée en 2021.

Un travail est en cours entre la DGEFP, la direction du budget et le contrôleur budgétaire et comptable des ministères sociaux afin de régulariser ces erreurs, notamment dans le cadre des travaux sur les reports de crédits.

Les principales erreurs signalées par la DGEFP concernent les imputations dans le cadre ou en dehors du plan de relance, mais aussi l'imputation ou non sur le fonds de concours du PIC. Quelques exemples :

- CIE : 43 M€ d'AE « relance » imputés en hors relance ;

- PEC : 66 M€ d'AE « hors relance » imputés à tort<sup>22</sup> entraînant une sur-exécution de 17,5 M€ et l'impossibilité d'engager la dernière facture à l'ASP conduisant à son non-paiement (58,6 M€) ;
- Création d'activité : 25 M€ en AE et 11,5 M€ en CP imputés par erreur sur le plan de relance ;
- PIC :
  - 73 M€ en AE, imputés de manière erronée au fonds de concours en 2020 (en raison d'un dysfonctionnement de Chorus qui a réalisé une double comptabilisation des recyclages d'AE dans les ressources disponibles et dans les dépenses), reportées dans les arrêtés de reports 2020 et toujours présentes à ce jour ;
  - 7 M€ en AE et 3,5 M€ en CP en Corse et en Guadeloupe imputés de manière erronée sur le fonds de concours ;
  - 69 M€ en CP en Auvergne-Rhône-Alpes imputés avec l'axe ministériel « 01-Coronavirus 2020 » sans raison ;
  - 78,5 M€ en AE et 39,25 M€ en CP en Bourgogne-Franche-Comté, en Corse, en Guyane non imputés sur le fonds de concours.

---

<sup>22</sup> À la suite de la tentative de correction d'une erreur d'imputation des CP sur les PEC concernés (66 M€ de CP « hors relance » imputés sur le plan de relance).

**Recommandation n° 2. (DGEFP, CBCM, DB) Corriger les erreurs d'imputation dans le système d'information Chorus, au plus vite et au moins dans l'année et rechercher les moyens, y compris techniques, d'éviter ces erreurs pour appuyer les gestionnaires notamment dans les services déconcentrés. (nouvelle recommandation)**

## **B. La soutenabilité à court terme**

### **1. Des reports croissants de CP sur 2022 principalement liés à la sous-exécution du PIC**

Les crédits de paiement ouverts et non consommés fin 2021 s'élèvent à 1 876 M€ :

- 219 M€ sur le programme 102 (dont 107 M€ de crédits hors transfert du programme 364, c'est-à-dire libellés « relance ») ; les crédits hors relance correspondent au chèque inflation, aux contrats aidés, à l'IAE et au service public de l'insertion (SPI) ;
- 1 622 M€ sur le programme 103, provenant principalement de la sous-exécution du PIC (1 152 M€) ;
- 5,6 M€ sur le programme 111 ;
- 29 M€ sur le programme 155.

La DGEFP a demandé le report de la quasi-intégralité des CP non consommés à l'exception de 2,7 M€ sur le programme 102.

La direction générale du travail a demandé le report de 2,7 M€, correspondant à la demande de report susmentionnée de 1 M€ dans l'éventualité d'une difficulté dans la perception de la taxe affectée qui doit financer l'Arpe, à des charges à payer (0,25 M€) et à une part très mineure des restes à payer de 2021.

### **2. Des avances significatives aux opérateurs**

Ces reports sont minorés du fait du versement par anticipation de plusieurs subventions afin de permettre aux opérateurs d'être en mesure de faire face à des décaissements rapides pour couvrir en début d'année 2022 des actions de politique de l'emploi au titre de l'année 2022 (à hauteur de près de 760 M€) :

- Le chèque inflation (paiement de 250 M€ à Pôle emploi et de 27 M€ à l'ASP) : ces versements ont été effectués au mois de décembre afin que les opérateurs disposent des fonds nécessaires au versement des aides, prévues à partir du mois de janvier ;
- 225 M€ en AE et 90 M€ en CP exécutés sur le programme 103 pour le financement 2022 du dispositif des préparations opérationnelles à l'emploi collectives (géré par Pôle emploi) dans le cadre du PIC ;
- 65 M€ en AE et 26 M€ en CP exécutés sur le programme 103 pour le financement 2022 du dispositif des préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (géré par Pôle emploi) dans le cadre du PIC ;
- 400 M€ en AE et 160 M€ en CP exécutés sur le programme 103 pour permettre le versement de crédits à Pôle emploi dans le cadre du Plan de réduction des tensions de recrutements ;
- 420 M€ en AE et 203 M€ en CP exécutés sur le programme 103 du fait du conventionnement en avance avec les Opco des actions 2022 sur le FNE-Formation dans le cadre du Plan de réduction des tensions de recrutements.

Par ailleurs, plusieurs versements ont été effectués à l'ASP afin de couvrir des dépenses au titre de mois d'effet 2021 mais qui se matérialiseront en 2022, pour des dispositifs qui connaissent des décaissements différés du fait du délai nécessaire aux bénéficiaires pour fournir les pièces demandées. Il s'agit notamment des dispositifs de l'IAE (y compris le FDI) et de l'aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA), ce qui explique une part de la trésorerie abondante de l'ASP au 31 décembre 2021, quoi qu'en baisse, particulièrement si l'on ne retient que le périmètre de la présente mission<sup>23</sup>.

Des travaux techniques sur le rythme de décaissements des aides sont actuellement menés par la DGEFP afin de calibrer au mieux les avances réalisées. En effet, la trésorerie en clôture de gestion de l'ASP a crû de manière très significative sur la période récente, sans régulation suffisante, au point d'interroger le niveau d'exécution effectif.

---

<sup>23</sup> Ce point est analysé dans les points d'attention des programmes et, surtout, dans la NEB dédiée à la mission « plan de relance », s'agissant du programme 364.

**Tableau n° 3 : 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>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<i>Travail et emploi</i>	127	376	458	1404	556
<i>Plan d'urgence</i>				2 708	210
<i>Plan de relance</i>					1 308

*Source : Cour des comptes, d'après données transmises par les administrations (NEB de 2017 à 2021)*

S'agissant de Pôle emploi, la trésorerie est en apparence plus basse en 2021 qu'en 2020 (385 M€ contre 640 M€). Si l'on tient compte du compte spécifique de l'Unédic sur lequel Pôle emploi peut laisser des disponibilités, la trésorerie est en réalité importante et en hausse (1,5 Md€ contre 1,25 Md€ en 2020).

**Recommandation n° 3. (DGEFP, CBCM, DB, ASP)  
Mettre en œuvre une régulation effective de la trésorerie de l'Agence de services et de paiement permettant d'asseoir celle-ci sur le rythme réel de décaissement des aides. (nouvelle recommandation)**

### **3. Des charges à payer et factures non parvenues en très forte hausse**

Le montant des charges à payer<sup>24</sup> des programmes 102 et 103, est en très forte hausse par rapport aux années antérieures, en raison de la difficulté à préparer la fin de gestion anticipée sur les BOP territoriaux des Dcrets :

- 179 M€ pour le programme 102 dont 1,5 M€ correspondant à une facture transmise par l'ASP au titre des aides au poste dans les entreprises adaptées non honorée, 0,2 M€ au titre de délégation de

<sup>24</sup> Seules les charges à payer automatiques et automatisées sont comptabilisées. Les charges dites « manuelles » concernent des charges dont le service fait n'est pas constaté et correspondent aux dispositifs d'intervention gérés par des tiers, pour lesquels des avances ont pu être réalisées fin 2021 et qui ne donneront donc pas lieu à paiement en 2022.

gestion et 177,3 M€ sur les BOP des Dreets (à destination des missions locales) ;

- 28,8 M€ pour le programme 103 dont 16,3 M€ sur le BOP de la DGEFP (12 M€ dus aux Opco et 1,9 M€ à Pôle emploi dans le cadre de différentes conventions) et 12,5 M€ sur les BOP des Dreets.

Le montant des charges à payer du programme 111 à fin 2021 s'élève à 0,25 M€, alors qu'il était de 0,81 M€ à fin 2020. Il s'agit d'un retour au niveau habituellement constaté sur ce programme, après une année 2020 perturbée par la crise sanitaire. Il correspond à des services faits non décaissés, au titre de marchés pour la mesure des représentativités syndicale et patronale, de conventions d'études et recherche en santé dans les Dreets et d'actions de soutien au dialogue social dans les Dreets.

Le montant des charges à payer du programme 155 à fin 2021 s'élève à 5,8 M€, en hausse de 88 % par rapport à 2020 en raison de la montée en charge du PIC, qui représente un tiers des dépenses. Le montant de ces dépenses obligatoires est demandé en report sur 2022 pour assurer la soutenabilité de la gestion 2022. Ce montant n'inclut pas les charges à payer automatisées et les charges à payer complémentaires, qui seront connues ultérieurement.

Si le montant des charges à payer a quadruplé par rapport à 2020, il demeure beaucoup plus modéré qu'en 2018 et 2019.

**Tableau n° 4 : Évolution des montants de charges à payer par programme**

<i>En M€</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<i>Programme 102</i>	68	1,4	0	179
<i>Programme 103</i>	35	63	0,3	28,8
<i>Programme 111</i>	n.d.	0,36	0,81	0,25
<i>Programme 155</i>	2,1	3,6	3	5,8
<i>Total</i>	105,1	68,4	4,1	473

*Source : Cour des comptes, d'après les notes d'exécution budgétaires 2018 à 2021.*

## C. La soutenabilité à moyen terme

### 1. Les restes à payer

Les restes à payer sur le périmètre de la mission s'élèvent à 4 403 M€ (+ 4 % par rapport à 2020) :

- 1 526 M€ sur le programme 102, soit + 7 % par rapport à 2020 et 2019 (respectivement 1 437 M€ et 1 439 M€) correspondant à certaines mesures d'accompagnement (des missions locales ou du PIC) ;
- 2 739 M€ sur le programme 103 stable par rapport à 2020 (2 720 M€) correspondant principalement à la montée en charge du PIC (537 M€), à l'aide unique aux employeurs d'apprentis (344 M€) et aux emplois francs (164 M€) ;
- 88 M€ (contre 22 M€ en 2020) sur le programme 111, soit l'équivalent des crédits affectés en LFI correspondant notamment :
  - aux tranches 2022 et 2023 de la contribution de l'État au Fonds paritaire national (65,2 M€) et aux instituts du travail dans le cadre de leur activité de formation syndicale (2,8 M€), versée selon un schéma triennal lancé en 2021 ;
  - à la formation continue des conseillers prud'hommes pour 14,7 M€ dont 9 M€ correspondent à des AE de 2020 et avant ;
  - à la mesure de la représentativité syndicale et patronale pour 1,81 M€ ;
  - au défenseur syndical (1,4 M€), solde de la convention conclue en 2017 avec l'ASP pour la gestion du dispositif qui connaît un faible dynamisme, notamment dans le contexte de diminution de l'activité prudhommale en 2020-2021 ;
- 50 M€ sur le programme 155 (+ 18 %), principalement dus à l'augmentation importante des dépenses liées au PIC en 2021, synonyme d'engagements tardifs en fin de gestion et à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) au 1<sup>er</sup> avril 2021.

### 2. Les reports d'AE

Les AE ouvertes non consommées en 2021 et donc susceptibles d'être reportées en 2022 s'établissent à 874 M€ :

- 179 M€ sur le programme 102, dont 54 M€ de crédits labellisés relance et 124 M€ du socle, au titre de lignes très diverses (IAE, contrats aidés, SPIE, chèque inflation)<sup>25</sup> ;
- 674 M€ sur le programme 103, dont 364 M€ sur le PIC, 133 M€ d'exonérations de cotisations sociales, 38 M€ sur les emplois francs et 30 M€ sur les transitions collectives ;
- 4 M€ sur le programme 111 au titre de la mesure de la représentativité syndicale et patronale (refonte du système d'information Mars) ;
- 17 M€ sur le programme 155 dont 5 M€ en titre 2 et 12 M€ hors titre 2.

La DGEFP a demandé le report de l'intégralité des AE ouvertes non consommées, à l'exception de 20 M€ d'AE sur le programme 102.

## V. L'incidence de la crise sanitaire sur l'exécution

Comme en 2020, la crise sanitaire et les mesures qu'elle a motivées ont permis de réaliser certaines économies :

- 100 M€ (prévisions) au titre de l'impact de la prolongation des droits à l'indemnisation du chômage sur les dépenses d'allocations de solidarité ;
- 595 M€ sur l'aide unique aux employeurs d'apprentis, du fait des prolongations successives de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage financée par le programme 364, cette dernière ne se substituant à l'aide unique que la première année du contrat ;
- au moins 0,8 M€ au titre du trop-perçu en 2020 sur la formation continue des conseillers prud'homaux (et des économies non évaluées sur l'année 2021)<sup>26</sup>.

La crise a également engendré des dépenses supplémentaires, d'une ampleur encore très significative en 2021, malgré la reprise de l'emploi et la prise en charge des mesures d'urgence les plus coûteuses sur une autre mission (activité partielle, aides exceptionnelles aux employeurs d'apprentis) :

- celles correspondant aux transferts du programme 364, au titre du plan de relance (+ 1 182 M€), dans leur intégralité, même si – comme

---

<sup>25</sup> Pour mémoire, 641 M€ d'AE ouvertes en 2021 ont fait l'objet d'un retrait.

<sup>26</sup> La crise a conduit à permettre la prise en charge des coûts de la formation à distance, sur une base inférieure d'un tiers du coût du dispositif en présentiel, du fait de la suppression des frais de déplacement et de séjour des stagiaires, engendrant économies en 2021 et trop-perçu en 2020.

indiqué en partie § 1.4.1.1 – certaines mesures correspondent à des dispositifs existant bien avant la mise en œuvre de ce plan et que, pour les dépenses discrétionnaires, les objectifs en sont fixés de manière relativement arbitraires ;

- la subvention exceptionnelle à France compétences de 2 Md€ au titre de la perte de recettes liées à la crise, correspondant également au renforcement du besoin de financement de l'établissement du fait de la croissance de l'apprentissage, nourrie par les aides exceptionnelles<sup>27</sup> ;
- les fonds de soutien à l'insertion par l'activité économique (IAE) et aux entreprises adaptées, lancés en 2020 pour soutenir ces structures dans un contexte de sous-activité liée aux fermetures, a été maintenu en 2021 (102 M€ après 364 M€ en 2020) ;
- une subvention spéciale à l'ASP poursuivie en 2021 (19 M€) après 2020 (23 M€). La DGEFP intégrait également le chèque inflation et le plan pour la réduction des tensions de recrutements aux dépenses supplémentaires liées à la crise, mais cela ne peut être retenu, le lien étant plus que ténu avec la crise sanitaire, les mesures répondant à des problématiques bien différentes (difficultés énergétiques et pouvoir d'achat, tensions sur le marché de l'emploi) ;
- l'allocation accompagnant l'AII, prévue dans le cadre du plan #1jeune1solution (+ 27 M€), mais financée par la mission *Travail et emploi*.

Le suivi du plan de relance intègre également 259 M€ de dépenses autofinancées par la mission *Travail et emploi*, dont un transfert de 50,85 M€ pour la production de contenus pédagogiques dématérialisés (du programme 103 vers les programmes 112 et 423). S'agissant de crédits issus de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et du plan d'investissement dans les compétences, déjà sanctuarisés avant la crise sanitaire, ces dépenses sont considérées comme pérennes et non prises en compte dans le calcul de l'incidence.

## **VI. L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement**

Au sein de la mission *Travail et emploi*, aucun crédit budgétaire n'est considéré comme ayant un impact sur l'environnement et parmi les dépenses fiscales (8,7 Md€), seule l'exonération partielle de la prise en

---

<sup>27</sup> Ce besoin de financement est également alimenté dans une moindre mesure par le développement du recours au compte personnel de formation (CPF).

charge par l'employeur, une collectivité territoriale ou Pôle emploi, des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail (160 M€) a été cotée comme favorable sur les axes climat et pollutions. Cette dépense fiscale, à travers la prise en charge d'une partie des titres d'abonnements souscrits par les salariés, incite en effet à utiliser les transports en commun dont l'impact environnemental est plus faible que le transport individuel. En prévoyant également la prise en charge de tout ou partie des frais de carburant et des frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogène engagés par les salariés, cette dépense fiscale participe également à encourager l'utilisation de véhicules individuels moins polluants.

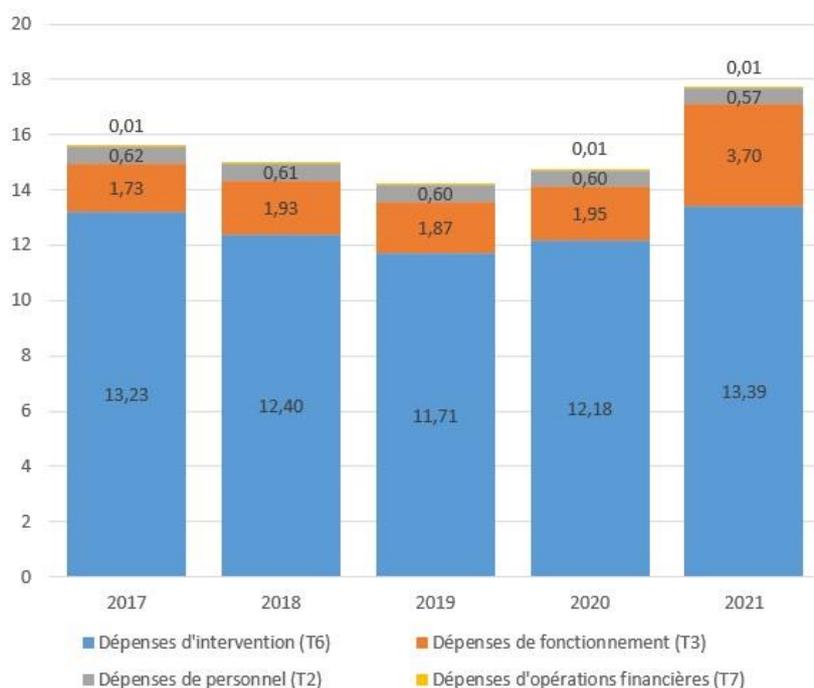
Une analyse plus exhaustive pourrait être effectuée en considérant notamment l'impact potentiel sur l'environnement des dispositifs suivants (aux volumes de dépenses certes marginaux à l'échelle de la mission) :

- l'Edec relatif à la transition écologique de la filière presse : 36 M€ d'AE et 6 M€ de CP en 2021 ;
- l'abondement par l'État du compte personnel de formation au titre des formations débouchant sur les métiers « stratégiques », dont les métiers de la transition écologique : 25 M€ en AE et en CP en 2021.

## Chapitre II. Points d'attention par programme

Les crédits de la mission *Travail et emploi* sont très majoritairement constitués de dépenses d'intervention (76 % en 2021), dont le volume varie au cours des années selon les orientations de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, de dépenses de fonctionnement (21 %) – qui ont connu un premier ressaut en 2018 lié à la transformation de l' Afpa en opérateur et surtout un deuxième en 2021 lié à la dotation exceptionnelle de 2 Md€ à France compétences<sup>28</sup> – de dépenses de personnel (4 %) et plus marginalement de dépenses d'investissement et d'opérations financières.

**Graphique n° 7 : Les dépenses 2017-2021 de la mission par titre  
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

<sup>28</sup> Une subvention de 750 M€ figure également sur le programme 364, en LFI 2021.

Les crédits de titre 6 exécutés en 2021 sur la mission *Travail et emploi* s'élèvent à 13 393 M€ en CP (12 176 M€ en CP en 2020), soit 76 % des dépenses totales exécutées au titre de l'exercice.

