



Mission Travail et emploi

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

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

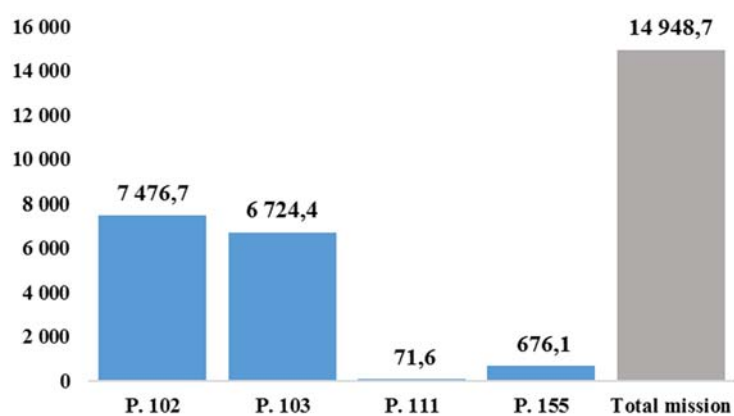
Programme 102 – Accès et retour à l’emploi

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

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

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

**Graphique n° 1 : Mission *Travail et emploi* - exécution 2018
(CP, en M €)**



Synthèse

La mission *Travail et emploi* comprend quatre programmes pour un total de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2018 de 13 872 M€ en autorisation d'engagement (AE) et 15 362 M€ en crédits de paiement (CP). Les montants exécutés s'établissent à 13 953 M€ en AE et 14 949 M€ en CP, soit respectivement - 0,6 % et - 3,7 % par rapport à la LFI.

Le périmètre budgétaire de la mission a connu une évolution importante, intégrée dans la norme de dépense définie par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Il s'agit de la budgétisation intégrale de l'allocation de solidarité spécifique (2 449 M€ en AE et en CP) en contrepartie de la suppression de la subvention d'équilibre versée au Fonds de solidarité (1 333 M€ en AE et en CP dans la LFI 2017), dont la liquidation a été prononcée fin 2017¹.

Contrairement à 2017, aucune reprogrammation de crédits n'a été nécessaire en cours d'exercice pour faire face à des sous-budgétisations initiales. Les marges de manœuvre ont été trouvées via les mécanismes d'auto-assurance, au sein de chaque programme (redéploiement de crédits) et entre programmes, sans recours à la réserve de précaution. Deux facteurs ont concouru au respect des ouvertures de crédits initiales :

- l'abaissement à 3 % du taux de mise en réserve initiale (reconduction d'un taux à 0,5 % pour les crédits du titre 2) par la LPFP 2018-2022 ;
- les sous-réalisations, principalement sur les contrats aidés (- 262 M€ de CP sur le programme 102), la prime à l'embauche en TPE-PME (- 344 M€ de CP sur le programme 103) et le plan d'investissement dans les compétences (PIC)², tant sur la garantie jeunes (- 39 M€ de CP sur le programme 102) que les actions de formations (- 37 M€ de CP sur le programme 103).

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

² Le PIC, d'un montant total de 15 Md€, est une des quatre priorités du Grand Plan d'Investissement 2018-2022 présenté par le Gouvernement le 25 septembre 2017.

Alors que les contrats aidés avaient été sous-budgétés en 2017, les niveaux de prévision et d'exécution sont sensiblement inférieurs d'une année sur l'autre en raison de la redéfinition plus restrictive du dispositif (recentrage sur le secteur non marchand et abaissement du taux de prise en charge de l'État à 50 %) et d'un niveau de réalisation inférieur (128 000 contrats signés) aux prévisions initiales (200 000). Grâce à la fongibilité des crédits prévue au sein du fonds d'inclusion dans l'emploi mis en en place le 1^{er} janvier 2018³, la montée en puissance des parcours emploi compétence (PEC), plus difficile que prévu, a permis de faire face aux besoins de financement apparus en cours d'année en faveur de l'IAE, des initiatives territoriales et, en outre-mer, des contrats aidés du secteur marchand (pour un volume équivalent à environ 36 000 contrats). Il a été procédé également à un virement d'AE de 118 M€ vers le programme 103 afin de couvrir des engagements non prévus en LFI (subventions exceptionnelles pour l'Afpa⁴ et compensation d'exonérations ACCRE⁵).

À l'inverse, le programme 103 a été marqué par deux difficultés de pilotage :

- la première, récurrente, au titre de la couverture des besoins structurels de trésorerie de l'Afpa, ce qui a nécessité de verser 141 M€ de subventions exceptionnelles en complément de la subvention pour charges de service public (110 M€ en AE et en CP dans la LFI). La Cour réitère ses observations quant aux risques que la situation financière de l'Afpa fait peser sur le budget de l'État ;
- la seconde sur les compensations d'exonérations de charges sociales, qui s'est traduite par un besoin de financement complémentaire de l'ordre de 188 M€ en AE et en CP sur les dispositifs TEPA⁶, ACCRE⁷ et les contrats d'alternants⁸. Le poids des compensations d'exonérations de charges sociales dans le programme 103 (4 537 M€ en 2018) s'est accru, passant d'une année sur l'autre de 57 % à 68 % des CP exécutés. Or, l'exercice 2018 a confirmé les observations faites en 2017 par la Cour quant à l'absence de véritable justification au premier euro, en prévision

³ Créé par la circulaire du 11 janvier 2018, le fonds d'inclusion dans l'emploi regroupe les crédits relatifs aux parcours emploi compétences (PEC) et à l'insertion par l'activité économique (IAE).

⁴ Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes

⁵ Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise

⁶ Dispositif d'exonération des cotisations sociales patronales au titre des rémunérations relatives aux heures supplémentaires.

⁷ Dispositif d'exonération de cotisations sociales destiné à soutenir la création ou la reprise d'entreprises par des demandeurs d'emploi.

⁸ Exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage et de professionnalisation.

comme en exécution, dans le cadre des documents budgétaires élaborés par les responsables de programme.

Si le périmètre de la mission *Travail et emploi* n'est pas modifié par le PIC, son modèle de financement *via* le rattachement de crédits au budget de l'État par voie de fonds de concours et les règles de gestion dérogatoires de ces crédits (exclusion du périmètre de calcul de la réserve de précaution, absence de fongibilité des crédits avec les autres dispositifs au sein d'un même programme, reports automatiques en fin d'exercice des crédits non consommés) rendent son suivi complexe et appellent à un effort de transparence dans les documents d'information accompagnant les prochaines lois de finances (PAP) et lois de règlement (RAP).

En outre, la Cour soulève la question de la régularité du rattachement de crédits par voie de fonds de concours en provenance du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnelles (FPSPP), à la fois quant à la volonté de la partie versante – le fonds de concours de 250 M€ était prévu dans le projet de loi de 2018, c'est-à-dire avant l'engagement des discussions avec les partenaires sociaux sur le financement de la dernière année du Fonds avant la suppression de celui-ci – et quant à l'objet des dépenses financées, qui, pour certaines, tout en relevant du champ de la formation professionnelle, relèvent d'autres dispositifs que ceux habituellement financés par les partenaires sociaux en faveur des demandeurs d'emploi (notamment la contribution de l'État aux conventions d'amorçage conclues avec les régions). La même question se pose avec davantage d'acuité encore en 2019 au sujet du fonds de concours alimenté par France compétences à hauteur de 1,5 Md€

Enfin, malgré l'accroissement du coût des dépenses fiscales (+ 19 % par rapport à 2017) et de leur poids dans le périmètre budgétaire consolidé de la mission *Travail et emploi* (36 % en 2018 contre 31 % en 2017), leur efficacité n'est toujours pas régulièrement évaluée par les responsables de programme concernés.

Recommandations

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Au titre de la gestion 2017, la Cour avait formulé les recommandations suivantes, auxquelles la direction du budget (DB) et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ont répondu :

1. Prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses en matière d'allocations et de contrats aidés, ainsi que le financement des mesures nouvelles significatives décidées après l'élaboration du projet de loi de finances.

Cette recommandation fait l'objet d'un refus de mise en œuvre. Dans leurs réponses, la DB et la DGEFP rappellent que les crédits du PLF de l'année N sont arrêtés avant le 30 juin N-1 dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, conformément à l'article 48 de la LOLF, et sur la base des prévisions les plus récentes disponibles à ce moment-là.

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

Cette recommandation est en cours de mise en œuvre. La SCSP versée en 2019 à Pôle emploi a fait l'objet d'une mise en réserve. La DB et la DGEFP sont favorables à la prise en compte de cette modalité de régulation budgétaire dans la future convention tripartite en cours de négociation.

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

Cette recommandation est en cours de mise en œuvre. Les enveloppes financières du fonds d'inclusion dans l'emploi font l'objet d'une notification annuelle. Par ailleurs, un système d'information, piloté par Pôle emploi, a été mis en place au niveau régional afin de bloquer les volumes des prescriptions des parcours emploi compétences, sur la base des programmations réalisées en début d'année par les Direccte. La DB est favorable à la généralisation de ce type d'outil à d'autres dispositifs.

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

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Dans sa réponse, la DB indique que cette recommandation est en cours d'expertise par la DGFIP, dans la mesure où la gestion en compte de tiers nécessite de redéfinir le circuit de gestion des fonds depuis leur versement à la France par la Commission européenne jusqu'à leur paiement aux bénéficiaires finaux, notamment en matière d'avances et de récupération des indus.

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

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. La seule évaluation réalisée en 2018 par l'IGF et l'IGAS a porté sur la contemporanéité du crédit d'impôt pour les services à la personne. La DB est favorable à une telle évaluation compte tenu du poids de cette dépense fiscale.

6. Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales au regard de ceux assignés à la mission et les assortir d'indicateurs de performance.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Dans leurs réponses, la DB et la DGEFP soulignent le caractère long et complexe de l'évaluation des dépenses fiscales, notamment en raison de la difficulté à identifier les effets directement liés à ces dépenses fiscales.

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

Cette recommandation est en cours de mise en œuvre, avec la suppression en 2019 d'un indicateur figurant dans le PAP du programme 103, qui ne pouvait plus être renseigné compte tenu de l'interruption de la source de données issue d'une enquête réalisée par la DARES et des délais nécessaires pour la reconstituer à partir des données issues de la DSN⁹.

⁹ Part des embauches en CDI par rapport aux jeunes embauchés.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2018

La Cour formule les recommandations suivantes au titre de la gestion 2018 :

1. Prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses pour les dispositifs d'insertion (contrats aidés, aides à l'insertion par l'activité économique), les allocations et les compensations d'exonérations de cotisations sociales (recommandation reformulée, DB et DGEFP).
2. Notifier chaque année aux opérateurs chargés de la mise en œuvre de dispositifs financés par l'État des enveloppes financières devant être respectées en engagement et en paiement, tout en mettant en place un blocage empêchant la signature de nouveaux contrats ou l'octroi de nouvelles aides lorsque cette enveloppe est atteinte (recommandation maintenue, DGEFP).
3. Gérer en compte de tiers les crédits du FEM dont le bénéficiaire final n'est pas l'État (recommandation maintenue, CBCM, DB et DGEFP).
4. Prendre en compte dans le cadre de la future renégociation de la convention tripartite liant Pôle emploi, l'État et l'Unédic, la possibilité d'appliquer à la SCSP versée à Pôle emploi des mesures de régulation budgétaire comme pour tout autre opérateur (recommandation maintenue, DB et DGEFP).
5. Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales (recommandation nouvelle, DB, DGEFP, DSS et Acoiss).
6. Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales au regard de ceux assignés à la mission et les assortir d'indicateurs de performance (recommandation maintenue, DLF, DB, DGEFP et DGT).
7. Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne (recommandation maintenue, DLF, DB, DGEFP et DGT).
8. Présenter dans les documents budgétaires (PAP et RAP), de manière consolidée, les actions financées par le Plan d'investissement dans les compétences (dépenses d'intervention, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement) et les financements mobilisés (crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, fonds de concours rattachés, financements européens, etc.) (recommandation nouvelle, DB, DGEFP).

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

Sommaire

Introduction.....	12
1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	14
1.1 La programmation initiale.....	14
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	21
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	32
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	39
2 POINTS D'ATTENTION PAR TITRE ET PAR PROGRAMME	42
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	42
2.2 Les dépenses de fonctionnement.....	45
2.3 Les dépenses d'intervention.....	47
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières..	73
3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE.....	74
3.1 Les dépenses fiscales.....	74
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	77
3.3 Le plan d'investissement dans les compétences.....	83
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir.....	89
3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période	90
3.6 L'analyse de la performance	92

Introduction

La mission *Travail et emploi* comprend quatre programmes, pour un total de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2018 de 13 872 M€ en AE et 15 362 M€ en CP :

- le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* (7 154 M€ en AE et 7 833 M€ en CP en LFI 2018) regroupe surtout le financement des contrats aidés, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), la subvention pour charge de service public (SCSP) versée à Pôle emploi, le soutien de l'État à l'insertion par l'activité économique et la garantie jeunes (mesures d'accompagnement et allocations), qui est un des dispositifs financés par le PIC.

La principale dépense fiscale rattachée au programme est celle relative à l'exonération de charges sociales des associations intermédiaires¹⁰ conventionnées avec l'État, pour un coût total estimé à 89 M€ en 2018

- le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (5 876 M€ en AE et 6 758 M€ en CP) finance à titre principal :
 - les mesures temporaires adoptées en 2016 dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi (prime à l'embauche en TPE-PME et plan « 500 000 formations », qui a fait l'objet d'une prolongation en 2017 pour un volume de 180 000 formations supplémentaires) ;
 - la compensation auprès des organismes de sécurité sociale de diverses exonérations de charges 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 PIC (demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et jeunes décrocheurs) ;
 - la subvention pour charge de service public (SCSP) versée à l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

¹⁰ Les associations intermédiaires font partie des structures d'insertion par l'activité économique.

Douze dépenses fiscales sont rattachées à ce programme pour un coût total estimé à 6 665 M€ en 2018. Elles concernent principalement le secteur des services d'aide à la personne ainsi que l'apprentissage.

La déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est la responsable des programmes 102 et 103, qui portent près de 95 % des crédits de la mission.

- le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* (155 M€ en AE et 87 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 (contrôles de l'inspection du travail, notamment), ainsi que le dialogue social et la démocratie sociale.

Sept dépenses fiscales sont rattachées à ce programme pour un coût estimé à 1 679 M€ en 2018 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 » (687 M€ en AE et 683 M€ en CP) est le programme-support de la mission.

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

Les crédits d'intervention représentent 83 % des dépenses totales exécutées sur la mission en 2018.

La note d'analyse de l'exécution des crédits de la mission *Travail et emploi* figure parmi les notes prioritaires au titre de l'exercice 2018. Elle comprend un développement spécifique sur la fiabilité des indicateurs de performance. Des investigations supplémentaires ont été conduites à cet effet, notamment auprès de Pôle emploi et de la DARES¹¹, sur les indicateurs portant sur les programmes 102 et 103, qui concentrent les principaux enjeux financiers et de politiques publiques attachés à la mission.

¹¹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. Service statistique du ministère du travail.

1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Les dépenses exécutées en 2018 sur la mission s'élèvent à 13 953 M€ en AE et 14 949 M€ en CP. Contrairement à l'exercice précédent, l'exécution budgétaire s'est inscrite dans le respect des plafonds de crédits ouverts en LFI. Le seul véritable risque financier que la Cour avait identifié en juin 2018 concernait l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

1.1 La programmation initiale

Dans son avis rendu le 9 février 2018, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) identifie des risques ponctuels dans la programmation des crédits de la mission :

- principalement en AE (100 M€) sur le programme 102 (emplois aidés et insertion par l'activité économique) au sein du fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE)¹² ;
- en AE et en CP sur le programme 103 au titre des exonérations de cotisations sociales relatives au dispositif ACCRE (92 M€), compte tenu des difficultés de prévision au moment de l'élaboration du projet de loi de finances. En outre et sans être en mesure d'évaluer le risque de dépassement budgétaire associé, le CBCM souligne qu'il n'existe pas de marge de manœuvre pour faire face à un éventuel besoin supplémentaire au titre de l'Afp. Les besoins de financement en CP liés au plan « 500 000 formations » (90 M€) et au plan d'investissement dans les compétences (250 M€) devaient être couverts respectivement par des reports de CP et par le rattachement d'un fonds de concours en provenance du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Sur ce point, le CBCM précise qu'il est « important pour l'équilibre du programme de ne pas lancer les opérations financées par le fonds de concours [...] sans avoir effectivement rattaché celui-ci au programme ».

Les sous-budgétisations identifiées par la Cour en juin 2017 dans le cadre de son audit des finances publiques portaient principalement sur deux dispositifs :

¹² Le FIE a été créé par la circulaire du 11 janvier 2018 pour une gestion globale des dispositifs d'insertion (parcours emploi compétences et parcours d'insertion par l'activité économique).

- les contrats aidés, avec un dépassement de 301 M€ à fin 2017 par rapport aux ouvertures de crédits initiales. La diminution de 40 % des CP ouverts dans la LFI 2018 au titre des contrats aidés s'explique par la redéfinition plus restrictive du dispositif, renommé Parcours emploi compétence (PEC) : limitation du périmètre des employeurs éligibles au seul secteur non marchand et réduction du taux de prise en charge par l'État à 50 % du SMIC brut (contre un taux moyen de cofinancement de 68 % en 2017)
- le plan « 500 000 formations », lancé en 2016 et prolongé en 2017 pour un volume supplémentaire de 180 000 formations, avait nécessité un complément de crédits (+ 494 M€) deux fois et demi supérieur à la prévision initiale en LFI 2017 (196 M€). Le niveau d'ouverture de crédits en LFI 2018 (225 M€) a été plus cohérente avec le niveau d'exécution constaté en fin d'exercice (255 M€).

1.1.1 Les crédits de paiement (CP)

La LFI 2018 s'inscrit en légère baisse de 96 M€ par rapport à la LFI 2017, compte tenu de l'impact des mesures de périmètre (+ 1 212 M€), de l'évolution tendancielle de la dépense (- 1 239 M€) et des économies nettes (- 69 M€).

1.1.1.1 Les mesures de périmètre

Le périmètre de budgétisation de la LFI 2018 a augmenté sur trois programmes de la mission :

- 1 116 M€ sur le programme 102, du fait de la substitution de l'État au Fonds de solidarité dans le versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Le fonds, liquidé le 31 décembre 2017, était financé à titre principal par la cotisation exceptionnelle de solidarité (CES), elle-même supprimée par la LFI 2018, et une subvention d'équilibre budgétée sur le programme 102 (1 333 M€ en LFI 2017). Depuis la LFI 2018, le programme 102 intègre la totalité des crédits nécessaires au versement de l'ASS (2 449 M€) ;
- 160 M€ sur le programme 103 correspondant au rebasage sur douze mois des compensations budgétaires d'exonérations de cotisations sociales (ACCRES, services d'aide à domicile)¹³ ;
- 7,8 M€ sur le programme 111 afin de prendre en charge le dispositif du défenseur syndical.

¹³ Etablies sur la base d'une comptabilité de caisse, les compensations versées par l'État aux organismes de sécurité sociale avaient été calculées sur onze mois en 2017, première année de leur budgétisation sur le programme 103.

En sens inverse, la mutualisation des crédits de fonctionnement sous l'égide du secrétariat général des ministères sociaux s'est traduite par de nouveaux transferts depuis le programme 155 vers :

- le programme 124 (36,8 M€) « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » (mission Solidarité, insertion et égalité des chances), afin de pérenniser le transfert de crédits opéré chaque année depuis 2014 en gestion ;
- le programme 333 (0,6 M€) « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » (mission « Direction de l'action du Gouvernement) au titre des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ;
- le programme 129 (0,3 M€) « Coordination du travail gouvernemental » (mission « Direction de l'action du Gouvernement) pour financer le plan LGBT¹⁴.

¹⁴ Qui concerne les lesbiennes, les gays, les bisexuels et les transgenres.

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

en M€	LFI 2017	Mesures de périmètre et de transfert	Tendanciel	Mesures nouvelles	LFI 2018
T2 hors CAS	438,17	0,00	2,00	-6,34	433,83
CAS Pensions	191,21	0,00	0,00	-2,60	188,61
HT2	14 828,40	1 211,49	-1 241,06	-59,71	14 739,12
<i>dont contrats aidés / PEC (y compris DOM)</i>	2 416,30	0,00	-581,86	-370,72	1 454,30
<i>Insertion par l'activité économique</i>	998,47	0,00	42,06	18,71	1 059,23
<i>Dispositifs travailleurs handicapés</i>	373,70	0,00	5,70	-2,51	376,89
<i>Garantie-jeune</i>	420,10	0,00	83,17	0,00	503,27
<i>Subvention pour charges de service public (SCSP) à Pôle emploi</i>	1 507,00	0,00	0,00	-49,61	1 457,97
<i>Fonds de solidarité</i>	1 333,00	-1 333,00	0,00	0,00	0,00
<i>Allocation de solidarité spécifique (ASS)</i>	0,00	2 449,18	0,00	0,00	2 449,18
<i>Autres allocations</i>	149,50	0,00	-8,79	4,71	147,42
<i>Autres dispositifs du programme 102</i>	411,00	0,00	3,46	-36,22	385,66
sous total 102	7 609,07	1 116,18	-456,26	-435,65	7 833,34
<i>Prime embauche TPE-PME</i>	1 931,98	0,00	-826,18	0,00	1 105,80
<i>Contrat de génération</i>	116,22	0,00	-48,54	0,00	67,68
<i>Aide TPE jeunes apprentis</i>	135,84	0,00	59,22	0,00	195,06
<i>Exonérations contrats d'apprentissage et de professionnalisation</i>	1 269,48	0,00	17,36	0,00	1 286,84
<i>Aide financière en faveur des jeunes apprentis</i>	80,00	0,00	0,00	-80,00	0,00
<i>Plan 500 000 formations et sa prolongation en 2017</i>	196,48	0,00	28,28	0,00	224,76
<i>Plan d'investissement dans les compétences</i>	0,00	0,00	0,00	428,20	428,20
<i>AFPA</i>	110,00	0,00	0,00	0,00	110,00
<i>Actions en faveur de la formation (hors Plan "500 000")</i>	35,01	0,00	-6,54	0,70	29,17
<i>Activité partielle</i>	101,00	0,00	9,78	0,00	110,78
<i>Exonération de cotisations sociales aide à domicile</i>	1 639,00	141,48	0,00	0,00	1 780,48
<i>Exonérations TEPA</i>	480,93	0,00	30,60	0,00	511,53
<i>Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs</i>	395,14	0,00	7,42	0,00	402,56
<i>Contrat de sécurisation professionnelle</i>	67,50	0,00	1,79	0,00	69,29
<i>Exonérations ACCRE</i>	199,00	18,09	0,00	0,00	217,09
<i>Autres dispositifs du programme 103</i>	279,03	-34,40	-56,20	30,69	219,12
sous total 103	7 036,60	125,17	-783,01	379,59	6 758,37
programme 111	78,51	7,80	0,99	-0,78	86,52
programme 155 (hors T2)	104,21	-37,67	-2,78	-2,88	60,89
Total mission	15 457,78	1 211,49	-1 239,06	-68,65	15 361,56
Total mission hors CAS	15 266,57	1 211,49	-1 239,06	-66,05	15 172,95

Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires

1.1.1.2 L'évolution tendancielle de la dépense

L'évolution tendancielle de la dépense entre la LFI 2017 et la LFI 2018 est estimée à - 1 239 M€ Ce montant concerne le programme 103 à hauteur de - 783 M€ avec notamment :

- - 826 M€ au titre de la mise en extinction de la prime à l'embauche en TPE-PME, clôturée par anticipation le 30 juin 2017¹⁵ ;
- - 49 M€ au titre du contrat génération, en voie d'extinction depuis l'arrêt des entrées en septembre 2017¹⁶ ;
- - 23 M€ au titre des compensations d'exonérations territoriales de cotisations sociales (ZRR, ZRD et BER) ;

En sens inverse et sur la base d'une hausse prévisionnelle du nombre de bénéficiaires des dispositifs concernés :

- + 59 M€ au titre des aides versées aux TPE qui recrutent des apprentis mineurs ;
- + 55 M€ au titre des compensations d'exonérations de cotisations sociales sur différents dispositifs (contrats d'apprentissage et de professionnalisation, TEPA et particuliers employeurs) ;
- + 10 M€ pour le financement de l'activité partielle.

S'y ajoutent - 456 M€ sur le programme 102, dont - 582 M€ au titre du stock des contrats d'accompagnement dans l'emploi, des contrats initiative emploi, des emplois d'avenir et des contrats d'accès à l'emploi en Outre-mer conclus antérieurement et produisant encore des effets en 2018.

En sens inverse et sur la base d'une hausse prévisionnelle du nombre de bénéficiaires des dispositifs concernés :

- + 83 M€ au titre de la garantie jeunes avec l'objectif d'atteindre 100 000 bénéficiaires à travers le PIC ;
- + 48 M€ au titre des aides au poste (insertion par l'activité économique et dispositif en faveur des travailleurs handicapés), dont 42 M€ au titre de l'IAE.

Enfin, sur le programme 111, l'évolution tendancielle de 0,21 M€ est liée aux variations des cycles de dépenses pour + 0,99 M€ et aux mesures d'économies demandées par le Gouvernement pour - 0,77 M€

¹⁵ Composante du plan d'urgence pour l'emploi adopté en 2016, l'aide à l'embauche en TPE-PME devait initialement être ouverte jusqu'au 31 décembre 2017.

¹⁶ *Le contrat de génération : les raisons d'un échec*, rapport public annuel, Cour des comptes, février 2016.

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

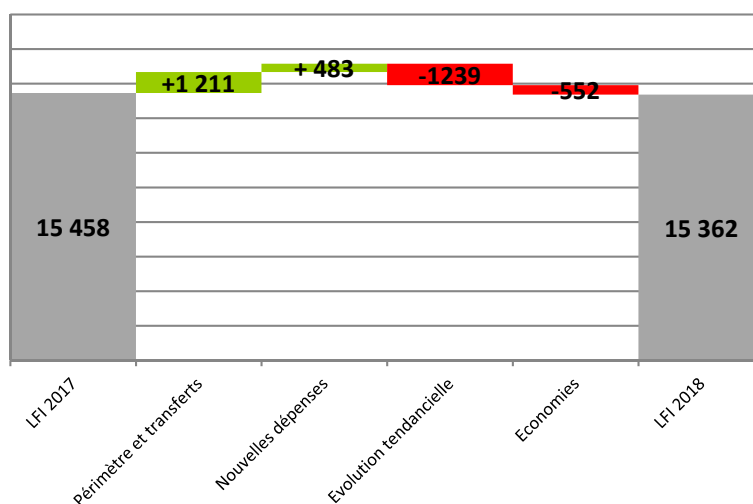
1.1.1.3 Les mesures nouvelles et les économies

Les mesures nouvelles inscrites en LFI 2018 portent quasi exclusivement sur le programme 103, à travers l'ouverture de CP relatifs au PIC (428 M€) et au dispositif emplois francs (12 M€). La seule mesure d'économie porte sur la non reconduction de l'aide financière accordée en 2017 aux jeunes apprentis (80 M€).

En sens inverse, le programme 102 concentre les mesures d'économies de la mission (- 436 M€), dont :

- - 371 M€ au titre des PEC avec un nombre d'entrées prévisionnel en 2018 limité à 200 000 contre 280 000 en 2017 ;
- - 50 M€ au titre de la diminution de la subvention pour charge de service public de Pôle emploi ;
- - 13 M€ au titre des allocations PACEA pour tenir compte du niveau observé de consommation de l'aide sur les premiers mois de l'année 2017.

Graphique n° 2 : De la LFI 2017 à la LFI 2018 (CP en M€)



Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

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

Environ 25 % des crédits hors titre 2 de la mission font l'objet d'une budgétisation différenciée en AE et CP.

Il s'agit des principaux dispositifs d'intervention : contrats aidés, prime à l'embauche en TPE et PME, plan « 500 000 formations supplémentaires », actions de formation dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences... La diminution de 10 points par rapport à 2017 reflète l'extinction d'un certain nombre de ces dispositifs.

En revanche, contrairement aux préconisations de la Cour, plusieurs dispositifs ayant un impact pluriannuel ne sont pas encore gérés de manière différenciée, tels que le volet allocation de la garantie jeunes (355 M€), le contrat de sécurisation professionnelle (69 M€) et l'allocation PACEA¹⁷ (10 M€). Ces dispositifs représentent 9 % des CP de la mission et 10 % des crédits d'intervention (titre 6). À ce jour, les engagements pris par le ministère du travail et la direction du budget pour faire évoluer le mode de gestion du volet allocation de la garantie jeunes et le PACEA n'ont pas encore aboutis. En effet, ces travaux, qui ont été lancés en 2017 au moment de la généralisation du dispositif de la Garantie jeunes, ont été jugés moins prioritaires que ceux relatifs au passage éventuel en gestion différenciée en AE et en CP du fonds d'inclusion dans l'emploi, pour lesquels un groupe de travail inter-administratif est mis en place en 2019.

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

¹⁷ Depuis le 1er janvier 2017, le Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS) est remplacé par le Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie (PACEA) visant à accompagner les jeunes dans leur insertion professionnelle. Le PACEA est formalisé par un contrat d'engagements entre le jeune et la mission locale.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Les crédits inscrits en LFI 2018 sur la mission s'établissent à 13 872 M€ en AE et 15 362 M€ en CP, en baisse de respectivement - 15,6 % et - 0,6 % par rapport à la LFI 2017.

Le programme 102 a disposé de marges de manœuvre importantes, en raison, d'une part, de la sous-réalisation du volume de contrats aidés (139 M€ d'AE et 262 M€ de CP) et de l'allocation de solidarité spécifique (91 M€ en AE et en CP), et d'autre part, du dégel des AE (320 M€). Ces crédits disponibles ont permis de faire face aux besoins complémentaires apparus en cours de gestion sur l'insertion par l'activité économiques (66 M€ d'AE et CP), par fongibilité des crédits au sein du FIE et, par virement, de couvrir un besoin d'AE (118 M€) sur le programme 103. Au final, la totalité des CP mis en réserve (359 M€) ont été annulés en LFR.

Les ouvertures d'AE sur le programme 103 en loi de finances rectificatives (+ 173 M€) et un virement en cours de gestion de 118 M€ d'AE depuis le programme 102 ont permis de faire face aux dépenses supplémentaires au titre de l'Afpa et des compensations de charges sociales. En CP, les dépenses supplémentaires liées aux aléas de gestion sur la compensation des exonérations de charges sociales (202 M€) et aux subventions exceptionnelles versées à l'Afpa (141 M€) au-delà de la SCSP ont été financées par des redéploiements de crédits au sein du programme 103, grâce à des économies constatées sur la prime à l'embauche en TPE et PME (344 M€). Par ailleurs, les reports de CP (215 M€) ont permis de financer un aléa de gestion (30 M€) au titre du plan « 500 000 formations ».

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

En M€	Programme 102		Programme 103		Programme 111		Programme 155		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LF	7 154,12	7 833,33	5 876,32	6 758,37	154,93	86,52	686,65	683,33	13 872,02	15 361,55
LFR	0,00	-358,55	173,19	-117,00	-9,65	-12,43	-3,84	-3,74	159,70	-491,72
Autres mouvements	29,44	114,60	165,88	217,13	0,00	2,36	6,91	8,32	202,24	342,41
Reports	146,36	114,02	48,38	214,63	0,00	2,36	6,66	8,07	201,41	339,08
Virements	-117,50	0,00	117,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferts	0,58	0,58	0,00	2,50	0,00	0,00	0,25	0,25	0,83	3,33
Décrets d'avance	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Décrets d'annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Répartitions	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fonds de concours et attributions de produits	6,14	6,14	266,02	266,02	0,00	0,00	19,21	19,21	291,37	291,37
Total des crédits ouverts	7 189,70	7 595,52	6 481,41	7 124,53	145,28	76,45	708,93	707,12	14 525,33	15 503,61
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	0,00	0,00	0,00	282,02	0,01	0,00	12,67	12,67	12,68	294,69
Gel initial (a)	173,98	194,69	151,75	187,91	4,40	2,35	4,85	4,75	334,98	389,70
Surgels (b)	146,36	163,86	44,85	211,10	5,25	10,09	9,55	9,55	206,01	394,59
Dégels (c)	-320,34	-358,55	-196,60	-116,99	-9,64	-12,43	-0,06	-0,06	-526,64	-488,03
Annulations (d)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,67	-1,57	-1,67	-1,57
Crédits disponibles	7 189,70	7 595,52	6 481,41	6 842,51	145,27	76,45	696,26	694,45	14 512,65	15 208,92
Crédits consommés	6 942,53	7 476,74	6 189,86	6 724,36	139,99	71,58	680,49	676,06	13 952,87	14 948,74

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

Les montants finalement exécutés s'établissent à 13 953 M€ en AE et 14 949 M€ en CP, soit 96 % des crédits ouverts.

1.2.1 Les mouvements techniques de crédits

1.2.1.1 Les reports de crédits entrants

Le montant des crédits reportés de l'exercice 2017 à l'exercice 2018 sur la mission s'élève à 201 M€ en AE et 339 M€ en CP.

Sur le programme 102, les reports proviennent essentiellement des contrats aidés (90 M€ en AE et 59 M€ en CP) et des aides versées aux structures de l'IAE (57 M€ en AE et 55 M€ en CP).

Sur le programme 103, les reports proviennent de la compensation budgétaire de l'exonération ACCRE (45 M€ en AE et 48 M€ en CP), de l'aide à l'embauche dans les TPE-PME (55 M€ en CP) et du plan « 500 000 formations » (108 M€ en CP).

Sur le programme 111, le montant des reports de 2017 sur 2018 est de 2,3 M€ de CP. Les principaux reports de dépenses sont liés au Défenseur syndical, ainsi qu'aux projets « renouvellement des conseillers prud'hommes » et « représentativités syndicale et patronale ».

Sur le programme 155, il convient de distinguer :

- un report sur fonds de concours de 3 M€ en AE et 7,6 M€ en CP relatif à l'assistance technique de la programmation 2014-2020 du fonds social européen (FSE) ;
- un report hors fonds de concours de 3,7 M€ en AE et 0,5 M€ en CP.

1.2.1.2 Les fonds de concours et attributions de produits

Hors reports, les crédits ouverts par rattachement de fonds de concours ou attribution de produits s'élèvent à 291 M€ en AE et en CP, dont plus de 85 % participent au financement de la première année du PIC.

Un seul rattachement de fonds de concours (6,1 M€) est intervenu sur le programme 102, correspondant à un cofinancement par le Fonds social européen (FSE) et l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) de l'allocation versée au titre de la garantie jeunes.

Sur le programme 103, les montants perçus (267 M€) correspondent essentiellement à un fonds de concours du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), d'un montant de 242 M€, afin de participer au financement de la première année du PIC. Deux autres fonds de concours ont également été rattachés en cours d'année : un versement (14,6 M€) au titre du Programme d'investissement d'avenir (PIA) et une subvention (9,9 M€) du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)¹⁸.

Recommandation n°3 (CBCM, DB, DGEFP) : Gérer en compte de tiers les crédits du FEM dont le bénéficiaire final n'est pas l'État

Sur le programme 155, les montants rattachés (19 M€) correspondent principalement à des crédits d'assistance technique du FSE (8,9 M€), à un versement du FPSPP (8 M€) pour cofinancer les dépenses support engendrées par le déploiement du PIC (charges de personnel,

¹⁸ Mis en place en 2007, le FEM a vocation, jusqu'au 31 décembre 2020, à financer des actions actives de reclassement (aide à la recherche d'un emploi, orientation professionnelle, formation, etc.) en faveur des salariés qui perdent leur emploi en raison de l'évolution du commerce mondial ou de la crise économique et financière de 2008. Cinq demandes d'entreprises ont été acceptées dans le cadre de la programmation 2014-2020, pour un montant de 35 M€, concernant 9 388 salariés.

évaluation, systèmes d'information, communication) et enfin à un versement du fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

Le montant des attributions de produit, qui concerne principalement le programme 103, s'établit à 0,27 M€

1.2.1.3 Les transferts

Les transferts se sont élevés à 0,83 M€ en AE et 3,33 M€ en CP

Il a été opéré un transfert entrant de 0,74 M€ en AE et en CP (crédits de titre 2) et de 12 ETPT du programme 147 « Politique de la ville » de la mission Politique des territoires vers le programme 155 au titre du remboursement, par le ministère chargé de la ville, des agents mis à disposition des délégués du préfet, ainsi que deux transferts du programme 148 « Fonction publique » de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines à destination du programme 102 (0,58 M€ en AE et en CP) et du programme 155 (0,39 M€ en AE et en CP) au titre du financement de l'apprentissage (rémunération et coûts de formation) dans la fonction publique de l'État.

S'y ajoute un transfert sortant de 0,88 M€ d'AE et en CP du programme 155 vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission Direction de l'action du Gouvernement, au titre de l'expérimentation menée en Martinique de la mise en place d'un programme support unique regroupant les crédits de fonctionnement courant de l'ensemble des administrations de l'État.

Enfin, 2,5 M€ de CP ont été transférés du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Ecologie, développement et mobilités durables » vers le programme 103 afin d'apurer les restes à payer relatifs aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)¹⁹ antérieurs au 1^{er} janvier 2018.

1.2.2 Les outils d'auto-assurance

1.2.2.1 La réserve de précaution

La mise en réserve initiale (335 M€ en AE et 390 M€ en CP) a été calculée programme par programme en appliquant le nouveau taux de 3 %

¹⁹ Dispositif public, créé en 2002, qui permet aux associations employeuses, structures d'insertion par l'activité économique et autres entreprises de l'économie sociale et solidaire de bénéficier d'accompagnements sur mesure afin de développer leurs activités, de les aider à se consolider et à créer ou pérenniser des emplois.

(8 % en 2017) sur les crédits hors titre 2, conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, et 0,5 % sur les crédits de titre 2.

Les crédits consacrés à la mise en œuvre du PIC sur les programmes 102 (515 M€d'AE et 503 M€de CP) et 103 (752 M€d'AE et 428 M€de CP) n'ont pas été intégrés dans l'assiette de calcul de la réserve de précaution dans la mesure où ils s'inscrivent dans un effort pluriannuel de 15 Md€d'ici 2022 et qu'ils sont en partie financés par un fonds de concours également à vocation permanente²⁰. De même, la subvention pour charges de service public de Pôle emploi a été exonérée de mise en réserve, ce qui a conduit à répartir 25 M€supplémentaires de réserves sur d'autres lignes du programme 102. Par conséquent, le taux de mise en réserve n'a pas été appliqué de manière uniforme, passant de 2 % sur les dispositifs en faveur des travailleurs handicapés à 4 % sur l'ASS et contrats aidés et jusqu'à 8 % pour les concours apportés aux écoles de la deuxième chance.

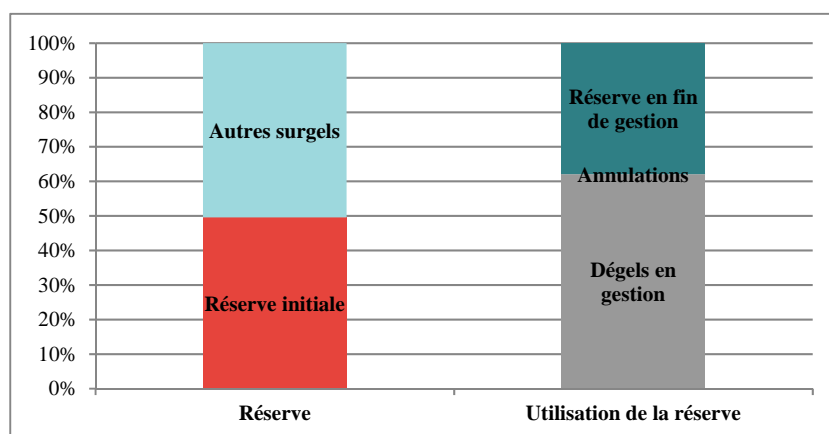
Recommandation n°4 (DB, DGEFP) : Prendre en compte dans le cadre de la future renégociation de la convention tripartite liant Pôle emploi, l'État et l'Unédic, la possibilité d'appliquer à la SCSP versée à Pôle emploi des mesures de régulation budgétaire comme pour tout autre opérateur

Conformément à une pratique récurrente, les reports hors fonds de concours (194 M€en AE et 328 M€en CP) ont été intégralement gelés et les crédits ont ensuite été annulés dans le cadre de la loi de finances rectificative (LFR) de décembre, à l'exception du programme 103 où seuls les crédits reportés au titre du programme « 500 000 » ont été annulés.

Les autres surgels intervenus sur la mission s'élèvent à 14 M€en AE et 69 M€en CP.

²⁰ Le fonds de concours a été alimenté en 2018 par le FPSPP. À compter de 2019, les fonds seront versés chaque année par France compétences.

Graphique n° 3 : Utilisation de la réserve de précaution (CP)



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

Si les CP mis en réserve sur le programme 102 ont été intégralement dégelés puis annulés en LFR, une partie des AE a été dégelée en fin d'année pour financer un virement de 118 M€ vers le programme 103 afin de faire face à des engagements nouveaux (subventions exceptionnelles pour l'Afpa et compensation d'exonérations de cotisations sociales).

Sur le programme 103, 29 % des CP de la réserve de précaution ont été dégelés puis annulés en LFR.

Les crédits en AE et en CP mis en réserve sur le programme 111 ont été intégralement dégelés en fin d'année puis annulés en LFR.

En fin de gestion, la réserve s'établit à 13 M€ en AE et 295 M€ en CP, soit :

- 282 M€ de CP sur le programme 103 ;
- 13 M€ en AE et en CP sur le programme 155 correspondant à des crédits de masse salariale non consommés à l'issue de la préliquidation de la paye de décembre.

1.2.2.2 Les virements

Il a été procédé à un virement de 118 M€ d'AE du programme 102 vers le programme 103 pour couvrir les besoins de financement complémentaires au titre de l'Afpa et des dispositifs de compensation d'exonérations de cotisations sociales.

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

Aucun décret d'avance ou d'annulation n'a été pris au cours de l'exercice budgétaire 2018. La LFR adoptée en décembre a conduit à ouvrir 160 M€ nets en AE, soit + 1,2 % par rapport à la LFI, et à annuler 492 M€ de CP, soit 3,2 % des prévisions initiales de crédits.

1.2.3.1 Sur le programme 102

Les annulations de crédits intervenues en LFR se sont élevées à 359 M€ en CP et correspondent au montant de la réserve de fin de gestion, notamment :

- 327 M€ sur les contrats aidés et les parcours emploi compétence ;
- 31 M€ sur les allocations pour les demandeurs d'emploi.

1.2.3.2 Sur le programme 103

La LFR a conduit à l'ouverture de 173 M€ d'AE et à l'annulation de 117 M€ de CP

- en AE,
 - 35 M€ ont été mobilisés au titre des subventions exceptionnelles versées à l'Afpa, en complément de la SCSP prévue en LFI ;
 - 138 M€ ont couvert les besoins complémentaires de financement des compensations d'exonérations de charges sociales, en particulier l'aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (ACCRE) et l'apprentissage ;
- en CP, l'annulation porte sur des crédits mis en réserve.

1.2.3.3 Sur les programmes 111 et 155

La LFR annule intégralement les AE (9,7 M€) et CP (12 M€) ayant été gelés et surgelés en cours d'exercice sur le programme 111.

Sur le programme 155, la LFR a procédé à l'annulation de 3,8 M€ d'AE et 3,7 M€ de CP. Les annulations ont porté sur les crédits mis en réserve.

1.2.4 Les montants exécutés

Les montants exécutés en 2018 sur la mission Travail et emploi s'établissent à 13 953 M€ en AE et 14 949 M€ en CP, soit 96 % des crédits ouverts. Ces montants sont proches de ceux prévus en LFI (+ 0,6 % en AE

et - 2,7 % en CP). À l'été 2018, dans le cadre de l'audit des finances publiques de la Cour, les prévisions d'exécution ne faisaient pas apparaître de risque budgétaire significatif, sous réserve toutefois du montant des crédits reportés à l'issue de la gestion 2017 et de l'évolution de la situation financière de l'Afpa.

1.2.4.1 Sur le programme 102

Les crédits consommés sur le programme 102 s'établissent à 6 943 M€ en AE et 7 477 M€ en CP, soit respectivement - 2,9 % et - 4,5 % par rapport à la LFI.

La principale source de sous-exécution sont les contrats aidés et les parcours emplois compétence (1 192 M€ dépensés contre 1 454 M€ de CP inscrits en LFI). Elle s'explique :

- pour 147 M€ par la sous-exécution constatée sur les PEC (727 M€ exécutés contre 875 M€ en LFI), du fait de volumes réalisés sur l'année (128 056 PEC) inférieurs à la cible prévue en LFI (200 000 PEC), le déficit en volume ayant en revanche été partiellement compensé par des paramètres financiers plus coûteux que ceux prévus (ex : durée moyenne à 11 mois au lieu de 10,2 et taux de cofinancement à 10,7% au lieu de 19,5%) et un coût de stock plus élevé qu'anticipé ;
- pour 108 M€ par la sous-exécution constatée sur les emplois d'avenir (445 M€ exécutés contre 553 M€ prévus en LFI), du fait d'une attrition du stock plus rapide que prévue ;
- pour 6,6 M€ par la sous-exécution constatée sur les CUI-CIE (20 M€ exécutés contre 26 M€ prévus en LFI), du fait là aussi d'une attrition du stock plus rapide que prévue.

S'y ajoutent diverses autres sources de sous-exécution :

- au titre de la rémunération de fin de formation (R2F), la dépense s'établit à 90 M€ en AE et en CP, contre 132 M€ en LFI, soit un niveau de consommation des crédits comparable à celui des exercices précédents ;
- au titre de la garantie jeunes, la sous exécution concerne principalement le volet accompagnement avec une dépense qui s'établit à 118 M€ en CP contre 149 M€ prévus en LFI. L'écart est lié à l'objectif fixé qui était de 100 000 entrées, pour un volume finalement conventionné de 93 664 ;
- au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), la dépense s'établit à 2 358 M€ contre 2 449 M€ prévus en LFI
- au titre de l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), la dépense s'établit à 52 M€ en AE et en CP contre 55 M€ prévus en LFI ;

- au titre des écoles de la deuxième chance, la dépense s'établit à 20 M€ en AE et en CP contre 24 M€ prévus en LFI ;
- au titre de l'expérimentation territoire zéro chômeur de longue durée, le montant des crédits consommés est de 9 M€ sur le 18 M€ prévus en LFI.

A l'inverse, des aléas de gestion ont été constatés à hauteur de :

- + 18 M€ au titre des dispositifs en faveur des travailleurs handicapés (396 M€ exécutés contre 378 M€ prévus en LFI), principalement pour les aides au poste des entreprises adaptées (+ 11 M€ en AE et en CP) et les subventions aux entreprises adaptées (+ 9,3 M€ en AE et en CP) ;
- + 6 M€ (16 M€ exécutés en AE et en CP contre 10 M€ prévus en LFI) au titre de l'allocation PACEA (CIVIS).

Par ailleurs, les dispositifs de l'insertion par l'activité économique (1 126 M€ exécutés contre 1 059 M€ prévus en LFI) ont bénéficié à hauteur de 67 M€ de la fongibilité des crédits au sein du FIE, principalement pour les chantiers d'insertion (+ 12 M€ en AE et en CP), pour les entreprises d'insertion et de travail temporaire d'insertion (+ 52 M€ AE et en CP) et pour diverses exonérations (+ 7,4 M€ en AE et en CP). Cet abondement constitue la fongibilité des crédits parcours emplois compétences (PEC) vers l'IAE, qui s'est exercée en deux vagues : au moment de la programmation initiale pour maintenir les ETP au niveau 2017 (+ 30 M€) puis à l'automne 2018 permettant un accroissement des ETP programmés.

Une fongibilité à caractère asymétrique entre les parcours emplois compétence et l'insertion par l'activité économique au sein du FIE

Le fonds d'inclusion dans l'emploi pour une gestion globale des crédits alloués aux PEC et à l'IAE permet une fongibilité entre les dispositifs de manière asymétrique :

- la fongibilité est possible des contrats aidés à l'IAE et non inversement ;
- la fongibilité est limitée à 20 % des volumes dédiés aux PEC.

1.2.4.2 Sur le programme 103

Les dépenses exécutées sur le programme 103 s'établissent à 6 190 M€ en AE et 6 724 M€ en CP, soit respectivement + 5,3 % et - 0,5 % par rapport à la LFI.

Le principal dépassement par rapport aux crédits ouverts en LFI correspond aux subventions exceptionnelles versées à l'Afpa pour faire face au problème de trésorerie en complément de la SCSP, avec une consommation qui s'établit à 250 M€ en AE et en CP contre une prévision initiale de 110 M€ en AE et en CP.

S'y ajoutent d'autres aléas de gestion, de moindre ampleur, notamment :

- + 78 M€ en AE et en CP au titre des exonérations de charges sociales pour les chômeurs créateurs ou repreneurs d'activité (dispositif ACCRE²¹);
- + 69 M€ en AE et en CP pour la déduction forfaitaire de cotisations sociales patronales sur les heures supplémentaires (TEPA) ;
- + 41 M€ d'AE et en CP au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage et de professionnalisation ;
- + 30 M€ de CP correspondant au remboursement des coûts des formations contractualisées avec les régions et Pôle emploi dans le cadre du plan « 500 000 formations » et de sa prolongation en 2017 ;
- + 27 M€ en AE et en CP au titre des dispositifs territoriaux (ZRR, BER) d'exonération de cotisations sociales ;
- + 12 M€ d'AE et en CP au titre de la déduction forfaitaire de cotisations patronales au bénéfice des particuliers employeurs.

En sens inverse, plusieurs sous-réalisations ont été constatées :

- - 344 M€ de CP sur le dispositif de prime à l'embauche en TPE-PME, en voie d'extinction à la suite de la décision prise d'interrompre l'admission des nouveaux dossiers au 30 juin 2017 ;
- - 159 M€ en AE et - 8 M€ en CP au titre du dispositif des emplois francs, qui a été lancé en 2018 ;
- - 164 M€ d'AE et - 37 M€ de CP au titre du PIC ;
- - 26 M€ en AE et en CP au titre de l'activité partielle ;
- - 14 M€ de CP et - 8,2 M€ d'AE au titre du CPF / CPA ;
- - 13 M€ en AE et en CP pour le contrat de sécurisation professionnelle ;

²¹ Depuis le 1er janvier 2019, l'ACCRE (aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise) est devenue l'ACRE (aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise) et est étendue à tous les créateurs et repreneurs d'entreprise.

- - 12 M€ de CP au titre du contrat de génération, qui a été supprimé par l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail ;
- - 34 M€ d'AE et - 7,4 M€ de CP au titre de l'aide versée aux TPE pour aider au recrutement d'un jeune apprenti.

1.2.4.3 Sur le programme 111

La consommation de crédits sur le programme 111 s'établit à 140 M€ en AE et 72 M€ en CP, soit - 15 M€ en AE et en CP par rapport à la LFI.

Cet écart traduit des sous-exécutions liées :

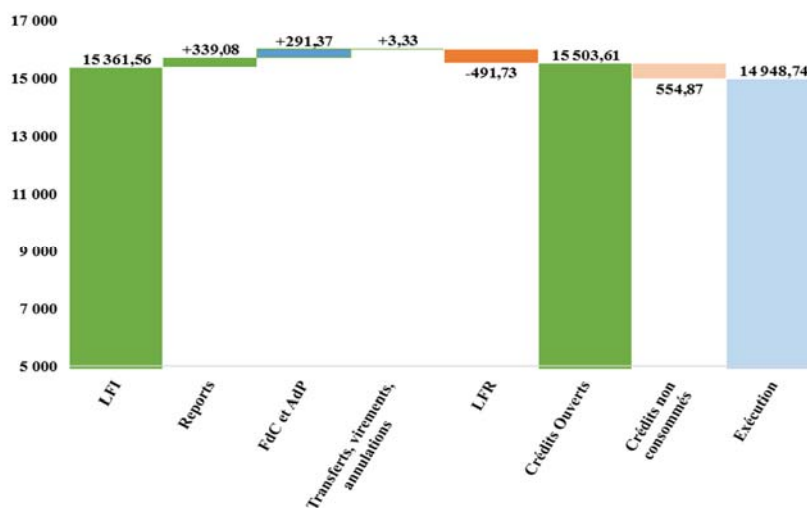
- aux dépenses affectées à la formation des conseillers des prud'hommes pour 7,8 M€ en CP, soit 57 % de la prévision en LFI. La consommation en CP constatée en 2018 correspond aux deux premiers versements rattachés aux conventions engagées en 2018, ainsi qu'au versement du solde 2017 dont le montant s'est avéré très faible.
- aux dépenses affectées au défenseur syndical (7,8 M€ en AE et CP prévus en LFI), créé par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, pour lequel aucune dépense n'a été enregistrée en 2018.

Aucune sous-budgétisation n'a été constatée sur le programme 111.

1.2.4.4 Sur le programme 155

Hors titre 2, l'exécution de la dépense sur le programme 155 s'établit à 62 M€ en AE et 59 M€ en CP, soit respectivement 94 % et 98 % des crédits ouverts, hors fonds de concours (FSE et PIC) et transfert vers le programme 333. Les crédits disponibles en fin de gestion s'établissent à 4,2 M€ en AE et 1,1 M€ en CP.

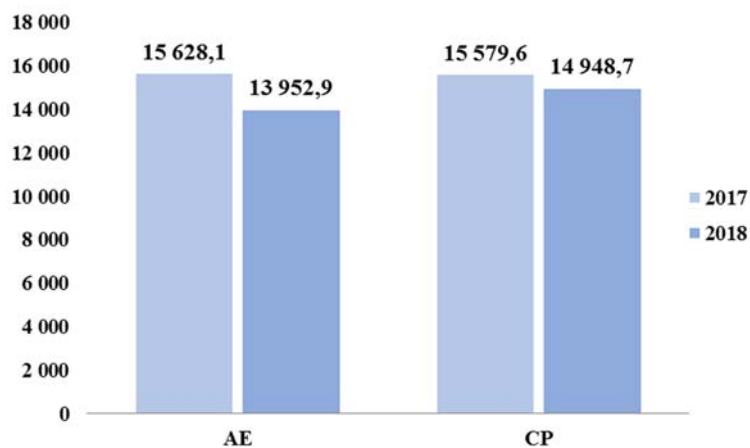
Graphique n° 4 : De la LFI à l'exécution (CP, en M€)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

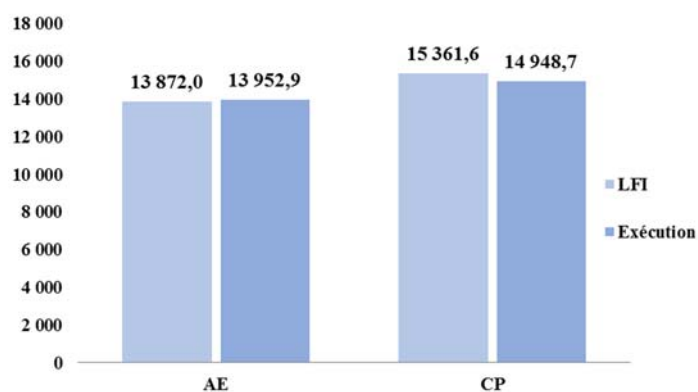
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 5 : Exécution 2017-2018 (en M€)



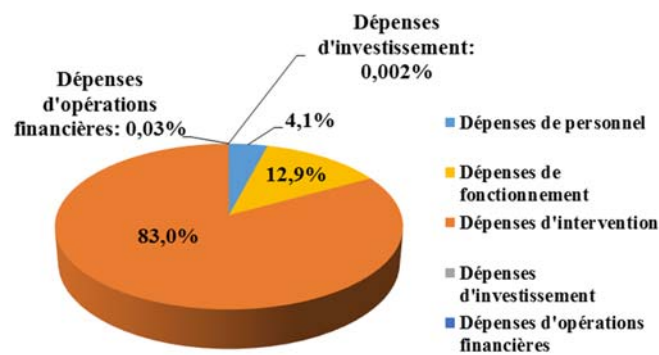
Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2018 (en M€)



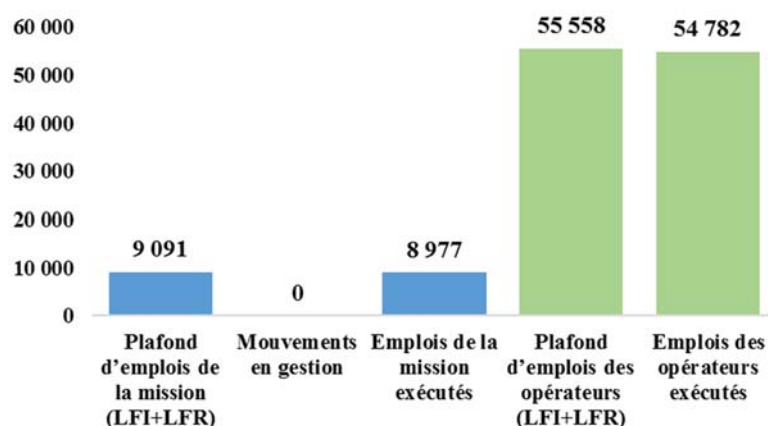
Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Graphique n° 7 : Dépenses de la mission par titre (% des CP)



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Graphique n° 8 : Plafond d'emplois et exécution
(en ETPT pour l'État et ses opérateurs)



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

1.3.1 À périmètre courant

Les crédits consommés en 2018 sur la mission Travail et emploi s'établissent à 13 953 M€ en AE et 14 949 M€ en CP, contre respectivement 15 628 M€ et 15 580 M€ en 2017.