## I. Programme 102

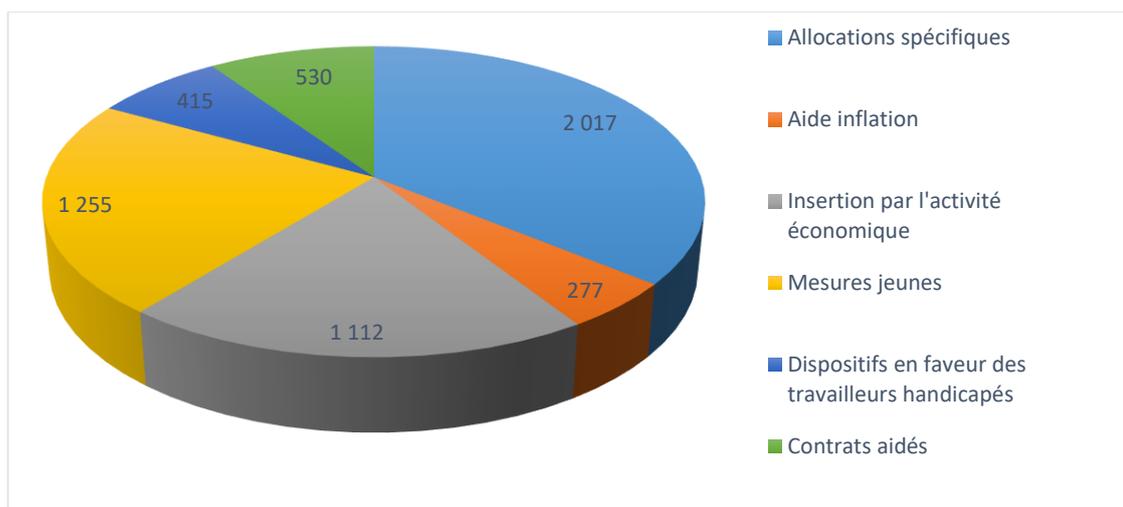
Le programme 102 est principalement constitué de dépenses d'intervention, qui représentent 81 % des crédits de paiement en 2021 et de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi (16 % des CP en 2021).

### A. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sur le programme 102 s'élèvent en 2021 à 5 692 M€ en AE et 5 605 M€ en CP. Les crédits de paiement sont en forte hausse par rapport à l'année 2019 (+ 13 %).

L'année 2021 est marquée par les sous-exécutions de nombreuses mesures inscrites ou non dans le cadre du plan de relance (contrats aidés, Garantie jeunes, Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique), la budgétisation initiale s'étant avérée trop volontariste ou le déploiement étant difficile.

**Graphique n° 8 : Dispositifs d'intervention du programme 102 en 2021 (en CP exécutés)**



Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

### **1. Les allocations spécifiques en baisse dans le contexte de prolongation des droits à l'indemnisation du chômage**

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).

Les crédits ouverts en LFI sont restés stables, passant de 2 303 M€ en 2020 à 2 306 M€ en 2021.

Les dépenses de ce poste se sont élevées à 2 016 M€, soit une sous-exécution de 291 M€ par rapport à la LFI (- 12,5 %). Cette sous-exécution est imputable à deux facteurs :

- le maintien des allocations chômage (allocation de retour à l'emploi) pour les personnes en fin de droits pendant la crise sanitaire (de mars à mai 2020 et de novembre 2020 à juin 2021), ce qui a ralenti le passage des allocataires en fin de droits aux allocations de solidarité ; Pôle emploi estime à 62 000 les entrées retardées (dont 14 000 sur 2020 et 48 000 sur 2021), pour une économie de 107 M€ dont 100 M€ sur 2021 ;
- le rétablissement plus rapide de la conjoncture économique en 2021, 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.

### **2. Le chèque inflation, une mesure ponctuelle**

Conformément à l'annonce faite par le Premier ministre, la LFR 2 a créé une aide exceptionnelle, dénommée « indemnité inflation », d'un montant de 100 €, au bénéfice des personnes résidant en France qui perçoivent un revenu d'activité, de remplacement ou social inférieur ou égal à 2 000 € nets par mois. Parmi les bénéficiaires, on trouve les actifs, mais aussi les bénéficiaires de revenus de remplacement dont les demandeurs d'emploi (avec un versement par Pôle emploi) ainsi que les jeunes engagés dans une démarche d'insertion professionnelle suivis par les missions locales.

L'ouverture de crédits à hauteur de 319 M€ s'est traduite par une minoration du montant des crédits annulés sur le programme. 277 M€ ont été effectivement consommés, par un paiement de 250 M€ à Pôle emploi et de 27 M€ à l'ASP au mois de décembre, l'aide ayant vocation à être décaissée à partir du mois de janvier.

### **3. Les contrats aidés : le retour temporaire à un niveau élevé dans le secteur marchand**

Les crédits ouverts en LFI au titre des contrats aidés s'élevaient à 431 M€ en AE et 373 M€ en CP, en légère hausse par rapport à la LFI 2020 (397 M€ en AE et 365 M€ en CP), mais stables ou en baisse par rapport à la LFI 2019 (430 M€ en AE et 600 M€ en CP). Ils correspondent à un objectif toujours stable de nombre d'entrées en contrats aidés dans le projet de loi de finances, à 100 000 nouveaux contrats depuis 2018.

Le programme 102 en LFI a pour objet de financer 100 000 PEC, pour un montant de 370 M€ en CP, n'apportant un financement qu'au stock des contrats CIE en outre-mer, complété par un report de 59 M€ de CP. En revanche, en termes qualitatifs, dans le cadre de la mise en œuvre du plan pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté (mesure n° 10), le nombre de PEC en faveur des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des zones de revitalisation rurale (ZRR) a été doublé, portant ainsi cette enveloppe à 48 000 contrats en 2021.

Pour autant, le projet de loi de finances – en s'appuyant sur des crédits de relance (186 M€ transférés et exécutés) – a complètement bouleversé la dynamique propre aux années 2018 et postérieures qui était celle d'une baisse drastique des contrats aidés. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan #1jeune1solution, il a été fixé un objectif de 110 000 contrats aidés supplémentaires à destination des jeunes (60 000 PEC en secteur non marchand et 50 000 CIE en secteur marchand). Compte tenu des jeunes déjà en contrat PEC de droit commun avant 2021, c'est 130 000 jeunes qui pouvaient être touchés.

En conséquence, après application de la réserve de précaution, dans le cadre du DRICE, les volumes suivants de contrats ont été notifiés en 2021 : 149 782 PEC et 46 580 CIE.

En démultipliant le volume de contrats, la programmation en a également changé les cibles : davantage de jeunes et de personnes résidant en QPV et ZRR.

**Mesures de soutien concernant les contrats aidés**

**Parcours emploi compétences Jeunes** : L'aide à l'embauche d'un jeune âgé de moins de 26 ans ou d'un jeune reconnu travailleur handicapé (jusqu'à 30 ans inclus) en parcours emploi compétences (PEC Jeunes) dans le secteur non marchand s'élève à 65 % du Smic et, en outre-mer, à 80 % (contre un taux moyen de 50 % du SMIC pour les PEC de droit commun en métropole et 60 % en outre-mer).

**Contrat initiative emploi Jeunes** : L'aide à l'insertion professionnelle, attribuée à l'employeur qui recrute en contrat initiative emploi (CIE) un jeune de moins de 26 ans ou un jeune reconnu travailleur handicapé jusqu'à l'âge de 30 ans inclus, s'élève pour 2021 à 47 % du Smic.

**PEC en quartier prioritaire de la ville et en zone de revitalisation rurale** : L'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les zones de revitalisation rurale (ZRR) sera soutenu via une hausse du taux de prise en charge par l'État des parcours emplois compétences (PEC) qui sera porté à 80 % quel que soit l'âge des publics bénéficiaires, et un doublement du nombre de PEC dans ces territoires en les orientant sur des secteurs en tension.

Les durées de prise en charge pour les deux derniers dispositifs sont de 20 à 30 heures par semaine.

Finalement, 102 095 PEC ont été effectivement prescrits sur l'année<sup>29</sup> (+ 37 %), pour une exécution de 572,46 M€ en AE et 379,93 M€ en CP, ce qui a conduit à des annulations de crédits en LFR 2, se distribuant ainsi entre les dispositifs :

- 38 379 PEC QPV ZRR (dont 11 250 en faveur de jeunes) ;
- 25 072 PEC jeunes ;
- 38 644 PEC « tous publics » ;
- le stock des contrats de 2019 et de 2020 toujours en cours sur l'année 2021.

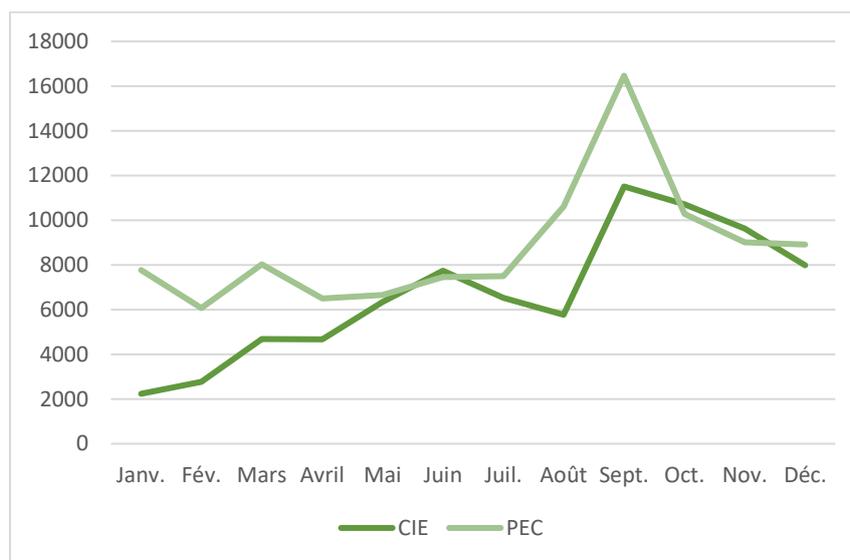
Les caractéristiques des contrats ont été marquées, pour les dispositifs spécifiques, par des durées hebdomadaires rallongées (en moyenne 24 heures), conformément à la faculté offerte, et des coûts mensuels beaucoup plus élevés que ceux des paramètres cibles. Les cofinancements ont été beaucoup plus élevés sur le dispositif de droit commun que les années précédentes (22 % contre 14,6 % en 2020), mais ont été très faibles sur les contrats spécifiques aux QPV et ZRR (6,7 %, à

<sup>29</sup> Données 2021 arrêtées au 15 janvier 2022.

comparer au niveau de droit commun) et nuls sur les contrats jeunes, comme anticipé.

La saisonnalité 2021 des contrats, proche de celle observée en 2020, présente un rythme de prescription beaucoup plus dynamique au second semestre, y compris pour les PEC jeunes. Ainsi, 40,6 % des PEC ont été prescrits au premier semestre (avec un niveau très stable d'un mois à l'autre), contre 59,4 % au second. À rebours, la prescription des CIE jeunes a été presque continûment dynamique, y compris au premier semestre, même si *in fine* la majorité des contrats ont également été prescrits au second semestre (67 %).

#### Graphique n° 9 : évolution mensuelle comparée des deux types de contrats aidés en en 2021



Source : Cour des comptes, d'après données Dares, Poem (mars 2022).

Le dynamisme des CIE (secteur marchand) peut s'expliquer par la reprise économique, malgré les restrictions d'activité de certains secteurs habituellement recruteurs (hôtellerie, restauration, tourisme). Le moindre rythme de prescription du secteur non-marchand (associations, collectivités locales) est attribué à un manque de confiance en l'avenir, ainsi qu'à des périodes d'arrêt d'activité (culture, loisirs, notamment). En conséquence, dans un contexte d'objectifs ambitieux, les types d'employeurs ont été diversifiés.

L'exécution 2021 des CIE s'élève à 436,31 M€ en AE et 150,54 M€ en CP, ce qui a permis de financer 73 759 CIE Jeunes ainsi que le coût du stock des contrats 2020 toujours en cours en 2021. Cette sur-exécution a été financée par la fongibilité avec l'enveloppe de PEC jeunes mais aussi grâce à la fongibilité des PEC « tous publics » vers les CIE « tous publics » ainsi que dans le cadre d'expérimentations dans les Hauts-de-France et en Occitanie (2 513 CIE).

**Tableau n° 5 : Évolution des contrats aidés entre 2016 et 2021**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé
<b>PEC (2018)</b>						
<b>CUI-CAE (hors SIAE)</b>	<b>300 102</b>	<b>226 515</b>	<b>128 056</b>	<b>80 239</b>	<b>74 526</b>	<b>102 095</b>
durée moyenne du contrat	10,1	10,3	11,0	10,8	10,3	9,8 tous publics / 10,1 QPV ZRR / 9,9 jeunes
taux moyen de prise en charge du SMIC	76,0%	72,0%	51,3%	51,0%	50,3%	51,2 % tous publics / 80 % QPV ZRR / 67 % jeunes
durée hebdomadaire en heures	23,7	20,8	20,1	20,8	20,6	21 tous publics / 24,2 QPV ZRR / 24,8 jeunes
part des contrats financés par les conseils départementaux	10,1%	10,8%	10,7%	14,8%	13,9%	22 % tous publics / 6,7 % QPV ZRR / 1,3% jeunes
<b>CUI-CIE</b>	<b>80 323</b>	<b>28 301</b>	<b>2 530</b>	<b>2 683</b>	<b>3 199</b>	<b>73 757</b>
durée moyenne du contrat	7,8	8,5	9,3	8,5	9,1	9,1
taux moyen de prise en charge du SMIC	36,6%	35,5%	28,4%	20,0%	42,8%	47,0%
durée hebdomadaire en heures	32,7	32,5	31,4	31,2	30,1	30,6
part des contrats financés par les conseils départementaux	6,9%	13,2%	7,8%	37,7%	0,0%	0,0%
<b>Emplois d'avenir</b>	<b>75 891</b>	<b>36 561</b>	<b>686</b>	<b>70</b>	<b>8</b>	
durée moyenne du contrat	14,7	17,8	17,4	7,1	5,8	
taux moyen de prise en charge du SMIC	66,6%	68,9%	72,2%	73,0%	75,0%	
durée hebdomadaire en heures	33,6	33,6	33,1	34,1	35,0	
<b>Total</b>	<b>456 316</b>	<b>291 377</b>	<b>131 272</b>	<b>82 992</b>	<b>77 733</b>	<b>175 852</b>

Source : DGEFP

Note : les données 2021 ont été arrêtées au 15 janvier 2022 ; elles sont provisoires.

Ces nouveaux objectifs ont deux effets majeurs sur les profils des bénéficiaires :

- Une diversification, avec une hausse majeure des jeunes (+ 11,5 points) et beaucoup plus limitée pour les résidents de QPV

(+ 0,5 point), ce qui laisse penser qu'il existe un effet de déport des résidents de QPV du contrat de droit commun sur les contrats spécifiques ;

- En conséquence, une baisse du public de droit commun : les bénéficiaires du RSA (passés de 1/4 à 1/5 des bénéficiaires), les demandeurs d'emploi de très longue durée (passés de 41 % à 36 %) et les plus de 49 ans (passés de 28 % à 23 %).

En 2021, la part de bénéficiaires de contrats aidés en situation de handicap s'établit à 11,30 % des prescriptions dans le secteur non marchand (toujours en baisse par rapport aux années précédentes, y compris en volume) et à 1,80 % dans le secteur marchand (avec toutefois une forte hausse du volume).

#### **4. L'insertion par l'activité économique, entre croissance en volume et renforcement des sous-exécutions**

Le développement du secteur de l'insertion par l'activité économique est un des axes de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le président de la République avait annoncé le 13 septembre 2018 une augmentation de 25 % du nombre d'aides pour le secteur d'ici 2020. Après 7 000 aides au poste supplémentaires en 2020, le PLF 2021 en prévoyait 20 000, l'objectif total passant de 83 000 à 90 300 postes, pour un montant de 1 084 M€ en LFI en AE/CP, complétés par 53 M€ dans le cadre des transferts du plan de relance.

En outre, 66 M€ sont consacrés à d'autres mesures d'insertion par l'activité économique, lancées en 2020 : les contrats de professionnalisation dans l'IAE (8 M€), les CDI inclusion senior (9 M€), les expérimentations (15 M€), le fonds de développement de l'insertion (24 M€), ainsi qu'une mesure nouvelle de 2021, le soutien à la création d'entreprise (10 M€). 51 M€ financent des exonérations de structures d'IAE et l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ». Le fonds de développement de l'insertion, par le biais duquel est distribué un fonds de soutien aux structures d'IAE (lancé en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire)<sup>30</sup>, a été alimenté par des reports entrants à hauteur de 85 M€.

---

<sup>30</sup> Il visait à consolider des entreprises en difficulté en 2020 mais aussi à accompagner le changement d'échelle des SIAE (dispositif « rebond »), dans le cadre d'un appel à projets. Dans le cadre de leurs déclarations aux services déconcentrés, les SIAE lauréates prévoient le recrutement de 36 625 ETP au titre des projets FDI 2020 et 2021, dont 19 892 ont été recensés en 2021.

**L'expérimentation des « territoires zéro chômeur de longue durée »**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020, 5 nouveaux territoires ont été habilités à rejoindre l'expérimentation, par arrêté à la fin de l'année 2021, portant le nombre total de territoires habilités à 15, la loi prévoyant la mise en place de l'expérimentation dans 60 territoires.

L'État soutient cette expérimentation par le biais de sa contribution au fonds national d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée et au fonctionnement de l'association gestionnaire. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, le financement des emplois a également évolué, les départements contribuant désormais, pour chaque équivalent temps plein, au financement de la contribution au développement de l'emploi à hauteur de 15 % du montant de la participation de l'État.

La LFI tient compte du projet d'extension du nombre de territoires éligibles à l'expérimentation. L'enveloppe 2021 de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » a été établie sur la base d'une prévision de 1 519 postes salariés dans les entreprises à but d'emploi en 2021 (un objectif plus réaliste que celui du PLF 2020 à 1 750 ETP), soit 22,6 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dont 21,2 M€ en aides aux postes proprement dites. Un amendement adopté à l'Assemblée nationale a porté ce montant à 28,6 M€.

Le montant versé par l'État en 2021 s'est élevé à 16,8 M€ en AE et 12,9 M€ en CP, un taux d'exécution de 45 %. En effet, le développement de l'expérimentation à de nouveaux territoires est intervenu en fin d'année, sans compter le délai de mise en place des conventionnements avec les structures et ensuite créer les emplois dans les bassins concernés. Au 31 décembre 2021, les 15 territoires comptent 15 entreprises à but d'emploi qui emploient 779 ETP.

Le faible taux d'exécution des crédits de cette expérimentation est une caractéristique durable, que la Cour avait déjà relevée dans les NEB 2019 (45 % des CP) et 2020 (39 % des CP). Le faible taux d'exécution des crédits de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », due à une difficulté à développer les entreprises à but d'emploi (EBE), a été aggravée en 2021 par le rehaussement du financement par amendement, alors que les objectifs de nombre d'ETP semblaient cette année-là un peu plus réalistes qu'en 2020.

Avant le schéma de fin de gestion, ce sont donc 1 310 M€ qui ont été ouverts en totalité en faveur de l'IAE en 2021, par la LFI, les reports entrants et les transferts du plan de relance.

Contrairement aux années 2019 et 2020, la mise en réserve a porté également sur des crédits finançant l'IAE, à l'instar des autres dispositifs du programme.

Finalement, le montant exécuté s'établit à 1 112 M€, dont 42 M€ au titre du plan de relance :

- 967 M€ d'aides aux postes dans les structures d'insertion par l'activité économique<sup>31</sup>, soit une sous-exécution de 15 % des crédits disponibles, mais une hausse de 186 M€ au regard de l'exécution 2020 ;
- 144 M€ pour les autres mesures, dont 89 M€ pour le fonds de développement de l'inclusion.

Le nombre d'ETP conventionnés en 2021 s'élève à 94 645, pour une prévision en LFI de 90 300. La hausse est marquée au regard des résultats de 2019 et de ceux de 2020, année au cours de laquelle la mise en œuvre des nouveaux postes avait été entravée par la crise sanitaire. Les effets de cette dernière semblent avoir été limités en 2021 et partiellement palliés par l'intervention du fonds de développement qui soutient l'investissement nécessaire. Le nombre d'ETP effectivement réalisés (86 885), toujours provisoire, est en progression par rapport à 2019 et 2020, mais toujours en retrait par rapport aux effectifs conventionnés.

---

<sup>31</sup> Périmètre : aides au poste en associations intermédiaires, chantiers et entreprises d'insertion, y compris entreprises de travail temporaire.