La forte diminution des AE (-1 675 M€, soit - 11 %) traduit principalement :

- la baisse des engagements nouveaux (627 M€ d'AE engagées en 2018 contre 2 458 M€ en 2017) consécutifs au recentrage des contrats aidés vers le secteur non marchand et à la diminution du taux de prise en charge par l'État (50 % contre 68 % en moyenne précédemment) ;
- l'extinction de dispositifs, tels que l'aide à l'embauche dans les TPE-PME arrêtée au 30 juin 2017 (2 077 M€ d'AE engagées en 2017), le plan « 500 000 formations » (505 M€ d'AE engagées en 2017), le contrat de génération supprimé en septembre 2017 (99 M€ d'AE engagées en 2017) ou encore l'aide financière en faveur des jeunes d'application unique en 2017 (49 M€ d'AE engagées en 2017) ;
- le niveau de recours aux dispositifs de guichet, comme pour la prime à l'embauche d'un apprenti en TPE, dont le volume d'AE engagées est passé de 237 M€ en 2017 à 192 M€ en 2018 ;

En sens inverse, les engagements d'AE ont été importants sur :

- le PIC, via la garantie jeunes sur le programme 102 (+ 115 M€d'AE engagées en 2018) et les actions de formations sur le programme 103 (+ 916 M€) ;
- l'ASS, en raison du changement de son périmètre de budgétisation (+ 1 189 M€d'AE) ;
- les compensations d'exonérations de cotisations sociales pour les emplois à domicile, qui ont été calculées sur 12 mois en 2018 contre 11 mois en 2017 (+ 245 M€d'AE) ;
- les dispositifs ACCRE et TEPA, suite à des aléas de gestion (+ 209 M€d'AE).

1.3.2 À périmètre constant

La LFI 2018 est la première année d'exécution de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018 à 2022. Elle reprend donc le plafond de dépenses défini pour la mission Travail et emploi, hors CAS pensions, soit 15,17 Md€

Les CP exécutés, hors fonds de concours, attributions de produits et contribution au CAS pensions, sont inférieurs de 0,69 Md€ à la norme de dépense, compte tenu d'un volume de contrats aidés prescrits plus faible que prévu, de la montée en charge plus lente qu'anticipée du PIC et de l'extinction plus rapide que prévue de l'aide à l'embauche pour les TPE-PME.

Tableau n° 3 : Écart entre l'exécution 2018 et la norme de dépense issue de la LPFP pour 2018 à 2022

En CP (Md€)	2018
Norme LPFP (I)	15,17
Exécution 2018 (a)	14,95
Fonds de concours et attribution de produits (b)	0,29
Contribution de la mission au CAS pensions (c)	0,18
Exécution 2018 hors fonds de concours et pensions (II = a - b - c)	14,48
Ecart Exécution-LPFP (III=I-II)	0,69

Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires.

1.3.3 La prise en compte de l'ensemble des moyens alloués aux politiques publiques du travail et de l'emploi

La mission Travail et emploi à travers ses programmes 102 et 103 participe notamment au financement de quatre politiques publiques dont le financement est assez variable et complexe.

1.3.3.1 Politique de l'emploi

La politique de l'emploi qui vise à lutter contre le chômage est financée au niveau national par :

- des crédits du budget général de l'État (aides à l'emploi) ;
- des allègements de charges sociales :
 - généraux sur les bas salaires ;
 - ciblés et compensés (apprentissage, professionnalisation, insertion par l'activité économique²²) ;
 - ciblés et non compensés (contrats aidés) ;
- les financements des programmes européens (fonds social européen, initiative pour l'emploi des jeunes au titre du programme 102, fonds européen d'ajustement à la mondialisation au titre du programme 103) ;
- les cofinancements des partenaires sociaux (contrat de sécurisation professionnelle, activité partielle).

1.3.3.2 Politique de la formation professionnelle

La politique de la formation professionnelle, qui vise à couvrir deux types de besoins :

- celui des entreprises, afin d'adapter les compétences des actifs aux postes de travail ;
- celui des actifs (salariés ou demandeurs d'emploi²³), afin de développer et d'adapter leurs compétences pour garantir leur employabilité.

La politique de formation professionnelle est financée par :

²² A partir de 2019, l'IAE bascule dans le droit commun des allègements généraux

²³ *La formation des demandeurs d'emploi*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle de l'Assemblée nationale, Cour des comptes, mai 2018

- une contribution spécifique des entreprises, versée aux opérateurs de compétences²⁴, dont le taux varie selon le nombre de salariés (0,55 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés, 1 % au-delà). Le produit est majoritairement destiné aux salariés mais une partie fait l'objet d'une péréquation au niveau de France compétences²⁵;
- des crédits du budget général de l'État (EDEC²⁶, plan « 500 000 formations » et sa prolongation en 2017, plan d'investissement dans les compétences, financement de l' Afpa) ;
- des crédits rattachés au budget de l'État par voie de fonds de concours versés par le FPSPP (puis par France compétences) ;
- un crédit d'impôt sur les dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise ;
- des concours financiers de Pôle emploi sur ses ressources propres (SCSP versée par le ministère du travail et fonds apportés par l'Unédic) ;
- des fonds européens (fonds social européen,) ;
- des financements portés par les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions.

1.3.3.3 Assurance chômage

Il s'agit de l'ensemble des interventions visant à protéger les salariés du secteur privé en cas de perte d'emploi. Les financements relèvent de deux logiques :

- la logique assurantielle, consistant à verser des allocations de retour à l'emploi financées par des cotisations sociales et, désormais, par la CSG ;
- la logique de solidarité consistant qui repose principalement sur l'ASS lorsque la personne a épuisé ses droits au chômage. Jusqu'en 2017, l'ASS était financée en majorité par la contribution exceptionnelle de solidarité (CES). La suppression de la CES a conduit l'État à budgéter

²⁴ Créés par l'article 39 de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, les opérateurs de compétences ont succédé aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

²⁵ Opérateur créé par l'article 36 de la loi du 5 septembre 2018, France compétences se substitue au FPSPP à compter du 1^{er} janvier 2019

²⁶ Engagement développement compétence : dispositif public d'anticipation des mutations économiques venant financer des actions d'anticipation, de soutien et de développement de l'emploi et des compétences.

l'intégralité des crédits de l'ASS sur le programme 102 de la mission *Travail et emploi* (+ 1 222 M€ de CP exécutés par rapport à 2017).

D'autres financements publics sont mobilisés indirectement via, d'une part, les exonérations (non compensées) de cotisations sociales sur les allocations chômage et le contrat de sécurisation professionnelle, d'autre part l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités reçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail.

1.3.3.4 Politique de l'apprentissage

L'apprentissage repose sur le principe de l'alternance entre enseignement théorique en centre de formation des apprentis (CFA) et formation au métier chez l'employeur avec lequel l'apprenti a signé son contrat. Plusieurs sources de financement sont mobilisées pour soutenir cette politique publique :

- une taxe d'apprentissage versée par les entreprises²⁷ aux organismes collecteurs de taxe d'apprentissage (OCTA)²⁸ à destination des CFA mais aussi des régions (51 % du produit) via le CAS FNDMA ;
- des crédits du budget général de l'État, principalement la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage et de professionnalisation ;
- des dépenses fiscales (exonération d'impôt sur le revenu pour les apprentis, crédit d'impôt pour les employeurs) ;
- les dépenses assurées par les régions (subventions de fonctionnement versées aux CFA, dépenses d'investissement, aides individuelles versées aux employeurs d'apprentis et compensées financièrement par l'État, via un partage du produit de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques).

La loi du 5 septembre 2018 fait évoluer en profondeur les modalités de financement et le périmètre d'intervention des acteurs :

- une aide unique aux employeurs d'apprentis pour les nouveaux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2019 est versée par l'État, en remplacement des aides versées par les régions (prime à l'apprentissage, aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire), de l'aide à l'embauche d'un apprenti en TPE et du crédit d'impôt dont bénéficiait jusqu'ici l'employeur ;

²⁷ La taxe a fusionné avec la contribution à la formation professionnelle en vertu de l'article 37 de la loi du 5 septembre 2018.

²⁸ Les opérateurs de compétences se sont substitués aux organismes collecteurs de taxe d'apprentissage le 1^{er} janvier 2019 en vertu de l'article 39 de la loi du 5 septembre 2018

- le périmètre d'intervention des régions va devenir résiduel au profit des opérateurs de compétences à partir du 1^{er} janvier 2020. Les interventions seront limitées à des interventions ponctuelles en fonctionnement (participation au financement des contrats d'apprentissage) et en investissement.

L'effort financier total en faveur de l'apprentissage est détaillé dans la note d'exécution budgétaire relative au compte d'affectation spéciale (CAS) Financement national du développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA).

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 La soutenabilité à court terme

1.4.1.1 Les reports de CP sur 2019

Les CP non consommés fin 2018 s'élèvent à 710 M€, dont 413 M€ de CP ouverts et non consommés et 295 M€ de CP mis en réserve et non annulés en fin de gestion. Le montant des CP 2018 reportés sur 2019 s'élève à 541 M€ soit :

- 400 M€ en CP sur le programme 103, essentiellement au titre des crédits non consommés du PIC ;
- 119 M€ en CP sur le programme 102, provenant principalement, des crédits non utilisés au titre du PIC (garantie jeunes) et d'autres allocations de solidarité ;
- 19 M€ sur le programme 155, correspondant à des fonds de concours, dont les deux principaux sont l'assistance technique FSE (10,2 M€) et le PIC (8 M€) ;
- 2,5 M€ sur le programme 111, dont 1,3 M€ au titre du financement des formations communes.

Ces montants sont en hausse de 60 % par rapport aux reports intervenus entre 2017 et 2018 (339 M€), ce qui reflète le poids croissant des fonds de concours dans le financement de la mission Travail et emploi.

1.4.1.2 Les charges à payer et factures non parvenues

Les charges à payer s'élèvent à 105 M€:

- 68 M€ sur le programme 102 principalement au titre du PACEA garantie jeunes
- 35 M€ sur le programme 103, principalement au titre des dispositifs TEPA et de la prime embauche en PME ;
- 2,1 M€ sur le programme 155, en diminution de 43 % par rapport à fin 2017, mais un niveau proche de celui observé fin 2016 (2,3 M€). Contrairement à 2017, aucune annulation de crédits n'est intervenue en cours de gestion, ce qui a facilité le pilotage.

1.4.2 La soutenabilité à moyen terme

1.4.2.1 Les restes à payer

Les restes à payer s'élèvent à 5,6 Md€ dont

- 2,1 Md€ sur le programme 102, au titre des emplois d'avenir (915 M€), des CUI-CAE non marchands (851 M€) et des CUI-CIE (165 M€) ;
- 3,4 Md€ sur le programme 103, au titre de l'aide à l'embauche PME (2,2 Md€), du PIC (524 M€), du contrat de génération (256 M€) et de l'aide TPE jeunes apprentis (188 M€).
- 78 M€ sur le programme 111, dont 68 M€ correspondent aux tranches CP 2019 et 2020 de la contribution de l'État au Fonds paritaire national pour 65,2 M€ et aux instituts du travail dans le cadre de leur activité de formation syndicale pour 2,8 M€ ;
- 24 M€ sur le programme 155.

Un premier travail de toilettage des restes à payer avec les engagements réels de l'État a abouti à 2,2 Md€ de retraits d'engagement, en coopération avec l'ASP, avant tout sur les cohortes de contrats aidés et d'emplois d'avenir. Une nouvelle évaluation sera conduite en 2019, qui donnera lieu à de nouveaux retraits d'engagement.

1.4.2.2 Les reports d'AE

Les AE ouvertes non consommées fin 2018 – et donc susceptibles d'être reportées sur 2019 – s'établissent à 587 M€, dont 573 M€ d'AE ouvertes (LFI et LFR) et 15 M€ d'AE en réserve en fin de gestion. Le volume d'AE reportées sur 2019 s'élèvent à 459 M€ soit :

- 152 M€ sur le programme 102, provenant principalement, des crédits non utilisés au titre du PIC (garantie jeunes) et d'autres allocations de solidarité ;
- 292 M€ sur le programme 103, essentiellement au titre des crédits non consommés du PIC ;
- 15 M€ sur le programme 155, dont 13 M€ de fonds de concours (assistance technique FSE et PIC).

1.4.2.3 Les autres risques

La gestion 2018 n'a pas vu apparaître de risque budgétaire nouveau. Elle a confirmé ceux liés aux difficultés de l'Afpa, qui a bénéficié, pour la troisième année consécutive, de nouvelles subventions exceptionnelles à hauteur de 141 M€, pour combler un déficit structurel de trésorerie. Si un plan de restructuration a été présenté par la direction générale de l'opérateur en octobre 2018, les négociations avec les partenaires sociaux ont amené à décaler sa mise en œuvre. En outre, le contrat d'objectifs et de performance n'a toujours pas été négocié et signé avec les tutelles.

Par ailleurs, le poids croissant des fonds de concours complexifie le suivi pluriannuel des crédits et accroît le volume des reports d'AE et CP d'un exercice à l'autre.

2 POINTS D'ATTENTION PAR TITRE ET PAR PROGRAMME

Les crédits la mission travail et emploi sont répartis entre les emplois et les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'intervention et les dépenses d'investissement et d'opérations financières.

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'établissent à 611 M€ soit 4,0 % des crédits de la mission, pour 8 977 ETPT en 2018. L'ensemble de ces emplois et crédits de titre 2 sont centralisés sur le programme 155.

2.1.1 Le plafond et le schéma d'emplois

L'effort de maîtrise des effectifs de l'État se traduit pour la mission, depuis plusieurs années, par une diminution du plafond d'emplois (- 49 ETPT en 2016 et - 178 ETPT en 2017). Ce mouvement s'est amplifié en 2018, avec une cible fixée à 272 ETPT en LFI, portée à 432 ETPT en LFR.

En exécution, ces objectifs ont été atteints et même dépassés, compte tenu notamment de la sous-exécution du schéma d'emplois.

Tableau n° 4 : Plafond et schéma d'emplois 2016-2018

<i>en ETPT</i>	2016	2017	2018	Evolution 2018/2017
Plafond d'emplois (LFI)	9 701	9 523	9 251	- 272
Transferts de gestion	9	12	12	0
Plafond d'emploi (LFR)	9 701	9 523	9 091	- 432
Exécution du plafond d'emplois	9 538	9 233	8 977	- 256
<i>Ecart entre plafond et exécution</i>	- 172	- 302	- 126	

Source : DFAS

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
Sorties totales	675	822	686	819
<i>dont sorties pour retraite</i>	<i>340</i>	<i>399</i>	<i>388</i>	<i>441</i>
Entrées	537	559	447	595
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	- 138	- 263	- 239	- 224

Source : DFAS.

La LFI 2018 prévoyait une diminution du plafond d'emploi de 272 ETPT par rapport à la LFI 2017. Cet objectif impliquait :

- une réduction de 184 ETPT dans le cadre du schéma d'emploi soit - 46 ETPT au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017 sur 2018 et - 138 ETPT au titre de l'impact du schéma d'emplois 2018 sur 2018.
- une correction technique de - 88 ETPT au titre du resserrement des cabinets ministériels intervenu au printemps 2017 et - 58 ETPT au titre des mesures de périmètre intervenues en 2017 (- 43 ETPT pour la décentralisation de la formation professionnelle prévue par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et - 15 ETPT pour celle du dispositif d'accompagnement et de conseil à la création/reprise d'entreprise (NACRE) prévue par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République).

Par ailleurs, le plafond d'emplois de la mission, initialement fixé à 9 251 ETPT, a été réduit à 9 091 ETPT en LFR après l'application de l'article 11 de la LFPF²⁹. Cette diminution de 160 ETPT supplémentaires a eu pour conséquence d'accroître l'écart entre le plafond 2017 et le nouveau plafond 2018, qui s'est élevé à - 432 ETPT.

²⁹ « A compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiales, spécialisé par ministère [...] ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ». Appliqué dès 2018, l'article vise à réduire l'écart entre le plafond voté par le Parlement et la consommation effective des emplois. En 2017, la vacance sous plafond pour la mission *Travail et emploi* s'est élevée à 3 %, ce qui a conduit le Gouvernement à corriger le plafond d'emploi de la mission dans la LFR 2018. La correction, qui aurait dû s'élever à 175 ETPT, a été ramenée à 160 ETPT pour tenir compte de l'ouverture de 15 ETPT au titre du PIC.

La consommation d'emplois constatée en 2018 est de 8 977 ETPT, soit un écart de - 256 ETPT par rapport à l'exécution 2017 qui s'explique principalement par l'effort de maîtrise des effectifs de l'État.

L'écart au plafond 2018 (corrigé postérieurement à la LFR), après les transferts en gestion au titre des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (12 ETPT), s'établit quant à lui à 126 ETPT.

Cet écart de 1,4 % par rapport plafond autorisé après transferts s'explique principalement par :

- le taux de vacance frictionnel habituellement observé sur le plafond d'emplois du programme 155 ;
- la réserve de précaution qui empêche le recrutement d'environ 46 ETPT ;
- la sous-consommation au titre du recrutement des apprentis dans le cadre du plan de développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État.

Bien que le plafond d'emploi ait été respecté, le solde des entrées et des sorties ne l'a pas été en raison d'entrées plus nombreuses que prévu (+ 15).

2.1.2 La masse salariale et la gestion des crédits de titre 2

Les crédits de titre 2 exécutés en 2018 sur la mission *Travail et emploi* s'élèvent à 611 M€, en baisse de 1,3 % par rapport à 2017 et de 1,8 % par rapport à la LFI.

Le schéma d'emplois s'est traduit par une diminution de la masse salariale à hauteur de 8,1 M€ (hors contribution au CAS Pensions), dont - 2,5 M€ au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017 et - 5,6 M€ au titre du schéma d'emploi 2018. À l'inverse, les crédits ont augmenté de 4,4 M€ dont :

- 0,6 M€ au titre des mesures nouvelles catégorielles (dont 0,45 M€ liés au plan de requalification de l'inspection du travail) ;
- 0,3 M€ de mesures nouvelles générales (dont 0,2 M€ de revalorisation du point d'indice) ;
- 2,4 M€ au titre du GVT (solde net positif).

2.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) s'établissent en 2018 à 1 875 M€ en AE et 1 913 M€ en CP, soit 13 % des crédits de la mission. Elles correspondent principalement aux subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs (1 711 M€ en AE et en CP), au premier rang desquels figure Pôle emploi (1 458 M€). Ces dépenses sont traitées plus spécifiquement dans la partie consacrée aux opérateurs.

Tableau n° 5 : Dépenses de fonctionnement (titre 3)

En M€	Exéc. 2016	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
Programme 102 - AE	1 577,41	1 615,56	1 564,79	1 523,44
CP	1 598,92	1 615,19	1 564,79	1 565,89
Programme 103 - AE	11,25	8,61	122,39	257,62
CP	15,00	13,72	122,39	259,29
Programme 111 - AE	42,13	24,11	22,03	26,94
CP	35,41	31,26	21,93	24,81
Programme 155 - AE	99,84	63,09	63,99	67,13
CP	93,67	66,20	60,68	62,90
Total - AE	1 730,62	1 711,37	1 773,20	1 875,09
CP	1 742,99	1 726,37	1 769,79	1 912,92

Source : Chorus

Hors SCSP, les dépenses de fonctionnement de la mission *Travail et emploi* sont limitées à 164 M€ en AE et 202 M€ en CP. Elles ont été multipliées par trois par rapport à 2017 en raison du versement de plusieurs subventions exceptionnelles à l' Afpa, pour un montant cumulé de 141 M€ en AE et en CP.

2.2.1 Les dépenses de fonctionnement sur le programme 155

2.2.1.1 Deux rebasages induits par la mutualisation des crédits

Alors qu'il était procédé à un transfert en gestion chaque année depuis 2014 vers le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » (mission Solidarité, insertion et égalité des chances) au titre des crédits de fonctionnement courant (immobilier, informatique hors applicatifs métier), la LFI 2018 intègre un rebasage à hauteur de 37 M€ en AE et en CP.

Un second rebasage de moindre ampleur (0,6 M€ en AE et en CP) a été opéré au profit du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* (mission *Direction de l'action du Gouvernement*) au titre des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

2.2.1.2 Les dépenses exécutées sur le programme 155 (hors SCSP)

Les dépenses de fonctionnement exécutées sur le programme 155, hors SCSP versées à l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) et au Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) se sont élevées en 2018 à 52 M€ en AE et 48 M€ en CP. Hors dépenses liées à l'assistance technique FSE (financées par voie de concours), elles s'établissent à 43 M€ en AE et 42 M€ en CP. La hausse des AE consommées par rapport à 2017 (+ 4,9 %) s'explique par les dépenses nouvelles engagées en matière de systèmes d'information (+ 2,1 M€ en AE) et de communication (+ 1,1 M€ d'AE) dans le cadre du PIC.

Les dépenses afférentes à la gestion des ressources humaines s'établissent à 13 M€ en AE et en CP, dont 5,8 M€ en AE et 5,9 M€ en CP au titre d'agents mis à disposition, ainsi que 3,2 M€ d'AE et 3,1 M€ de CP au titre de la restauration. Les dépenses de fonctionnement courant des services s'élèvent à 3,1 M€ en AE et en CP, dont 1,7 M€ au titre de divers contentieux.

2.2.2 Les dépenses de fonctionnement sur le programme 111

Les dépenses de fonctionnement exécutées en 2018 sur le programme 111, hors SCSP, s'établissent à 8,7 M€ en AE et 6,6 M€ en CP.

Les dépenses 2018 ont presque exclusivement concerné le projet de système d'information MARS, qui repose sur le traitement et l'agrégation des résultats des procès-verbaux d'élections aux instances représentatives du personnel (IRP) dans les entreprises de 11 salariés et plus, avec le renouvellement des deux marchés relatifs à la centralisation et à l'agrégation des résultats des élections : marché de maîtrise d'œuvre et marché commun d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les quatre projets informatiques liés à la mesure de l'audience de la représentativité syndicale et patronale.

2.2.3 Les autres dépenses de fonctionnement

2.2.3.1 Sur le programme 103

Les dépenses de fonctionnement (hors SCSP) exécutées en 2018 sur le programme 103 s'élèvent à 149 M€ en AE et 150 M€ en CP. Elles correspondent principalement aux subventions exceptionnelles versées à l'Alfa (141 M€ en AE et en CP) compte tenu des difficultés récurrentes de trésorerie auxquelles est confronté cet opérateur.

2.2.3.2 Sur le programme 102

Les dépenses de fonctionnement (hors SCSP) sur le programme 102 s'établissent en 2018 à 1,6 M€ en AE et 2 M€ en CP.

2.3 Les dépenses d'intervention

Les crédits de titre 6 exécutés en 2018 sur la mission s'établissent à 9 218 M€ en AE et 12 422 M€ en CP, soit 83 % du total des dépenses. Ils sont en diminution de 31 % s'agissant des AE et de 6 % s'agissant des CP, ce qui traduit principalement l'impact de la reconfiguration plus restrictive des contrats aidés (périmètre éligible limité au secteur non marchand et plafonnement à 50 % du taux de prise en charge par l'État) et l'extinction des deux dispositifs du plan d'urgence pour l'emploi lancé fin 2016 (prime à l'embauche en TPE-PME et plan « 500 000 formations »), qui représentaient des volumes budgétaires importants en 2017.

Il s'agit majoritairement de dépenses de guichet, pour un montant de 8 378 M€ de CP en 2018. Leur augmentation par rapport à 2017 (+ 9,7 %) s'explique par le changement de périmètre induit par la suppression du Fonds de solidarité et la budgétisation intégrale de l'ASS (+ 1 221 M€ de CP sur le programme 102) et le coût croissant des exonérations de charges sociales sur le programme 103 (+ 494 M€ de CP). L'impact budgétaire net a pu être réduit grâce à la mise en extinction de plusieurs dispositifs, dont, à titre principal, l'aide à l'embauche en TPE-PME (- 819 M€ de CP).

Les dépenses discrétionnaires s'établissent quant à elles à 3 946 M€ en baisse de 29 % par rapport à 2017. La baisse de crédits est liée au niveau de consommation des contrats aidés (1 192 M€ de CP en 2018 contre 2 718 M€ en 2017), à l'extinction du plan « 500 000 formations »

(- 435 M€ de CP par rapport à 2017) et au changement d'imputation budgétaire des subventions versées à l'Afpa³⁰.

Les règles d'imputation des subventions versées à l'opérateur devraient être clarifiées afin de ne pas traiter comme une SCSP les subventions exceptionnelles versées afin de couvrir les besoins structurels de trésorerie de l'Afpa et celles visant à aider à la restructuration de l'opérateur. Selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), une subvention dédiée à la mise en œuvre du projet de restructuration de l'Afpa pourrait connaître une autre imputation.

³⁰ L'Afpa n'ayant pas le statut d'opérateur public en 2017, les subventions versées au cours de cet exercice avaient été imputées sur le titre 6. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la SCSP et les subventions exceptionnelles complémentaires sont imputées sur le titre 3 (fonctionnement).