**Tableau n° 6 : Évolution entre 2016 et 2021 des dispositifs d'insertion par l'activité économique**

	2018	2019	2020	2021	
	réalisé	réalisé	réalisé	LFI	réalisé
<b>Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)</b>					
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des exonérations de charges sociales	126,5	18,4	10,8	14,0	13,5
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	624,2	634,4	568,0	773,7	700,99
Nombre d'ETP conventionnés	29369	31024	33066	35800	38281
Nombre d'ETP réalisés	26504	27872	25611		32210
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie	n.d.	n.d.	38%	30%	12%
<b>Associations intermédiaires (AI)</b>					
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des exonérations de charges sociales	87,8	18,4	0,0	0,0	0,0
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	23,9	634,4	21,6	30,0	25,1
Nombre d'ETP conventionnés	17 038	17 554	17 204	20 500	18 494
Nombre d'ETP réalisés	18 167	17 928	15 265		18 370
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie	n.d.	n.d.	43%	53%	13%
<b>Entreprises d'insertion (EI), entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et Entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)</b>					
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	232,5	216,2	188,6	202,6	239,5
Nombre d'ETP conventionnés dans les EI	13 897	15 061	15 722	18 000	17 993
Nombre d'ETP réalisés dans les EI	13 758	14 569	13 476		16 421
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie pour les EI	n.d.	n.d.	36%	35%	10%
Nombre d'ETP conventionnés dans les ETTI	10 015	11 079	11 631	16 000	13 869
Nombre d'ETP réalisés dans les ETTI	10 262	10 601	8 750		12 579
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie pour les ETTI	n.d.	n.d.	44%	58%	19%
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste			2,8	8,5	0,0
Nombre d'ETP conventionnés dans les EITI			258	1 500	456
Nombre d'ETP réalisés dans les EITI			104		248
<b>Fond départemental pour l'insertion (FDI)</b>					
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€)	18,6	25,1	252,8	24,0	89,2
<b>Exonération de charges sociales pour les structures agréées au titre de l'aide sociale</b>					
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€)	12,1	11,7	10,1	8,4	8,7
<b>Total</b>					
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€)	1 113,5	1 547,0	1 041,9	1 052,7	1 068,2
Nombre d'ETP conventionnés	70 319	74 718	77 881	90 300	89 093
Nombre d'ETP réalisés	68 691	70 970	63 206		79 430

Source : DGEFP

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

Note : les données sur les ETPT réalisés en 2021 sont arrêtées à mars 2022 et demeurent provisoires.

**La bonification des heures effectuées par les travailleurs en IAE dans les secteurs en tension**

Une bonification de 1,50 €, perçue par l'employeur, pour chaque heure effectuée par des travailleurs en insertion mis à disposition par des associations intermédiaires (AI) a été mise en place dans trois secteurs en tension :

- du 1<sup>er</sup> décembre 2020 au 30 juin 2021 dans les EHPAD,
- du 1<sup>er</sup> mars 2021 au 30 septembre 2021 dans les établissements accueillant des personnes en situation de handicap
- et du 1<sup>er</sup> juillet 2021 au 30 septembre 2021 dans les établissements de restauration. Les restaurateurs employant des salariés en insertion mis à disposition par des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ont également été concernés par cette aide exceptionnelle.

Cette mesure n'a pas fait l'objet d'un suivi spécifique par le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion : son montant n'est donc pas connu.

**5. Les mesures en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés : un retour lent vers les niveaux atteints en 2019**

L'année 2021 était la troisième année de mise en œuvre de la réforme du financement des entreprises adaptées, qui est désormais intégralement fondé sur des aides au poste dont le montant est modulé selon l'âge du travailleur handicapé.

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

Les crédits ouverts en LFI 2021 s'établissaient à 430 M€ en AE et en CP (dont la presque totalité est consacrée aux aides au postes), en hausse de 23 M€ (+ 6 %) par rapport aux crédits ouverts en 2020. En outre, ce poste a bénéficié pour la deuxième année d'un fonds de concours de l'Agefiph de 50 M€, auparavant versé directement à l'ASP<sup>32</sup>.

Le début d'année 2021 s'est inscrit dans la continuité de la fin d'année précédente, marquée par les effets de la crise sanitaire et ses impacts sur l'activité économique, avec moins de 24 000 ETP mensuels.

<sup>32</sup> En 2020, le versement avait été incomplet, une première tranche de 25 M€ avait encore été versée à l'ASP.

Une reprise progressive de l'activité a pu être mesurée au printemps aux alentours de 25 000 ETP mensuels (tous contrats confondus), encore en-deçà des résultats 2019 (plus de 25 000 ETP) et n'en présentant pas la même régularité, avec une baisse des contrats à l'automne 2021.

L'année est marquée également par le recours à l'activité partielle, notamment lors des confinements du premier semestre, dans des proportions cependant bien moindres (44 % des entreprises adaptées contre 82 % en 2020). Pour mémoire, dans la mesure où les aides au poste ne sont dues que pour les heures effectivement travaillées et ne sont pas cumulables avec les montants touchés par ailleurs au titre de l'activité partielle, les montants d'aide au poste versés aux entreprises adaptées devaient être un peu réduits en 2021 (à hauteur de 10,9 M€, y compris au titre de l'activité partielle de longue durée).

Après une annulation de crédits de 30 M€ en LFR 2, l'exécution s'est établie à 415 M€, 35 M€ de CP restant disponibles. Toutefois, à fin décembre, l'ASP dispose en pratique de 58 M€ d'aides au poste non distribuées. Sur la période connue à date (jusqu'à octobre 2021), le montant versé aux structures au titre de l'aide au poste 2021 (hors expérimentation) s'élève à 299,2 M€, soit 71 % de l'enveloppe notifiée (351,2 M€) contre les 83 % attendus.

Les dispositifs expérimentaux connaissent des sous-exécutions très inégales :

- les mises à disposition demeurent stables au regard de 2020 à 34 aides attribuées, soit 5 % de l'enveloppe disponible ;
- les CDD Tremplin sur 2021 ont augmenté de plus de 50 % par rapport à 2020 et 26 M€ ont été conventionnés, soit 88 % de l'enveloppe disponible, mais les montants effectivement versés sont bien plus limités (10 M€ à ce titre figurent encore dans les comptes de l'ASP) ;
- l'expérimentation d'entreprises adaptées de travail temporaire (EATT) ne trouve pas non plus son public, finançant 84 ETP en moyenne mensuelle, très en-deçà de la cible des 900 ETP annoncés ; si 34 % des crédits disponibles ont été conventionnés, seuls 8 % avaient été effectivement versés à fin octobre 2021.

L'enveloppe totale du fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées (Fatea) 2021, initialement de 12,7 M€, a été relevée à 20,8 M€ à la fin de l'année 2021. L'instruction des dossiers de l'appel à projets annuel ayant été finalisée fin décembre 2021, le bilan n'est pas connu.

## 6. Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes

L'année 2021 est marquée par un accroissement des mesures en faveur des jeunes, en montant (+ 318 M€ en comparant les LFI 2020 et 2021 et + 397 M€ en comparant les exécutions) et en nombre de dispositifs. La LFI prévoyait 1 149 M€ pour l'ensemble des dispositifs, hors plan de relance (transferts de 204 M€ supplémentaires), reports (30 M€) et fonds de concours (43 M€)<sup>33</sup>. 1 044 M€ ont été exécutés, hors plan de relance (211 M€ pour le plan de relance, en légère sur-exécution). Du fait des annulations de crédits en LFR2 (193 M€), l'écart aux crédits disponibles est négatif (- 25 M€).

Les mesures jeunes ont la particularité d'être financées par deux actions du programme : l'action n° 2 et l'action n° 3 du PIC. Elles ont aussi la particularité de mêler des financements d'intervention et de fonctionnement, du fait de la globalisation du financement de l'accompagnement de la Garantie jeunes et du financement socle des missions locales, dont le montant est prévu dans la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO).

Le PLF 2021 prévoyait le financement de 100 000 entrées en Garantie jeunes (comme en 2020) complété – dans le cadre du plan de relance (sur le programme 364) – de 50 000 places supplémentaires, afin de faire face aux effets négatifs de la crise sur l'emploi des jeunes peu qualifiés<sup>34</sup>. Le PLF prévoyait 581,40 M€ (AE=CP) pour l'allocation et l'accompagnement en Garantie jeunes, dans le cadre PIC, ainsi que 142 M€ dans le programme 364. À la suite de l'annonce, le 26 novembre 2020, du renforcement du plan #1jeune1solution, les objectifs de la Garantie jeunes ont été portés à 200 000 places en 2021. On notera que l'amendement du Gouvernement introduit en première lecture évoque le doublement des objectifs au titre du plan #1jeune1solution, alors même que les crédits ont été portés par le programme 102, hors plan de relance (pour un montant de 79 M€ en AE=CP).

En 2021, le nombre d'entrées en Garantie jeunes a atteint 170 750 entrées au 31 décembre 2021, soit une hausse significative de 71 % par rapport au volume socle, bien que l'objectif de 200 000 n'ait pu être atteint. En terme qualitatif, la part des jeunes non qualifiés a un peu baissé (69,8 % vs 72,5 % en 2020), mais plus d'un tiers des jeunes sont issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou en zone de revitalisation rurale.

---

<sup>33</sup> Il correspond à un cofinancement par le Fonds social européen (FSE) au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) de l'allocation Garantie jeunes.

<sup>34</sup> Faisant ainsi jouer à la Garantie jeunes un rôle de solvabilisation des jeunes concernés qui n'est pas son but premier, le dispositif visant plutôt à remobiliser, par un accompagnement intensif, les jeunes vers l'emploi et/ou la formation.

L'exécution s'élève à 669 M€ pour les volets allocation (dans et hors PIC) et l'accompagnement, sans tenir compte du financement aux missions locales, dont 83 M€ au titre du plan de relance. Hors relance, les lignes correspondantes sont en sous-exécution de 34 M€, soit de 6 %.

Le nombre d'entrées en Pacea a atteint 442 713 jeunes (dont 241 501 auraient bénéficié de l'allocation au moins une fois dans l'année). Le montant des allocations Pacea s'est élevé à 115 M€ en 2021, dépassant de 48 M€ l'exécution 2020 et de 33 M€ le montant fixé en LFI. Ce dépassement peut être ramené à 14 M€ en neutralisant les flux au titre de la relance.

Plusieurs facteurs expliquent cette hausse :

- dans le cadre de la crise sanitaire, une appétence pour le Pacea, notamment du fait des modalités de gestion plus simples de ce dispositif (notamment au regard de la Garantie jeunes), ce qui permettait de venir en aide financièrement de manière ponctuelle et aisée, à davantage de jeunes ;
- un objectif de hausse de 80 000 jeunes à accompagner, inscrit dans le PLF, en regard des crédits relance (les crédits effectivement transférés d'un montant de 16 M€ correspondant à un peu moins de 60 000 jeunes) ;
- de manière secondaire, l'amplification des solutions d'accompagnement de tous les jeunes notamment par la levée de certains freins périphériques (mobilité, santé, etc.), en cohérence avec la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (+ 17 M€ en AE/CP sur le programme 102), ainsi qu'une évolution du périmètre de l'allocation<sup>35</sup>.

Le programme 102 finance également de nouvelles allocations non pérennes dans le cadre du plan #1jeune1solution, introduites par l'amendement présenté ci-dessus, à destination des jeunes engagés dans les dispositifs d'accompagnement intensif de Pôle emploi (AIJ) et de l'Apec (Objectif 1<sup>er</sup> emploi)<sup>36</sup> et des jeunes diplômés, anciens boursiers en recherche d'emploi qui sont confrontés à un manque de ressources financières pénalisant pour leur recherche.

L'exécution de l'AIJ a été difficile à piloter. La LFI prévoyait un volume de 240 000 jeunes pour un montant de 71 M€ : ce sont près de

---

<sup>35</sup> Plafonnée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 à six fois le montant mensuel de l'allocation, mais désormais ouverte aux jeunes ayant perçu des revenus dans la limite mensuelle de 300 €.

<sup>36</sup> 47 500 jeunes devaient en bénéficier pour un financement en LFI de 2,2 M€, abondé de 0,3 M€ en LFR2 et exécuté à 2,5 M€.

60 000 jeunes accompagnés qui ont perçu une allocation, pour un montant exécuté de 26,6 M€ (avec un coût unitaire plus élevé qu'initialement budgété). Plusieurs facteurs expliquent ce volume beaucoup plus limité : le déficit de visibilité de cette aide nouvelle, le délai pour l'appropriation du dispositif par les équipes de Pôle emploi, la saisonnalité des mesures jeunes (centrées sur la rentrée), le public de Pôle emploi dont les jeunes perçoivent une allocation de retour à l'emploi excluant le recours à une allocation ponctuelle. Anticipant une sous-exécution importante, près de 55 M€ ont été annulés en LFR 2, tandis qu'à compter de septembre, le rythme de prescription a plus que doublé, entraînant finalement une surconsommation au regard des crédits disponibles (de 9 M€).

Concernant l'aide aux jeunes diplômés anciens boursiers, un montant de 50 M€ était prévu en LFI 2021 (pour 50 000 jeunes bénéficiant d'une aide de 1 000 € par an en moyenne). L'exécution 2021 s'élève à 15 M€, correspondant au versement d'avances initiales basées sur la budgétisation prévisionnelle. L'exécution réelle s'est établie à 9,5 M€, correspondant au versement de près de 9 550 aides.

Enfin, l'enveloppe de financement des missions locales (fonctionnement) s'est élevée à 351 M€ (dont 100 M€ au titre de la relance, transférés du programme 364). L'exécution 2021 est de 345 M€, une sous-consommation de 15 M€ hors relance étant compensée par une sur-exécution de l'enveloppe relance de 9 M€.

**Tableau n° 7 : Évolution des financements de l'État alloués aux missions locales entre 2016 et 2021**

En CP (M€)	2017	2018	2019	2020	2021	
	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	LFI	réalisé
<b>Crédits alloués aux missions locales</b>	<b>323,3</b>	<b>322,8</b>	<b>396,4</b>	<b>344,1</b>	<b>511,8</b>	<b>500,3</b>
Subvention de fonctionnement	208,3	199,4	198,4	189,9	351,8	345,2
Associations régionales (animation du réseau)	5,0	5,3	4,7	5,0	0,0	4,7
Crédits spécifiques pour l'accompagnement	110,0	118,1	193,4	149,2	160,0	150,3
<i>Garantie jeunes</i>	<i>100,4</i>	<i>118,1</i>	<i>193,4</i>	<i>149,2</i>	<i>160,0</i>	<i>150,3</i>
<i>Emplois d'avenir</i>	<i>9,6</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<b>Autres financements mobilisables par les missions locales</b>	<b>1 189,9</b>	<b>812,0</b>	<b>593,6</b>	<b>493,5</b>	<b>664,4</b>	<b>639,1</b>
Allocations versées aux jeunes	271,8	361,9	425,1	473,3	659,4	634,5
<i>Garantie jeunes*</i>	<i>251,5</i>	<i>345,9</i>	<i>384,8</i>	<i>406,2</i>	<i>555,4</i>	<i>519,1</i>
<i>PACEA (ex-CIVIS)</i>	<i>20,3</i>	<i>16,0</i>	<i>40,4</i>	<i>67,1</i>	<i>104,0</i>	<i>115,3</i>
Emplois d'avenir (aide versée à l'entreprise)	912,0	445,1	163,3	15,5	0,0	0,0
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)	1,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Actions de parrainage	4,8	4,6	5,2	4,7	5,0	4,6
<b>TOTAL</b>	<b>1 513,2</b>	<b>1 134,8</b>	<b>990,0</b>	<b>837,6</b>	<b>1 176,2</b>	<b>1 139,5</b>

Source : DGEFP

Sur l'ensemble des dispositifs du programme 102 gérés par l'ASP, la trésorerie de l'opérateur au 31 décembre 2021 reste élevée à 410 M€ (environ 6,5 % des crédits de paiement du programme 102 consommés en 2021), mais en nette amélioration par rapport au niveau de 2020 (704 M€). Ceci s'explique notamment par le transfert au programme 364 de la gestion des aides exceptionnelles aux contrats de professionnalisation (introduite par LFR en 2020). Les lignes des fonds de soutien (FDI et Fatea) demeurent très élevées.

**Tableau n° 8 : Trésorerie de l'ASP au 31 décembre 2021 sur les dispositifs financés par le programme 102**

<b>Dispositifs</b>	<b>Trésorerie</b>
<b>Total des aides du programme 102 dont :</b>	<b>410,6</b>
<i>Prime inflation</i>	27,0
<i>CUI-CAE / PEC</i>	55,2
<i>CUI-CIE</i>	-5,9
<i>Emplois d'avenir</i>	102,8
<i>Aide exceptionnelle au contrat de professionnalisation</i>	2,5
<i>FATEA</i>	72,6
<i>EA pro inclusive, mise à disposition, travail temporaire</i>	0,9
<i>EA CDD tremplin</i>	10,3
<i>EA aides aux postes</i>	57,9
<i>Chantiers d'insertion</i>	-39,4
<i>Associations intermédiaires</i>	3,5
<i>Entreprises d'insertion</i>	23,9
<i>Entreprises de travail temporaire d'insertion</i>	6,2
<i>Entreprises d'insertion par le travail indépendant</i>	0,7
<i>Fonds de développement de l'insertion</i>	82,7
<i>Pacea (droit commun)</i>	-8,9
<i>Pacea Garantie jeunes</i>	18,3

Source : DGEFP

## **B. Les autres dépenses**

Les dépenses de fonctionnement sur le programme 102 s'établissent en 2021 à 1 264 M€ (CP) dont 1 129,2 M€ pour la subvention pour charges de service public (SCSP) de Pôle emploi, 61,2 M€ pour la SCSP de l'Épide,

73,8 M€ de frais de gestion pour l'ASP et 4,7 M€ de dépenses en faveur des maisons de l'emploi.

Les dépenses d'opérations financières (dotations en fonds propres) exécutées en 2021 s'élèvent à 3,6 M€ en CP au titre de subventions d'investissement versées à l'ASP (3 M€) et à l'Épide (0,6 M€).

### C. Les indicateurs du programme 102

La maquette de performance du programme 102 présente quelques évolutions concernant les indicateurs suivants :

- taux de satisfaction des usagers et des entreprises vis-à-vis des services de Pôle emploi : comme annoncé en 2020, l'indicateur suivi est désormais celui de la qualité des services offerts par Pôle emploi aux entreprises et non plus de la satisfaction à l'égard de la dernière opération de recrutement ;
- taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un contrat aidé (PEC) : après avoir été décliné par la situation au regard du handicap, l'indicateur l'est par sexe (homme/femme) ; il s'agit d'un progrès important, dans la mesure où ces taux sont significativement plus élevés pour les femmes que pour les hommes ;
- suppression du taux de retour à l'emploi des travailleurs handicapés, qui réalisait la synthèse des indicateurs propres aux publics de Pôle emploi et Cap emploi, au profit du maintien de ces deux indicateurs là : les modalités de collecte comme le périmètre des personnes concernées sont différents entre les deux, donc les données ne sont pas comparables.

Enfin, trois points sont à souligner :

- concernant le nombre de retours à l'emploi<sup>37</sup> : ce indicateur n'est pas complété ni en prévision 2021, ni en cible 2023, étant élaboré en année *n* ;
- concernant le taux de retour à l'emploi durable (tous publics) : les indicateurs ne sont pas complétés, comme en 2020. La convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2019-2022 prévoit la construction d'un nouvel indicateur du nombre de retours à l'emploi durable, sur la base des informations nouvellement rendues disponibles par la mise en place de la déclaration sociale nominative. Cet indicateur sera mis en production en 2022 ;

---

<sup>37</sup> Pour mémoire, les cibles de cet indicateur sont exprimées à conjoncture économique constante pour capter l'action réelle de Pôle emploi.

- concernant le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises à l'égard du suivi et des services : ils sont fixés au même niveau qu'en 2020, légèrement au-dessus de ceux de 2019.