Tableau n° 6 : Principaux dispositifs d'intervention

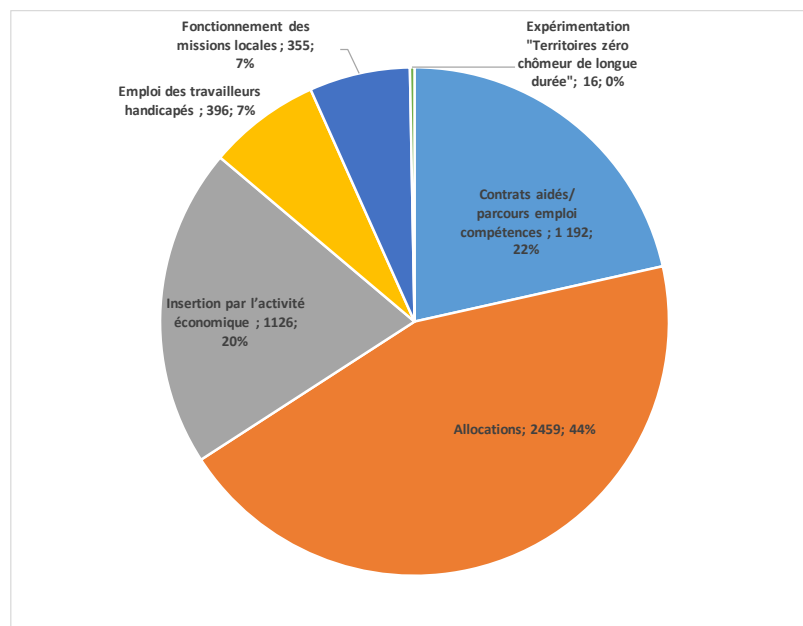
En CP en M€	LF 2017	Exéc. 2017	LF 2018	Exéc. 2018	2018 /2017
Dépenses de guichet	8 243	7 637	8 694	8 378	9,7%
<i>Dont : Insertion par l'activité économique (exonérations)</i>	189	183	219	226	23,56%
<i>Fonds de solidarité</i>	1 333	1 137	0	0	-100,0%
ASS	0	0	2 449	2 358	#DIV/0!
<i>autres allocations</i>	150	181	147	100	-44,5%
Sous-total programme 102	1 671	1 501	2 816	2 685	78,9%
<i>Exonérations contrats d'apprentissage et de professionnalisation</i>	1 269	1 288	1 287	1 327	3,1%
<i>Activité partielle</i>	101	95	111	85	-10,3%
<i>Exonération de cotisations sociales aide à domicile</i>	1 639	1 547	1 780	1 792	15,9%
<i>Exonérations TEPA</i>	481	462	512	581	25,7%
<i>Exonérations ACCRE</i>	199	205	217	295	44,2%
<i>Aide TPE jeunes apprentis</i>	136	198	195	188	-5,0%
<i>Contrat de génération</i>	116	98	68	55	-43,7%
<i>Aide embauche TPE-PME</i>	1 932	1 581	1 106	762	-51,8%
<i>Contrat de sécurisation professionnelle</i>	68	64	69	57	-12,3%
<i>Rémunération des stagiaires</i>	16	0	1	0	#DIV/0!
<i>Aide financière en faveur des jeunes apprentis</i>	80	49	0	0	-99,4%
<i>Déduction forfaitaire service à la personne</i>	395	407	403	405	-0,6%
<i>Autres exonérations (ZRD, BER, ZRR, ZRR-OIG)</i>	131	129	108	136	5,3%
Sous-total programme 103	6 563	6 124	5 856	5 684	-7,2%
Programme 111 (formation CPH, conseiller du salarié, défenseur syndical)	8,6	12,0	22,5	8,8	-26,7%
Dépenses discrétionnaires	4 774	5 529	4 171	3 945	-28,6%
<i>dont contrats aidés / PEC (y compris DOM)</i>	2 416	2 718	1 454	1 192	-56,1%
<i>Insertion par l'activité économique (aides aux postes et subventions)</i>	810	847	840	899	6,2%
<i>Dispositifs en faveur des travailleurs handicapés</i>	374	371	377	396	6,7%
<i>Garantie-jeune</i>	420	352	503	464	31,9%
<i>Autres mesures "Jeunes" et SPE</i>	282	272	257	251	-7,6%
<i>Expérimentation chômeurs de longue durée</i>	15	4	18	9	111,9%
Sous-total programme 102	4 316	4 563	3 450	3 211	-29,6%
<i>Plan 500 000 formations et sa prolongation</i>	196	690	225	255	-63,0%
<i>Plan d'investissement dans les compétences</i>	0	0	428	391	#DIV/0!
<i>AFPA</i>	110	148	0	0	-100,0%
<i>Actions en faveur de la formation (hors Plan "500 000")</i>	24	20	18	18	-11,5%
<i>Actions en faveur du reclassement des salariés (DGR, ATD, CASP)</i>	32	13	8	8	-42,7%
<i>Aides en faveur des seniors (AFSNE, CATS, aides seniors)</i>	13	8	4	5	-34,2%
<i>Appui aux mutations économiques (appui conseil RH, GPEC, CPE, DLA, fonds de cohésion sociale, FNRT),</i>	75	79	31	50	-36,6%
Sous-total programme 103	449	958	713	727	-24,2%
Programme 111 (études, FACT et soutien négo collective)	8,1	7,4	7,8	7,4	0,0%
Dépenses réglementées (programme 111 - paritarisme)	34	34	34	34	0,0%
Total des dépenses d'intervention	13 051	13 199	12 899	12 357	-6,4%

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

2.3.1 Les principaux dispositifs du programme 102

Les dépenses d'intervention (titre 6) sur le programme 102 s'élèvent en 2018 à 3 335 M€ en AE et 5 907 M€ en CP.

**Graphique n° 9 : Principaux dispositifs du programme 102 -
exécution 2018 (CP, en M€et en %)**

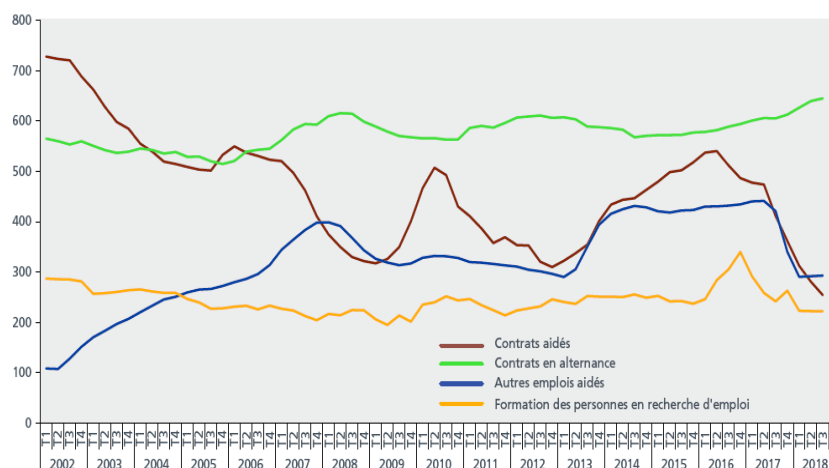


Source : Cour des comptes

Selon une étude de la DARES³¹, 254 000 salariés de France métropolitaine bénéficient d'un dispositif spécifique d'emploi aidé à fin septembre 2018 : parcours emploi compétences, contrat unique d'insertion, emploi d'avenir, ou contrat dans une structure de l'insertion par l'activité économique. Le nombre de contrats aidés est ainsi en forte baisse sur un an (- 157 000, - 38,1 %).

³¹ Les dispositifs spécifiques d'emploi aidé et de formation au 3^e trimestre 2018, DARES, décembre 2018

Tableau n° 7 : Évolution des bénéficiaires des dispositifs spécifiques des politiques de l'emploi
Bénéficiaires en fin de période, données CVS (en milliers)



Lecture : le nombre de bénéficiaires d'un contrat aidé fin septembre 2018 s'élève à 254 000.

Champ : France métropolitaine.

Sources : Acoess ; ASP ; chambres consulaires ; Direccte ; ministère de l'Éducation nationale ; Pôle emploi ; base Brest ; traitement Dares.

Source : DARES

2.3.1.1 Les contrats aidés/parcours emploi compétences³²

La dotation prévue en LFI 2018 s'élevait à 765 M€ en AE et 1 454 M€ en CP. L'exécution 2018 s'élève à 633 M€ en AE et 1 192 M€ en CP soit un écart de - 132 M€ en AE et de - 262 M€ en CP. S'y ajoutent les frais de gestion versés à l'ASP sous forme de SCSP et qui recouvre plus largement l'ensemble des dispositifs financés sur la mission dont la gestion est confiée à cet opérateur (voir la partie 3.2.3).

Depuis 2013, deux séquences ont marqué l'évolution budgétaire des contrats aidés : une sous-budgétisation des enveloppes consommées jusqu'en 2015, puis une réduction drastique des crédits à partir de 2016. Alors que l'année 2017 se caractérisait par une concentration des crédits sur le premier semestre et un risque de sous-budgétisation avéré sur le seconde semestre, l'exercice 2018 a été marqué par une sous-consommation de la dotation.

³² La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle, rapport public annuel, Cour des comptes, février 2018.

Tableau n° 8 : Exécution 2018 des crédits en faveur des contrats aidés (dont les PEC)

En M€	LFI 2018		Exécution 2018		Ecart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Contrats aidés	764,7	1 453,7	632,5	1 192,0	-132,2	-261,8
PEC	764,7	874,5	615,3	727,1	-149,4	-147,4
<i>dont flux</i>	764,7	401,2	489,0	200,9	-275,6	-200,3
<i>dont stock</i>	0,0	473,3	126,2	526,2	126,2	52,9
CIE	0,0	26,3	1,9	19,8	1,9	-6,6
<i>dont flux</i>	0,0	0,0	1,2	2,0	1,2	2,0
<i>dont stock</i>	0,0	26,3	0,7	18,1	0,7	-8,2
EAV	0,0	552,9	15,3	445,1	15,3	-107,8
<i>dont flux</i>	0,0	0,0	3,3	2,5	3,3	2,5
<i>dont stock</i>	0,0	552,9	12,1	442,6	12,1	-110,3

Source : DGEFP

La doctrine de gestion des stocks et des flux de contrats aidés consiste :

- **pour les stocks** (qui ne peuvent plus être pilotés en année n) en une budgétisation qui prend en compte le coût effectif de ces contrats. La budgétisation intègre ainsi les paramètres financiers observés (taux de prise en charge, durée hebdomadaire, durée totale du contrat, taux de cofinancement) ainsi qu'un taux de rupture. La budgétisation inclut également depuis la LFI 2019 le décalage de facturation issu des factures de l'ASP qui conduit à encore avoir des engagements en N sur le stock de contrats N-1 ;
- **pour les flux** : la notification des crédits adressée aux Direccte / Dieccte est fondée sur les éléments de calcul inscrits en LFI dans la justification au premier euro (notamment le taux de prise en charge et la durée des contrats). Les programmations du FIE effectuées par les Direccte/Dieccte reposent sur le nombre de contrats envisagés dans la région, leurs coûts et les arbitrages réalisés en matière de fongibilité des crédits au profit de l'insertion par l'activité économique ou les initiatives territoriales.

En 2018, les emplois aidés ont été recentrés vers le secteur non marchand et les personnes les plus éloignées du marché du travail à travers le dispositif des parcours emploi compétences. L'enveloppe prévue en LFI reposait sur l'hypothèse d'un nombre d'entrées nouvelles en PEC limité à 200 000 (contre 280 000 en 2017 et 380 000 en moyenne entre 2012 et 2016) destinés en priorité aux jeunes en insertion, aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux territoires ultra-marins et ruraux, aux secteurs de l'urgence sanitaire et sociale et à l'accompagnement des enfants handicapés en milieu scolaire.

La sous-exécution budgétaire constatée est liée à plusieurs facteurs.

- **Pour les Parcours Emplois compétences (PEC)**, la sous-consommation est de 149 M€ en AE et 147 M€ par rapport aux crédits inscrits en LFI 2018.

La sous-consommation est tout d'abord due à une forte réduction de l'enveloppe disponible du fait des mouvements de fongibilité vers l'insertion l'activité économique (IAE), les contrats initiative emploi (CIE) dans les DOM et les initiatives territoriales, autorisés pour la première fois en 2018 dans le cadre de la mise en place du fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE) à l'échelle régionale. Ce sont ainsi 66 M€ en AE et CP qui ont fait l'objet, en programmation par les services de l'État, d'une fongibilité, soit une réduction de l'enveloppe disponible à hauteur d'environ 36 000 PEC pour les prescripteurs.

Ensuite la prescription de PEC a été limitée à un volume global d'environ de 128 000 contrats en 2018, dans un contexte marqué par deux évolutions importantes : d'une part, des exigences qualitatives renforcées pour les employeurs – notamment s'agissant des actions de formation à assurer sur la durée du contrat, et préalablement contractualisées avec le prescripteur et le bénéficiaire lors d'entretiens tripartites ; d'autre part, une baisse du niveau de prise en charge du contrat par l'État.

Enfin, l'exécution budgétaire s'explique par le rythme de prescription lui-même, qui a été plus lent qu'attendu : alors que 50 % des prescriptions étaient attendues au premier semestre, ce ne sont que 45 % des contrats prescrits en 2018 qui ont été signés sur cette période. Au final, seuls 57 483 contrats ont ainsi été prescrits au premier semestre alors même que ce sont les plus coûteux en CP sur l'année.

La sous-réalisation pour les PEC a été en partie atténuée par un surcoût de 126 M€ en AE et 53 M€ en CP sur le stock des contrats aidés du secteur non marchand (contrat d'accompagnement dans l'emploi - CAE) prescrits avant le 1er janvier 2018. Ce surcoût est principalement dû à la non-prise en compte des modalités de facturation par l'ASP dans la construction de la LFI 2018. En effet, la facturation à terme échu conduit à assumer sur les crédits 2018 les dépenses de l'ASP de décembre 2017 tandis que les dépenses de décembre 2018, plus basses que celles de 2017, sont imputées sur les crédits 2019.

- **Pour les contrat unique d'insertion-contrat initiative emploi (CUI-CIE)** : la sur-exécution est de 1,2 M€ en AE et la sous-consommation est de 6,6 M€ en CP. La dépense en AE correspond aux contrats prescrits en décembre 2017 et aux 2 530 CIE financés dans les DOM grâce à la fongibilité. La sous-exécution en CP s'explique

principalement par un coût du stock moins important qu'en LFI (en LFI la prévision de contrats prescrits en 2017 s'établissait à 31 600 pour un coût moyen mensuel de 443 € par contrat contre un réalisé de 28 360 pour un coût moyen mensuel de 439 €).

- **Pour les Emplois d'avenir** : la dépense 2018 est supérieure de 15 M€ en AE et inférieure de 108 M€ en CP aux crédits prévus en LFI 2018. Le surcoût en AE est dû pour une part aux modalités de facturations (12 M€) et pour une autre part aux renouvellements de contrats : 686 emplois d'avenir ont été renouvelés en 2018 afin de permettre l'achèvement d'une action de formation en cours ou à la fin du contrat³³. En ce qui concerne les CP, la sous-exécution est dû à un coût du stock moins important qu'anticipé en LFI 2018 en raison d'une durée totale du contrat observé moins longue qu'anticipée (notamment 16,5 mois contre 18,2 mois en 2016, 18,2 mois contre 20,3 en 2017).

2.3.1.2 Les dépenses d'allocation

Contrairement à 2017, aucune sous-budgétisation n'a été constatée pour l'exercice 2018.

Le programme 102 finance diverses allocations pour un montant total de 2 459 M€ en AE et en CP. Ces dépenses sont en hausse de 87 % par rapport à 2017 (1 317 M€ en AE et en CP) en raison de la budgétisation intégrale de l'allocation de solidarité spécifique en contrepartie de la subvention d'équilibre versée au Fonds de solidarité, dont la liquidation a été prononcée fin 2017.

- **L'allocation temporaire d'attente (ATA)**, financée sur le programme 102 pour la part correspondant aux bénéficiaires anciens détenus ou anciens salariés expatriés – a été supprimée au 1er septembre 2017 en application du décret n°2017-826 du 5 mai 2017. Pôle emploi ne gère plus que le stock des bénéficiaires de l'ATA, le dispositif étant en voie d'extinction. La dette de l'État (ministère de l'Intérieur) vis-à-vis de Pôle emploi s'élevait en janvier 2018 à 9,7 M€ (gestion du stock) hors régularisation des frais de gestion, pour lesquels il était prévu un conventionnement entre Pôle emploi et le ministère de l'Intérieur. Cette dette contractée par l'État vis-à-vis de Pôle emploi a été apurée en totalité³⁴.

³³ Condition de prolongation du contrat au-delà de la durée maximale de 36 mois prévue par l'article L. 5134-113 du code du travail

³⁴ L'avenant n°1 à la convention État-Pôle emploi du 15 septembre 2009 relative à la gestion de l'allocation temporaire d'attente (ATA) signé le 21 novembre 2018 et approuvé par le conseil d'administration de Pôle emploi du 21 novembre 2018 a décrit les modalités de cet apurement.

- **Concernant la rémunération de fin de formation (R2F)**, le montant consommé est de 90 M€ en AE et CP, montant inférieur aux 132 M€ prévus en LFI par anticipation de l'effet du plan d'investissement des compétences (PIC) et qui ne s'est pas réalisé à cette hauteur en 2018. Il a été en effet décidé que le PIC serait sollicité pour contribuer à hauteur de 42 M€ pour le financement de la dépense prévisionnelle représentant un total de 201 M€. La participation du PIC s'explique notamment par l'impact haussier progressif du plan sur la R2F au vu de l'augmentation significative des actions de formation attendues au bénéfice prioritairement des demandeurs d'emploi peu qualifiés et des jeunes. Par ailleurs, une mission IGAS a été mandatée par les ministres du travail et de la santé en 2018 sur l'évolution de la R2F. Leur rapport est attendu pour le début de l'année 2019, et doit porter en priorité sur les formations dans les secteurs sanitaire, social et médico-social, qui concentrent 75 % des moyens financiers consacrés au dispositif. La mission doit formuler des recommandations et proposer des pistes d'amélioration du financement et de la performance du dispositif.

Par ailleurs, un montant de 5 M€ a été annulé en AE et en CP au titre du report du différé d'indemnisation pour les intermittents du spectacle (rétablissement de crédits³⁵).

2.3.1.3 L'insertion par l'activité économique³⁶

Les dépenses au titre du soutien de l'État à l'insertion par l'activité économique s'établissent en 2018 à 1 126 M€ en AE et en CP, en hausse de 96 M€ par rapport aux crédits consommés en 2017 et de 67 M€ par rapport aux montants inscrits en LFI.

Depuis la réforme du financement de l'insertion par l'activité économique entrée en vigueur en 2014, tous les types de structures sont financées par le biais d'aides au poste – à l'exclusion d'autres dispositifs tels que les contrats aidés. Indexées sur le SMIC, ces aides aux postes ont pour objet de compenser les coûts liés à l'organisation spécifique des structures concernées pour faciliter l'insertion professionnelle des personnes très éloignées de l'emploi, compte tenu notamment du taux de rotation des personnes embauchées, de leur productivité restreinte, ainsi que de l'encadrement technique et social qu'elles mobilisent.

³⁵ Le rétablissement de crédits a pour objet d'annuler une dépense sur le programme qui a supporté la dépense initiale et a pour effet de reconstituer, pour le montant des remboursements obtenus, en AE et en CP, des crédits budgétaires disponibles pour engager et payer.

³⁶ *L'insertion des chômeurs par l'activité économique, une politique à conforter*, rapport public thématique, Cour des comptes, janvier 2019.

Les aides au poste incluent une part forfaitaire dont le montant varie fortement en fonction du type de structure (de 1 331 € dans les AI à 19 655 € dans les ACI, hors exonérations de charges sociales et participation éventuelles des conseils départementaux). S'y ajoute une part variable de 5 % en moyenne – mais qui peut théoriquement représenter jusqu'à 10 % en fonction des profils de publics accompagnés, des moyens consacrés à l'accompagnement social et professionnel, ainsi que des résultats obtenus. Il est à noter que le montant des aides au poste est calculé sur le seul périmètre des ETP conventionnés : le volume d'ETP effectivement réalisé par les structures d'insertion par l'activité économique peut être supérieur.

En exécution, l'enveloppe prévue en LFI a été abondée grâce à la fongibilité des crédits PEC vers l'IAE qui s'est exercée au cours de l'année en deux vagues:

- la première à hauteur de 30 M€ est intervenue au moment de la programmation initiale au premier semestre et a permis en premier lieu de maintenir les ETP au niveau 2017. En effet, la notification initiale 2018 (811 M€) ayant été inférieure aux crédits disponibles 2017 (824 M€) du fait de l'imputation d'une mise en réserve, elle ne permettait pas de maintenir l'activité au niveau 2017. La capacité à faire 2018 était ainsi inférieure de 1 000 ETP, soit 66 100 ETP, par rapport à l'exécuté 2017 de 67 100 ETP. En plus du maintien au niveau de 2017, cette première vague a également permis de programmer environ 1 300 ETP supplémentaires soit un total d'environ 68 400 ETP.
- une seconde vague de fongibilité est intervenue au mois de septembre 2018 et a complété le premier abondement par un accroissement des ETP programmés portant la programmation à 70 400 ETP. Cette seconde vague a été favorisée :
 - d'une part, par la prise en compte d'une prescription moindre des PEC rendant possible une fongibilité sans risque budgétaire sur le FIE (alors qu'en début d'exercice, la gestion prudente de l'enveloppe PEC réduisait les capacités de fongibilité) ;
 - d'autre part, par les perspectives données aux structures par les orientations du PLF 2019 (+ 5 000 ETP par rapport à la LFI 2018) et par les annonces de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Le montant des crédits ouverts prend également en compte la rebudgétisation depuis 2017 du coût des exonérations de charges sociales dont bénéficient les structures d'insertion par l'activité économique, et qui n'était jusqu'ici pas compensé pour la Sécurité sociale. L'exonération de charges sociales à compenser dont bénéficient les ateliers et chantiers

d'insertion (ACI) et les associations intermédiaires (AI) a été chiffrée en coopération avec la DSS et l'Acoss lors de l'élaboration du PLF 2018, pour des montants inscrits de respectivement 125 M€ pour les ACI et 82 M€ pour les AI. Le montant exécuté établi fin 2018, montre un faible écart avec les prévisions : 6,5 % pour les AI et 1,5 % pour les ACI.

Le dispositif des exonérations a fait l'objet de plusieurs évaluations ces dernières années. Le rapport IGAS-IGF de janvier 2013 sur le financement de l'insertion par l'activité économique notamment a constaté la multiplicité et la complexité des régimes applicables au secteur de l'insertion par l'activité économique et a proposé une harmonisation globale des exonérations pour ce secteur et notamment de leur articulation avec les allègements de droit commun sur les bas salaires. Ces évaluations ont conduit à la suppression de ce dispositif en 2019, l'allègement des exonérations de charges sociales au niveau du SMIC ayant été jugée plus favorable pour les personnes bénéficiant de l'insertion par l'activité économique.

Tableau n° 9 : Insertion par l'activité économique

	2014	2015	2016	2017	2018	
	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	LFI	réalisé
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)						
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des exonérations de charges sociales	s.o	s.o	s.o	103,2	124,6	126,5
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	145,6	552,4	530,9	621,8	612,4	624,2
Nombre d'ETP conventionnés	n.c	28 829	29 472	30 040	29 254	29 574
Montant socle de l'aide au poste*	n.c	n.c	19 474	19 655	19 937	19 897
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie	23%	21%	24%	27%	25%	n.d.
Associations intermédiaires (AI)						
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des exonérations de charges sociales	s.o	s.o	s.o	68,0	82,4	87,8
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	17,4	27,4	20,2	23,9	28,6	23,9
Nombre d'ETP conventionnés	n.c	16 879	16 747	16 802	20 158	17 016
Montant socle de l'aide au poste*	n.c	1 323	1 319	1 331	1 350	1 347
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie	26%	35%	36%	36%	37%	n.d.
Entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)						
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	174,8	200,7	182,6	187,4	180,6	232,5
Nombre d'ETP conventionnés dans les EI	n.c	12 860	13 355	13 602	12 859	13 999
Montant socle de l'aide au poste* dans les EI	n.c	10 175	10 143	10 327	10 384	10 363
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie pour les EI	26%	27%	36%	38%	38%	n.d.
Nombre d'ETP conventionnés dans les ETTI	n.c	8 538	9 052	9 228	8 714	10 037
Montant socle de l'aide au poste* dans les ETTI	n.c	4 324	4 311	4 351	4 413	4 405
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie pour les ETTI	39%	37%	45%	47%	46%	n.d.
Mise en œuvre de l'insertion par l'activité économique à Mayotte						
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€) au titre des aides au poste	s.o	s.o	s.o	0,7	0,0	0,0
Fond départemental pour l'insertion (FDI)						
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€)	16,6	22,8	19,7	13,8	18,7	18,6
Exonération de charges sociales pour les structures agréées au titre de l'aide sociale						
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€)	11,5	12,4	12,3	12,0	11,9	12,1
Total						
Coût budgétaire pour l'Etat (CP en M€)	365,9	815,7	765,7	1 018,8	1 059,2	1 113,5
Nombre d'ETP conventionnés	n.c	67 106	68 626	69 672	70 985	70 626

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

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

Les résultats obtenus en termes d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique sont très variables selon le type de structure. Ils ressortent globalement en progression, mais demeurent inférieurs aux objectifs fixés dans le cadre des projets annuels de performance. En tout état de cause, ces indicateurs donnent une indication quant à la situation des personnes à court terme uniquement, et ils varient selon la conjoncture. De plus, ils ne permettent pas d'apprécier l'impact du profil des personnes concernées et de leur éloignement relatif

à l'emploi. Sans comparaison avec des individus témoins, ils constituent donc une mesure très imparfaite de l'efficacité des dispositifs³⁷.

2.3.1.4 Les dépenses en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés

Les dépenses de l'État en faveur des personnes reconnues travailleurs handicapés s'établissent en 2018 à 396 M€ en AE et en CP, soit + 6 % par rapport à 2017 et + 5 % par rapport à la LFI. Ces dépenses recouvrent:

- des aides au poste dans les entreprises adaptées (350 M€) ;
- des subventions versées aux entreprises adaptées en fonction de leurs effectifs et de divers projets (maintien en emploi des travailleurs âgés, projets de modernisation, etc.) (43 M€) ;
- les plans régionaux d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH) et les aides individuelles, qui correspondent aux moyens mis à disposition du service public de l'emploi pour mener divers plans d'actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des personnes reconnues travailleurs handicapés (3,3 M€).

La réforme des entreprises adaptées

Pour les entreprises adaptées, 2018 est une année de transition. Un "nouveau schéma de financement et de conventionnement à mettre en œuvre au 1er janvier 2019" a été annoncé par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) dans l'instruction annuelle³⁸ présentant les orientations stratégiques relatives aux aides au poste du secteur.

La loi de finances pour 2018 autorise le recrutement des travailleurs handicapés sur la base de 1000 aides au poste supplémentaires, soit 24 036 ETP (338 M€).

Le projet de loi de finances pour l'année 2019 constitue le support de la mise en œuvre de la réforme des entreprises adaptées menée en concertation avec le secteur au cours de l'année 2018 et qui a notamment trouvé sa traduction dans la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

³⁷ Voir partie 3 « Analyse de la performance » et *l'insertion des chômeurs par l'activité économique*, rapport public thématique, Cour des comptes, janvier 2019.

³⁸ Instruction du 29 décembre 2017 de la DGEFP relative à la notification et au pilotage des aides au poste 2018 dans les entreprises adaptées.

L'évolution de la politique d'emploi en faveur des travailleurs handicapés couvre différents aspects : simplification de l'obligation d'emploi, refondation de la politique d'offre de service aux travailleurs handicapés et aux entreprises, développement des compétences à travers notamment le plan d'investissement dans les compétences et soutien au secteur adapté. La réforme s'accompagne d'un effort budgétaire de l'État, avec un financement de 400 M€ (y compris les plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés - PRITH).

2.3.1.5 L'accompagnement des jeunes en recherche d'emploi par les missions locales³⁹

Les missions locales se sont développées depuis 1982 et ont pour objet d'aider les jeunes de 16 à 25 ans à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement à l'accès à la formation professionnelle initiale ou continue, ou à un emploi.

³⁹ *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, rapport public thématique, Cour des comptes, septembre 2016.