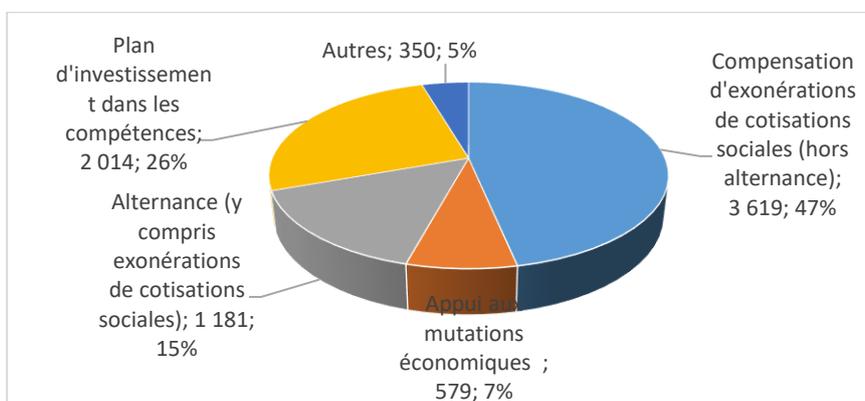
**Recommandation n° 4. (DGEFP, DB, Pôle emploi)  
Définir les cibles des indicateurs du programme 102  
relatifs au retour à l'emploi. (recommandation  
maintenue)**

## II. Programme 103

### A. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sur le programme 103 s'élèvent en 2021 à 10 137 M€ en AE et 7 743 M€ en CP (contre 5 233 M€ en AE et 7 157 M€ en CP en 2020), soit 76 % des crédits exécutés au titre du programme (contre 93 % en 2020).

**Graphique n° 10 : Dispositifs d'intervention du programme 103 en 2021 (en CP exécutés)**



Source : Cour des comptes d'après données Chorus

La majeure partie des crédits (47 % contre 51 % en 2020) concerne les compensations des exonérations de cotisations sociales (hors apprentissage). Les deux autres dispositifs principaux sont le PIC (26 % des crédits consommés contre 19 % en 2020) et les différentes aides en faveur de l'alternance (15 % des crédits consommés contre 22 % en 2020).

## 1. 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 2021 un coût budgétaire de 3,6 Md€, stable par rapport à 2020. Le coût budgétaire de chacun des dispositifs de compensation est en hausse à la seule exception du dispositif Acre<sup>38</sup> (- 208 M€ à 554 M€) : les mesures d'économie introduites en LFI 2020 ont connu leur plein effet en 2021, même si le dynamisme de la création d'entreprises, « *contre intuitif au regard de l'impact de la crise sanitaire* » selon les termes du CBCM, a conduit à une sur-exécution de 41 % par rapport aux crédits votés en LFI sur cette ligne.

Concernant l'exonération Acre, après avoir baissé en exécution finale en 2020 à cause de la crise économique (- 9,6 %), la LFI 2021 prévoyait bien une nouvelle baisse, pour les affiliés au régime général (- 26,8 %) en raison de la poursuite de la baisse de l'assiette (- 21,9 % en 2021 après - 25,8 % en 2020), mais en avait exagéré l'ampleur, illustrant la difficulté, rappelée dans les précédentes NEB, à fiabiliser les prévisions.

La sous-exécution sur les autres lignes, comprise entre 4 % et 6 % a permis que les crédits exécutés se situent au niveau des crédits votés en LFI, contrairement à 2019 (sur-exécution) et 2020 (sous-exécution).

---

<sup>38</sup> L'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise (Acre) consiste en une exonération partielle de charges sociales pendant la première année d'activité (totale sur les revenus jusqu'à 30 852 € et dégressive lorsque les revenus sont compris entre 30 852 € et 41 136 €) ; elle peut donner droit à un accompagnement (dispositif du nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise – Nacre) dans le cadre d'une aide au montage, à la structuration financière et au démarrage de votre activité.

**Tableau n° 9 : Écart entre prévision et exécution des crédits  
compensant des exonération de cotisations sociales – hors alternance  
(CP, en M€)**

Dispositif	2020				2021			
	LFI	Exéc.	Écart	en %	LFI	Exéc.	Écart	en %
<i>Exonération aide à domicile</i>	1 949	1 821	- 128	- 7 %	2 079	1 959	- 120	- 6 %
<i>Exonération Tepas</i>	560	538	- 22	- 4 %	617	592	- 25	- 4 %
<i>Exonération Acre</i>	794	762	- 32	- 4 %	393	554	161	+ 41%
<i>Déduction forfaitaire services à la personne</i>	406	390	- 16	- 4 %	410	393	- 17	- 4 %
<i>Exonérations territoriales</i>	119	114	- 5	- 4 %	126	121	- 5	- 4 %
<b>Total</b>	<b>3 828</b>	<b>3 625</b>	<b>- 203</b>	<b>- 5 %</b>	<b>3 625</b>	<b>3 619</b>	<b>- 6</b>	<b>0 %</b>

Source : Chorus

**Recommandation n° 5. (DGEFP, Acoess, DSS, DB)  
Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs  
d'exonération de cotisations sociales. (recommandation  
maintenue)**

## 2. L'alternance

En 2020, le périmètre budgétaire des dépenses en faveur de l'alternance a évolué en cours d'année avec la création en LFR 3 en substitution – pour la première année de contrat – de l'aide unique à l'apprentissage d'une aide exceptionnelle à l'apprentissage (500 M€ en AE et 300 M€ en CP) étendue en LFR 4 (1 480 M€ en AE et 330 M€ en CP) pour tenir compte de l'extension de l'attribution de la prime exceptionnelle aux apprentis de niveau master (initialement jusqu'au niveau licence seulement).

Au total, les dépenses budgétaires en faveur de l'alternance se sont élevées à 1 562 M€ en AE et 1 181 M€ en CP contre 1 239 M€ en AE et 1 602 M€ en CP en 2020. Ce recul est lié à la prise en charge de l'aide exceptionnelle à l'alternance par le programme 364.

## 3. Emplois francs

Les crédits consommés au titre des emplois francs se sont élevés à 293 M€ en AE (210 M€ en 2020) et 118 M€ en CP (68 M€ en 2020).

Introduit par l'article 175 de la loi de finances pour 2018 sous la forme d'une expérimentation courant du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 décembre

2019 sur 194 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), le dispositif consiste à verser une prime à toute entreprise ou association, quel que soit l'endroit où elle est située sur le territoire national, embauchant en contrat à durée indéterminée (aide de 5 000 € par an sur trois ans maximum) ou en contrat déterminée de plus de six mois (aide de 2 500 € par an sur deux ans maximum) un demandeur d'emploi résidant dans l'un des QPV couverts par l'expérimentation.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le dispositif des emplois francs, initialement déployé dans un cadre expérimental entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 décembre 2019, a été généralisé à l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'année 2021 a été marquée par un démarrage dynamique de l'aide lors du premier semestre 2021, en cohérence avec la montée en charge observée en 2020 (malgré des ralentissements dus aux périodes de confinement). Un ralentissement des entrées en emplois francs a toutefois été constaté sur le second semestre 2021. Des travaux d'analyse doivent être menés par la DGEFP pour préciser les sous-jacents de cette évolution.

L'objectif initialement fixé de 29 200 entrées en emplois francs devrait donc être légèrement plus élevé que les entrées réalisées, puisque 27 088 demandes ont été acceptées sur la base des données figurant dans le RAP 2021. Il est à noter que le nombre total définitif d'entrées en 2021 devrait cependant être plus important, et se situer autour de 28 700 entrées, étant donné que les entreprises disposent d'un délai de 3 mois pour effectuer leur demande d'aide. Certaines demandes au titre de 2021 seront en effet transmises en 2022.

Dans le cadre du plan de relance, afin de favoriser le recrutement de jeunes issus des QPV, le gouvernement a décidé de renforcer le dispositif emplois francs *via* le déploiement des emplois francs +, avec un montant de prime supérieur la première année du contrat correspondant à un cumul partiel avec l'aide à l'embauche des jeunes (AEJ). Ainsi, entre le 15 octobre 2020 et le 31 mai 2021, le montant alloué à un emploi franc a été porté à 5 500 € la première année pour un CDD d'un an au lieu de 2 500 € et le montant alloué pour un CDI a été de 7 000 € la première année – et de 5 000 € pour les deux années suivantes – pour un CDI au lieu de 5 000 €. Le surcoût de ces emplois francs + n'a pas eu d'impact budgétaire en 2020 du fait des modalités de facturation : le premier versement de l'aide a lieu six mois après signature du contrat.

5 016 demandes ont été acceptées sur la période 2020-2021, et le taux de jeunes de moins de 26 ans dans les embauches en emplois francs s'est maintenu. La bonification emplois francs + – financée par un transfert

du programme 364<sup>39</sup> – semble donc avoir atteint son objectif de maintenir un avantage spécifique pour les embauches de jeunes résidant en QPV.

### **B. Les autres dépenses**

Les dépenses de fonctionnement (hors subventions pour charges de service public versées aux opérateurs) exécutées en 2021 sur le programme 103 s'élèvent à 2 270 M€ en AE et 2 312 M€ en CP (643 M€ en AE et 505 M€ en CP en 2020). Elles correspondent principalement aux subventions exceptionnelles versées à France compétences (2 000 M€ en AE et en CP) et à l'Afpa (104 M€ en AE et en CP) pour pallier les difficultés de trésorerie auxquelles ces deux opérateurs sont confrontés.

### **C. Les indicateurs du programme 103**

Le nombre d'indicateurs de performance sur le programme 103 (hors PIC) est resté stable entre le PAP 2020 et le PAP 2021.

L'indicateur « *Taux de satisfaction des entreprises bénéficiaires d'actions mises en œuvre dans le cadre d'un accord ADEC* » a été remplacé par un indicateur portant sur le nombre d'accords d'engagements pour le développement de l'emploi et des compétences (Edec) en cours.

## **III. Programme 111**

En 2021, les crédits les crédits de paiement exécutés du programme 111 se répartissent entre des dépenses d'intervention (53 %) et des dépenses de fonctionnement (47 %).

### **A. Les dépenses d'intervention**

Les dépenses d'intervention (titre 6) sur le programme 111 s'établissent à 113,3 M€ en AE (un montant multiplié par quatre par rapport à 2020, gonflé par les engagements du fonds paritaire national) et 44,1 M€ en CP (en baisse de 12 % par rapport à 2020).

Elles concernent principalement :

- Le soutien au paritarisme et à la formation syndicale (98,1 M€ en AE, 32,7 M€ en CP), qui correspondent pour les AE à l'ensemble des

---

<sup>39</sup> Le montant exécuté sur le P103 est d'ailleurs supérieur à la trajectoire initiale du plan de relance (10,3 M€ en AE et 5,1 M€ en CP, au lieu de, respectivement, de 8,1 M€ et 3,7 M€).

engagements de la contribution de l'État au Fonds paritaire national prévue dans une convention triennale, 2021 en étant la première année, et, pour les CP, à la première tranche de paiement ;

- La formation des conseillers prud'homaux (8,1 M€ en AE, 3,9 M€ en CP), en sous-exécution significative pour les motifs indiqués en partie 1, le contexte sanitaire ayant limité la mise en œuvre des formations, passées en distanciel, pour une action à la mise en œuvre structurellement lente ;
- La recherche et les études (3,7 M€ en AE, 3,5 M€ en CP, stables par rapport 2020, en sur-exécution sur 2021, notamment s'agissant des AE) ;
- Le fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT), géré par l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail (Anact) qui finance des projets dans ce domaine à l'initiative des employeurs (1,8 M€ en AE et CP, stable par rapport à 2020, en sous-exécution par rapport à la LFI, la réserve de précaution n'étant pas été levée) ;
- Le soutien aux acteurs du dialogue social (1,1 M€ en AE, 1,1 M€ en CP) ;
- Le dispositif du conseiller du salarié et les subventions aux groupements et associations (0,7 M€ en AE et CP) en sous-exécution de près de la moitié des crédits programmés, là aussi, sous l'effet de la crise sanitaire, limitant les contentieux des prud'hommes.

## B. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement exécutées en 2021 sur le programme 111 s'établissent à 37,0 M€ en AE et 39,7 M€ en CP, en hausse de 7 M€ par rapport à 2020.

Elles sont principalement constituées des subventions pour charges de service public des opérateurs (9,7 M€ pour l'Anact et 8,2 M€ pour l'Ansès en AE et en CP, ainsi que 1,5 M€ à l'Arpe en amorçage pour sa première année de fonctionnement<sup>40</sup>), des dépenses relatives au développement et à la maintenance des systèmes d'information des élections syndicales et patronales (11,1 M€ en AE et 16,5 M€ en CP) et des dépenses relatives au paritarisme et à la formation syndicale (4,6 M€ en AE et 1,8 M€ en CP destinés aux douze organismes agréés par le ministère

---

<sup>40</sup> L'Arpe a vocation à être financée par une taxe affectée prélevée sur les plateformes d'emploi. La première collecte aura lieu en 2022. Dans l'attente du recouvrement, elle a perçu une SCSP financée à parts égales par la direction générale du travail (0,75 M€ redéployés du programme 111) et la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (par transfert du programme 262).

du travail pour assurer la formation économique, sociale et syndicale des salariés), au soutien aux acteurs du dialogue social (1,8 M€ en AE, 2,2 M€ en CP), à la formation des conseillers prudhommaux et à la recherche et aux études.

### C. Les indicateurs du programme 111

Le schéma de performance du programme 111 a été profondément modifié pour le projet de loi de finances 2019 afin de prendre en compte les priorités gouvernementales en matière d'orientation de l'activité de contrôle des services d'inspection du travail, notamment sur la lutte contre le travail illégal et les fraudes au détachement. Il a été intégralement reconduit pour le projet de loi de finances 2020 et pour le projet de loi de finances 2021, afin de stabiliser la maquette de performance et d'en mesurer la pertinence sur la durée. La seule évolution est celle de l'intitulé de l'indicateur 3.1 qui précise désormais le périmètre d'évaluation (l'enquête « dialogue social » de la Dares).

La Cour avait relevé dans la note d'exécution budgétaire 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 l'inspection du travail : les crédits de rémunération (titre 2), d'action sociale et de formation de l'inspection du travail sont portés par le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission *Travail et emploi*, tandis que ses crédits de fonctionnement (hors titre 2) sont portés par le programme 354 - *Administration territoriale de l'État* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Une action 04 « Lutte contre le travail illégal », qui ne porte pas de crédits, sous-tend l'action de l'inspection du travail au sein du programme 111.

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 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 recul par rapport à 2020 (70 %), alors qu'un nouveau plan a été finalisé fin 2021. Cette évolution est conjoncturelle, les priorités de l'opérateur ayant été rééquilibrées pour lui permettre de conduire des actions spécifiques favorisant la reprise du travail dans les PME en sortie de crise sanitaire.

## IV. Programme 155

87 % des crédits du programme 155 correspondent aux dépenses de personnel, qui représentent 3 % des crédits de la mission *Travail et emploi*.

### A. Les dépenses de personnel

La mission *Travail et emploi* a respecté le plafond d'emplois défini en LFR (8 201 ETPT + 49 ETPT transférés) avec 8 215 ETPT exécutés. L'effort de maîtrise des effectifs de l'État s'est poursuivi, avec une nouvelle diminution du plafond d'emplois à hauteur de 795 ETPT en LFI et de 482 ETPT en LFR.

**Tableau n° 10 : Plafond et schéma d'emplois de 2017 à 2021**

<i>En ETPT</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2020
<i>Plafond d'emplois (LFI)</i>	9 523	9 251	8 852	8 599	7 804	- 795
<i>Transferts de gestion</i>	12	12	13	9	49	40
<i>Plafond d'emplois (LFR)</i>	9 523	9 091	8 852	8 683	8 201	- 482
<i>Exécution du plafond d'emplois</i>	9 233	8 977	8 769	8 643	8 215	- 428
<i>Écart entre plafond et exécution</i>	- 302	- 126	- 96	- 49	- 35	

Source : DFAS

<i>En ETPT</i>	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021
<i>Sorties totales</i>	822	819	840	905	913	919
<i>dont sorties pour retraite</i>	399	441	469	475	558	466
<i>Entrées</i>	559	595	655	630	692	669
<i>Variation des ETP (entrées moins sorties totales)</i>	- 263	- 224	- 185	- 275	- 221	- 250

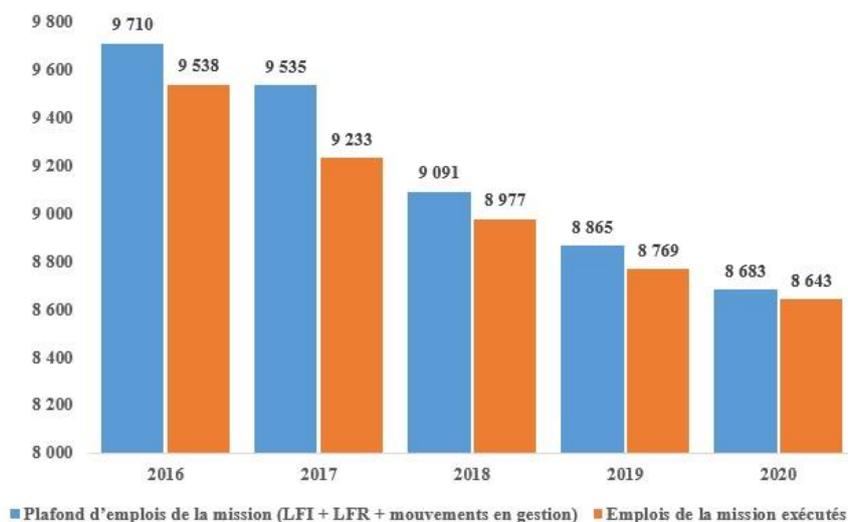
Source : DFAS

La LFI 2021 prévoyait une diminution du plafond d'emplois de 795 ETPT par rapport à la LFI 2020 qui prenait déjà en compte une réduction de 253 ETPT. Cette baisse résultait de plusieurs facteurs :

- la poursuite de l'effort de maîtrise des effectifs de l'État sur le quinquennat qui se traduit par une réduction de 210 ETPT se décomposant en 72 ETPT correspondant à l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2020 sur 2021 et en 138 ETPT découlant du schéma d'emplois 2021 sur 2021 ;

- le solde des transferts d'emplois de - 585 ETPT, dont 8 ETPT entrants.

**Graphique n° 11 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT)**



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

## B. Autres dépenses de fonctionnement

Sur le périmètre budgétaire du programme 155 (hors titre 2), aucune mesure de périmètre et de transfert n'est intervenue entre la LFI 2020 et la LFI 2021.

L'écart entre la LFI 2020 et la LFI 2021 (+ 1 M€ en CP) correspond aux éléments suivants :

- le débasage de la mesure nouvelle obtenue en 2020 (- 0,91 M€ en CP), au titre de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) ;
- une mesure nouvelle (+ 1,41 M€ en CP) obtenue au titre de la mise en œuvre décalée à 2021 de la réforme de l'OTE;
- une mesure nouvelle (+ 0,5 M€ en CP) obtenue au titre du développement des applicatifs numériques.

Outre la contribution de 15,4 M€ du fonds de concours (dont 14,5 M€ en provenance du Fonds social européen), le programme 155 a bénéficié de reports de 2,3 M€ en AE et de 10,4 M€ en CP liés à divers crédits de fonds de concours et à des crédits non consommés en 2020.

En 2021, les crédits hors titre 2 du programme 155 ont été abondés par plusieurs virements entrants intervenus à partir d'autres programmes de la mission *Travail et emploi* pour 12,7 M€ en AE et 7,1 M€ en CP :

- un virement d'un montant de 5,6 M€ en AE au titre du financement des actions d'évaluation, de communication et de développement informatique dans le cadre du PIC ;
- un virement d'un montant de 3 M€ en AE et CP au titre du financement des actions de communication du Plan de relance ;
- un virement d'un montant de 3,4 M€ en AE et CP au titre du financement des systèmes d'information métier de la DGEFP ;
- un virement d'un montant de 0,7 M€ en AE et CP au titre du financement des actions de communication et de développement information pour la mise en œuvre de l'obligation de formation.