Tableau n° 10 : Financement sur le programme 102 des missions locales et des principaux dispositifs qu'elles mettent en œuvre

En CP (M€)	2014	2015	2016	2017	2018	
	réalisé	réalisé	réalisé	réalisé	LFI	réalisé
Crédits alloués aux missions locales	242,2	266	280,9	323,3	354,8	322,8
Subvention de fonctionnement	191,9	192,8	196,5	208,3	206,1	199,4
Associations régionales (animation du réseau)	4,2	4,5	4,4	5	0	5,3
Crédits spécifiques pour l'accompagnement	46	68,6	80	110	148,7	118,1
<i>Garantie-jeune</i>	12,6	40,4	58,3	100,4	148,7	118,1
<i>Emplois d'avenir</i>	33,4	28,2	21,7	9,6	0	0
Autres financements mobilisables par les missions locales	1 080,30	1 423,70	1 452,40	1 189,90	922,4	812
Allocations versées aux jeunes	43,5	91,6	184,5	271,8	364,6	361,9
<i>Garantie-jeune*</i>	0	54,2	174,3	251,5	354,6	345,9
<i>PACEA (ex-CIVIS)</i>	43,5	37,4	10,2	20,3	10	16
Emplois d'avenir (aide versée à l'entreprise)	1 024,10	1 319,60	1 260,10	912	552,8	445,1
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)	9,8	8	3,8	1,3	0	0,4
Actions de parrainage	3	4,4	4	4,8	5	4,6
TOTAL	1 322,50	1 689,60	1 733,30	1 513,20	1 277,20	1 134,80

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

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

Les crédits alloués au fonctionnement des missions locales ont augmenté de 2014 à 2018, passant ainsi de 242 M€ en 2014 à 355 M€ en LFI 2018. Cette évolution traduit principalement l'impact du déploiement des emplois d'avenir, puis de la garantie jeunes. La consommation des crédits 2018 est cependant inférieure aux montants votés en LFI, soit un écart de 32 M€

La subvention de fonctionnement attachée aux conventions pluriannuelles d'objectif (CPO) conclues entre les missions locales et les Direccte a augmenté de 179 M€ dans la LFI 2013 à 206 M€ en LFI 2018. La budgétisation 2018 a été stable par rapport à la LFI 2017. L'écart dans la réalisation s'explique par un abondement en cours d'année 2017 en gestion (+ 7 M€ pour les Conseillers Référents Justice) et à des dépenses

non budgétées (+ 1,2 M€ pour le dispositif Réussite et Apprentissage)⁴⁰. En 2018, les missions locales ont consommé leur enveloppe à hauteur de 99 %. Elles ont financé les associations régionales (ARML) pour 5,3 M€ et leur fonctionnement pour 199 M€

S'agissant des crédits dédiés à l'accompagnement de certains dispositifs, leur évolution s'explique principalement par la mise en œuvre de l'expérimentation, puis la généralisation de la garantie jeunes, et donc par une hausse des crédits liés au dispositif. En 2018, aucun crédit n'a été prévu et dépensé au titre des emplois d'avenir.

Conformément à la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, ainsi qu'au décret du 23 décembre 2016 relatif au parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et vers l'autonomie (PACEA) et à la garantie jeunes, ces dispositifs représentent désormais le droit commun de l'accompagnement des jeunes en mission locale. Le PACEA est constitué de phases d'accompagnement de durée variable et fractionnables, dans la limite de 24 mois consécutifs. En fonction de sa situation et de son parcours, un jeune en PACEA peut se voir accorder, pendant les périodes où il n'est pas rémunéré au titre d'un emploi ou d'une formation, une allocation ne pouvant excéder 480 € par mois et 1 440 € par an.

La garantie jeunes constitue la modalité la plus intensive du PACEA, pour une durée comprise entre 12 et 18 mois. En 2018, 91 571 jeunes sont entrés dans le parcours, soit 98 % du volume conventionné avec les missions locales (93 664). L'écart entre les crédits LFI (149 M€) et la réalisation (118 M€) s'explique par le fait que l'objectif fixé était de 100 000 entrées, et que le volume conventionné était de 93 664.

L'évaluation finale de l'expérimentation menée par la DARES⁴¹ montre que, même si la mobilisation des acteurs locaux pour l'orientation des jeunes éligibles vers la garantie jeunes a été inégale selon les territoires, le dispositif semble avoir atteint sa cible. L'analyse des caractéristiques et situations personnelles de ses bénéficiaires font, en effet, apparaître un public fragile. Leur niveau de qualification, notamment, est faible (3 jeunes sur 4 ont un niveau de diplôme inférieur au Baccalauréat et 1 jeune sur 5 avait quitté le système scolaire à l'âge de 16 ans ou avant) ; plus d'un quart vivent dans un Quartier prioritaire de la ville (QPV) ou dans une Zone urbaine sensible (ZUS). Les résultats pour la première cohorte font ressortir des effets positifs sur les taux d'emploi (et notamment en emploi durable) :

⁴⁰ Depuis 2015, le parcours « Réussite apprentissage » vient renforcer l'accès à l'apprentissage pour les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville, sous-représentés parmi les apprentis.

⁴¹ Rapport final d'évaluation de la garantie jeunes, DARES, février 2018

la part des jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes qui sont en emploi est de 36,3 %, au lieu de 29,2 % si la garantie jeunes n'avait pas été introduite. De même, leur part en emploi durable est de 18,9 %, au lieu des 12,5 % que l'on aurait constatés sans la garantie jeunes.

Concernant les autres financements mobilisables par les missions locales, l'exécution des crédits afférents aux parrainages, permettant à des bénévoles d'accueillir des jeunes à la mission locale ou en entreprise afin de leur apporter un appui technique dans leurs démarches professionnelles, sont restés stables depuis 2015, passant de 4,42 M€ en CP à 4,8 M€ en 2017. Au vu de cette stabilité, la LFI 2018 avait prévu 5 M€. La consommation a été de 4,6 M€.

2.3.1.6 L'expérimentation "Territoires zéro chômeur de longue durée"

La loi n°2016-231 du 29 février 2016 a prévu l'expérimentation sur cinq ans, dans dix territoires, d'un dispositif visant à résorber le chômage de longue durée en créant des emplois en CDI dans le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS). L'objectif est de démontrer que les coûts sont inférieurs à la dépense publique totale induite par le chômage de longue durée. Des comités locaux de suivi de l'expérimentation et les Direccte sont chargées de s'assurer que les activités ainsi créées n'entrent pas en concurrence avec les acteurs économiques déjà implantés localement. L'évaluation du dispositif est confiée à un comité scientifique, qui doit rendre ses conclusions début 2020, dans la perspective d'une éventuelle généralisation.

L'expérimentation, entrée dans sa phase opérationnelle début 2017 avec la création des entreprises dans les territoires expérimentateurs, a connu en 2018 sa deuxième année de plein exercice. Les principales activités des entreprises créées sont des prestations de services à la personne, du petit entretien, du recyclage et de la petite production.

L'effectif salarié a crû de 65 % passant de 419 salariés en 2017 à 691 au 31 décembre 2018 (soit 621 ETP en fin d'année). En LFI 2018, il était inscrit 1 100 ETP en moyenne annuelle mais seuls 770 ETP annuels avaient été notifiés au vu de la réalité de la montée en charge. Il est à noter qu'à la différence de l'insertion par l'activité économique, les recrutements se font en CDI de droit commun.

L'enveloppe allouée par l'État à l'expérimentation pour l'année 2018, après mise en réserve, s'élevait à 16 M€ en AE et en CP (pour un montant prévu en LFI de 18 M€ en AE et en CP). Cette enveloppe se composait du financement du fonctionnement de l'association « Territoires

zéro chômeur de longue durée »⁴² (porté de 380 000 à 390 000 € en cours d'année par avenant à la convention d'objectifs et de moyens) et de la participation au financement des rémunérations des personnes embauchées (16 M€), fixée à 101 % du Smic par ETP. Une partie des fonds (1,6 M€) a été allouée aux entreprises sous forme de fonds propres permettant d'assurer la montée en charge des effectifs sur 2018 et la croissance de l'activité. Ces fonds propres sont utilisés pour les besoins en investissement des entreprises ainsi que pour la constitution de fonds de roulement.

La consommation s'élève à 16,4 M€ en AE et 9,0 M€ en CP, à laquelle doit être ajoutée la dotation en fonds propres (1,6 M€). Un retrait d'AE à hauteur de 7,4 M€ devra être opéré au cours de l'année 2019.

La poursuite du déploiement de l'expérimentation s'accompagne de la recherche, par l'association pilote de l'expérimentation, du concours financier des autres acteurs que l'État. En effet, pour que le principe de l'expérimentation soit respecté, les contributions financières des collectivités, groupements de collectivités ou des organismes publics et privés susceptibles de tirer un bénéfice financier aux embauches doit devenir effectif. En 2018, les cofinancements par les départements sont en hausse de 76 % par rapport à 2017 (0,6 M€ en 2018 contre 0,4 M€ en 2017), sachant que de nouvelles contributions au titre de l'année 2018 seront versées en 2019.

Par ailleurs, le programme 102 est le principal financeur :

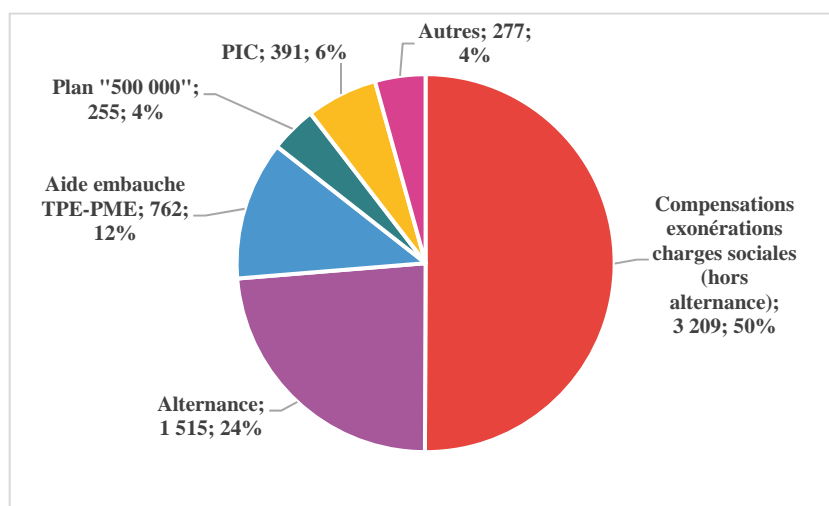
- de Pôle emploi et de l'EPIDE (voir ci-dessous) ;
- des Écoles de la 2^{ème} chance (21 M€ de CP versés en 2018) ;
- des Maisons de l'emploi (10 M€).

2.3.2 Les principaux dispositifs du programme 103

Les dépenses d'intervention (titre 6) sur le programme 103 s'élèvent en 2018 à 5 769 M€ en AE et 6 466 M€ en CP, soit 95,9 % des crédits exécutés au titre du programme.

⁴² Le projet a été porté pour sa phase de démarrage par ATD Quart-Monde en partenariat avec le Secours catholique, Emmaüs France, Le Pacte civique et la Fédération des acteurs de la solidarité. L'association « Territoires zéro chômeur de longue durée » a ainsi été créée le 7 octobre 2016 pour prendre la suite de l'action.

**Graphique n° 10 : Principaux dispositifs du programme 103 -
exécution 2018 (CP, en M€ et en %)**



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

2.3.2.1 Plan « 500 000 formations » (Plan d'urgence pour l'emploi)

Une des deux mesures du plan d'urgence pour l'emploi initié en 2016 consistait pour l'État à financer 500 000 formations supplémentaires (en 2016, par rapport à 2015), à hauteur de 3 000 € par formation. L'effort exceptionnel de l'État a été prolongé en 2017, à hauteur de 180 000 formations.

Au total, cette mesure a représenté un coût de 1 345 M€ dont :

- 952 M€ de CP au titre de 2016 (contre 999 M€ d'AE engagées initialement), pour 367 982 formations supplémentaires par rapport au socle de 2015 établi à 537 082 formations. Dans le détail, les régions ont réalisé 70 % de l'objectif consolidé de formations supplémentaires conventionnés. La sous-réalisation des régions a été compensée par la sur-exécution de l'objectif de Pôle emploi : l'opérateur a financé 281 782 formations supplémentaires, soit 136 % de l'objectif initial fixé dans la convention nationale.
- 395 M€ de CP au titre de 2017 (sur 493 M€ d'AE engagés), pour 179 896 formations supplémentaires par rapport au niveau de référence de 2015. Un nombre moins important de régions se sont réengagés sur l'ensemble de l'année : certains ne se sont engagés que sur un semestre, d'autres n'ont pas souhaité s'engager avec l'État en 2017, ce qui a conduit à transférer à Pôle emploi les objectifs de formation correspondants. Les

régions ont été plus performantes, avec un taux de réalisation de leur objectif de 84 % (29 389 formations supplémentaires). Pôle emploi a quasiment financé l'intégralité des formations supplémentaires sur lesquelles elle s'était engagée (144 300 formations supplémentaires pour un objectif conventionné à 144 808).

Tableau n° 11 : Coût consolidé du plan « 500 000 formations » et de sa prolongation sur 2017

	Consommation AE (en €)			Consommation CP (en €)			
	2016	2017	Total	2016	2017	2018	Total
Plan 500 000 (au titre de 2016)	987,4	11,1	998,5	399,3	499,3	53,8	952,4
<i>dont Conseils régionaux</i>	650,7	-104,6	546,1	278,3	204,1	17,6	500,0
<i>Pôle emploi</i>	336,6	115,8	452,4	121,0	295,2	36,2	452,4
Prolongation en 2017		493,4	493,4		191,1	201,4	392,5
<i>dont Conseils régionaux</i>		249,1	249,1		117,8	104,8	222,6
<i>Pôle emploi</i>		244,3	244,3		73,3	96,6	169,9
Total	987,4	504,6	1 491,9	399,3	690,4	255,1	1 344,9

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

L'ensemble des avenants aux conventions de 2016 et de 2017 ont été soldés, à l'exception d'une région, Nouvelle-Aquitaine, pour laquelle le débouclage n'est pas encore finalisé. Le solde de 8 % des deux conventions (2016 et 2017) correspond à un montant maximum de 8 M€ en crédits de paiement.

2.3.2.2 Aide à l'embauche TPE-PME (Plan d'urgence pour l'emploi)

La deuxième mesure du plan d'urgence consistait en une prime à l'embauche à destination des entreprises de moins de 250 salariés (TPE-PME), d'un montant plafond de 4 000 €⁴³, pour l'embauche d'un salarié, en CDI ou en CDD de 6 mois et plus et pour un salaire allant jusqu'à 1,3 fois le SMIC. Initialement, les embauches concernées étaient celles prenant effet entre le 18 janvier et le 31 décembre 2016⁴⁴, puis la mesure a été étendue aux embauches prenant effet avant le 1^{er} juillet 2017⁴⁵.

⁴³ A raison de 500 € par trimestre exécuté du contrat de travail éligible

⁴⁴ Décret n°2016-40 du 25 janvier 2016

⁴⁵ Décret n°2016-1952 du 28 décembre 2016

2 860 M€ ont été versés depuis le début du dispositif. On constate une perte entre le niveau d'engagement et le niveau de décaissement réel, compte tenu :

- d'un taux de chute de 8,8 % entre les demandes adressées à l'ASP, gestionnaire du dispositif, et celles validées ;

- de la part des contrats éligibles rompus avant leur fin prévisionnelle

(11,2 % au bout de six mois et 22,3 % au bout d'un an)⁴⁶. Ce taux de chute est probablement sous-estimé car il n'est basé que sur les déclarations de rupture faites à l'ASP par les employeurs.

Les dernières demandes d'aide étant arrivées au plus tard six mois après la clôture du dispositif (soit le 31 décembre 2017), la LFI 2018 ne prévoyait aucune nouvelle AE. Par conséquent, l'enjeu budgétaire sur ce dispositif est de mandater les restes à payer, sur la base des remontées de dépenses et des pièces justificatives transmises par les employeurs à l'ASP.

Tableau n° 12 : Coût consolidé de la prime à l'embauche dans les TPE-PME

	AE				CP			
	2016	2017	2018	Total	2016	2017	2018	Total
LFI	80,4	3 627,0	0,0	3 707	84,8	1 932,0	1 105,8	3 122,6
Exécution	3 006,0	2 088,7	0,0	5 095	539,6	1 581,1	762,2	2 882,9
Taux d'exécution	3738,8%	57,6%		137,4%	636,3%	81,8%	68,9%	92,3%

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

Mis à part le profil atypique de l'année 2016, qui tient au fait que les crédits (en AE et en CP) de cette mesure nouvelle annoncée début 2016 n'avaient pas été prévus en LFI, les chiffres d'exécution pour 2017 et 2018 mettent en évidence les difficultés de pilotage de ce dispositif. La prévision d'exécution budgétaire a été rendue complexe par la durée de l'aide (un an), ses modalités de versement (500 € par trimestre échu) et l'absence de prévision possible du nombre de dossiers ouverts qui donneront lieu à transmission des justificatifs nécessaires par les employeurs pour déclencher le paiement de l'aide. Le taux d'exécution des CP ouverts en LFI (69,9 %) n'est pas linéaire (81,8 % en 2017) et sensiblement inférieur au taux moyen de consommation (97,1 %) des CP des autres dépenses de guichet du programme 103. Les restes à payer sur ce dispositif sont de 2,9 M€ Il sera procédé à des retraits d'engagements en 2019.

⁴⁶ Le taux de rupture anticipée de contrat est probablement sous-estimé car il n'est basé que sur les déclarations faites à l'ASP par les employeurs.

2.3.2.3 L'alternance

Les dépenses budgétaires en faveur de l'alternance recouvrent principalement la compensation d'exonération de cotisations sociales en faveur des employeurs d'alternants (1 327 M€ de CP en 2018), en hausse de + 3,05 % par rapport à 2017, et l'aide TPE jeune apprenti (188 M€ de CP) en diminution de - 5,1 % d'une année sur l'autre. L'aide financière versée en 2017 aux jeunes apprentis afin d'améliorer leur pouvoir d'achat (49 M€ de CP en 2017) n'a pas été reconduite en 2018.

Depuis la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN)⁴⁷ le 1^{er} janvier 2018, les cotisants doivent déclarer et payer leurs cotisations mensuellement et non plus trimestriellement, ce qui a amené à anticiper à novembre 2018 le paiement de certaines cotisations qui, selon les règles de liquidation antérieures, auraient dû être versées en janvier 2019. L'impact de cet aléa technique pour l'exonération relative aux contrats d'apprentissage est évalué à 47 M€ Hors effet DSN, le coût du dispositif a donc diminué de 13 M€ par rapport à 2017. Si l'année 2018 s'est traduite par un nombre record de signature de nouveaux contrats⁴⁸, le coût annuel de l'exonération a néanmoins baissé compte tenu de l'évolution à la baisse du stock de contrats et de la concentration des nouvelles entrées sur la fin de l'année.

2.3.2.4 L'activité partielle⁴⁹

La dépense totale de l'État au titre de l'activité partielle s'établit en 2018 à 85 M€ en AE et en CP, pour une prévision de 111 M€ en LFI.

En 2018, 18 675 autorisations d'activité partielle ont été accordées à des entreprises (-6% par rapport à 2017), concernant 143 569 salariés pour un total de 57,7 millions d'heures de travail. Les principaux secteurs concernés ont été l'industrie manufacturière (44,7 % des heures autorisées), la construction (17%) et l'hébergement/restauration (9%).

⁴⁷ La DSN remplace l'ensemble des déclarations sociales qui étaient adressées périodiquement par l'employeur à divers acteurs (Pôle emploi, centre des impôts, organismes de sécurité sociale), par l'automatisation de leur transmission à partir des données de paie.

⁴⁸ Voir publication DARES de février 2019

⁴⁹ *Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé*, rapport public annuel, Cour des comptes, février 2015

2.3.2.5 Les compensations d'exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi

Les dispositifs visant à favoriser la création d'emplois ont représenté en 2018 un coût budgétaire de 4 061 M€ pour l'État sur le programme 103, contre 3 014 M€ en 2017.

Cette forte augmentation (+ 34,7 %) s'explique par la hausse des compensations d'exonérations de charges sociales, en raison de la conjonction de plusieurs facteurs :

- la budgétisation sur douze mois (au lieu de onze en 2017) des aides à domicile auprès des particuliers fragiles (1 792 M€ de CP contre 1 547 M€ de CP en 2017) et du dispositif d'aide à la création et la reprise d'entreprises par des demandeurs d'emploi - ACCRE (18 M€ selon l'estimation retenue en LFI) ;
- la mensualisation des cotisations sociales suite au passage à la DSN le 1^{er} janvier 2018. L'effet de ce changement des règles de liquidation sur l'exonération forfaitaire de cotisations sociales patronales au titre des rémunérations relatives aux heures supplémentaires (« TEPA ») est estimé à 38 M€, soit environ un tiers de l'augmentation du niveau de consommation de ce dispositif par rapport à 2017 ;
- l'augmentation tendancielle du coût du dispositif TEPA (+81 M€) compte tenu de l'augmentation de la masse salariale et des effectifs ;
- une difficulté particulière de budgétisation sur le dispositif ACCRE (295 M€ de CP en 2018 contre 217 M€ de CP en LFI 2018), en hausse de + 44,2 % par rapport à l'année dernière. La difficulté est liée à la définition du montant de cotisations théoriques auquel s'impute l'exonération. Cette incertitude s'est mécaniquement répercutée sur le calcul du manque à gagner pour les régimes découlant de l'exonération, et donc sur l'estimation du montant de la compensation de l'État. Le coût de l'exonération a été révisé à la hausse courant 2018 : pour l'exercice 2017, la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale a été actualisée de 65 M€ à 93 M€ (pour la seule ligne ACCRE) et pour l'exercice 2018, la prévision d'exécution s'est accrue de 136 M€, soit une augmentation de + 62,7 % par rapport à la LFI.

Compte tenu des besoins de documentation complémentaire du responsable de programme sur les sous-jacents de cette évolution, il a été décidé, en accord avec la direction du budget, que la facture supplémentaire de 136 M€ ne serait honorée qu'à hauteur de 78 M€. Des travaux avec les régimes seront réalisés en 2019 pour affiner la compréhension des montants à compenser. À ce stade, la prévision relative à l'exonération de charges au titre de l'ACCRE dont bénéficient

les travailleurs indépendants est assurée par la CNDSSSTI⁵⁰. Des travaux sont en cours pour mieux comprendre la source des écarts entre la prévision et les montants effectivement constatés sur l'année 2018. Cette prévision sera confiée à l'Acoss dans le cadre de la suppression du RSI, au plus tard début 2020. Selon l'Acoss, le rapprochement des équipes qui seront chargées de cette prévision des données fines devrait être de nature à en faciliter l'élaboration. Pour la DGEFP, le pilotage de la dépense se heurte cependant à une double difficulté : les ordres de grandeur financiers pertinents pour la gestion de la Sécurité sociale sont très largement supérieurs à ceux nécessaires au pilotage du budget des programmes 102 et 103 ; de ce fait, les travaux de prévision réalisés par les organismes de sécurité sociale pour leurs propres besoins ne sont pas toujours suffisants pour répondre à ceux de la DGEFP. De plus, la DGEFP ne dispose pas de la tutelle sur ces organismes, qui collectent les données relatives aux cotisations et réalisent les prévisions, si bien qu'il lui est difficile d'obtenir les données et de développer ses propres modèles. Le projet de révision de la convention liant l'État et l'Acoss, qui doit intervenir courant 2019, devrait constituer notamment le support pour approfondir la relation financière entre l'État et la sécurité sociale ;

- dans une moindre mesure, l'augmentation des crédits consommés (7 M€ de CP par rapport à 2017) au titre des exonérations territoriales de charges sociales dans les zones de revitalisation rurales (ZRR) et les bassins d'emploi à redynamiser (BER).

La Cour réitère le constat que ces dépenses, bien que rattachées à la mission *Travail et emploi*, ne sont pas pilotées par le responsable de programme, comme l'a mis en évidence l'aléa de gestion rencontré sur la compensation de l'exonération ACCRE. Le suivi de ces dispositifs par la DGEFP se limite aux appels de fonds transmis par les organismes de Sécurité sociale en cours d'année. La DSS va faire évoluer le format des fiches transmises trimestriellement aux responsables de programmes afin d'explicitier par dispositif d'exonération les hypothèses sous-jacentes utilisées accompagnant l'envoi des chiffres. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur l'évolution de ces dispositifs spécifiques pour tenir compte du renforcement des allègements généraux avec la pérennisation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Toutefois, dans sa réponse, la DGEFP pointe un décalage entre ses propres besoins circonscrits aux dispositifs faisant l'objet d'une compensation via le programme 103 et les volumes financiers auxquels sont confrontés les organismes de sécurité sociale.

⁵⁰ Caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants (CNDSSSTI).

Recommandation n°5 (DB, DGEFP, DSS, AcoSS) : Fiabiliser les prévisions de compensation des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales**2.3.2.6 Compte personnel d'activité / compte personnel de formation**

Le programme 103 participe au financement de deux systèmes d'information dans le champ de la formation professionnelle :

- celui consacré au compte personnel de formation (CPF)⁵¹, qui recense les droits à formation acquis tout au long de la vie active et les formations dont peut bénéficier le titulaire. Depuis le 1^{er} janvier 2019, le CPF est alimenté en euros et non plus en heures⁵² ;
- celui consacré au compte personnel d'activité (CPA)⁵³, qui se compose du CPF, du compte professionnel de prévention (C2P) et du compte d'engagement citoyen (C2C). Chacun de ses comptes permet d'acquérir des droits à formation.

Les deux systèmes d'information CPF et CPA ont fusionné en 2018.

Le coût global du SI CPF (construction et fonctionnement), initialement estimé à 33 M€ devrait s'établir à 44 M€ dont 22 M€ au titre des coûts de construction, 12 M€ au titre des coûts de fonctionnement, 5,8 M€ au titre des coûts de maintien en condition opérationnelle et 3,7 M€ de charges évaluatives.

L'écart entre l'offre de service de 2014 et le coût *in fine* du compte personnel de formation sur la période concernée s'explique par le changement de périmètre intervenu en cours de projet. L'offre sur laquelle la Caisse des dépôts et consignations a été choisie comme opérateur ne portait que sur la mise en place d'un portail qui informait les actifs sur l'état des droits inscrits sur leur compte personnel de formation. En 2015, la logique utilisateur poursuivie par la maîtrise d'ouvrage stratégique a conduit la Caisse des dépôts et consignations à développer d'autres fonctionnalités importantes, en particulier le dossier de formation des demandeurs d'emplois et salariés et les listes de formations éligibles. Le SI-CPF a donc connu des transformations importantes en deux ans

⁵¹ Créé par l'article 1^{er} de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

⁵² Article 1^{er} de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

⁵³ Créé par l'article 39 de la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

(ajout de l'offre de formation, la galaxie des métiers, etc.), expliquant les différences entre les coûts initiaux et l'estimation finale.

La contribution de l'État, sur la période 2015-2017 a été de 9 M€ L'ensemble des dépassements de coûts a été couvert par les partenaires sociaux via le FPSPP.

Pour l'année 2018, une convention entre l'État (DGEFP) et la Caisse des dépôts et consignations a été conclue pour préciser le contenu, les modalités et les conditions d'exécution des différentes missions confiées par l'État à la Caisse des dépôts et consignations au titre du compte personnel de formation. Les évolutions issues de la loi du 5 septembre 2018 doivent faire l'objet d'une contractualisation spécifique en 2019.

En 2018, la dépense exécutée au titre du CPF s'est élevée à 16 M€ en AE et 22 M€ en CP. Ce montant comprend la consommation du fonds de concours de 15 M€ versé fin 2017 par le programme d'investissement d'avenir (PIA) « Transition numérique et transformation de l'État » mais non consommé en 2017. L'ensemble de ces crédits ont permis de couvrir les coûts engagés par la Caisse des dépôts et consignations en 2018 pour le développement et la maintenance du CPF (hors développements issus de la loi du 5 septembre 2018) ainsi qu'une partie des coûts de développement du SI Agora.

2.3.3 Les principaux dispositifs du programme 111

Les dépenses d'intervention (titre 6) sur le programme 111 s'établissent en 2018 à 113 M€ en AE et 47 M€ en CP, en baisse de 11,3 % par rapport à 2017. Elles concernent à titre principal le financement du dialogue social (33 M€ en CP), dans le cadre du fonds paritaire de financement des organisations syndicales et patronales issu de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. S'y ajoutent notamment :

- la formation des conseillers prud'homaux (8,6 M€ en AE et 7,6 M€ en CP ; en hausse par rapport à 2017) ;
- les études (2,6 M€ en AE et 2,7 M€ en CP) ;
- le développement du dialogue social et de la négociation collective, notamment dans les petites entreprises, l'artisanat ou encore le secteur agricole (1,5 M€ en AE et 1,6 M€ en CP) ;
- le fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT) (1,2 M€ en AE et en CP), géré par l'agence nationale d'amélioration des conditions de travail (ANACT), et qui finance, à l'initiative des employeurs et des projets d'expérimentation dans ce domaine.

Créé par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le défenseur syndical intervient au nom d'une organisation syndicale ou patronale pour assister ou représenter les parties aux prud'hommes. Pour accomplir sa mission, le défenseur syndical bénéficie du maintien de son salaire ainsi que d'indemnités de déplacement. Les remboursements sont opérés par l'Agence de services et de paiement (ASP), dans le cadre de la convention de gestion signée le 8 novembre 2017 avec le ministère chargé du travail. La dépense exécutée sur la mission *Travail et emploi* correspond à une avance versée à l'ASP. Compte-tenu de la récente mise en œuvre opérationnelle du dispositif, aucun versement à l'ASP n'a été enregistré en 2018.

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Les dépenses d'investissement et les opérations financières sont retracées dans le tableau ci-dessous. Elles représentent de faibles montants.

Tableau n° 13 : Dépenses d'investissement et opérations financières

<i>En M€</i>	Exéc. 2015	Exéc. 2016	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
Investissement (titre 5) - AE	2,93	2,93	0,27	0,00	0,26
CP	4,15	3,21	0,23	0,00	0,33
Opérations financières (titre 7) - AE	0,46	-20,00	5,86	3,00	4,00
CP	0,46	-20,00	8,86	3,00	4,00
Total - AE	3,39	-17,07	6,12	3,00	4,26
CP	4,61	-16,79	9,09	3,00	4,33

Source : Chorus

2.4.1 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement (titre 5) exécutées sur la mission en 2018 s'établissent à 0,26 M€ en AE et 0,33 M€ en CP. Elles concernent exclusivement le programme 155 (équipement des services et systèmes d'information).

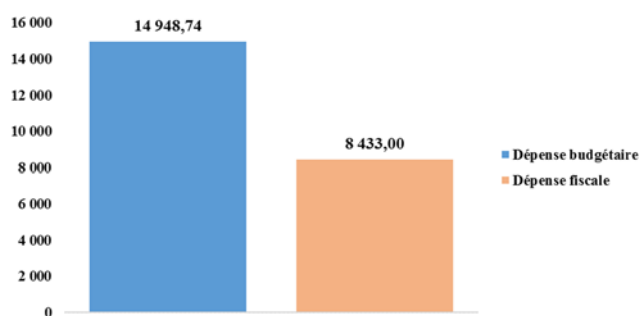
2.4.2 Les dépenses d'opérations financières

Les dépenses d'opérations financières (titre 7) exécutées en 2018 sont concentrées sur le programme 102. Elles s'élèvent à 4 M€ en AE et en CP au titre de la subvention d'investissement versée à l'ASP.

3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE

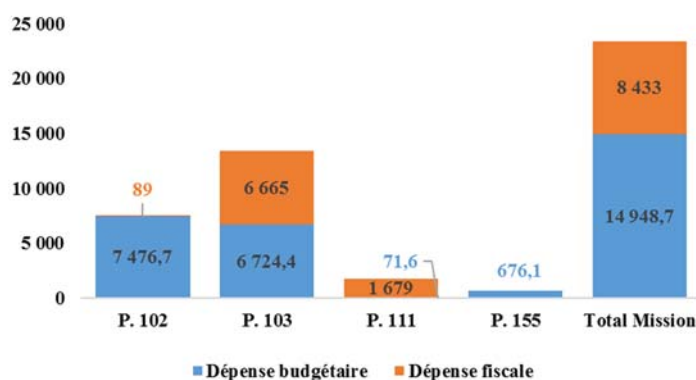
3.1 Les dépenses fiscales

Graphique n° 11 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (CP, en M€)



Source : Chorus et PAP 2019

Graphique n° 12 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (CP, en M€)



Source : Chorus et PAP 2019

22 dépenses fiscales sont rattachées à la mission *Travail et emploi*, pour un coût estimé à 8 433M€ (+ 1 319 M€ par rapport à 2017). Cette forte augmentation est principalement liée au crédit d'impôt versé au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, dont le périmètre a été élargi à tous les contribuables, y compris les retraités, alors qu'il n'était ouvert jusqu'ici qu'aux actifs.

La procédure budgétaire pour le PLF 2018 et les conditions d'arbitrage au printemps 2017 n'ont pas permis la tenue d'une conférence fiscale.

Les montants les plus significatifs en matière de dépenses fiscales se concentrent sur les programmes 103 et 111.

3.1.1 Sur le programme 103

Avec 12 dispositifs pour un coût estimé à 6 665 M€ en 2018, le programme 103 concentre 52 % des dépenses fiscales et 79 % de leur coût. Les dépenses fiscales concernent majoritairement le secteur des services à la personne :

- réduction ou crédit d'impôt sur le revenu (IR) au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (pour un coût estimé à 4 665 M€ en 2018) ;
- 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 (553 M€) ;
- taux réduit de TVA pour certains services d'aide à la personne (223 M€) ;
- exonération de TVA pour les activités de garde d'enfants de moins de trois ans (70 M€) ;
- exonération d'impôt sur les sociétés (IS) pour les associations fournissant des services à la personne (40 M€) ;
- exonération d'IR au titre des aides versées aux salariés par les employeurs ou les comités d'entreprise pour financer des services à la personne (35 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 notamment plusieurs dispositifs en faveur du développement de l'alternance et de la formation professionnelle :

- exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires (à compter du 12 juillet 2014) (455 M€) ;
- crédit d'IS ou d'IR en faveur de l'apprentissage (211 M€) ;
- crédit d'IS ou d'IR au titre de la formation des chefs d'entreprise (50 M€).

3.1.2 Sur le programme 111

Sept dépenses fiscales sont rattachées au programme 111, pour un coût estimé à 1 679 M€ en 2018. Les deux principaux dispositifs concernent le secteur de la restauration collective :

- Taux réduit de TVA sur la fourniture de repas par les cantines d'entreprises ou d'administration et les cantines scolaires (975 M€) :

L'objectif du dispositif est d'améliorer le cadre de travail des salariés en leur permettant de bénéficier d'une offre de restauration à moindre coût que l'offre autour des lieux où ils travaillent. Aussi, le choix de l'entreprise de proposer une offre de restauration indépendante est assorti d'un taux de TVA réduit à 10%.

L'exercice d'évaluation demeure complexe car il existe une forte asymétrie d'informations avec le ministère en charge du travail et le ministère en charge du budget. Les données relatives au nombre de bénéficiaires, à l'assiette des exonérations ou des taxes, et par voie de conséquence à la dynamique de la dépense ne sont connues que par la seule administration fiscale.

De ce fait, la mesure du caractère incitatif de ces mesures et de son intensité apparaît délicate, notamment pour définir la norme qui peut motiver l'éventuelle limitation ou suppression de la dépense fiscale.

- Exonération d'IR au titre de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant (396 M€) :

Le rattachement de ces dépenses au programme 111 n'est pas lié à une décision du responsable de programme mais aux finalités de celui-ci, indépendamment du fait qu'elles constituent ou non un levier d'action pour la mise en œuvre du programme. Le responsable de programme ne pilote pas ces dépenses. Les résultats obtenus de cette mesure en terme de chiffrage ne peuvent être que constatés par le programme 111, *a posteriori*, lors de l'élaboration des rapports annuels de performance.

Plus globalement, 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. Leur évolution nécessite de mener des réflexions avec l'ensemble des services concernés, cette démarche pouvant être pilotée par les services compétents du ministère chargé du budget. En amont même de la nécessaire évaluation des dépenses fiscales, telle que recommandée à plusieurs reprises par la Cour, une clarification de leur pilotage et de leurs objectifs apparaît nécessaire.

3.1.3 Sur le programme 102

Trois dépenses fiscales sont rattachées au programme 102, pour un coût total estimé à 89 M€ en 2018.

Recommandation n°6 (DLF, DB, DGEFP et DGT) : Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales au regard de ceux assignés à la mission et les assortir d'indicateurs de performance

Recommandation n°7 (DLF, DB, DGEFP et DGT) : Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

3.2.1 Pôle emploi⁵⁴

Le contexte de 2018 pour l'opérateur est la dernière année de mise en œuvre de la convention entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi couvrant la période 2015-2018 et la négociation de la nouvelle convention pour la période 2019-2022.

En 2017, la subvention pour charges de service public avait été votée à hauteur de 1 507 M€. En 2018, il a été décidé d'inscrire en LFI 2018 une SCSP à hauteur de 1 457 M€, soit une baisse de 50 M€ par rapport à 2017. Cette baisse s'est justifiée à la fois par l'effort transversal demandé aux opérateurs publics, et par le dynamisme de la contribution Unédic versée à Pôle emploi (en hausse de + 71 M€ par rapport à 2017).

⁵⁴ *Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*, rapport public thématique, Cour des comptes, juillet 2015.

L'exécution 2018 est de 1 457,97 M€ soit 0,58 M€ de plus que la subvention votée au budget initial de l'opérateur, tenant compte du remboursement des dépenses apprentis à Pôle emploi par la DGAFP.

Les transferts sont en diminution de 9,5 M€ par rapport à 2017, la forte augmentation en 2017 par rapport à 2016 correspondant essentiellement à la prolongation du plan « 500 000 formations ». Il est à noter que l'évolution des montants de transfert ressort imparfaitement de la présentation des opérateurs incluse dans le rapport annuel de performance 2017 et les projets annuels de performance 2018 et 2019 de la mission.

Tableau n° 14 : Concours de la mission à Pôle emploi

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

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

S'ajoutent aux montants des transferts les crédits nécessaires au versement de l'allocation de solidarité spécifique (2 358 M€ exécutés en 2018).

Le plafond d'emploi de l'opérateur dans la LFI 2018 représente 46 084 ETPT sous plafond. L'exécution pour 2018 est de 46 084 ETPT sous plafond, soit un écart de - 361 par rapport aux prévisions de la LFI et de 2 138 ETPT en hors plafond. La diminution des effectifs de Pôle emploi s'inscrit dans l'effort transversal demandé par le Gouvernement aux opérateurs publics de contribuer à la diminution de la dépense publique. En 2018, la réduction des effectifs de l'opérateur correspond à l'abattement de la vacance structurelle constatée.

3.2.2 L'ASP

Le montant de la SCSP est quasi stable entre 2017 et 2018 (de 53,3 M€ à 54,1 M€).

L'exécution 2018 supérieure au montant prévu en LFI (51 M€) a visé à couvrir les premières dépenses d'investissement effectuées pour assurer la mise en œuvre de la nouvelle aide unique à l'apprentissage (entrée en vigueur au 1er janvier 2019) ainsi que celle de la réforme des entreprises adaptées (expérimentation des « CDD tremplins » dès le mois de novembre 2018, et entrée en vigueur de l'essentiel de la réforme au 1^{er} janvier 2019). Pour être prête aux dates prévues, l'ASP a donc été contrainte de procéder à des développements d'applications informatiques au dernier trimestre 2018 qui n'avaient pas été inscrites dans le budget 2018.

3.2.3 L'Afpa⁵⁵

Le montant total des subventions versées à l'Afpa en 2018 s'est élevé à 250 M€:

- 109 M€ au titre de la SCSP⁵⁶ afin de financer les activités de service public confiées à l'Afpa (présence territoriale afin d'assurer l'égalité d'accès à la formation professionnelle, ingénierie de certification professionnelle pour le compte de l'État, appui aux opérateurs du conseil en évolution professionnelle et incubateur des formations aux métiers et compétences émergentes) ;
- 141 M€ de subventions exceptionnelles, couvertes par des redéploiements de crédits au sein du programme 103 et un virement d'AE depuis le programme 102, afin d'éviter une cessation de paiement. Les versements ont été fractionnés tout au long de l'année, en fonction des besoins réels de trésorerie. Des comités de trésorerie sont organisés mensuellement puis bimensuellement en fin d'année pour que la couverture des besoins financiers soit la plus précise possible.

⁵⁵ *L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) : une réforme impérative*, rapport public annuel, Cour des comptes, février 2019

⁵⁶ 109 M€ ont été versés sur les 110 M€ prévus en LFI 2018, au vu des justificatifs attestant de la réalisation effective des missions de service public.

Tableau n° 15 : Calendrier de versement des subventions exceptionnelles à l'Afpa

Montant subvention	Tranche versée	Date de versement
27 M€	26 M€	20/06/2018
	1 M€	09/07/2018
50 M€	25 M€	27/07/2018
	12 M€	28/08/2018
	13 M€	14/09/2018
58 M€	15 M€	27/09/2018
	5 M€	19/10/2018
	25 M€	23/11/2018
	13 M€	12/12/2018
6 M€		27/12/2018

Source : DGEFP

Comme l'a relevé à plusieurs reprises la Cour, des interrogations se posent sur la compatibilité de ces aides récurrentes avec le droit de la concurrence.

Plan de transformation de l'Afpa présenté en octobre 2018

Presque deux ans après la transformation de l'Afpa en établissement public industriel et commercial (EPIC), la direction générale de l'agence, après arbitrages des pouvoirs publics, a présenté en octobre 2018 un plan de transformation, dont l'objectif financier est de dégager un excédent brut d'exploitation (hors dette et investissements) positif fin 2020.

Pour cela, le plan prévoit une adaptation du patrimoine immobilier de l'Afpa à son niveau d'activité, qui aboutirait à la fermeture de 38 centres, dont 13 sites principaux (sur 112 existants) et 25 centres associés (sur 94).

Le second chantier consiste à diminuer les charges de personnel. Un plan de sauvegarde de l'emploi a été soumis aux organisations syndicales lors du comité consultatif d'entreprise organisé le 18 octobre 2018. Le plan prévoit la suppression nette de 941 postes en CDI, soit 11,5 % des effectifs, dont une partie pourrait être couverte par des non remplacement de départs en retraite, estimés à 600 à l'horizon 2020. Compte tenu du climat social dégradé, les négociations qui devaient se conclure en mars, ont été prolongées jusqu'au mois de mai.

Dans ce contexte la Cour réitère ses observations quant aux risques que la situation financière de l'Afpa fait courir au budget de l'État. Au-delà de la couverture annuelle des besoins de trésorerie (50 M€ en

2016, 148 M€ en 2017 et 141 M€ en 2018), l'État, en qualité de tutelle, devra accompagner le plan de transformation, ce qui se traduira par de nouveaux engagements financiers, dont le montant n'est pas stabilisé à ce jour en l'absence d'aboutissement des négociations entre la direction générale et les organisations syndicales. L'État devra conditionner toute nouvelle aide financière à un échéancier exigeant et précis en vue du rétablissement à court terme de la situation financière de l'agence. Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de performance doit être signé dès que possible et doit s'accompagner de la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la performance, comme pour tout opérateur de l'État.

Le plafond d'emploi de l'Afpa dans la LFI 2018 représente 7 710 ETPT sous plafond. Le niveau d'exécution du plafond d'emploi est de 7 367 ETPT.

3.2.4 Les autres opérateurs

3.2.4.1 L'EPIDE

L'établissement pour l'insertion dans l'emploi est un établissement public à caractère administratif placé sous la triple tutelle des ministres en charge de la Défense, de l'emploi et de la ville. 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. L'accompagnement s'effectue dans l'un des 19 centres gérés par l'opérateur.

Entre 2017 et 2018, le montant des subventions versées à l'EPIDE est passé de 53,8 M€ à 51,8 M€ soit -2 M€

Cette baisse globale de la subvention effectivement versée est toutefois le résultat de deux mouvements contraires :

- La subvention pour charges de service public a augmenté d'environ 1 M€ (de 50,9 M€ en 2017 à 51,8 M€ en 2018), traduisant notamment l'augmentation du nombre de places en 2019 avec l'extension du 19^{ème} centre (+ 60 places) et tenant compte par ailleurs des besoins financiers réels de l'établissement au vu de l'occupation des places ouvertes globalement dans les centres ;

- Le non-versement de dotations en fonds propres en 2018, alors qu'un paiement de 2,9 M€ avait été effectué en 2017 soldant ainsi les dépenses liées aux créations des 19e et 20e centres. En ce qui concerne les emplois, le nombre d'ETPT 2018 est en augmentation par rapport à l'année 2017 (+ 20 ETPT) du fait des recrutements effectués pour accompagner la montée en charge du 19e centre. L'exécution de 1 090 ETPT est conforme au plafond fixé par la LFI 2018 et retraité du report de l'ouverture du 20e centre (1157 ETPT en 2018 desquels sont déduits 53 ETPT nécessaires au fonctionnement du 20e centre soit 1 104 ETPT).

3.2.4.2 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 4,3 M€, correspondant au montant des crédits effectivement consommés.

Le plafond d'emploi 2018 a été respecté (80 ETPT prévus en LFI et exécutés contre 82 ETPT en 2017).

3.2.4.3 L'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)

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

Le montant de la SCSP prévue en LFI était de 14,5, pour un montant exécuté de 14,1 M€

Les effectifs sont en baisse par rapport aux années 2015 à 2017 et le plafond d'emploi 2018 a été respecté.

Tableau n° 16 : Evolution de l'exécution du plafond d'emploi de l'INTEFP entre 2015 et 2018

	en ETPT	2015	2016	2017	2018	Evolution 2018/2017
INTEFP	Plafond d'emplois (LFI)	93	93	93	92	-1
	Exécution	93	92	92	90	-2
	Ecart	0	-1	-1	-2	

Source : DFAS

3.2.4.4 L'ANACT

L'ANACT contribue à l'accès et au maintien dans l'emploi durable, ainsi qu'à la qualité de vie au travail. 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 à 10 M€ en 2018, comme en 2017. S'y ajoutent 1,2 M€ de transferts dans le cadre du Fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT).

Le plafond d'emplois de cet opérateur s'établit à 74 ETPT. L'exécution 2018 du plafond d'emplois de l'ANACT s'élève à 71 ETPT et à 6 ETPT des emplois hors plafond.

3.2.4.5 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 2018, montant stable par rapport à celui de 2017.

3.2.4.6 Le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ)

Le CEREQ 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 2018, montant stable par rapport à 2017.

3.3 Le plan d'investissement dans les compétences

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

Les crédits mobilisés sur le programme 102 sont concentrés sur la Garantie jeunes. Ce dispositif, généralisé le 1^{er} janvier 2017 après une première phase d'expérimentation, permet à des jeunes de 16 à 25 ans, ni en études, ni en formation, ni en emploi, de bénéficier de mesures d'accompagnement renforcées par les missions locales. L'objectif dans le cadre du PIC est de dépasser le seuil des 100 000 bénéficiaires⁵⁷.

Le programme 103 est mobilisé à travers le financement :

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

Par comparaison avec les précédents plans exceptionnels en faveur de la formation professionnelle⁵⁸, 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.

La mise en œuvre du PIC prend trois formes.

D'une part, la signature de conventions d'amorçage avec 18 régions et Pôle emploi, en prélude des futurs pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences (PRIC) en cours de négociation. Les signataires ont pris trois engagements :

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

Au total, les régions et Pôle emploi se sont engagés à financer 148 430 formations supplémentaires, remboursées par l'État à hauteur de 4 500 € par formation, soit un engagement financier total de 658 M€ 301 M€ ont été versés au titre des deux premiers acomptes. Fin 2018, les restes à payer au s'élèvent à 362 M€

⁵⁷ 91 600 jeunes ont été accompagnés en 2018 (source : Union nationale des missions locales, février 2019)

⁵⁸ Le dernier en date est le plan « 500 000 formations » lancé en 2016 et prolongé en 2017 à hauteur de 180 000 formations supplémentaires

Tableau n° 17 : Conventions d'amorçage signées en 2018

Régions	Date de signature de la convention d'amorçage	Nombre de formations supplémentaires conventionnées	Consommation AE (en €)	Consommation CP (en €)	Reste à mandater
Bourgogne-Franche-Comté	26/04/2018	5 731	25 789 500	12 420 000	13 369 500
Bretagne	12/03/2018	4 935	22 207 500	6 662 250	15 545 250
Centre Val de Loire	17/04/2018	6 050	25 732 550	7 719 765	18 012 785
Corse	29/08/2018	649	2 920 500	876 150	2 044 350
Grand Est	04/06/2018	12 676	57 042 000	17 112 600	39 929 400
Guadeloupe	19/10/2018	712	4 554 000	1 366 200	3 187 800
Guyane	04/06/2018	400	1 800 000	540 000	1 260 000
Hauts-de-France	23/03/2018	16 988	76 446 000	22 933 800	53 512 200
Ile-de-France	25/05/2018	23 963	107 833 500	32 350 050	75 483 450
La Réunion	25/05/2018	4 040	18 180 000	5 454 000	12 726 000
Martinique	25/07/2018	600	2 700 000	810 000	1 890 000
Normandie	04/06/2018	4 500	20 250 000	6 075 000	14 175 000
Nouvelle Aquitaine	04/05/2018	11 449	51 520 500	15 456 150	36 064 350
Occitanie	08/06/2018	12 959	58 314 032	17 494 209	40 819 823
Pays de la Loire	18/05/2018	6 837	30 766 500	9 229 950	21 536 550
Saint-Pierre-et-Miquelon	28/09/2018	10	45 000	13 500	31 500
Total Conseils régionaux		112 499	506 101 582	156 513 624	349 587 958
Pôle emploi - Convention nationale	13/08/2018	35 931	156 889 913	144 338 720	12 551 193
Total		148 430	662 991 495	300 852 344	362 139 151

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

D'autre part, le lancement ou l'intensification d'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 : garantie jeunes, programme HOPE⁵⁹, préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC), conventionnement avec les branches professionnelles pour identifier les besoins en compétences...

Enfin, le lancement d'appels à projets nationaux pour innover et transformer par l'expérimentation. Aucun appel à projet n'a été lancé en 2018.

⁵⁹ Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi : programme d'accompagnement et de formation de personnes réfugiées vers les métiers en tension

À cela s'ajoutent les dépenses de fonctionnement du PIC portées par le programme 155, qui se sont élevées à 0,64 M€ dont 0,36 M€ au titre d'un projet d'interconnexion entre les systèmes d'information de Pôle emploi et des missions locales et 0,28 M€ au titre d'actions de communication. En matière de personnel, les crédits (1 M€ en AE et en CP) reçus par rattachement du fonds de concours du FPSPP, correspondant au recrutement de 15 ETPT en année pleine, n'ont pas été consommés car les recrutements n'étaient pas finalisés au 31 décembre 2018.

Au total, le coût de la première année du PIC s'est élevé à 1 403 M€ en AE et 856 M€ en CP.

Tableau n° 18 : Coût consolidé du PIC en 2018

En M€	AE	CP	Restes à payer
Garantie jeunes - P102	486,8	464,1	22,7
Conventions d'amorçage - P103	662,9	300,9	362,0
Autres (appels à projets) - P103	253,1	90,5	162,6
Support (animation, évaluation, systèmes d'information) - P155	0,6	0,6	0,0
Total	1 403,4	856,1	547,4

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

Les crédits rattachés au PIC dérogent aux règles de gestion budgétaire à trois niveaux : ils ne sont pas intégrés dans la règle de calcul de la réserve de précaution ; ils ne sont pas fongibles avec les autres dispositifs au sein d'un même programme ; les AE et CP non consommés en fin d'exercice sont automatiquement reportés l'année suivante.

Le plan de financement du PIC repose à la fois sur :

- des crédits du budget général de l'État, par redéploiement au sein de la mission *Travail et emploi* (600 M€) ;
- des contributions des employeurs, rattachées par voie de fonds de concours à la mission *Travail et emploi*, par le biais de versements effectués par le FPSPP (250 M€ en 2018, dont 242 M€ rattachés au programme 103 et 8 M€ au programme 155), puis chaque année à partir de 2019, par France compétences⁶⁰ ;

⁶⁰ Institution nationale publique créée par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France compétences s'est substituée au FPSPP le 1^{er} janvier 2019.

- marginalement, des financements européens (FSE et IEJ). Un fonds de concours de 6,1 M€ a été rattaché en 2018 au programme 102 au titre du cofinancement de la garantie jeunes.

La Cour s'interroge sur la régularité des fonds de concours versés par les entreprises *via* le FPSPP en 2018, puis France compétences à partir de 2019. L'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances⁶¹ dispose en effet que « *les fonds de concours sont constitués (...) par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public(...). L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante* ».

Or, en l'occurrence, les ressources rattachées sont issues d'un prélèvement à caractère obligatoire : la contribution au titre de la formation professionnelle assise sur la masse salariale brute des entreprises⁶². Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2005-528 du 15 décembre 2005, a précisé qu'un prélèvement qui revêt « *un caractère obligatoire (...) ne [figure] pas parmi les recettes qui [peuvent] abonder un fonds de concours* ».

En outre, le caractère volontaire du versement est discutable :

- le fonds de concours de 250 M€ provenant d'un versement du FPSPP a été inscrit dès l'été 2017 dans le projet de loi de finances 2018 alors que les discussions entre l'État et les partenaires sociaux n'avaient pas encore été engagées. Selon la direction du budget, le caractère volontaire du versement est bien vérifié dans la mesure où il a été ultérieurement inscrit dans l'annexe financière 2017 du FPSPP, document de nature conventionnelle signé par l'État et le FPSPP. Par ailleurs, l'emploi des fonds serait bien conforme à l'intention de la partie versante dans la mesure où les fonds ont été rattachés au programme 103, qui porte sur les dépenses de formation professionnelle.

Toutefois, la négociation de l'annexe financière à la convention-cadre du FPSPP liant l'État et les partenaires sociaux s'est déroulée alors que la suppression du FPSPP avait déjà été annoncée dans le cadre de la future réforme de la formation professionnelle. Par ailleurs, la contribution des partenaires sociaux aux plans précédents en faveur de la formation professionnelle n'a jamais transité par le budget de l'État et a toujours financé des dispositifs institués par les partenaires sociaux et non les conventions conclues entre l'État et les régions.

- l'article L.6123-5 du code du travail issu de la loi du 5 septembre 2018 prévoit que France compétences a notamment pour mission d'assurer des

⁶¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2011 relative aux lois de finances.

⁶² Code du travail, art. L.6131-2.

versements à l'État pour la formation des demandeurs d'emploi. Cette participation est prévue de manière pérenne, au-delà de l'achèvement du PIC. L'article R. 6123-24 du code du travail prévoit que le montant de cette dotation annuelle est fixé par un décret en Conseil d'État. Une dotation annuelle de 1,532 Md€ a été prévue à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2019. La formulation de l'article est prescriptive par rapport à l'article L.6332-21 du code du travail (abrogé au 1^{er} janvier 2019), selon lequel les ressources du FPSPP « *permett[aient]* » notamment, de contribuer au financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi.

Si la direction du budget souligne que le fonds de concours a bien été affecté en 2018 à des actions de formation professionnelle portées par le programme 103, certaines dépenses semblent relever de la gestion courante de la mission *Travail et emploi*.

Enfin, la Cour constate globalement un manque de lisibilité dans le suivi des dépenses et des recettes afférentes au PIC. Les documents d'information accompagnant le PLF présentent les crédits de manière cloisonnée, par programme, sans faire un état précis du rattachement et de l'utilisation des fonds de concours. Or, ces derniers sont appelés à représenter des montants sans précédent, qui complexifieront la gestion de la mission *Travail et emploi*. Par ailleurs, en l'absence de comptabilité analytique, il est impossible de retrouver avec précision dans le logiciel financier Chorus les dépenses d'animation et d'évaluation, qui, si elles représentent des montants marginaux par comparaison avec les dispositifs d'intervention portés par les programmes 102 et 103, font néanmoins l'objet d'un fonds de concours de 8 M€ de la part des partenaires sociaux et doivent par conséquent être suivies avec rigueur pour respecter l'intention de la partie versante.

Recommandation n°8 (DB, DGEFP) : Présenter dans les documents budgétaires (PAP et RAP), de manière consolidée, les actions financées par le Plan d'investissement dans les compétences (dépenses d'intervention, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement) et les financements mobilisés (crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, fonds de concours rattachés, financements européens...).