Le programme 155 a également fait l'objet des mesures de transfert en gestion suivantes, à partir ou vers des programmes rattachés à d'autres missions :

- un transfert entrant depuis le programme 181 *Prévention des risques* (mission *Écologie, développement et mobilité durables*) d'un montant de 0,1 M€ en AE et CP, à destination de l'opérateur Intefp, au titre du financement de la formation des inspecteurs du travail dans les carrières ;
- un transfert sortant vers le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* (mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*) d'un montant de 0,4 M€ en AE et CP pour le financement du vote électronique des élections professionnelles 2022 d'administration centrale, en raison de la mutualisation sur le programme 124 ;
- un transfert sortant vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (mission *Administration générale et territoriale de l'État*) d'un montant de 0,5 M€ en AE et CP au titre du financement de l'action sociale des agents du ministère du travail transférés dans les secrétariats généraux communs (SGC), dans le cadre de la mise en place de la nouvelle organisation territoriale de l'État.

Les dépenses de fonctionnement exécutées sur le programme 155 se sont élevées à 95 M€ en AE et 86 M€ en CP (contre 82 M€ en AE et 74 M€ en CP en 2020).

## **Chapitre III.**

### **Moyens consacrés par l'état aux politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage**

#### **I. Financement des politiques publiques portées par la mission *Travail et emploi***

Les schémas présentés en annexe visent à décrire les sources et les modalités de financement des politiques publiques portées par la mission *Travail et emploi* pour l'année 2021. Mis à jour chaque année, ils ont vocation à identifier les évolutions principales.

##### **A. 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 (*cf.* schéma en annexe n° 3):

- 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) ;
- la Sécurité sociale (allègements de charges sociales dont une partie seulement fait l'objet d'une compensation sur le budget de la mission *Travail et emploi*) ;
- les collectivités territoriales (cofinancement des missions locales par les régions, cofinancement de contrats aidés en faveur des bénéficiaires du RSA par les départements, etc.) ;
- l'Union européenne, à travers les aides du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et, surtout, les crédits du FSE et de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) ;
- le budget de l'État : les moyens sont principalement portés par la mission *Travail et emploi* et par les dépenses fiscales qui lui sont rattachées (évaluées à 9 783 M€ en 2021). En 2021, la mission a bénéficié d'un fonds de concours de 43 M€ de l'Union européenne pour le financement de la Garantie jeunes et d'un fonds de concours de 50 M€ de l'Agefiph pour le financement des entreprises adaptées. S'y ajoutent en 2021, les

crédits du programme 356 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* finançant l'activité partielle de crise (à hauteur des deux tiers), ainsi que l'aide aux permittents et une partie de ceux du programme 364 *Plan de relance*.

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

- des allocations versées aux demandeurs d'emploi : le régime général est financé par l'assurance chômage et le régime de solidarité est financé par les crédits budgétaires de l'État depuis la suppression du fonds de solidarité au 31 décembre 2017. Une prime exceptionnelle a été créée sur la période allant de novembre 2020 à août 2021 au profit des travailleurs qui alternaient emploi et chômage en 2019 (permittents et saisonniers) et qui n'ont pas retrouvé le même niveau d'activité en 2020 du fait de la crise sanitaire : elle a été financée en 2021 par le programme 356 ;
- du financement des organismes chargés de verser les allocations aux chômeurs (Pôle emploi) et de les accompagner vers l'emploi (notamment Pôle emploi, missions locales, Épide, Écoles de la deuxième chance) :
  - 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<sup>er</sup> janvier 2020 ;
  - 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 ; les moyens affectés au financement des allocations versées par l'agence de services et de paiement aux jeunes ont également augmenté. L'objectif, réaffirmé dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, était d'atteindre 100 000 entrées en Garantie jeunes, objectif porté à 200 000 jeunes en 2020. Depuis 2019, les moyens alloués par l'État pour le fonctionnement et l'accompagnement de la Garantie jeunes sont globalisés. Ces moyens sont financés par les crédits budgétaires du programme d'investissement dans les compétences (PIC) et par des crédits européens de l'initiative pour l'emploi des jeunes rattachés par voie de fonds de concours (uniquement pour le volet allocation de la Garantie jeunes). La Garantie jeunes a laissé sa place au contrat d'engagement jeune depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022 ;

- Les structures d'accompagnement bénéficient également de financements des collectivités territoriales pour leur fonctionnement ou au titre de projets spécifiques ;
- de plusieurs types d'allocation d'autonomie pour les jeunes : la Garantie jeunes (évoquée ci-avant) et l'allocation du parcours contractualisé d'accès à l'emploi et à l'autonomie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le financement de cette dernière est porté par les crédits budgétaires du PIC ;
- de dispositifs d'aide 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 éloignées de l'emploi pour l'IAE, travailleurs handicapés pour les entreprises adaptées). Ces structures sont cofinancées par les collectivités territoriales et les crédits européens. Le Gouvernement a annoncé un développement de ces secteurs, notamment dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. 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 + ;
- du financement de l'organisme d'études spécialisé dans le domaine de l'emploi (Céreq) ;
- de différentes exonérations de charges sociales compensées par des crédits budgétaires : particuliers employeurs et aide à domicile ; aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (Acre) ; zones à redynamiser ; exonérations de certaines structures d'insertion par l'activité économique ;
- de différentes exonérations (d'assiette ou de charges sociales) non compensées par des crédits budgétaires.

Concernant la politique de l'emploi, la crise sanitaire a conduit à la création du dispositif exceptionnel d'activité partielle pour soutenir les entreprises et les salariés face à la baisse d'activité due à la crise sanitaire. Cofinancé à deux tiers par l'État et à un tiers par l'Unédic, les dépenses se

sont élevées à 17,8 Md€ pour l'État et à 8,6 Md€ pour l'Unédic en 2020 et à 4,8 M€ et 2,4 M€ en 2021. Les dépenses d'activité partielle de longue durée ont représenté une dépense de 1,1 Md€, dont 0,7 Md€ pour le programme 364 en 2021.

## **B. Formation professionnelle**

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

Si la majorité des dépenses de formation professionnelle est prise en charge par les entreprises, soit directement via leurs plans de développement des compétences, soit de manière mutualisée à travers la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance dont le produit est reversé par France compétences à diverses institutions (dont les opérateurs de compétences et la Caisse des dépôts et consignations), l'État joue également un rôle grâce (*cf.* schéma en annexe n° 4):

- aux actions financées dans le cadre du PIC, lui-même cofinancé par France compétences à travers un fonds de concours de 1 632 M€ en 2021 :
  - les actions de formation conventionnées avec les régions ou Pôle emploi, dans le cadre des pactes régionaux pour l'investissement dans les compétences (PRIC) 2018-2022 ;
  - les appels à projets (soutien aux démarches prospectives compétences à destination des branches professionnelles, préparation opérationnelle à l'emploi collective, etc.) ;
- à une dépense fiscale : le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise ;
- à une aide exceptionnelle aux employeurs de salariés en contrat de professionnalisation (sur le modèle de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis), financée sur les crédits du plan de relance en 2021 ;
- aux crédits des conventions de formation et d'adaptation du Fonds national pour l'emploi (FNE-Formation) bénéficiant aux salariés à l'emploi fragilisé ou placés en activité partielle ou en activité partielle de longue durée. Il est prévu de mobiliser 1 Md€ pour la période 2020-2021 ;

- aux subventions pour charge de service public (SCSP) versées à l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) et à Centre Inffo ;
- aux subventions versées à des opérateurs nationaux, en cofinancement avec les collectivités territoriales le cas échéant (ex : Carif-Oref).

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 (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).

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

### C. Apprentissage

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a également modifié en profondeur les modalités de financement de l'alternance, avec un déploiement de la réforme sur trois années, entre 2019 et 2021.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la politique de l'apprentissage repose sur (*cf.* schéma en annexe n° 5) :

- 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<sup>er</sup> janvier 2019) ;
- deux allocations : l'aide unique pour les employeurs d'apprentis de moins de 250 salariés et l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis qui s'est substituée dans le cadre du plan de relance à l'aide unique pour la première année d'apprentissage ;
- 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. Ce financement est destiné à financer les frais de formation et des frais annexes relatifs à l'hébergement, à la restauration et à l'équipement. Il 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 des CFA, au titre du développement économique et de l'aménagement du territoire.

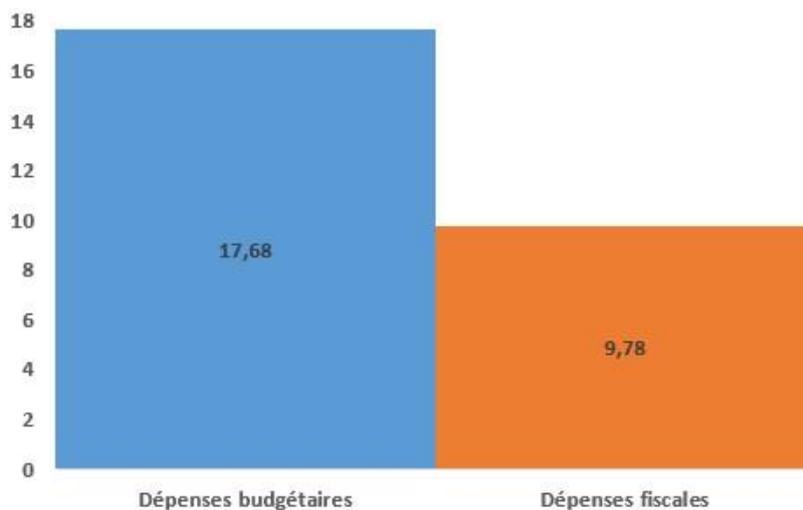
Ce schéma financier a évolué à la marge au 1<sup>er</sup> janvier 2022, avec le transfert de la collecte de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle et de l'alternance des Opco vers les Urssaf et la MSA.

## II. Les dépenses fiscales

Le nombre de dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi* est passé de 23 en 2020 à 20 en 2021. Les dépenses fiscales représentent un coût estimé à 9 783 M€ (9 721 M€ en 2020), soit 55 % des dépenses budgétaires (*cf.* annexe n° 6). Le coût estimé n'a quasiment pas évolué par rapport à 2020 (+ 0,6 %), la baisse de 258 M€ du coût de la principale exonération – le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile – étant compensée par la hausse des dépenses fiscales suivantes :

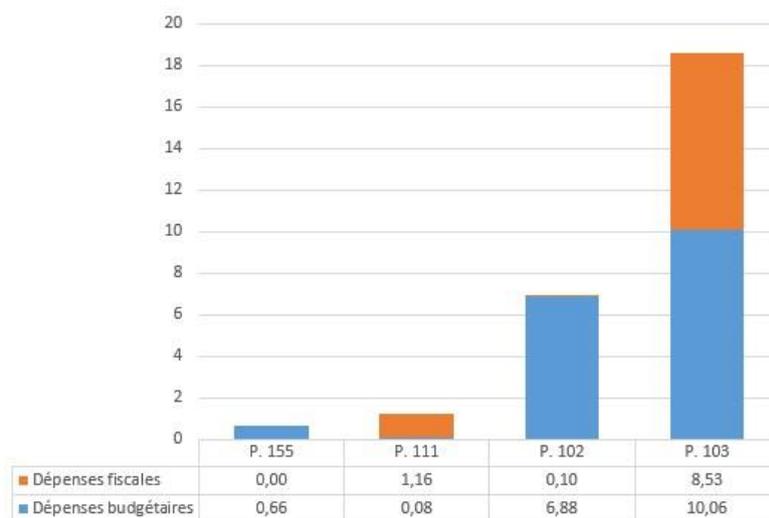
- + 212 M€ pour l'exonération de l'impôt sur le revenu dans une limite annuelle égale à 5 000 € des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 ;
- + 40 M€ pour le taux réduit de TVA pour la fourniture des repas dans les cantines scolaires et les restaurants d'entreprises ;
- + 30 M€ pour l'exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées.

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



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

**Graphique n° 13 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

Dans la note d'exécution budgétaire 2019 comme dans la suivante, la Cour avait recommandé de clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales rattachées à la mission et de les assortir d'indicateurs de performance, et d'évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne. Ces travaux n'ont pas été mis en œuvre en 2021.

Si, compte tenu du nombre élevé et de l'objet de certaines dépenses fiscales rattachées à la mission, il ne semble pas envisageable de définir des objectifs et des indicateurs de performance pour chacune d'entre elles, un tel travail pourrait néanmoins être envisagé pour les plus importantes, comme les dépenses fiscales relatives au secteur des services à la personne, ou pour des ensembles pertinents de dépenses fiscales.

**Recommandation n° 6. (DLF, DB et responsables de programme) Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales rattachées à la mission et les assortir d'indicateurs de performance. (recommandation maintenue)**

### A. Le programme 103

Le programme 103 concentre 13 des 20 dépenses fiscales attachées à la mission *Travail et emploi* et 91 % de leur coût.

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

- la réduction ou le crédit d'impôt sur le revenu (IR) au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (pour un coût estimé à 4 700 M€ en 2020) ;
- l'exonération de l'impôt sur le revenu dans une limite égale à 5 000 € des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 (2 091 M€), mesure figurant parmi les mesures d'urgence économique et sociale prises par le Gouvernement en décembre 2018 ;
- l'exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail (610 M€) ;
- le taux réduit de TVA pour certains services d'aide à la personne (129 M€) ;

Jusqu'en 2017, l'objectif indiqué pour ces différents dispositifs était de « développer les emplois de service à la personne ». Toutefois, les

documents budgétaires ne fournissent aucune indication quant au nombre d'emplois concernés, ni *a fortiori* quant à la performance du dispositif en termes de sauvegarde ou de création d'emplois. Les autres objectifs éventuellement poursuivis par le dispositif (faciliter la garde des jeunes enfants, répondre aux besoins des personnes vulnérables, etc.) – et qui pourraient justifier un rattachement au moins subsidiaire à d'autres programmes – ne sont pas davantage évalués.

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

- l'exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires (540 M€) ;
- le crédit d'IS ou d'IR au titre de la formation des chefs d'entreprise (52 M€).

### **B. Le programme 102**

Après la suppression de l'exonération de la prime forfaitaire pour reprise d'activité prévue à l'article L. 5425-3 du code du travail par la loi de finances pour 2017 et celle de la déduction forfaitaire minimale pour frais professionnels prévue pour les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an par la loi de finances initiale pour 2019, il ne subsiste plus qu'une seule dépense fiscale rattachée au programme 102 : l'exonération de la TVA des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du code du travail dont la gestion est désintéressée, pour un montant estimé à 95 M€ en 2021.

### **C. Le programme 111**

Six dépenses fiscales, de poids très inégal (les deux premières dépenses fiscales représentent les trois quarts des dépenses), sont rattachées au programme 111, pour un coût estimé à 1 160 M€ en 2021 en hausse de 3,8 % (1 116 M€ en 2020).

Les principales dépenses fiscales portent sur :

- le taux réduit de TVA sur la fourniture de repas pour les cantines d'entreprises ou d'administrations (425 M€, en hausse après une année 2020 marquée par la crise sanitaire) ;
- l'exonération d'IR au titre de la participation des employeurs au financement des titres restaurant (420 M€) dont le montant n'a pas évolué depuis trois ans, alors même que dans le cadre de la crise sanitaire, le plafond journalier d'utilisation des tickets restaurant a été doublé (mesure valable de juin 2020 à 28 février 2022) ;

- le crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et aux associations professionnelles nationales de militaires (145 M€) ;
- l'exonération partielle d'IR de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail (160 M€).

Les deux autres dépenses fiscales ont un coût beaucoup plus faible sur toute la période. Parmi elles, l'exonération d'IS des syndicats professionnels et de leurs unions pour leurs activités portant sur l'étude et la défense des droits et des intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent a été supprimée par la loi de finances initiale pour 2019 et n'a plus eu d'incidence financière depuis. La plupart des dépenses fiscales portées par le programme 111 relève d'enjeux qui vont au-delà de l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail.

### III. Les opérateurs

Le plafond d'emplois des opérateurs est stable sur la période 2016-2017. Il a été rebasé en 2018 avec la classification de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) comme opérateur au sens de la loi de finances et en 2019 avec la création de France compétences au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Entre 2020 et 2021, le plafond d'emplois a augmenté de 2 120 ETPT (+ 4 %) sous l'effet de l'augmentation des effectifs de Pôle emploi (+ 2 433 ETPT) et la baisse de ceux de l'Afp (- 313 ETPT), comme l'année précédente). En comparant les exécutions 2020 et 2021, la hausse est réduite à 1 433 ETPT<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Dans l'hypothèse, en l'absence de données, d'une exécution au plafond pour l'Intefp et l'Anact (soit respectivement 90 et 68 ETPT).

**Graphique n° 14 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT)**

Source : Cour des comptes d'après réponses des administrations

### A. Pôle emploi

La trajectoire financière de la subvention pour charge de service public (SCSP) de Pôle emploi est 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.

La subvention pour charges de service public a été fixée à 1 150 M€ dans la LFI 2021, soit en diminution de 86 M€ (- 7 %) par rapport à la LFI 2020, après une diminution de 10 % l'année précédente. Il s'agit de la trajectoire d'économies prévue la convention, « pour tenir compte notamment de la poursuite des efforts de productivité engagés par l'opérateur dans l'exercice de ses attributions », d'après la formule du projet annuel de performance pour 2021. En parallèle, la contribution de l'Unédic à Pôle emploi est passée au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de 10 % à 11 % des recettes collectées, soit une hausse en 2020 de 3 521 M€ à 4 144 M€ (+ 623 M€)<sup>42</sup>. La Cour avait ainsi relevé dans la NEB 2019 le début d'un mécanisme progressif de substitution des crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi* par le financement de l'Unédic issu des cotisations patronales et d'une fraction de la CSG activité.

<sup>42</sup> 69 M€ n'ont pas été perçus mais reportés sur l'année suivante.

Hors subvention pour charges de service public, l'augmentation des crédits budgétaires perçus par Pôle emploi est significative ; elle est notamment due aux dispositifs qu'il met en œuvre (PIC depuis 2018 et plan de réduction des tensions de recrutement en 2021).

Dans le cadre de la crise sanitaire, des moyens supplémentaires lui ont également été attribués par une ligne spécifique au sein du programme 364, au titre du plan de relance, à hauteur de 250 M€. Ce financement a vocation à permettre à l'opérateur de faire face à une hausse du nombre de demandeurs d'emploi, tout en maintenant la qualité de l'accompagnement, en particulier en direction des publics les plus éloignés de l'emploi et les plus fragilisés. Il porte les crédits de fonctionnement de Pôle emploi à 1 400 M€ (en hausse de 13 % par rapport à la LFI 2020).

Pour la troisième année consécutive, les crédits de la SCSP de Pôle emploi, portés par le programme 102, ont fait l'objet d'une mise en réserve, selon les règles de droit commun des opérateurs (1,8 % des crédits). Les crédits mis en réserve ont été annulés dans le cadre de la deuxième LFR. Les crédits de 250 M€ à destination de l'opérateur portés par le programme 364 n'ont pas fait l'objet d'un gel.

À rebours de la trajectoire de sa subvention pour charges de service public, Pôle emploi connaît une forte croissance de son plafond d'emplois dans les dernières années et tout particulièrement en 2021. Ainsi, alors que Pôle emploi s'inscrivait dans l'effort transversal demandé aux opérateurs publics et que le chômage baissait depuis 2015, le Gouvernement avait annoncé en 2019 une hausse du plafond d'emplois de Pôle emploi, à hauteur de 1 000 ETPT recrutés en CDD à partir de 2020 afin de mettre en place la nouvelle offre de services prévue par la convention tripartite. Ainsi la loi de finances initiale pour 2020 avait prévu une hausse du plafond d'emplois de 950 ETPT pour atteindre 46 995 ETPT, auxquels 950 ETPT supplémentaires avaient été ajoutés en LFR pour faire face à la crise sanitaire. Finalement, l'établissement disposait de 47 661 ETPT à la clôture de gestion (sans tenir compte des effectifs hors plafond).

En 2021, le plafond d'emploi de l'établissement a été porté à 49 428 ETPT (soit + 5,2 % d'effectifs par rapport à la LFI 2020 et + 2,3 % par rapport à l'exécution 2020), ce qui correspond à :

- des autorisations de recrutement accordées dès septembre 2020 à Pôle emploi à hauteur de 2 150 ETP (1500 EPT pour faire face à la hausse des demandeurs d'emploi anticipée qui ne s'est pas complètement matérialisée en 2021 et 650 ETP au titre du renforcement de

l'accompagnement intensif de jeunes (AIJ) proposé par Pôle emploi<sup>43</sup> ;

- la prise en compte dans le plafond de 233 ETPT correspondant aux conseillers pour le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) financés dorénavant par Pôle emploi.

Ce plafond d'emplois a été abaissé en LFR 2, de 650 ETPT, afin de tenir compte du transfert du financement de l'AIJ sur des crédits européens dans le cadre du plan React-EU. Les 650 ETPT de l'AIJ ont été basculés en ETPT hors plafond.

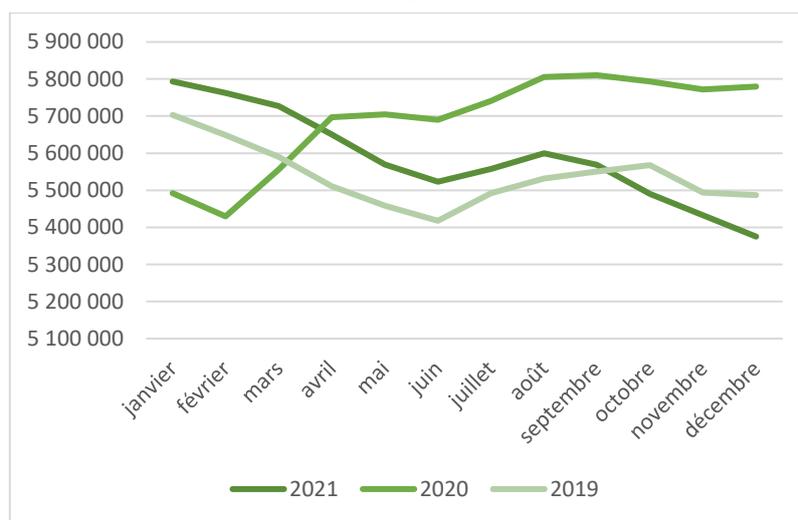
Les ETPT sous plafond étaient donc à fin 2021 de 48 727 ETPT, ce qui est inférieur au plafond issu de la LFR de 48 778 ETPT. Le niveau d'exécution des ETPT hors plafond d'emplois (fixé à 3 605 à la suite de la LFR) s'est élevé à 3 690 ETPT, soit + 85 ETPT.

Pour 2022, la trajectoire financière de la SCSP de Pôle emploi sur la mission *Travail et emploi* reste conforme à la trajectoire prévue dans la convention tripartite, avec une SCSP d'un montant de 1 064,5 M€ en LFI 2022 (auxquels s'ajoutent des crédits issus du programme de relance à hauteur de 175 M€ et 50 M€ au titre de la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune). En termes d'effectifs sous plafond, ils s'établiront à + 151 ETPT au regard de l'exécution 2021 et + 100 ETPT au regard du plafond 2021, la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune (+ 900 ETPT) faisant plus que compenser les suppressions de postes relatifs à l'amélioration de la situation de l'emploi (- 800 ETPT, soit 53 % des postes alloués en LFI 2021 dans le cadre de la crise).

---

<sup>43</sup> Une clause de revoyure prévoyait la possibilité d'ouvrir 650 ETPT supplémentaires en fonction du rythme de prescription de l'AIJ.

**Tableau n° 11 : Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi (catégories A,B et C de France métropolitaine)**



Source : Pôle emploi - STMT, données brutes

Des moyens humains importants ont été attribués à Pôle emploi pour faire face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi comme pour mettre en œuvre des dispositifs d'accompagnement renforcé vers les jeunes. Compte tenu du bouleversement du contexte d'intervention de Pôle emploi et de l'importance des moyens alloués, il apparaît nécessaire de définir un indicateur de suivi 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.

**Recommandation n° 7. (DGEFP, Pôle emploi) Définir un indicateur de suivi permettant d'analyser les moyens consacrés par Pôle emploi à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. (recommandation maintenue)**

## **B. L'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide)**

L'Épide est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres 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 cadre de contrats de volontariat pour l'insertion d'une durée de six mois renouvelables trois fois. Les programmes – en internat uniquement – incluent une formation civique et comportementale, une remise à niveau sur les fondamentaux scolaires, une orientation débouchant sur un projet professionnel, et une pré-insertion en lien avec les entreprises partenaires du dispositif. En 2020, grâce à la montée en charge du centre localisé à Toulouse, l'Épide compte 19 centres permettant l'accueil d'environ 3 000 jeunes. Le 20<sup>ème</sup> centre situé à Alès a ouvert ses portes en janvier 2022 pour accueillir 60 jeunes.

La SCSP prévue en LFI en 2021 au titre du programme 102 s'élevait à 62,4 M€, en hausse de 14 % par rapport à l'exécution 2020. L'exécution s'est élevée à 61,2 M€, l'écart entre le montant inscrit en LFI 2021 et l'exécution 2021 correspondant à la part de la réserve appliquée et annulée. L'Épide est par ailleurs cofinancé par le programme 147 - *Politique de la ville* à hauteur de 30,2 M€ en 2021 (ainsi que 0,3 M€ en dotations en fonds propres). Enfin, l'Épide bénéficie également de crédits sur la ligne PIC-programmes nationaux pour financer des projets immobiliers (déménagement et extension du centre de Combrée en 2022, réhabilitation du site de Lanrodec, ouverture d'un 21<sup>ème</sup> centre en Seine-Saint-Denis).

Le plafond d'emplois 2021 de l'Épide était fixé à 1 090 ETPT, au même niveau qu'en 2020. Il a été exécuté à hauteur de 1 065 ETPT (-25 ETPT), en progrès par rapport à 2020 où la sous-exécution était de 36 ETPT, dans un contexte où l'Épide rencontre de manière récurrente des difficultés de recrutement<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Dans son rapport de mai 2021, la Cour identifie les facteurs suivants : une rémunération ou un type de contrat peu attractif compte tenu des postes proposés, l'absence de gestion décentralisée etc.

Le taux d'occupation est en légère hausse par rapport à 2020 (à 68 %), mais en deçà des résultats des années antérieures (à près des trois quarts) et de l'objectif de 90 %.

Enfin, après l'échec à s'accorder sur un contrat d'objectifs et de performance entre 2018 et 2021, un contrat d'objectifs et de performance 2022-2027 est en cours de finalisation.

### **C. France compétences**

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

- assurer la répartition et la péréquation des fonds de l'alternance et de la formation professionnelle auprès des opérateurs de compétences (Opco) et des régions, 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 Opcos et du CPF transition des commissions paritaires régionales ;
- financer les opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP) pour les actifs occupés hors agents publics ;
- établir et actualiser le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et le répertoire spécifique dans le cadre d'une commission dédiée ;
- émettre des recommandations aux autorités publiques chargées de l'alternance sur la politique mise en œuvre.

Les données d'exécution du plafond d'emplois pour l'année 2021 n'ont pas été transmises au cours de l'instruction.

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

Une subvention exceptionnelle de 2 Md€ a été versée dans le cadre de la LFR 2 fin 2021 sur le programme 103. Une subvention exceptionnelle de 750 M€, financée par le programme 364 de la mission *Plan de relance*, avait déjà été versée dans le cadre de la LFI 2021.

La subvention de LFR 2 est présentée comme visant à compenser les pertes de recettes de l'établissement liées à la crise, en raison de la contraction de la masse salariale du secteur privé sur laquelle sont

directement assises les recettes de France compétences. Pour les années 2020 à 2023, la perte de ressources liées aux effets économiques de la crise sanitaire est estimée à 2 Md€.

Pour autant, les administrations concernées reconnaissent que ces deux dotations supplémentaires, intégralement consommées dès 2021, ont été attribuées à l'opérateur dans le but de pouvoir lui assurer une trésorerie suffisante pour pouvoir couvrir ses dépenses, notamment la dynamique de l'apprentissage et du compte personnel de formation, et assurer le versement de la dotation, rattachée par voie de fonds de concours à la mission *Travail et emploi*, qui contribue au financement de la formation des demandeurs d'emploi (1,6 Md€ pour le plan d'investissement dans les compétences). Malgré les 2,750 Md€ de subventions exceptionnelles perçues en 2021 de l'État, l'opérateur pourrait, selon les prévisions de mars 2022, afficher un déficit de 3,2 Md€ au titre de 2021.

Dans la mesure où les perspectives de dépenses seront encore bien plus élevées que les recettes prévisionnelles en 2022, l'atteinte de l'équilibre financier pour cet établissement requiert des décisions fortes, notamment de la part de l'État, qui détient les principaux leviers susceptibles d'être mobilisés. Le redimensionnement de la contribution au financement de la formation des demandeurs d'emploi, dont le montant annuel est fixé par voie réglementaire, fait partie de ces leviers.

**Recommandation n° 8. (DB, DGEFP) Redimensionner le montant du fonds de concours de France compétences pour tenir compte de la sous-exécution du PIC et des difficultés de l'opérateur. (nouvelle recommandation)**

#### **D. L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)**

L'Afp est un acteur essentiel de la mise en œuvre du PIC au niveau national, notamment à travers les dispositifs suivants :

- Promo 16-18 : 58 M€ de CP versés à l'Afp en 2021 ;
- Prépa'compétences: 14,7 M€ de CP versés à l'Afp en 2021.

L'Afp a également répondu à des appels d'offre dans le cadre de la contractualisation des Pactes avec les régions.

En 2021, le montant total des subventions versées par la DGEFP à l'Afpa est de 214,3 M€ dont 106,5 M€ pour couvrir ses besoins de trésorerie.

110 M€ étaient inscrits en LFI 2020 au titre des missions nationales de service public, soit un versement effectif de 107,8 M€ après déduction de la réserve de 2,2 M€.

Aussi, et dans l'objectif d'éviter toute cessation de paiement, des versements complémentaires ont été réalisés et conditionnés à un versement cadencé en fonction des besoins réels de trésorerie de l'Afpa :

- 23 M€ en août 2021 ;
- 27 M€ en septembre 2021 ;
- 26,5 M€ en octobre 2021 ;
- 10 M€ en novembre 2021 ;
- 20 M€ en décembre 2021.

Pour faire face à un déficit de plusieurs centaines de millions cumulés sur plusieurs années, l'Afpa a initié un plan de transformation en 2018.

Un plan de sauvegarde de l'emploi en date du 7 novembre 2018 devait aboutir en novembre 2019. Par une ordonnance du 27 juin 2019, le juge des référés du Tribunal de Grande Instance de Bobigny a exigé que le PSE soit accompagné d'une demande d'évaluation des risques psychosociaux et d'un plan de prévention des risques professionnels. Cette ordonnance a repoussé la mise en œuvre du PSE à décembre 2019.

Au 31 décembre 2020, ce PSE a permis le départ de 1 217 salariés, dont 1 064 départs volontaires (sur 1 506 candidatures déposées) et 153 départs contraints.

En parallèle, afin de se recentrer sur ses points forts territoriaux et de réduire son passif domanial, l'Afpa a finalisé un nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour 2020-2025, adopté en avril 2021, qui implique la fermeture de plusieurs centres.

Le conseil d'administration de l'Afpa a également approuvé fin avril 2021 un nouveau COP qui devrait être signé lors du premier trimestre 2022.

Le contrat dresse un état des lieux de la situation financière de l'Afpa et des difficultés financières rencontrées, et liste les objectifs stratégiques de l'agence. La trajectoire financière inscrite dans le COP prévoit un redressement de son excédent brut d'exploitation (EBE) et de sa capacité d'autofinancement. L'Afpa a enregistré en 2021 son EBE le plus élevé depuis la mise en œuvre du plan de transformation à - 29 M€.

L'atteinte de l'équilibre – sa cible d'atterrissage – a été compromise par la lenteur du démarrage du dispositif de la Promo 16-18, et surtout par l'effet des hausses des coûts de l'énergie au second semestre 2021.

Le COP 2020-2023 reprend les orientations stratégiques de l'opérateur devant lui permettre de se replacer au cœur du service public de l'emploi et renouveler son offre de service autour de son activité utile socialement pour répondre aux besoins des individus, des entreprises, des branches et des territoires.

Les cinq orientations stratégiques de l'Afpa sont les suivantes :

- adapter l'outil de production aux besoins de compétences du présent et de demain au service des politiques publiques et des branches professionnelles ;
- passer de l'offre catalogue à la solution personnalisée ;
- faire des centres Afpa une plateforme d'inclusion sociale au service de l'insertion professionnelle dans l'emploi ;
- renouveler le contrat social pour redonner un sens individuel et collectif aux missions ;
- viser la performance organisationnelle et rationaliser les coûts et optimiser les fonctions supports du siège et des régions.

### **E. Centre Inffo**

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

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

Les données d'exécution du plafond d'emplois pour l'année 2020 n'ont pas été transmises au cours de l'instruction.

Selon un arbitrage rendu lors du 4<sup>ème</sup> comité interministériel de la transformation publique réuni le 15 novembre 2019, Centre Inffo était appelé à fusionner avec France compétences d'ici 2022. La DGEFP a toutefois annoncé au dernier trimestre 2020 aux conseils d'administration de ces deux entités dont elle assure la tutelle que ce projet était abandonné.

### **F. L'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**

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

conforme à l'ouverture de crédits du LFI, s'est élevée à 14 M€. Le plafond d'emplois pour l'année 2021 (90) a été respecté (86).

### **G. Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq)**

Le Céreq est rattaché à titre principal au programme 214 - *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* sur la mission *Éducation nationale*. Il bénéficie au titre du programme 155 d'une SCSP à hauteur de 0,9 M€ en 2021, stable depuis six ans.

### **H. L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact)**

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

La SCSP versée à l'Anact s'est élevée en 2021 à 9,8 M€ (- 1 % par rapport à 2020). L'écart de 0,05 avec le montant de la LFI correspond à la réserve de précaution dont la levée n'a pas été demandée.

Avec 67 ETPT constatés, l'Anact a respecté le plafond d'emplois 2021 (68 ETPT prévu en LFI).

Le projet de regroupement de l'Anact et des Aract, inscrit dans les dispositions de la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour le renforcement de la santé au travail, n'a pas eu de traduction budgétaire en LFI 2021. La LFI 2022 a créé une ligne budgétaire *ad hoc* au sein du programme, dotée de 5,89 M€ en AE et CP.

### **I. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Ansès)**

L'Ansès est rattachée à titre principal au programme 206 - *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*. Elle bénéficie au titre du programme 111 d'une SCSP de 8,2 M€ en 2021, stable par rapport à 2020. Comme pour l'Anact, L'écart de 0,1 M€ avec le montant de la LFI correspond à la réserve de précaution dont la levée n'a pas été demandée.

## IV. Les programmes d'investissements d'avenir

### A. Le PIA 1 (LFR 2010)

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

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

Cette enveloppe a été ramenée à 435 M€ après redéploiement.

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

L'appel à projets, lancé le 22 novembre 2010, a été clôturé le 31 décembre 2014. L'enveloppe financière a été engagée à hauteur de 407 M€. 168 projets ont été sélectionnés, dont 108 ont été livrés au 30 juin 2021 (82 au 30 juin 2020) et 56 sont en cours de finalisation. 87 % des crédits de l'enveloppe (354 M€) ont été consommés contre 80 % au 30 juin 2020 (324 M€).

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

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

### B. Le PIA 2 (LFI 2014)

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

Cette enveloppe a été ramenée à 116 M€ après redéploiement.

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

La mise en œuvre du programme a fait l'objet d'une convention de partenariat signée entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations le 29 octobre 2016. Un appel à projets a été ouvert le 1<sup>er</sup> décembre 2014 et devait initialement être clôturé au 18 juillet 2017. La date de clôture a finalement été avancée au 28 février 2017. 33 projets ont été sélectionnés, pour un montant total d'engagements de 106 M€. La grande majorité des projets concerne la filière industrielle (19 projets) et le numérique (10 projets). Sur les 33 dossiers au 30 juin 2021, 7 ont été achevés, 1 a été abandonné et 1 fait l'objet d'une probable résiliation probable. Il reste 25 dossiers actifs ; 41 % de l'enveloppe engagée reste à verser au 30 juin 2021. À la même date, les décaissements s'élevaient à 62 M€ (contre 44 M€ au 30 juin 2020).

### **C. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC)**

Le Gouvernement a lancé en septembre 2017 un grand plan d'investissement de 57 Md€ sur la période 2018 à 2022. « *L'édification d'une société de compétences* » figure parmi les quatre priorités du GPI, pour un montant de 15 Md€, dont près de 14 Md€ sur le seul champ de la mission *Travail et emploi* (programmes 102 et 103). Déclinaison opérationnelle du Grand plan d'investissement, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) vise à former et accompagner vers l'emploi un million de chômeurs faiblement qualifiés et un million de jeunes décrocheurs.

#### **1. Règles de gestion**

La gestion budgétaire des crédits du PIC soulève plusieurs difficultés :

- en termes de suivi des engagements pris par le ministère du travail, compte tenu de l'ampleur financière du PIC et de la diversité des dispositifs financés, tant dans leur objet qu'au regard de leurs modalités de gestion (conventions, allocations, appels à projet, etc.) ;
- le caractère irrégulier (ce que conteste la direction du budget) du fonds de concours par lequel sont rattachés les crédits versés par France compétences pour la formation des demandeurs d'emploi,

dans la mesure où ceux-ci proviennent directement de la répartition d'une contribution obligatoire versée par les entreprises en vertu du code du travail et où son principe est prévu par le code du travail et son montant arrêté par un décret en Conseil d'État ;

- l'absence de budgétisation initiale des crédits rattachés par la voie de ce fonds de concours malgré le caractère certain de ce rattachement, ainsi que de leur montant annuel d'ici 2022<sup>45</sup> ;
- la complexité de gestion induite par le rattachement des crédits du fonds de concours, même si les tensions de trésorerie constatées en 2019 avec un seul versement en octobre ont été résolues en 2021 de la même façon qu'en 2020 avec un premier rattachement en mai (870 M€) et un deuxième en octobre (762 M€) ;
- le volume important de reports de crédits sortants en fin de gestion (1,2 Md€ en 2021 après 0,7 Md€ en 2020).

**Recommandation n° 9. (DGEFP, DB) Présenter dans les documents budgétaires, de manière consolidée et par dispositif, le niveau d'exécution cumulé et prévisionnel des dotations du plan d'investissement dans les compétences et leurs modalités de financement (crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, virements de crédits entre les programmes au sein de la mission, fonds de concours rattachés, financements européens, etc.). (recommandation maintenue)**

## 2. Programme 102

Les crédits mobilisés sur le programme 102 sont principalement concentrés sur la Garantie jeunes. Ce dispositif, généralisé le 1<sup>er</sup> janvier 2017 après une première phase d'expérimentation, permet à des jeunes de 16 à 25 ans, ni en études, ni en formation, ni en emploi, de bénéficier de mesures d'accompagnement renforcé par les missions locales. À la suite de l'annonce, le 26 novembre 2020, du renforcement du plan #1jeune1solution, l'objectif de 100 000 bénéficiaires en 2020 a été porté à 200 000 en 2021.

---

<sup>45</sup> Cf. décret n°2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au financement de France compétences.

Les crédits budgétaires du PIC exécutés en 2021 sur le programme 102 s'établissent à 784 M€ en AE (632 M€ en 2020) et 707 M€ (634 M€ en 2020) :

- 643 M€ en AE (556 M€ en 2020) et 571 M€ en CP (555 M€ en 2020) au titre de la Garantie jeunes (170 776 jeunes entrés dans le dispositif en 2021 (contre 92 128 en 2020) ;
- 96 M€ en AE/CP (67 M€ en AE/CP en 2020) au titre de l'allocation Pacea (442 577 jeunes entrés dans le dispositif en 2021 contre 349 886 en 2020) ;
- 46 M€ en AE (8 M€ en 2020) et 39 M€ en CP (13 M€ en 2020) au titre des programmes nationaux : ces crédits couvrent l'appel à projet « Repérage » et le financement du réseau des E2C.

### 3. Programme 103

Le programme 103 est mobilisé à travers le financement :

- De travaux de prospective par le biais d'appels à projets auprès des branches professionnelles ;
- D'actions de repérage des jeunes décrocheurs par le biais de l'appel à projet « Repérage » ;
- De parcours de formation par le biais de diagnostics de besoins territoriaux en compétences et de dispositifs comme les POEC ou « Valoriser son image professionnelle » ;
- D'expérimentation des modalités d'accompagnement et de formation par le biais d'appels à projets comme « 100 % inclusion » ou « Intégration professionnelle des réfugiés » ;
- Des systèmes d'information de la formation professionnelle par le biais de l'outil OuiForm, du portail SI Outil de collecte et de la solution SI AAP / Conventionnement.