Concernant le volet performance, le PIC fait l'objet d'un suivi à travers trois indicateurs spécifiques :

- l'indicateur 3.4 « *Taux de sortie positive vers l'emploi et l'autonomie des jeunes ayant bénéficié de la garantie jeunes* » du programme 102, apparu dans le PAP 2018, dont la cible prévisionnelle de réalisation est passée de 60 % à 72 % dans le PAP 2019 ;
- les indicateurs 5.1 « *Part des personnes en recherche d'emploi bénéficiaires de la formation professionnelle* » (cible 2020 : 38 %) et 5.2 « *Part des personnes en recherche d'emploi peu ou faiblement qualifiées bénéficiaires d'au moins une action de formation professionnelle* » (la cible varie selon les publics-cibles de 56 à 68 %) apparus dans le PAP 2019 sous l'objectif n°5 « *Edifier une société de la compétence : contribution du programme d'investissement dans les compétences* ».

3.4 Les programmes d'investissements d'avenir

3.4.1 Le PIA 1 (LFR 2010)

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

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

Cette enveloppe a été ramenée à 450 M€ après redéploiement.

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

L'appel à projet, lancé le 22 novembre 2010, a été clôturé le 31 décembre 2014. L'enveloppe financière a été engagée à hauteur de 424 M€, dont 180 M€ au titre de l'hébergement et 245 M€ au titre de la modernisation de l'appareil de formation. Elle permet d'accompagner 119 projets, représentant un total de 80 centres de formation construits ou rénovés, 112 000 places d'apprentis modernisées (dont plus de 32 000 places nouvellement créées) ainsi que plus de 10 500 logements supplémentaires. Au 30 juin 2018, les décaissements s'élevaient à 266 M€, dont 118 M€ au titre de l'hébergement et 148 M€ au titre de la modernisation de l'appareil de formation. 39 projets ont été livrés et 34 étaient en cours de finalisation.

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

3.4.2 Le PIA 2 (LFI 2014)

La LFI 2014 a créé quatorze programmes spécifiques au PIA 2, dont le programme « Formations et mutations économiques » rattaché à la mission *Travail et emploi* pour un montant de 150 M€

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.

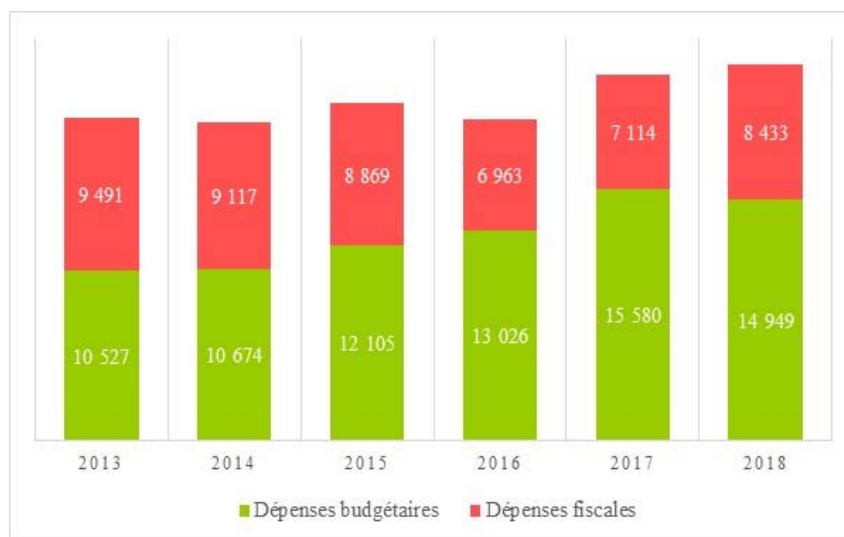
La mise en œuvre du programme a fait l'objet d'une convention de partenariat signée entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations le 29 octobre 2016. Celle-ci ajuste l'enveloppe de crédits à 126 M€ Un appel à projets a été ouvert le 1^{er} décembre 2014 et devait initialement être clôturé au 18 juillet 2017. La date de clôture a finalement été avancée au 28 février 2017. 33 projets ont été sélectionnés, pour un montant total d'engagement de 107 M€ La grande majorité des projets concerne la filière industrielle (19 projets) et le numérique (10 projets). Au 30 juin 2018, les décaissements s'élevaient à 21 M€

3.5 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale, extrabudgétaire) sur moyenne période

Le périmètre de la mission *Travail et emploi* est resté stable sur la période de gestion 2014-2018. L'évaluation des ressources budgétaires et fiscales de la mission ne nécessite donc pas de retraitement.

Les ressources budgétaires et fiscales de la mission sont passées de 20 018 M€ en 2013 à 23 382 M€ en 2018, soit une augmentation de + 17 %. La part des dépenses fiscales a diminué de 11 points, passant de 47 à 36 % des ressources totales de la mission.

Graphique n° 13 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2013-2018 (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes

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

- pour les dépenses fiscales, la forte diminution observée en 2016 est liée à l'extinction de la prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité, qui a été remplacée par la prime d'activité à compter du 1^{er} janvier 2016. La forte augmentation des dépenses fiscales depuis deux ans (+ 19 % entre 2017 et 2018) est liée à la généralisation du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (+ 1 160 M€) ;
- pour les dépenses budgétaires, la forte augmentation constatée en 2017 (+ 20 %) traduit l'impact du plan d'urgence pour l'emploi (+ 1 332 M€) et la budgétisation de nouvelles compensations d'exonération de cotisations sociales au titre des aides à domicile (1 547 M€).

3.6 L'analyse de la performance

Le développement relatif à la performance s'intègre dans l'engagement pris par la Cour vis-à-vis de la commission des finances de l'Assemblée nationale d'apporter un éclairage spécifique sur la fiabilité des indicateurs de performance de la mission *Travail et emploi*.

3.6.1 L'analyse globale des indicateurs sur la mission

3.6.1.1 L'évolution des indicateurs

Pour la mission *Travail et emploi*, la DGEFP distingue trois types d'indicateurs⁶³ :

- les indicateurs de performance, inscrits dans la loi organique n°2001-962 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui sont, dans la mesure du possible, mis en cohérence avec les indicateurs retenus dans les contrats d'objectifs et de performance des opérateurs, notamment Pôle emploi ;
- les indicateurs de pilotage des politiques de l'emploi, extraits du système d'information décisionnel de la DGEFP et renseignés grâce à l'extranet POP⁶⁴ alimenté par les opérateurs (notamment l'ASP pour les contrats aidés) ;
- les indicateurs utilisés dans le cadre du dialogue de gestion avec les services déconcentrés ou, au niveau régional, avec les missions locales. Seuls ces derniers sont utilisés dans un cadre budgétaire, pour moduler les crédits alloués entre structures d'un même réseau.

Pour la première catégorie d'indicateurs, les objectifs de performance figurant dans les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP) rattachés à la mission *Travail et emploi* sont restés stables depuis 2011. Le nombre d'indicateurs a été cependant fortement réduit depuis 2015 (47 indicateurs en 2011 contre 33 en 2015 et 2016, 32 en 2017 et 34 en 2018) afin de les recentrer sur les grandes orientations stratégiques.

⁶³ Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2013 des crédits de la mission *Travail et emploi*, Cour des comptes

⁶⁴ Les tableaux de bord des dispositifs emploi et formation professionnelle sont diffusés sur un portail web accessible aux services déconcentrés de l'État (portail POP « Performance et Outils de Pilotage »).

La répartition du nombre d'indicateurs n'est cependant pas proportionnelle aux enjeux financiers relatifs des quatre programmes concernés. Le programme 111, qui ne représente que 87 M€ de CP en LFI 2018, est couvert par cinq objectifs et huit indicateurs, ce qui semble disproportionné par rapport au dispositif de performance des programmes 102 (trois objectifs et neuf indicateurs) et 103 (quatre objectifs et neuf indicateurs) qui représentent respectivement 7 833 M€ et 6 758 M€ de CP dans la LFI 2019.

Par ailleurs, la répartition des crédits budgétaires n'a pas de lien direct ou systématique avec le résultat des indicateurs de performance. Le seul exemple d'un lien entre les résultats d'un indicateur et l'allocation budgétaire concerne la baisse du niveau des contrats aidés au second semestre 2017 et en LFI 2018, qui s'est appuyée sur l'analyse des indicateurs de résultat du dispositif produits par la DARES et présentés dans les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP).

Par ailleurs, comme pour les autres missions budgétaires, les dépenses fiscales (coût évalué à 8 433 M€ en 2018), comme les exonérations de charges sociales compensées par des crédits budgétaires (4 524 M€ de CP ouverts en LFI), ne font l'objet d'aucun indicateur de performance. Pour la DGEFP⁶⁵, les dispositifs d'exonération sont trop généraux pour que leur efficacité puisse être isolée et mesurée par un simple indicateur : leur évaluation requiert le plus souvent des études économétriques ou statistiques sophistiquées. Différentes évaluations d'exonérations compensées par la mission ont déjà été menées, qu'il s'agisse de revues générales de dépenses ou d'études plus ciblées, émanant de nombreuses institutions (IGAS, IGF, INSEE, Parlement, etc.) mais elles sont ponctuelles et certaines d'entre elles sont anciennes. De plus, les résultats des évaluations ne sont pas mentionnés dans les PAP et RAP.

La DGEFP indique que le calendrier de déploiement du plan d'investissement dans les compétences (PIC) n'était pas compatible avec l'intégration d'objectifs et indicateurs spécifiques dans le PAP 2018. Dans les faits, un indicateur a bien été introduit dans le PAP 2018 du programme 102, portant sur le taux de sortie positive vers l'emploi et l'autonomie des jeunes ayant bénéficié de la garantie jeunes. En revanche, ce n'est que dans le PAP 2019 qu'un objectif et deux indicateurs dédiés au PIC seront rattachés au programme 103.

⁶⁵ Réponse au questionnaire de la Cour dans le cadre de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 des crédits de la mission *Travail et emploi*.

3.6.1.2 Les différents outils de pilotage de la DGEFP

Les documents de performance sont co-rédigés par les sous-directions de la DGEFP en charge des dispositifs d'insertion, de maintien dans l'emploi et de formation professionnelle et la mission du Pilotage et de la Performance de la sous-direction Finances et Modernisation qui apporte un appui méthodologique et s'assure de la cohérence d'ensemble des productions.

Pour la DGEFP, la maquette de performance présente dans les projets et rapports annuels de performance est peu satisfaisante en l'état : elle souhaiterait l'aligner davantage sur les priorités politiques qui peuvent évoluer sensiblement dans le temps alors que la direction du budget plaide fortement pour la stabilité des objectifs et des indicateurs permettant un suivi pertinent de l'évolution des résultats d'une année sur l'autre.

Considérant que les indicateurs de performance sont peu adaptés au pilotage opérationnel de l'activité, la DGEFP a développé des indicateurs spécifiques, sans lien avec la démarche de la LOLF, ni avec l'allocation des ressources. Les indicateurs de pilotage reflètent les objectifs fixés sur un plan quantitatif (nombre de contrats aidés à prescrire par exemple) et qualitatif (ciblage sur certains publics). Les tableaux de bord se déclinent au niveau national et au niveau territorial. La DGEFP dispose ainsi de tableaux de bord de périodicité plus courte (suivis hebdomadaires, mensuels et trimestriels) pour suivre la montée en charge des dispositifs et, sur la base des résultats des indicateurs, réorienter les pratiques des prescripteurs ou des entreprises. Ces tableaux de bord sont, comme les documents de performance, mis à disposition des Préfets et des DI(R)ECCTE via l'extranet POP et sont consultables par les services déconcentrés et le réseau des prescripteurs.

3.6.1.3 Les dispositifs d'audit ou de contrôle interne de la chaîne de production des indicateurs de performance

Pour les indicateurs du PAP et du RAP, des fiches ont été élaborées pour décrire les indicateurs, préciser les sources de données, les modalités de calcul et mettre à disposition une aide à leur interprétation intégrant les biais méthodologiques connus.

Des travaux sont conduits avec les producteurs de données (DARES, Pôle emploi, ASP) pour fiabiliser les indicateurs, ce qui passe par exemple par une clarification et une homogénéisation des dictionnaires de données de façon à ce que la compréhension de ce qui est mesuré soit sans ambiguïté et homogène pour l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs, la DGEFP expérimente une démarche de plan de contrôle des données. Cette démarche vise à mesurer la fiabilité d'indicateurs choisis en concertation avec les missions métier responsables des dispositifs sélectionnés. Cette démarche est actuellement expérimentale. Les conditions de son extension seront étudiées pour 2019, au vu du plan de charge global d'activité des équipes.

L'analyse de la fiabilité des indicateurs est centrée sur les programmes 102 et 103 qui portent les principaux dispositifs liés aux politiques publiques d'accès à l'emploi et d'accompagnement des mutations économiques.

3.6.2 Les indicateurs de performance du programme 102

Le programme 102 est couvert par neuf indicateurs. La plupart d'entre eux vise à évaluer l'effet des mesures pour l'emploi sur les publics cibles, en mesurant le taux d'insertion dans l'emploi (voire dans l'emploi durable) à la sortie d'un dispositif.

La principale difficulté dans l'interprétation des taux d'insertion à la sortie d'un dispositif est qu'ils ne couvrent pas les mêmes notions et les mêmes modes de calcul, ce qui limite les possibilités de comparer les résultats.

Tableau n° 19 : Modes de calcul des taux d'insertion dans l'emploi

Indicateur (PAP/RAP)	Objectif	Méthode et données
<i>1.2. « Taux de retour à l'emploi de tous les publics »</i>	Évaluer l'impact attendu des différentes mesures en faveur de l'emploi pour les demandeurs d'emploi	Résultats d'une enquête Pôle emploi/DARES réalisée trois mois après la sortie des listes. L'emploi durable correspond aux reprises d'emploi en CDI, en contrat temporaire de 6 mois ou plus et aux créations d'entreprise
<i>2.1. « Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi »</i>	Renforcer la personnalisation des services apportés aux demandeurs d'emploi	Même définition de l'emploi durable que pour l'indicateur 1.2. Les données sont issues des fichiers de suivi de Pôle emploi ⁶⁶
<i>3.1. « Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé »,</i>	Évaluer la performance du dispositif « contrat aidé »	Enquête ASP/DARES effectuée par voie postale auprès de tous les salariés sortant de contrats aidés au cours de l'année, 6 mois après leur sortie
<i>3.2. : « Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique »</i>	Évaluer la performance des structures de l'IAE	Les données sur la situation du salarié en insertion dès la sortie de la structure sont renseignées manuellement par les responsables des structures sur l'extranet IAE.
<i>3.4. « Taux de sortie positive vers l'emploi et d'autonomie des jeunes ayant bénéficié de la garantie jeunes »</i>	Évaluer la performance du dispositif « garantie jeunes »	Données extraites du système d'information des Missions Locales, I-Milo. La sortie est dite « positive » dès lors que le jeune a pu accéder à une formation professionnelle, obtenir un emploi, créer une entreprise ou cumuler au moins 80 jours ouverts d'expériences professionnelles sur 12 mois d'accompagnement.

Source : Cour des comptes

⁶⁶ Ces deux indicateurs ne mesurent pas le retour à l'emploi sur le même champ. L'indicateur 1.2 mobilise une enquête portant sur les sortants des catégories A, B, C de Pôle emploi (enquête « Sortants ») et les retours à l'emploi considérés à une sortie de ces catégories. L'indicateur 2.1, pour sa part, mobilise des données administratives (FNA pour le repérage des sortants de formation, FH et DPAAE pour le retour à l'emploi), et mesure le retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi de catégorie A et B. Une bascule de plus d'un mois en catégorie C est alors considérée comme un retour à l'emploi.

Les cinq premiers indicateurs relatifs aux objectifs 1 « Favoriser l'accès et le retour à l'emploi » et 2 « Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par Pôle emploi » concernent l'évaluation de la performance de Pôle emploi. Certains de ces indicateurs sont issus de la convention 2015-2018 État, Unédic, Pôle emploi (indicateurs de la convention tripartite - ICT) et font l'objet d'un suivi particulier par un comité technique tripartite à échéance trimestrielle. Les objectifs de ces indicateurs ont été préalablement fixés par le comité de suivi (Cosui).

Les indicateurs évoluent fortement à l'occasion de chaque renégociation triennale de la convention tripartite. Cette situation peut créer des difficultés pour renseigner les indicateurs des PAP et des RAP, car les maquettes sont figées sur un triennal budgétaire, créant des décalages de calendrier :

- Le triennal budgétaire n'est généralement pas aligné sur la durée des conventions tripartites. Par exemple : le triennal budgétaire 2015-2017 ne coïncide pas avec la période de la convention tripartite actuelle sur 4 ans (2015-2018). Ainsi, le prochain triennal 2018-2020 se trouve décalé par rapport à la prochaine convention tripartite qui prendra effet en 2019. Lorsque des indicateurs tripartites évoluent, cela implique en théorie de continuer à produire les anciens indicateurs pour les PAP-RAP, ce qui n'est pas toujours possible en cas d'évolution de la source d'information ou du mode de calcul.
- De plus, les RAP d'une année N sont rédigés en N+1 et les PAP d'une année N+1 sont rédigés en N, ce qui implique d'avoir une visibilité suffisante sur les années passées et à venir. Ce facteur peut compliquer le choix des indicateurs et leur renseignement dans les maquettes PAP-RAP.
- Enfin, les cibles des indicateurs de la convention tripartite sont en général fixées par un comité de suivi tripartite décisionnaire, en juillet de l'année N, pour l'année N+1. Ces cibles font donc l'objet de négociations, et ne sont pas fixées unilatéralement. Les signataires de la convention tripartite n'ont donc pas nécessairement de visibilité sur l'horizon prévu par le triennal budgétaire. Cela peut parfois impliquer pour l'État de renseigner des cibles hypothétiques, sans que celles-ci aient été validées au niveau tripartite.

3.6.2.1 L'objectif de favoriser l'accès et le retour à l'emploi

L'atteinte de l'objectif est suivie à travers deux indicateurs : l'indicateur 1.1. « Nombre de retour à l'emploi » (ICT01) et l'indicateur 1.2. « Taux de retour à l'emploi de tous les publics ».

- **Évolution des indicateurs dans le temps**

De nouveaux indicateurs figurant dans les PAP et RAP ont été choisis fin 2014 parmi ceux négociés par l'État, l'Unédic et Pôle emploi. Ces indicateurs ont été mis en production en 2015 par Pôle emploi. Certains des anciens indicateurs tripartites ont continué à être produits pendant un temps, d'autres ont été supprimés. Ainsi l'indicateur « *Part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi douze mois après leur inscription* », a été supprimé et l'indicateur 1.1. « *Évolution du nombre de retours à l'emploi* » a été ajouté.

- **Modalités de calcul des indicateurs et analyse des résultats**

L'indicateur du nombre de retours à l'emploi vise à suivre l'amélioration de la performance de Pôle emploi en faveur du retour à l'emploi des demandeurs d'emploi depuis l'année de référence 2014 (3 613 870 retours à l'emploi) et à conjoncture constante. Le nombre de retours à l'emploi a augmenté de 3 729 507 en 2015 à 4 135 046 en septembre 2017, dépassant ainsi de 110 000 retours à l'emploi la cible annuelle fixée⁶⁷.

L'indicateur est exprimé en volume, en revanche, la cible de cet indicateur est fixée en pourcentage. Ce pourcentage fait référence à un niveau de retours à l'emploi simulé à l'aide d'un modèle économétrique. Ce modèle a été élaboré de façon tripartite, afin de neutraliser autant que possible les effets « externes » qui échappent à Pôle emploi mais qui influencent néanmoins sa performance. Ces effets sont la conjoncture économique, mais aussi le profil des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (par exemple : les seniors ou les demandeurs d'emploi de longue durée ont statistiquement un moindre accès à l'emploi).

La performance de Pôle emploi, telle que présentée dans le PAP au regard du nombre de retours à l'emploi, est donc appréciée à conjoncture économique et structure de la DEFM⁶⁸ constantes afin de capter l'action réelle de l'opérateur, à partir de l'écart entre le niveau observé de l'indicateur et son niveau simulé selon un modèle économétrique⁶⁹. Les

⁶⁷ Rapport annuel 2017 sur la mise en œuvre de la convention tripartite.

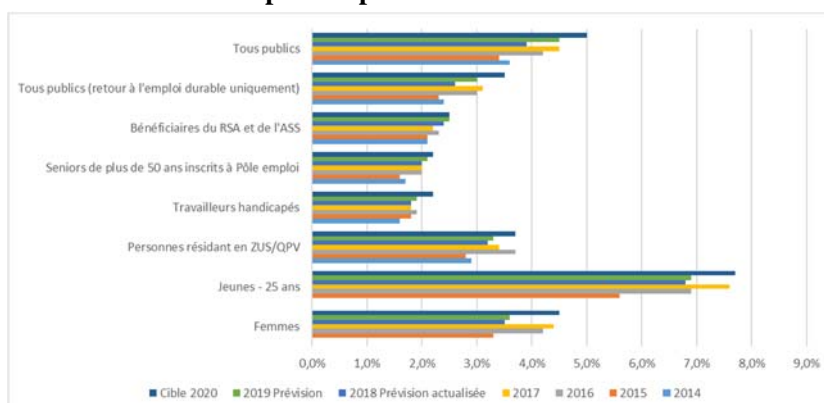
⁶⁸ Les demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) sont les personnes inscrites à Pôle Emploi et ayant une demande en cours au dernier jour du mois.

⁶⁹ Le PAP 2018 précise : « *L'appréciation de l'évolution de la performance s'appuie sur un modèle estimé sur le passé (de mars 2008 à septembre 2014) permettant de prédire le niveau des retours à l'emploi qui auraient été atteint sous les seuls effets de la conjoncture et de la structure de la DEFM* ».

cibles fixées sur la période 2015-2018 ont cherché à demander à Pôle emploi un effort croissant de performance, étant fixées à + 1,5 % en 2015, + 2 % en 2016, + 2,5 % en 2017 et + 3% en 2018. L'analyse des résultats montre cependant que la cible a systématiquement été dépassée sur les années antérieures.

L'indicateur 1.2 est alimenté par Pôle emploi et la DARES. Jusqu'en 2016, dernière année où l'enquête était trimestrielle, chaque sous-indicateur était calculé en faisant la moyenne à partir des quatre mois d'enquête (mars, juin, septembre et décembre). Depuis 2017, l'enquête n'est plus réalisée qu'une seule fois par an, sur les sortants des catégories A, B, C de septembre : les comparaisons temporelles ne peuvent plus s'effectuer qu'entre les mois de septembre.

Graphique n° 14 : Taux de retour à l'emploi de tous les publics pour la période 2014-2020



Source : Cour des comptes d'après données des projets et rapports annuels de performances de la mission Travail et emploi

Si les prévisions pour 2018 montrent une amélioration des résultats de l'indicateur, certaines « cibles 2020 » ont diminué entre 2017 et 2018, notamment pour les seniors de plus de 50 ans inscrits à Pôle emploi (2,6 % en 2017, 2 % en 2018) et pour les personnes résidant en ZUS/QPV (3,8 % en 2017, 3,1 % en 2018). Les cibles 2020 sont révisées chaque année en tenant compte des résultats observés sur les années précédentes, de l'impact attendu des différentes mesures en faveur de l'emploi (mesures d'insertion, mesures d'allègement des charges, et plan gouvernemental d'investissement sur les compétences) et du contexte de reprise économique. En l'espèce, la cible pour les seniors de plus de 50 ans inscrits à Pôle emploi a été jugée peu réaliste à la vue des résultats des années précédentes (entre 1,6% et 2%). Il a donc été décidé de ramener la cible 2020 à 2,2%. Pour l'indicateur relatif aux personnes résidant en ZUS, la même logique s'est imposée.

Si la DGEFP souhaite suivre de manière détaillée ces publics cibles, Pôle emploi considère qu'ils ne constituent pas des objectifs spécifiques mais plutôt de données d'éclairage issues de l'indicateur de retour à l'emploi. Ces objectifs n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de négociation entre Pôle emploi et l'État et ne sont pas suivis, en tant que tel, dans le pilotage de l'activité de Pôle emploi, ce qui interroge sur l'intérêt de suivre dans le PAP un indicateur par public que l'opérateur ne considère pas comme une clé d'entrée pour évaluer sa propre performance.

- **Fiabilité des indicateurs et limites méthodologiques**

L'indicateur « *nombre de retours à l'emploi* » prend en compte le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A et B (au cours du mois M-1) qui sont repérés comme reprenant un emploi de plus d'un mois (CDD ou CDI) au cours du mois M. Les reprises d'emploi sont identifiées soit à la suite de l'actualisation pour reprise d'emploi du demandeur, soit par le changement de catégorie du demandeur, soit par l'identification d'une déclaration préalable à l'embauche (DPAE) pour ces demandeurs d'emploi. Même si le degré de fiabilité de l'indicateur est jugé satisfaisant par Pôle emploi, un point de fragilité méthodologique est que les DPAE constituent une intention d'embauche qui peut dans certains cas ne pas déboucher sur une embauche effective, même si ces cas sont relativement limités. Par ailleurs, le champ de la DPAE n'est pas exhaustif.

La principale limite de l'indicateur 1.2 est qu'il mesure à la fois, et sans distinction, l'effet des variations de la conjoncture économique et les résultats de l'action de Pôle emploi. De plus, alors que Pôle emploi ne fait bénéficier d'un accompagnement que les demandeurs d'emploi n'exerçant aucune activité (catégorie A) ou qu'une activité réduite de moins de 78 heures par mois (catégorie B), l'indicateur englobe également les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite durant plus de 78 heures par mois (catégorie C) qui n'ont bénéficié d'aucun accompagnement.

Parce qu'il est alimenté sans retraitement, l'indicateur 1.2 ne constitue donc pas une déclinaison de l'indicateur 1.1. Pour la DARES, la construction de l'indicateur 1.2 pourrait être rapprochée de celle de l'indicateur 1.1, qui pourrait lui-même évoluer : l'appariement fichier historique des demandeurs d'emploi (FH) – déclaration préalable à l'embauche (DPAE) devrait à terme être remplacé par un appariement FH – déclarations sociales nominatives (DSN)⁷⁰ pour mesurer la présence en emploi (plutôt que l'embauche) et la durée passée en emploi.

⁷⁰ Fichier mensuel produit à partir de la paie destiné à communiquer les informations nécessaires à la gestion de la protection sociale des salariés aux organismes et administrations concernées permettant de remplacer l'ensemble des déclarations périodiques ou événementielles et diverses formalités administratives adressées jusqu'à aujourd'hui par les employeurs à une diversité d'acteurs (CPAM, Urssaf, AGIRC ARRCO, Organismes complémentaires, Pôle emploi, Centre des impôts, Caisses régimes spéciaux, etc.)

Par ailleurs, si les indicateurs rattachés à l'objectif visant à favoriser l'accès et le retour à l'emploi permettent d'approcher la performance de Pôle emploi, d'autres acteurs du service public de l'emploi, tels que les missions locales ou Cap emploi, ne font pas l'objet d'un suivi dans le cadre du PAP et du RAP. Une vision plus large de la performance du service public de l'emploi pourrait être proposée dans les documents budgétaires.

3.6.2.2 L'objectif d'améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par Pôle emploi

L'atteinte de l'objectif est suivie à travers trois indicateurs : l'indicateur 2.1. « *Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi* » (ICT04), l'indicateur 2.2. « *Taux de satisfaction des services rendus par l'opérateur aux usagers* » (ICT05 pour les demandeurs d'emploi et ICT12 pour les entreprises), l'indicateur 2.3. « *Temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi* » (ICT14).

• Évolution des indicateurs dans le temps

Dans le PAP 2015, l'indicateur 2.4 « *Volume d'ETP fonctions supports dans les effectifs de Pôle emploi* » a été supprimé car jugé redondant avec l'indicateur « *Part des effectifs consacrés au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emplois* » et moins lisible en termes de performance.

• Modalités de calcul des indicateurs et analyse des résultats

L'indicateur 2.1 calcule le ratio entre le nombre de demandeurs d'emploi ayant achevé une formation prescrite et indemnisée par Pôle emploi au mars de l'année N et qui ont eu une activité entre les mois M+1 et M+6 après la sortie de formation et le nombre de demandeurs d'emploi ayant achevé en mars de l'année N une formation prescrite et indemnisée par Pôle emploi. Les résultats de cet indicateur sont relativement stables depuis 2015 (entre 28 % et 30 %). La cible de l'indicateur a baissé entre 2017 (31,1 %) et 2018 (28,3 %) car il s'agit d'un indicateur ayant une forte sensibilité à la structure des formations et au type de demandeurs d'emploi entrant en formation. Les conditions de mise en place d'un plan d'investissement dans les compétences en 2018, privilégiant l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, n'ont pas été jugées suffisamment connues au moment de la négociation de la cible 2018 pour permettre un ciblage contraint d'un plan national de formation.