Par comparaison avec les précédents plans exceptionnels en faveur de la formation professionnelle<sup>46</sup>, le PIC met l'accent sur les formations longues et qualifiantes ainsi que sur l'accompagnement des bénéficiaires avant, pendant et après l'action de formation.

Le PIC se déploie à travers plusieurs dispositifs.

---

<sup>46</sup> Le dernier en date est le plan « 500 000 formations » lancé en 2016 et prolongé en 2017 à hauteur de 180 000 formations supplémentaires

**a. Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences**

Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) ont pris le relais des conventions d'amorçage pour couvrir la période 2019-2022. Les crédits de paiement versés dans le cadre de ces conventions en 2018 (294 M€) et 2019 (260 M€) sont presque à la hauteur des autorisations d'engagement prévues (570 M€).

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

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

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

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

1 179 M€ ont été versés en 2021, après 1 028 M€ en 2020 et 597 M€ en 2019 (au titre des avances). Quatre régions (Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Grand Est) concentrent près de la moitié des crédits PRIC en 2021. L'Île-de-France n'est que la cinquième région en termes de montants exécutés en 2021 (92 M€), mais elle représente à elle seule 28,5 % (441 M€) des restes à mandater. L'Île-de-France est la seule région (avec la Martinique) dont le taux d'engagement des crédits (35 %) est inférieur à 50 %. Les deux régions où le pilotage des PRIC est confié à Pôle emploi sont celles qui affichent le plus fort taux d'engagement des crédits : 96 % en Auvergne-Rhône-Alpes et 90 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur pour une moyenne de 64 %.

**Tableau n° 12 : Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC 2019-2022)**

Régions	Consommation AE (en €)		Consommation CP (en €)	
	2020	2021	2020	2021
Bourgogne-Franche-Comté	66 174 300	66 174 300	48 989 280	63 010 789
Bretagne	47 300 000	67 500 000	51 250 000	48 323 000
Centre Val de Loire	65 000 000	75 000 000	55 250 000	52 500 000
Corse	7 000 000	8 000 000	5 000 000	4 500 000
Grand Est	166 000 000	178 025 600	117 000 000	127 628 047
Guadeloupe	0	23 800 000	0	11 900 000
Guyane	0	0	0	0
Hauts-de-France	186 340 375	188 840 375	147 272 300	152 271 813
Ile-de-France	250 000 000	250 000 000	84 979 500	92 400 000
La Réunion	0	0	0	0
Martinique*	8 000 000	0	0	4 000 000
Mayotte	5 936 880	10 870 825	2 968 440	5 435 413
Normandie	80 000 000	86 500 000	53 500 000	69 750 000
Nouvelle Aquitaine	112 000 000	125 750 000	56 000 000	71 867 582
Occitanie	128 252 559	146 072 605	64 910 679	73 772 202
Pays de la Loire	66 602 000	74 993 000	46 523 070	41 640 653
Saint-Martin	0	500 676	0	250 338
Saint-Pierre et Miquelon	0		55 994	53 550
<b>Total Conseils régionaux</b>	<b>1 188 606 114</b>	<b>1 302 027 381</b>	<b>733 699 263</b>	<b>819 303 387</b>
Pôle emploi - Auvergne-Rhône-Alpes	161 469 337	95 000 000	138 469 754	160 002 093
Pôle emploi - Provence-Alpes-Côte d'Azur	151 742 904	90 000 000	97 643 908	139 122 919
Pôle Emploi - Guadeloupe	16 467 426		8 233 713	0
Pôle Emploi - Guyane	12 707 229	12 442 419	9 642 955	10 694 941
Pôle Emploi - Martinique	14 564 733	18 800 000	6 437 314	10 800 000
Pôle Emploi - Saint Martin	2 125 812	1 775 124	1 541 046	887 562
Pôle Emploi - Réunion	43 585 041	40 000 000	31 717 807	37 975 002
<b>Total Pôle emploi</b>	<b>402 662 482</b>	<b>258 017 543</b>	<b>293 686 496</b>	<b>359 482 517</b>
SCOP - Guyane	0			
Prisme Ingénierie & Conseil - Martinique	434 750		217 375	
MEDEF - Martinique	140 000		84 000	
<b>Total Autres</b>	<b>574 750</b>	<b>0</b>	<b>301 375</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>1 591 843 346</b>	<b>1 560 044 924</b>	<b>1 027 687 134</b>	<b>1 178 785 904</b>

Source : DGEFP

### b. Programmes d'actions nationales

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

### c. Appels à projets

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

- Prépa apprentissage (200 M€ en AE et en CP) ;
- 100 % inclusion (150 M€ en AE et en CP) ;

## 4. Programme 155

Les dépenses de fonctionnement du PIC portées par le programme 155 se sont élevées à 15 M€ en AE (16 M€ en 2020) et 16 M€ en CP (14 M€ en 2020) et ont été consacrées à des prestations de conseil, à des systèmes d'information, à des campagnes de communications et à des études.

## 5. Les indicateurs de performance du PIC

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

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

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

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

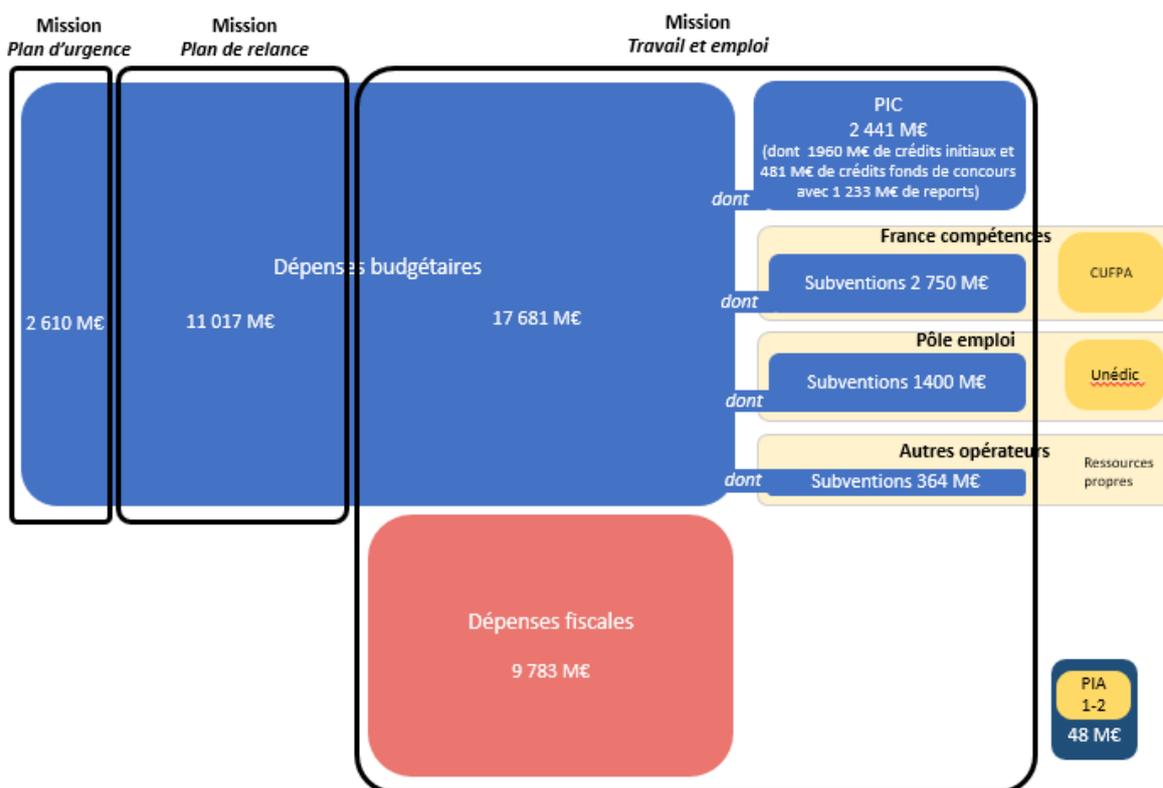
*professionnelle* », décomposé en quatre sous-indicateurs en fonction de fourchettes d'âge (moyenne, moins de 26 ans, entre 26 et 45 ans, plus de 45 ans).

Un troisième indicateur « *taux de formations certifiantes* » a été ajouté dans le PAP 2020. Les indicateurs sont tous renseignés à titre prévisionnel pour les années 2019 et 2020 et pourvus de valeurs-cibles pour 2021.

## **V. L'évolution de la dépense totale sur moyenne période**

Le schéma suivant présente les moyens consacrés par l'État aux politiques publiques dans le champ emploi et formation professionnelle, en complément des crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, y compris les crédits de soutien et de relance liés à la crise sanitaire (programmes 356 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et 364 de la mission *Plan de relance*).

### Schéma n° 1 : Les moyens de la politique publique en faveur de l'emploi et de la formation (crédits exécutés en 2021)



Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires

Note : les dépenses budgétaires des autres missions reposent sur les programmes 356 et 364 ; s'agissant du programme 364, il s'agit des dépenses gérées par le BOP de la DGEFP.

Les ressources budgétaires, fiscales et extrabudgétaires de la mission sont passées de 20,5 Md€ en 2016 à 27,5 Md€ en 2021, soit une hausse d'un tiers des crédits en cinq ans. La part des dépenses fiscales est variable, comprise entre 31 % (2017) et 42 % (2015) des ressources totales (37 % en 2021). La part des dépenses extrabudgétaires reste marginale, voire nulle.

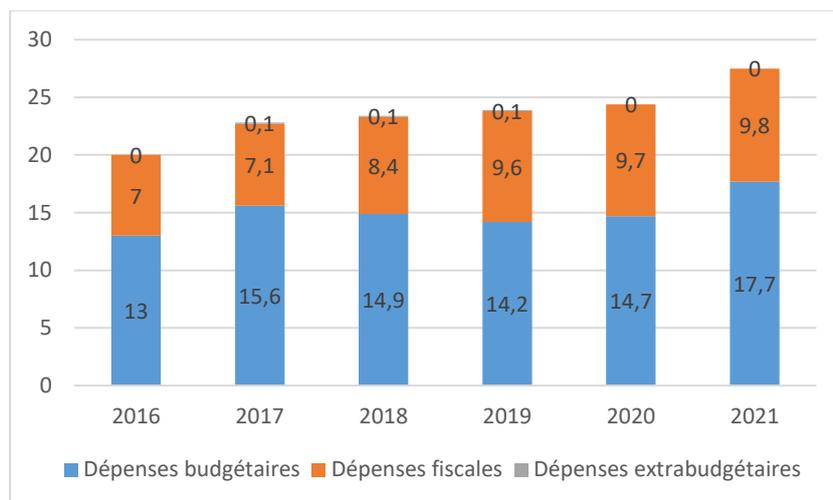
On constate plusieurs effets de périmètre budgétaire au cours des dernières années :

- pour les dépenses fiscales, la forte diminution observée en 2016 est liée à l'extinction de la prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité, qui a été remplacée par la

prime d'activité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. La forte augmentation des dépenses fiscales depuis 2017 (+ 38 % entre 2017 et 2021) est liée à la généralisation du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile et à la création d'une nouvelle dépense fiscale en 2019 dans le cadre de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales ; depuis 2019, le volume de dépenses fiscales est stabilisé et croît de 1 % par an ;

- pour les dépenses budgétaires, la forte augmentation constatée en 2017 (+ 20 %) traduit l'impact du plan d'urgence pour l'emploi (+ 1,3 Md€) et la budgétisation de nouvelles compensations d'exonération de cotisations sociales au titre des aides à domicile (+ 1,5 Md€). La hausse de l'année 2020 est due à la mise en œuvre des mesures de soutien à l'emploi, notamment à l'emploi des jeunes, en réponse à la crise sanitaire. L'année 2021 est marquée par une nouvelle augmentation très significative des dépenses, dont l'essentiel doit être non pérenne, notamment en raison des mesures du plan de relance (+ 1,2 Md€ sur la mission *Travail et emploi* et 11 Md€ sur la mission *Plan de relance*). Le montant de la subvention allouée à France compétences (2,750 Md€, dont 2 Md€ sur la mission *Travail et emploi*) modifie complètement la part des crédits alloués aux opérateurs. Toutefois, même en neutralisant les dépenses ponctuelles, les crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi* sont en hausse (+ 0,3 Md€) au regard de la situation en 2019, dernière année non affectée par la crise sanitaire.

**Graphique n° 15 : Dépense budgétaire de la mission *Travail et emploi*, extrabudgétaire et fiscale 2016-2021 (hors taxes affectées) (en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après données budgétaires

## 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

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020

Annexe n° 3 : Schéma de financement de la politique de l'emploi et d'indemnisation du chômage en 2021

Annexe n° 4 : Schéma de financement de la formation professionnelle en 2021

Annexe n° 5 : Schéma de financement de l'apprentissage en 2021

Annexe n° 6 : Les dépenses fiscales de la mission *Travail et emploi* de 2010 à 2021

### **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 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 2020

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<p style="text-align: center;"><b>DGEFP</b></p> <p>Fiabiliser la gestion pluriannuelle différenciée en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).</p>	<p><b>DGEFP</b> : Comme elle s'y était engagée dans le cadre de la NEB sur l'exécution 2019, la DGEFP a réalisé un état des lieux complet des autorisations d'engagement en 2020. Elle a mis en place une méthode permettant, à partir des modélisations budgétaires et des estimations effectuées dans le cadre des travaux d'inventaire comptables, d'identifier les AE ne correspondant plus à des engagements de l'État.</p> <p>Ainsi, pour la première fois depuis de nombreuses années, des retraits d'AE ont pu être effectués sur la base de sous-jacents solides. Ce sont 2,35 Md€ d'AE qui ont fait l'objet d'un retrait en 2020.</p> <p>Cette clarification des engagements s'est poursuivie en 2021 : de nouveaux retraits sur d'anciennes AE ont été effectués.</p> <p>Ces mouvements de retraits d'AE sur Chorus vont désormais être réguliers, l'objectif étant d'avoir une gestion dynamique des AE</p>	<p>La complexité de la gestion 2021 a pu en effet retarder la bonne mise en œuvre de cette recommandation, qui fait désormais l'objet d'actions dont la pérennité et l'approfondissement devront être confirmés.</p> <p>Le retraitement des engagements correspondant aux contrats aidés semble désormais géré en routine. En revanche, la gestion dynamique des AE du plan d'investissement dans les compétences demeure un enjeu, y compris en vue de la clôture de ce plan, au moins dans sa configuration actuelle.</p> <p>Une partie des enjeux sont désormais portés par le programme 364 dont relèvent certaines</p>	<p style="text-align: center;"><b>En cours de mise en œuvre</b></p>

		<p>pour les dispositifs pleinement montés en charge. Cet objectif porte notamment sur le plan d'investissement dans les compétences, afin de tenir compte de l'avancement des actions menées, ainsi que sur les primes exceptionnelles à l'embauche qui font l'objet d'un suivi renforcé. Des échanges avec l'ASP devraient également intervenir pour pouvoir procéder à des retraits d'AE sur la base des ruptures de contrats observé.</p> <p><b>DB :</b> La direction du budget partage le constat de ce besoin de fiabilisation des prévisions. Ce travail n'a pas pu progresser en 2021 en raison notamment de la charge liée à la mise en œuvre du plan de relance et aux réponses à la crise sanitaire.</p>	dépenses pour lesquelles les retraits d'AE sont fréquents.	
2	<p><b>DGEFP, DB, CBCM</b> Gérer en compte de tiers les crédits du FEM dont le bénéficiaire final n'est pas l'État et rendre compte de façon plus transparente, dans les documents budgétaires, des mouvements réalisés sur le fonds de concours utilisé pour les crédits du FEM,</p>	<p><b>DGEFP :</b> Une demande de création d'un compte de tiers a été formulée auprès des services du ministère de l'économie des finances et de la relance (MEFR). Cette demande est en cours d'instruction auprès du MEFR.</p> <p><b>DB :</b> La mise en œuvre de cette recommandation est en cours. La direction générale des finances publiques considère, après analyse technique, que cette nouvelle gestion du FEM en compte de tiers pourra être effective dès la mise en production des paramétrages et,</p>	<p>La direction du budget indique début 2022 que le passage en compte de tiers des crédits du FEM est en cours de mise en œuvre pour l'année 2022.</p>	<b>En cours de mise en œuvre</b>

	qui ont fait l'objet d'une avance de l'État aux entreprises.	en tout état de cause, dès que le fonds de concours aura été supprimé pour éviter toute confusion.		
3	<p><b>DGEFP, DB</b></p> <p>Expliciter dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année les dernières prévisions retenues pour les dispositifs d'insertion (contrats aidés, aides au poste de l'insertion par l'activité économique), les allocations et les compensations d'exonération de cotisations sociales.</p>	<p><b>DGEFP :</b> Les éléments de présentation du projet de loi de finances rectificative se limitent, du fait du caractère principalement technique du texte, aux principaux écarts à la budgétisation de la loi de finances initiale.</p> <p>La première loi de finances rectificative intégrait une présentation précise des ouvertures de crédits et de leur affectation.</p> <p>En ce qui concerne la loi de finances rectificative de fin de gestion, les principales évolutions sur les Programmes 102 et 103 étaient présentées (annulations sur le P102 portant sur les allocations de solidarité, ouverture de crédits sur le P103 pour financer la subvention exceptionnelle versée à France compétences ainsi que la révision à la hausse du cout des exonérations de cotisations sociales).</p> <p>La DGEFP note cependant la demande de la Cour des comptes d'une explicitation plus poussée des montants inscrits en LFR sur un certain nombre de dispositifs discrétionnaires (contrats aidés, IAE) ou de guichet (allocations de solidarité et compensations d'exonérations de charges sociales). Elle tentera de s'y conformer, en lien avec la direction du budget et dans les limites inhérentes à l'exercice, la recommandation semblant par ailleurs interroger le</p>	<p>La lecture du PLFR 2 ne permet pas d'obtenir l'exhaustivité des éléments demandés par la Cour dans le cadre de cette recommandation.</p>	<p><b>Non mise en œuvre</b></p>

		<p>format des PLFR qui ne relève pas du Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.</p> <p><b>DB</b> : Les placards du projet de loi de fin de gestion ont apporté plusieurs éléments de réponse.</p>		
4	<p><b>DGEFP, DB</b> Définir les cibles des indicateurs du programme 102 relatifs au retour à l'emploi.</p>	<p><b>DGEFP</b> : Sur les 3 indicateurs relatifs au retour à l'emploi (nombre de retours à l'emploi, taux de retour à l'emploi et taux d'accès à l'emploi après formation), il revient au comité de suivi de la convention tripartite État - Unédic - Pôle emploi de fixer une cible annuelle et incidemment la cible 2022. Compte tenu des incertitudes liées au contexte sanitaire et économique, il a été décidé de ne pas définir de cible pour 2022.</p> <p><b>DB</b> : La direction du budget partage cet objectif.</p>	<p>Bien que les incertitudes du contexte économique et sanitaire expliquent la difficulté à identifier des cibles, la Cour considère que cette recommandation demeure pleinement pertinente.</p>	<p><b>Non mise en œuvre</b></p>
5	<p><b>DGEFP, Acoss, DSS, DB</b> Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales</p>	<p><b>DGEFP</b> : Pour rappel, le pilotage de la dépense de compensation des exonérations de cotisations sociales se heurte à une double difficulté de principe :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les ordres de grandeur financiers pertinents pour la gestion de la sécurité sociale sont largement supérieurs à ceux nécessaires au pilotage du budget des programmes 102 et 103, si bien que les travaux de prévision réalisés par les organismes de sécurité sociale</li> </ul>		<p><b>Mise en œuvre incomplète</b></p>