La crainte de Pôle emploi est que ce plan dégrade structurellement l'ICT, alors même que la performance réelle de Pôle emploi ne serait pas en cause.

L'indicateur 2.2. « *Taux de satisfaction des services rendus par Pôle emploi aux usagers* » est composé de deux indicateurs stratégiques de la convention (satisfaction des demandeurs d'emploi et des employeurs) qui sont construits de la même façon. Ils sont issus d'enquêtes réalisées par un prestataire externe (actuellement Ipsos) qui administre en ligne un questionnaire. Les résultats montrent une augmentation du taux de satisfaction pour les demandeurs d'emploi (de 64 % en 2015 à 73 % en 2018) et pour les employeurs. Ce niveau satisfaction pourrait être analysé sur la base de critères plus fins, tels que l'âge de demandeurs d'emploi ou le niveau de diplôme. Or ces informations ne sont disponibles ni dans le PAP, ni dans la publication des résultats disponibles sur le site de Pôle emploi.

L'indicateur 2.3. « *Temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi* » est construit sur la base de l'outil de planification utilisé dans l'ensemble des agences Pôle emploi (RDVA). Il s'agit du seul indicateur pour lequel l'objectif de fin de convention a été fixé dès le début de la convention tripartite. Il vise à répondre à une demande forte de la DGEFP de recentrer les conseillers de Pôle emploi sur leur cœur de métier, l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Pôle emploi s'est engagé à redéployer 2 000 ETP vers l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi entre 2015 et 2018. Le décompte en ETP est issu des données de la planification des agences saisie dans un logiciel dédié. Le service comptabilité analytique assure ensuite l'agrégation de ces données et leur transformation en ETP. Cet indicateur d'efficience et de moyen est particulièrement suivi dans le cadre du dialogue de gestion et il est connu sur toute la chaîne hiérarchique jusqu'aux conseillers en agence. Il est donc d'une utilisation très opérationnelle. Les résultats (12 404 ETPT pour le prévisionnel 2017) devront faire l'objet d'un suivi renforcé dans un contexte de baisse prévisionnelle des effectifs de Pôle emploi.

- **Fiabilité des indicateurs et limites méthodologiques**

Pour l'indicateur 2.1., il n'est pas possible d'évaluer ce qui relève de la conjoncture économique de l'action de Pôle emploi par ce seul indicateur. Pour évaluer l'impact sur le chômage structurel de l'accompagnement de Pôle emploi et de la formation qu'il prescrit aux demandeurs d'emploi, il serait donc nécessaire de corriger cet indicateur des effets de la conjoncture ou de comparer ces résultats avec la situation de demandeurs d'emploi similaires qui n'ont pas eu d'accompagnement ou de formation prescrites par Pôle emploi. De plus, Pôle emploi considère la fiabilité de l'indicateur insatisfaisante car il est difficile pour l'opérateur de tracer précisément le caractère durable des reprises d'emploi. En effet, les DPAE ne permettent pas de retracer l'ensemble des reprises d'emploi durables, un CDD transformé par la suite en CDI n'apparaîtra dans les

statistiques qu'au titre de la 1ère embauche, c'est-à-dire uniquement en tant que CDD. Des études recourant à la DSN pourraient permettre d'explorer de nouvelles pistes.

Pour l'indicateur 2.2, l'administration en ligne de l'enquête risque d'exclure une partie de la population mais le coût d'enquêtes régulières par téléphone est trop important. Une enquête annuelle (baromètre satisfaction) est menée par téléphone pour disposer d'une vision complémentaire et limiter ce biais méthodologique.

La principale fragilité de l'indicateur 2.3 est que les informations qui y figurent sont déclaratives et complétées par les responsables d'équipe en agence. Ces données sont fiabilisées par une mesure de l'activité à travers le nombre d'actes métier recensés dans le système d'information et auxquels est attribuée une valeur unitaire, issue d'enquête terrain menée par le service comptabilité analytique. Ce contrôle de cohérence permet de vérifier et d'affiner la valeur de l'indicateur. Une évolution de l'outil de planification est par ailleurs prévue pour que les conseillers puissent saisir plus finement la répartition de leurs activités au cours de la journée.

Les objectifs stratégiques fixés à Pôle emploi pour la durée de la prochaine convention tripartite État/Unédic/Pôle emploi font actuellement l'objet de négociations. Selon la DGEFP, un des objectifs est d'aboutir à une liste limitée d'indicateurs, principalement de résultat, déclinables jusqu'au niveau des agences de Pôle emploi lorsque cela est possible et pertinents au regard des objectifs stratégiques fixés à Pôle emploi pour la période couverte par la convention. Il est d'ores et déjà établi que ces indicateurs recouvrent l'accompagnement des demandeurs d'emploi, leur indemnisation, ainsi que l'accompagnement des entreprises dans leurs démarches de recrutement. Des indicateurs de satisfaction seront également intégrés. Un nombre significatif de ces indicateurs seront repris de la convention 2015-2018 mais feront l'objet d'améliorations méthodologiques, ou d'une redéfinition du périmètre mesuré.

3.6.2.3 L'objectif de mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées du marché du travail

L'atteinte de l'objectif est suivi à travers quatre indicateurs, dont les trois suivants⁷¹ : l'indicateur 3.1. « *Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé* », l'indicateur 3.2. : « *Taux d'insertion*

⁷¹ L'indicateur 3.3. « *Taux de retour à l'emploi durable des travailleurs handicapés suivis par le service public de l'emploi* » n'est pas analysé en détail dans le cadre de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 des crédits de la mission *Travail et emploi*.

dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique » et l'indicateur 3.4. « Taux de sortie positive vers l'emploi et d'autonomie des jeunes ayant bénéficié de la garantie jeunes ».

- **Évolution des indicateurs dans le temps**

Ces indicateurs sont particulièrement délicats à suivre dans le temps car les dispositifs peuvent évoluer sensiblement selon les choix politiques. Ainsi, la transformation des contrats aidés en parcours emploi compétences, concernant uniquement le secteur non marchand, crée une rupture dans le suivi de l'indicateur et l'interprétation des résultats.

Par ailleurs, il n'est pas toujours aisé pour la DGEFP d'obtenir les informations nécessaires de la part des opérateurs, comme en témoigne l'absence de renseignement du taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'un EPIDe depuis 2012. C'est la raison pour laquelle l'indicateur ne figure plus dans le PAP à partir de 2015.

- **Modalités de calcul des indicateurs et analyse des résultats**

Les résultats des contrats aidés sont mesurés par quatre sous-indicateurs portant sur les taux d'insertion dans l'emploi, et dans l'emploi durable, à l'issue d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (contrat unique d'insertion du secteur non-marchand) et d'un contrat initiative emploi (contrat unique d'insertion du secteur marchand). Le taux de retour à l'emploi des contrats aidés est basé sur des enquêtes réalisées par l'Agence de services et de paiement directement auprès des bénéficiaires, six mois après la fin de leur contrat aidé, et exploitées par la DARES.

Concernant l'indicateur 3.2. : « Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique », la méthode de calcul est différente de celle retenue pour les contrats aidés⁷². Les indicateurs de résultats de l'insertion par l'activité économique sont calculés par la DARES sur la base des informations déclarées par les responsables des structures sur la situation des salariés à la date de leur sortie de la structure. L'analyse sur la période 2012-2017 montre que les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) obtiennent les meilleurs résultats, comparé aux entreprises d'insertion (EI), aux associations intermédiaires (AI) et aux ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

⁷² Cour des comptes, *L'insertion des chômeurs par l'activité économique*, Janvier 2019, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linsertion-des-chomeurs-par-lactivite-economique>

Tableau n° 20 : Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures de l'IAE pour la période 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une EI	22,6	23,7	26,9	33	36,2	38,3
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				27	27	28
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une EI	13,1	13	14,3	17,3	18,1	20,4
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				17	17	16
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une ETTI	32,4	35	38,8	37,2	44,9	46,7
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				45	47	40
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une ETTI	22,3	14,4	15,8	16,3	19,7	21,2
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				27	28	16
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une AI	33,9	32,4	26	34,4	35,8	36,1
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				45	47	37
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une AI	17,2	15,7	12,8	16,2	16,5	17,4
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				25	26	18
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des ACI	21	22	23,6	21,7	23,7	26,9
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				27	28	24
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie des ACI		10	8,7	8,4	9,2	10,7
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>					12	10

Source : Cour des comptes d'après données des projets et rapports annuels de performances de la mission Travail et emploi.

Les écarts de résultats selon les types de structures sont à corrélérer avec la difficulté de la situation des bénéficiaires à l'entrée dans un parcours d'insertion. Les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), qui présentent les meilleurs taux d'insertion dans l'emploi, accueillent les personnes les moins éloignées de l'emploi, aptes à être placées en intérim au sein d'une entreprise classique. À l'opposé, les salariés des ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les plus éloignés de l'emploi, cumulent en général plusieurs difficultés sociales, ce qui explique des taux de sortie en emploi plus faibles.

Les taux de retour à l'emploi des contrats aidés et de l'insertion par l'activité économique ne peuvent donc pas être comparés car la date d'observation est différente (à la date de sortie pour l'IAE, 6 mois après la sortie du dispositif pour les contrats aidés). Dans les deux cas, on observe une amélioration de résultats depuis 2015. Les taux d'insertion à la sortie des emplois aidés en secteur marchand sont largement plus élevés que ceux de l'insertion par l'activité économique. Enfin, le taux de retour à l'emploi en secteur non marchand à six mois est à 43 % en 2016, alors que ceux des structures de l'insertion par l'activité économique, mesurés à la date de sortie, se situent entre 23,7 % pour les ateliers et chantiers d'insertion et 44,9 % pour les entreprises de travail temporaire d'insertion.

L'indicateur relatif à la performance de la garantie jeunes a été construit par la DGEFP. Les données brutes permettant la construction de l'indicateur sont extraites de la base de données décisionnelle du système

d'information de gestion I-Milo (système d'information utilisé par toutes les missions locales de France et piloté par la DGEFP). Les données alimentent un système d'information décisionnel dédié (SID) lui-même référencé dans le portail POP (Pilotage et Outil de Performance) accessible par les différentes missions métier de la DGEFP et par les services déconcentrés de l'État. Les résultats du dispositif sont partiels en 2015 et 2016 (51 % et 55 % de taux de sortie positive), alors que le dispositif était en phase d'expérimentation et ne concerne qu'un nombre limité de jeunes. La cible 2020 a été augmentée à 60 %, une forte ambition étant donnée à la garantie jeunes dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences.

- **Fiabilité des indicateurs et limites méthodologiques**

Les modalités de renseignement des indicateurs de résultat des dispositifs (taux d'insertion/de sortie positive/d'emploi à la sortie d'un dispositif ou 6 mois après la sortie) sont à questionner. Ces indicateurs reposent en effet sur des enquêtes différentes réalisées sur les bénéficiaires sortants de dispositifs. Le taux de réponse à ces enquêtes demeure relativement faible : à titre d'exemple 35 % des sortants de contrats aidés ont répondu à l'enquête menée par la DARES en 2014.

Les données issues du système d'information de l'IAE permettent de connaître la situation professionnelle juste à la sortie et non six mois après. Par conséquent, les taux de retour à l'emploi ne sont pas comparables avec les résultats issus des enquêtes.

Or les responsables de structure ne sont pas toujours en mesure d'obtenir des informations sur le devenir de leurs salariés. En 2017, la situation à la sortie est inconnue (« sans nouvelle ») pour 26 % des salariés sortants d'une AI ou une ETTI, contre environ 4 % dans les ACI et les EI. De même, la sortie est non précisée (« autre situation connue ») pour 0,2 % à 10 % des sortants selon les structures. Ce dernier motif peut correspondre à une reprise d'emploi non caractérisée ou à des situations particulières non spécifiées (congés de maternité, hospitalisation, etc.). Par ailleurs, les subventions que reçoivent les structures dépendent des taux de retour à l'emploi, ce qui peut entraîner certains biais. Compte tenu de ces éléments, les statistiques issues des déclarations des structures recueillies par l'ASP ne reflètent pas correctement la situation réelle des sortants.

Plusieurs expérimentations ont été menées par la DARES pour fiabiliser ces indicateurs. L'une d'entre elles a consisté à réaliser l'enquête sous format dématérialisé :

- auprès des sortants d'emploi d'avenir de septembre et octobre 2014 : taux de réponse de 38 % sur Internet et de 22 % par papier ;
- auprès des sortants de CUI de mars 2016, âgés de 26 ans et plus : taux de réponse de 47 % sur Internet et de 35 % par papier.

Cette plus grande complétude des réponses s'était également accompagnée d'une différence dans la structure des réponses apportées : les personnes qui répondaient aux questionnaires en ligne n'étant pas forcément les mêmes que celles qui répondaient aux enquêtes papier. À ce stade, il n'a pas encore été déterminé de méthode totalement satisfaisante pour pallier ces difficultés.

La DARES a également réalisé en 2018 une première étude pour reconstituer les trajectoires professionnelles d'un échantillon représentatif de salariés de l'insertion par l'activité économique, en appariant les différents fichiers de l'Agence de services et de paiement (ASP) avec le panel des déclarations annuelles des données sociales (DADS). Pour cet échantillon, le taux global d'insertion dans l'emploi serait stable autour de 37 % (28 % si on ne considère que les emplois non aidés), avec des variations importantes pour chaque type de structures. Le taux d'insertion des anciens salariés des ateliers et chantiers d'insertion et des entreprises d'insertion augmenterait avec le temps, alors que celui des anciens salariés des associations intermédiaires et des entreprises de travail temporaire baisserait. Ces résultats seraient ainsi nettement supérieurs aux indicateurs actuellement utilisés, fondés uniquement sur la situation à la sortie.

S'agissant de l'IAE, il serait possible d'utiliser la DSN pour substituer les déclarations des états mensuels de présence et des déclarations des motifs de sortie et la saisie des fiches salariées. L'étude par l'ASP des modalités de cette substitution par la DSN sera menée en 2019 pour une mise en œuvre sur le champ de l'IAE possible à partir de 2020.

Plus largement, la DGEFP a entamé une étude large en 2018 visant à étudier l'opportunité d'utiliser la DSN sur les dispositifs emploi/formation professionnelle.

3.6.3 Les indicateurs de performance du programme 103

Le programme 103 est couvert par neuf indicateurs, qui visent à mesurer l'action du ministère sur deux problématiques principales :

- l'accompagnement des salariés en amont (anticipation) et en aval (mesures de reclassement) des mutations économiques, en amont ;
- l'insertion professionnelle grâce à l'alternance.

Le taux de saisie des indicateurs reste relativement faible, compte tenu de l'indisponibilité des données au moment de la rédaction des PAP et RAP. Le taux moyen de complétude s'établit ainsi à 60,7 % dans les RAP 2014 à 2017 contre 69,6 % à l'échelle de la mission.

3.6.3.1 L'objectif de contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique

L'atteinte de l'objectif est suivie par deux indicateurs : l'indicateur 3.1 « *Taux d'appropriation de la revitalisation par les entreprises* » et l'indicateur 3.2 « *Taux de reclassement à l'issue des dispositifs d'accompagnement des licenciés économiques* ».

• Évolution des indicateurs dans le temps

Reformulé dans le PAP 2018, l'indicateur 3.1 décomposé en trois sous-indicateurs :

- le nombre d'emplois créés par rapport au nombre d'emplois supprimés, à l'échéance des conventions de revitalisation (indicateur historique) ;
- le taux de recouvrement par le Trésor public des titres de perception relatifs à la revitalisation, qui permet de mesurer l'implication des services dans les relations avec les entreprises, à travers la négociation de la convention de revitalisation ou encore la diffusion de portefeuille de projets afin de limiter la part des contributions versées par les entreprises pour absence de convention ;
- le taux de recours formés par les entreprises à l'encontre des décisions d'assujettissement des services, l'objectif étant de réduire ce taux grâce à la sécurisation accrue des décisions prises par les préfets de département.

L'indicateur 3.2 est resté stable depuis sa première apparition dans le PAP 2013.

- **Modalités de calcul des indicateurs et analyse des résultats**

Les modalités de calcul des deux indicateurs sont relativement simples. Les deux indicateurs sont alimentés :

- pour l'indicateur 3.1, par une enquête en ligne auprès des Direccte ;
- pour l'indicateur 3.2, par la saisie des données administratives sur un extranet dédié par les prestataires du CSP opérant pour le compte de l'État (Pôle emploi, opérateurs privés de placement, OPCA, FPSPP) pour l'indicateur 3.2.

Les résultats pour l'indicateur 3.1 présentent trois limites. D'une part, ils apparaissent relativement fixes dans le temps. Ainsi, on constate ainsi tous les ans que les emplois créés au terme des conventions de revitalisation représentent 80 % des emplois supprimés. D'autre part, le taux de réalisation est proche ou égal à la cible, ce qui aurait dû amener soit à supprimer l'indicateur, soit à revoir la valeur de la cible. Enfin, les résultats sont indisponibles pour l'année 2016 alors qu'il figurait pour le premier sous-indicateur dans le RAP 2017.

Le taux de reclassement à l'issue d'un CSP est en progression sur la période, passant de 24,1 % en 2014 à 30 % en 2017. Néanmoins, dans le même temps, la valeur-cible a été revue à la baisse, passant de 50 % dans le PAP 2014 à 30 % dans le PAP 2017, sur le fondement d'une conjoncture macroéconomique défavorable, avant d'être ajustée à la hausse à la suite de la refonte du CSP dans un sens plus favorable à la reprise d'un emploi⁷³ : création d'une prime de reclassement égale à 50 % des droits restant au titre de l'allocation de sécurisation professionnelle en cas de retour à un emploi durable (CDI ou CDD d'une durée au moins égale à 6 mois), financement de formations plus qualifiantes, etc. La valeur-cible de l'indicateur est remontée à 35 % dans le PAP 2018 et été fixée à 38 % à l'horizon 2020

- **Fiabilité des indicateurs et limites méthodologiques**

L'indicateur 3.1 présente deux limites méthodologiques pouvant nuire à sa fiabilité :

- il est calculé à partir des données « *supposées exhaustives transmises par toutes les Direccte* ». Le risque de non saisie ou de saisie partielle n'est pas marginal.
- Le bilan des emplois créés à l'échéance des conventions de revitalisation est réalisé lors de la clôture de celles-ci. Or, à ce stade, les emplois

⁷³ Voir convention CSP du 26 janvier 2015 et circulaire Unédic du 27 janvier 2016

comptabilisés n'ont pas encore été effectivement créés. L'entreprise signataire ne peut obtenir quitus que lorsque la totalité des emplois à recréer le sont effectivement.

Une première version du système d'information dédié à la revitalisation, annoncée dans le RAP 2017, a été déployée en 2018, une seconde est prévue pour le troisième trimestre 2019 qui contribuera à fiabiliser les données.

Aucun biais méthodologique n'est identifié dans les PAP et RAP concernant l'indicateur 3.2. La seule limite dans l'analyse est l'impossibilité à déterminer avec précision ce qui, en cas de variation du taux de reclassement, relève de la conjoncture des effets intrinsèques du dispositif. Aucun retraitement n'est opéré dans le calcul du ratio.

3.6.3.2 L'objectif de faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance

L'atteinte de l'objectif est suivie par deux indicateurs : l'indicateur 4.1 « *Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat d'apprentissage* » et l'indicateur 4.2 « *Taux d'insertion dans l'emploi des salariés ayant bénéficié d'un contrat de professionnalisation* »

• **Évolution des indicateurs dans le temps**

Les deux indicateurs sont historiques et sont restés stables dans leur définition depuis 2011. Depuis le PAP 2015, l'indicateur 4.1 a toutefois été enrichi par un deuxième sous-indicateur portant sur « *la part des apprentis préparant un diplôme de niveau IV⁷⁴ et V⁷⁵* » afin d'améliorer le pilotage des actions en faveur de ce public-cible. En effet, le constat d'une baisse de la part des premiers niveaux de qualification dans les effectifs d'apprentis avait amené le Gouvernement à créer des dispositifs d'incitation financière à destination des employeurs davantage ciblés sur l'embauche de ce profil d'apprentis ainsi que sur les petites entreprises, principaux employeurs d'apprentis des premiers niveaux de qualification.

L'indicateur 4.2 est composé de trois sous-indicateurs afin de préciser les résultats par tranche d'âge (moins de 26 ans, de 26 à 45 ans et plus de 45 ans).

⁷⁴ Baccalauréat général, technologique ou professionnel

⁷⁵ Certificat d'aptitude professionnelle ou brevet d'études professionnelles

• Modalités de calcul des indicateurs et analyse des résultats

L'indicateur 4.1 est alimenté par deux enquêtes :

- pour le premier sous-indicateur, par une enquête sur l'insertion professionnelles des apprentis (IPA) réalisée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)⁷⁶, visant à rendre compte de la première insertion professionnelle des sortants de formations professionnelles et d'apprentissage, sept mois après la fin de leur formation.
- pour le second sous-indicateur, par une enquête de la DEPP auprès des CFA et des sections d'apprentissage, sur les effectifs d'apprentis au 31 décembre de l'année précédente.

Le premier sous-indicateur est en progression, passant de 62 % en 2014 à 68,3 % en 2016. De manière atypique, le taux d'insertion figurant dans le RAP 2017, sensiblement supérieur à celui de l'année précédente (+ 3,1 points) est celui constatée en février 2017, « *compte tenu des modalités et du calendrier de l'enquête* » sans autre précision méthodologique. La cible, stable sur la période de gestion et très proche du niveau de réalisation constaté chaque année, a été revue à la hausse dans le PAP 2018 et à l'horizon 2020 dans la perspective d'une réforme de l'apprentissage visant à en améliorer l'attractivité.

Les données de réalisation du deuxième sous-indicateur ne sont pas saisies pour 2016 et 2017, ce qui empêche de savoir comment à évoluer la part des apprentis préparant un diplôme de niveau IV et V.

L'indicateur 4.2 est également alimenté par une enquête qui est réalisée cette fois-ci par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)⁷⁷ sur un échantillon de 100 000 sortants, permettent de connaître leur insertion à 6 mois après leur sortie. Les sortants sont repérés grâce aux données du système d'information *Extrapro* alimenté par les OPCA. Les taux de réalisation sont en hausse de plusieurs points pour chacune des trois tranches d'âge entre 2014 et 2017 (chiffres provisoires, PAP 2018). La valeur de la cible, fixe sur la période et identique quelle que soit la tranche d'âge, n'a pas définie à l'horizon 2020 dans le PAP 2018, sans qu'aucune justification ne soit apportée par le responsable de programme.

⁷⁶ Service statistique ministériel du ministère de l'éducation nationale.

⁷⁷ Service statistique ministériel du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

• Fiabilité des indicateurs et limites méthodologiques

La principale limite méthodologique tient au fait que la réalisation des enquêtes prend du temps et que les données d'exécution sont disponibles avec trois ans de retard.

De plus, on constate une divergence de définition temporelle entre les deux indicateurs :

- la valeur de l'indicateur 4.1 (contrats d'apprentissage) l'année N (par exemple 2014) est relatif à la situation en février N (2014) des apprentis sortis au cours de l'année N-1 (donc 2013) ;
- la valeur de l'indicateur 4.2 (contrats de professionnalisation) l'année N concerne les sortants de l'année de la même année.

Par conséquent, la valeur 2016 de l'indicateur 4.1 a pu être renseignée dans le PAP 2018 alors que pour celle de l'indicateur 4.2, il est indiqué qu'à « *mi-2016, les données 2015 ne sont pas disponibles – l'enquête de terrain n'étant pas encore terminée* ».

Ce décalage temporel peut engendrer des confusions dans l'analyse des valeurs des indicateurs renseignés pour une même année.

La DARES, chargée de l'enquête permettant de calculer l'indicateur 4.2, indique que ce retard dans la publication des données réalisées tient à la lourdeur de l'enquête et aux délais de traitement. Raccourcir les délais nécessiterait de mobiliser davantage de moyen sur l'alternance (un poste actuellement). Indépendamment de cet aspect calendaire, le service statistique ministériel souligne que la fiabilité de cet indicateur, aujourd'hui satisfaisante, devrait être renforcée à partir des sortants 2017, car l'enquête a été rénovée et a obtenu le label de qualité statistique en février 2016. Le plan de sondage garantit un niveau de confiance de 95 % sur un taux d'insertion en emploi, par région et par OPCA. Cette exigence de précision par région et par OPCA n'existait pas auparavant. L'hypothèse d'un taux de réponse de 40 % faite dans le dossier pour le comité du label est vérifiée.

Recommandation n°9 (DGEFP) : Revoir la maquette de performance du programme 103 afin que l'ensemble des indicateurs puissent être renseignés au moins sur la base d'estimations provisoires

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits de la mission *Travail et emploi*

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

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

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

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

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

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

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

Le chômage partiel : un dispositif rénové, insuffisamment utilisé, rapport public annuel, février 2015

Bilan des conventions de revitalisation, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle de l'Assemblée nationale, décembre 2015

Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse, rapport public thématique, juillet 2015

Annexe n° 2 : o

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1*	Prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses en matière d'allocations et de contrats aidés, ainsi que le financement des mesures nouvelles significatives décidées après l'élaboration de la loi de finances	Les prévisions de dépenses sont effectuées conjointement par la direction du Budget, la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle et la direction générale des Finances publiques avec les dernières données disponibles avant le dépôt du PLF.	Refus de mise en œuvre
2	Prendre en compte dans le cadre de la future renégociation de la convention tripartite liant Pôle emploi, l'État et l'Unédic, la possibilité d'appliquer à la SCSP versée à Pôle emploi des mesures de régulation budgétaire comme pour tout autre opérateur.	La SCSP de Pôle emploi pour 2019 a fait l'objet d'une mise en réserve. La DB et la DGEFP sont favorables à la prise en compte de cette modalité de régulation budgétaire dans la future convention tripartite en cours de négociation.	Mise en œuvre en cours
3	Notifier chaque année aux opérateurs chargés de la mise en œuvre de dispositifs financés par l'État des enveloppes financières devant être respectées en engagement et en paiement, tout en mettant en place un blocage empêchant la signature de nouveaux contrats ou l'octroi de nouvelles aides lorsque cette enveloppe est atteinte	Cette recommandation est pour l'essentiel respectée s'agissant du Fonds d'inclusion dans l'emploi, une enveloppe limitative d'AE et de CP pour les contrats aidés, l'IAE et les entreprises adaptées étant notifiée en début d'année aux DIRECCTE, et un système d'information bloquant en volumes des contrats aidés ayant été mis en place par Pôle emploi en 2018.	Mise en œuvre en cours

4	Gérer en compte de tiers les crédits du FEM dont le bénéficiaire final n'est pas l'État	Les modalités pratiques de gestion en compte de tiers des crédits du FEM dont le bénéficiaire final n'est pas l'État sont actuellement en cours d'étude par la direction générale des Finances publiques, en coordination avec la délégation générale à l'Emploi et à la formation professionnelle et la direction du Budget.	Non mise en œuvre
5*	Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne	Le crédit d'impôt services à la personne a fait l'objet d'une mission IGF pour laquelle la direction du Budget a été interrogée au cours de l'année 2018.	Non mise en œuvre
6	Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales au regard de ceux assignés à la mission et les assortir d'indicateurs de performance	Le rattachement des dépenses fiscales aux différentes missions budgétaires et la clarification de leurs objectifs relève de la compétence de la direction de la Législation fiscale.	Non mise en œuvre
7	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	Un indicateur figurant dans le PAP du programme 103, qui ne pouvait plus être renseigné compte tenu de l'interruption de la source de données issue d'une enquête réalisée par la DARES et des délais nécessaires pour la reconstituer à partir des données issues de la DSN ⁷⁸ , a été supprimé en 2019.	Mise en œuvre en cours

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

⁷⁸ Part des embauches en CDI par rapport aux jeunes embauchés