		<p>(OSS) pour leurs propres besoins ne sont pas toujours suffisants pour répondre à ceux de la DGEFP ;</p> <p>- la DGEFP ne dispose pas de la tutelle des OSS qui collectent les données primaires relatives aux cotisations et réalisent les prévisions, si bien qu'il lui est difficile d'obtenir des données et de développer ses propres modèles.</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>En particulier, l'enjeu du partage transparent des flux de données sources constitue une priorité pour la DGEFP. De nombreux échanges ont permis la transmission par l'Acoss d'une base de données sur le dispositif de compensation de l'exonération ACRE ainsi que la communication de premières données sur les autres exonérations. De plus, des contacts ont été noués avec l'Agirc-Arrco et l'Unédic afin d'avoir une vision exhaustive de l'ensemble des données disponibles.</p> <p>Parallèlement, des travaux de modélisation économique, comptables et financière ont été également initiés, et doivent permettre de réaliser des prévisions d'exécution pour certaines exonérations (dont en particulier Acre, apprentissage et Tapa). La</p>		
--	--	--	--	--

		<p>DGEFP a décidé d'associer la Dares à ce travail de modélisation afin de bénéficier de son expertise.</p> <p><b>DB :</b> La direction du budget partage le constat de ce besoin de fiabilisation des prévisions. Les échanges techniques entre services se sont poursuivis en 2021 mais ils n'ont pas pu aboutir cette année, en raison notamment de la charge liée à la mise en œuvre du plan de relance et aux réponses à la crise sanitaire.</p> <p>Des travaux techniques complémentaires sont toutefois nécessaires. Ils se poursuivront en 2022, sous réserve de la disponibilité des ressources et des priorités politiques données à l'administration.</p>		
6	<p><b>DGEFP, DB</b></p> <p>Revoir la maquette de performance du programme 103 afin que l'ensemble des indicateurs puissent être renseignés au moins sur la base d'estimations provisoires.</p>	<p><b>DGEFP :</b> Concernant l'indicateur 2.1 relatif aux Edec, et comme indiqué en page 83 du projet annuel de performance annexé au PLF 2022, le système d'information ne permet pas encore de connaître avec précision le nombre d'Edec territoriaux. La DGEFP devrait disposer d'une donnée consolidée lors de la rédaction du PAP 2023.</p> <p>Concernant l'indicateur 3.2 relatif au CSP, celui-ci a été supprimé dans le PAP 2022.</p> <p>Concernant les indicateurs 4.2 et 4.3 relatifs aux contrats apprentissage et contrats de professionnalisation, les nouveaux</p>		<p><b>Mise en œuvre en cours</b></p>

---

		sous-indicateurs genrés devraient être renseignés pour le rapport annuel de performance 2021.  <b>DB</b> : la direction du budget partage cet objectif et souhaite poursuivre les travaux qui sont menés en ce sens		
--	--	---	--	--

7	<p><b><i>DLF, DB et responsables de programmes</i></b> Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales au regard de ceux assignés à la mission et les assortir d'indicateurs de performance.</p>	<p><b>DGEFP (réponse commune)</b> : La création d'indicateurs portant sur les dépenses fiscales pourra être étudiée dans le cadre de la revue des indicateurs menée chaque année par la DGEFP en amont de la rédaction des Projets annuels de performance (PAP). Cependant, la création de tels indicateurs s'avère complexe, notamment en termes méthodologiques, car il est extrêmement difficile d'identifier les effets directement liés aux dépenses fiscales. La mise en place éventuelle d'enquêtes nécessite une coordination avec les fournisseurs potentiels de données. Le risque de ne pas pouvoir renseigner ces nouveaux indicateurs est donc élevé et le serait encore davantage en cas d'incompatibilité entre les calendriers des enquêtes et des documents de performance.</p>		<p><b>Non mise en œuvre</b></p>
8	<p><b><i>DGEFP</i></b> Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne.</p>	<p>En 2020, des actions ont été initiées par la DGEFP en lien étroit avec la DGFIP sur le périmètre des dépenses fiscales de la mission <i>Travail et emploi</i> ; la crise sanitaire en a toutefois retardé la mise en œuvre.</p> <p>Sous toutes réserves, la DGEFP ambitionne toujours de consolider des études entreprises sur les dépenses fiscales en vue d'établir leur lien avec les autres dispositifs de la politique de l'emploi (dont en particulier les exonérations de cotisations sociales).</p> <p><b>DB :</b></p>		<p><b>Non mise en œuvre</b></p>

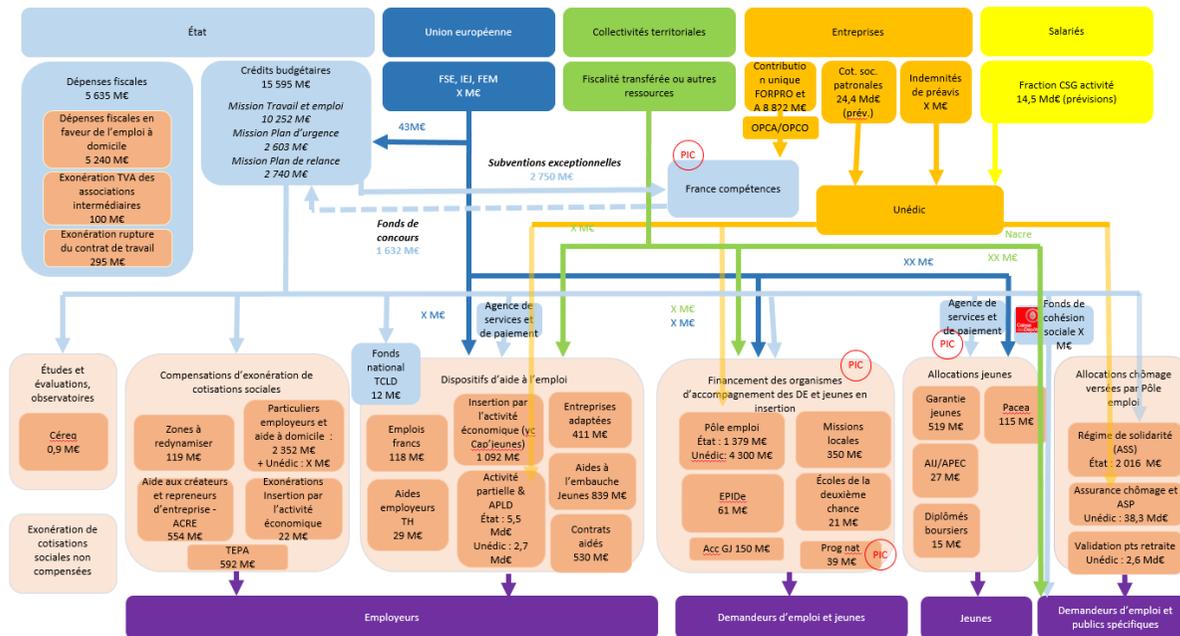
		<p><b>Recommandation n°7</b> : Ce travail, qui relève plus d'une approche transversale de l'ensemble des dépenses fiscales du budget de l'État, n'a pas été mené mais constitue l'un des objectifs pour l'année 2022.</p> <p><b>Recommandation n°8</b> : La direction du budget partage cet objectif.</p>		
9	<p><b>DGEFP</b> Définir un indicateur de suivi 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)</p>	<p><b>DGEFP</b> : Jusqu'en 2018, l'indicateur « Temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (en ETPT) » était intégré dans les indicateurs PAP et suivi au niveau de l'ancienne convention tripartite État, Pôle emploi, Unedic. Cet indicateur a été supprimé en cohérence avec les travaux de préparation de la nouvelle convention.</p> <p>Un nouvel indicateur d'efficience est prévu dans le cadre de la convention tripartite 2019-2022. Cet indicateur vise à mesurer le rapport entre les résultats des indicateurs de performance et les effectifs de Pôle emploi. Ainsi, l'indicateur concernerait l'ensemble des champs d'intervention de PE (accompagnement des DE, indemnisation, formation, accompagnement des entreprises) et non uniquement l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Des travaux doivent encore être conduits afin de valider le périmètre et la méthode de calcul de cet indicateur et d'en tester les évolutions sur une année pleine. Néanmoins, en raison de la crise sanitaire et économique, du retard a été pris sur ces travaux. Par ailleurs, il</p>		<p><b>Non mise en oeuvre</b></p>

		<p>apparaît difficile de se baser sur les résultats 2020 des indicateurs, fortement affectés par les effets de la crise, pour tester ce nouvel indicateur. En outre, Pôle emploi a bénéficié d'un renforcement de ses effectifs pour faire face à la crise.</p> <p>À ce stade, la production dans le cadre des projets ou rapports annuels de performance de ces indicateurs n'est pas envisagée.</p> <p><b>DB</b> : La direction du budget prend bonne note de cette recommandation.</p>		
<b>10</b>	<p><b>DGEFP, DB</b> Présenter dans les documents budgétaires, de manière consolidée et par dispositif, le niveau d'exécution cumulé et prévisionnel des dotations du plan d'investissement dans les compétences (PIC) et leurs modalités de financement (crédits budgétaires de la mission Travail et emploi, virements de crédits entre les programmes au sein de la</p>	<p><b>DGEFP</b> : Dans le cadre des derniers PLF et PLR, un effort conséquent de présentation et de restitution des données, que ce soit par dispositif ou au global, a été réalisé afin que l'information soit à la fois lisible et complète pour le Parlement. Malgré le morcellement du PIC en plusieurs programmes, une vision synthétique est toujours intégrée aux documents budgétaires.</p> <p>De plus, un travail dense de suivi du PIC est réalisé par la DGEFP : la dépense est suivie dispositif par dispositif afin que l'intégralité de la dépense soit justifiée.</p>	<p>La Cour a pu constater la qualité du suivi du PIC réalisée par la DGEFP en interne, mais regrette toujours que les documents budgétaires ne le reflète pas pleinement.</p>	<p><b>Mise en œuvre en cours</b></p>

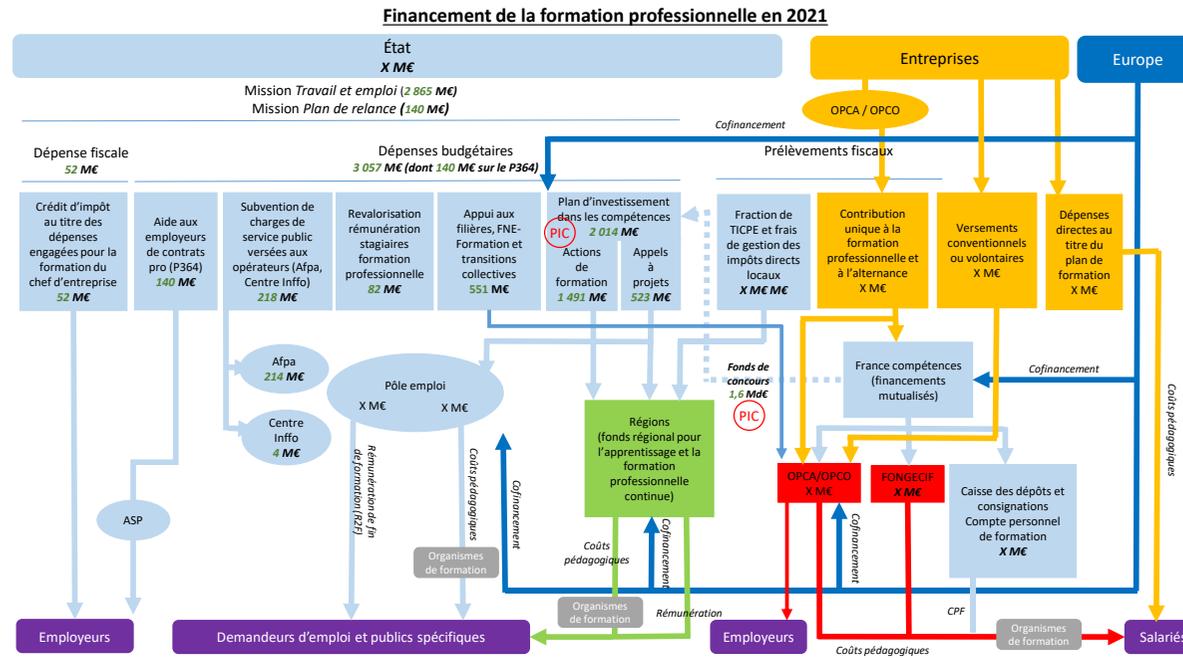
	<p>mission, fonds de concours rattachés, financement européens, etc.</p>	<p>Ce suivi de l'exécution du plan intègre désormais une distinction entre crédits budgétaires et crédits issus du fonds de concours.</p> <p>Il convient de noter qu'il n'y a pas de difficulté de pilotage financier du Plan d'investissement dans les compétences de la part de la DGEFP : la sous-exécution observée en CP relève avant tout de la construction budgétaire du PIC avec, pour les premières années de mise en œuvre, une ouverture de crédits en CP par Fonds de concours supérieure aux besoins au vu du rythme des paiements prévus par les conventions financières des PACTE régionaux. Ce phénomène ne devrait plus être observé partir de 2022, les dépenses attendues au titre des PACTE devant être au niveau des ressources ouvertes, en raison des paiements attendus sur plusieurs générations de conventions financières des PACTE (2019,2020 et 2021).</p> <p><b>DB</b> : la direction du budget prend bonne note de cette recommandation.</p>		
--	--	--	--	--

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

### Annexe n° 3 : Schéma de financement de la politique de l'emploi et d'indemnisation du chômage en 2021



### Annexe n° 4 : Schéma de financement de la formation professionnelle en 2021



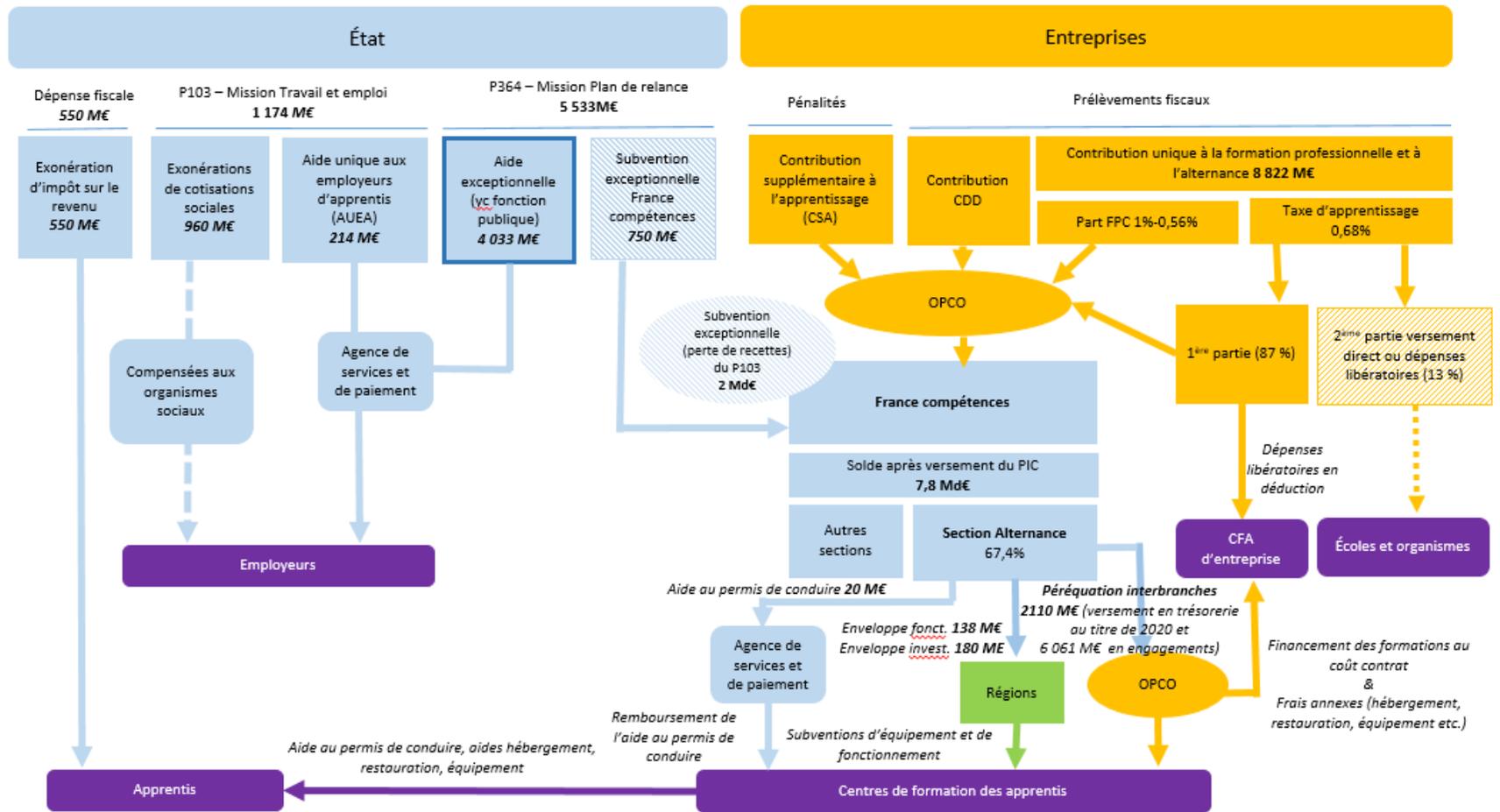
### **Annexe n° 5 : Schéma de financement de l'apprentissage en 2021**

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 ;

À des fins de simplification, il présente ainsi les subventions exceptionnelles à France compétences :

- 2 Md€ correspondant aux pertes de recettes de 2020 à 2023, assimilés à la subvention du même montant issue du programme 103 ;
- 750 M€ correspondant au financement de la dynamique de dépenses, principalement liée à l'apprentissage, assimilés à la subvention du même montant issue du programme 364.





	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Etalement sur quatre ans de l'imposition du montant des droits transférés d'un compte épargne-temps vers un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) ou d'un plan d'épargne entreprise investi en titres de l'entreprise ou assimilés et de la fraction imposable des indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite	e	e	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	
120507 Exonération de la prime exceptionnelle de 500 euros versée aux travailleurs privés d'emploi	e	e										
120211 Exonération de l'aide financière versée par l'Etat aux créateurs ou repreneurs d'entreprises (art. L. 5141-2 du code du travail)	e	e	e	6	7	6	4	5	e	1	1	1
120129 Réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise	e	1	1	e	e	e						
120233 Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne	20	70	40	45	50	30	31	35	28	39	43	40
120134 Exonération des indemnités de départ en retraite ou en préretraite	50											
120115 Crédit d'impôt en faveur des jeunes de moins de vingt-six ans s'orientant vers un emploi qui connaît des difficultés de recrutement												
120235 Exonération de l'impôt sur le revenu dans une limite annuelle égale à 5 000 € des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1er janvier 2019										1 032	1 879	2 091
120146												
<b>Total P103</b>	<b>6 047</b>	<b>6 547</b>	<b>6 934</b>	<b>6 772</b>	<b>5 346</b>	<b>5 314</b>	<b>5 427</b>	<b>5 481</b>	<b>6 654</b>	<b>7 810</b>	<b>8 518</b>	<b>8 528</b>
<b>P111</b>												
730207 Taux de 10% pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5% pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA	980	840	675	830	768	770	880	938	909	423	385	425
120111 Exonération de la participation des employeurs au financement des titres restaurant	220	250	290	315	345	360	360	374	390	420	420	420
110202 Crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et aux associations professionnelles nationales de militaires	125	130	134	149	151	152	154	152	152	151	141	145
120113 Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	100	100	100	100	100	130	135	135	145	145	160	160
120116 Exonération des gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du Travail	5	5	5	5	5	10	10	10	10	10	10	10
300109 Exonération des syndicats professionnels et de leurs unions pour leurs activités portant sur l'étude et la défense des droits et des intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e
210320 Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement	85	100	33	34	29	19	12	12	5			
120308 Déduction des sommes issues d'un compte épargne-temps et affectées par le salarié, dans la limite de 10 jours par an, à un régime de retraite supplémentaire	e											
<b>Total P111</b>	<b>1 515</b>	<b>1 425</b>	<b>1 237</b>	<b>1 433</b>	<b>1 398</b>	<b>1 441</b>	<b>1 551</b>	<b>1 621</b>	<b>1 611</b>	<b>1 149</b>	<b>1 116</b>	<b>1 160</b>
<b>Total mission</b>	<b>11 257</b>	<b>11 141</b>	<b>11 133</b>	<b>10 731</b>	<b>9 058</b>	<b>8 969</b>	<b>7 102</b>	<b>7 190</b>	<b>8 358</b>	<b>9 049</b>	<b>9 721</b>	<b>9 783</b>