Cour des comptes

Mission
Travail et emploi

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2015

Travail et emploi

Programmes de la mission :

102 – Accès et retour à l'emploi

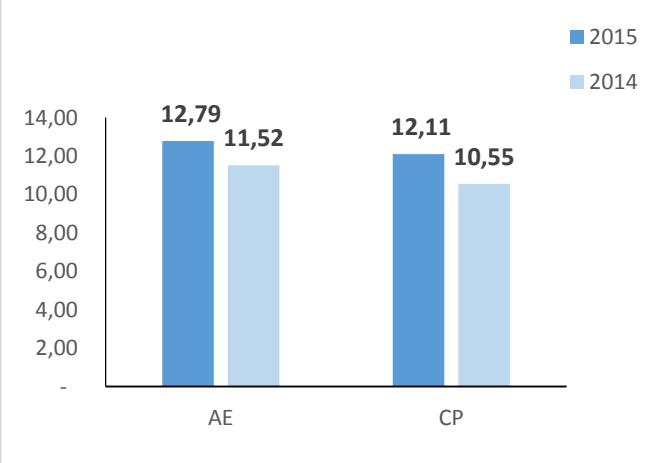
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi

111 – Amélioration de la qualité

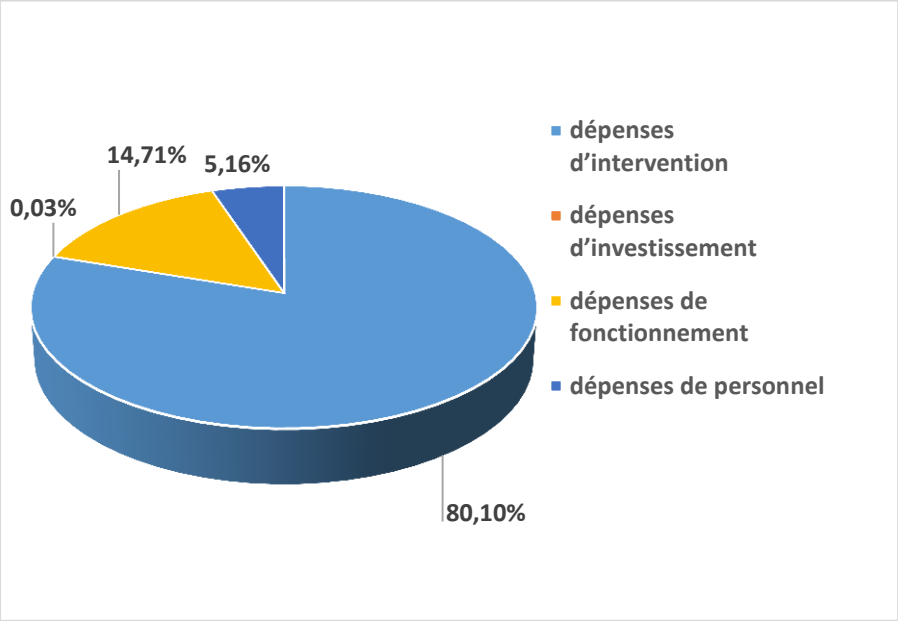
155 – Conception, gestion et évaluations des politiques de l'emploi et du travail

Montants en exécution hors PIA (en Md€) **:**

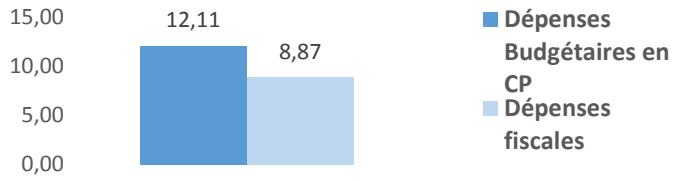
4 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature (en % des CP) :



Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€) :

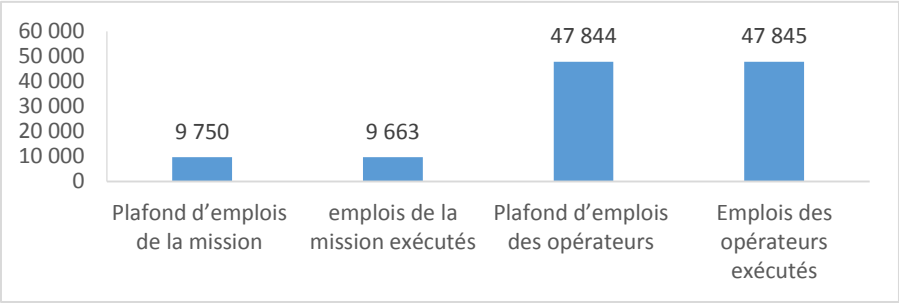


Nombre de dépenses fiscales : **25**

Principaux opérateurs :

- Pôle emploi
- Fonds de solidarité
- Agence de services et de paiement

Plafonds d'emploi et exécution en ETPT pour l'État et ses opérateurs :



Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

La mission Travail et emploi se compose de quatre programmes, dont le plus important consacré au financement des mesures pour l'emploi, a été très fortement sollicité par des mesures nouvelles en cours d'année.

La gestion 2015 a été marquée par une exécution très tendue tenant en premier lieu à la programmation supplémentaire de 100 000 contrats aidés, conduisant à plus de 0,7 Md€ d'ouverture de crédits en CP en fin d'exercice.

En effet, les dépenses d'intervention représentent près de 80 % des dépenses et une part importante d'entre elles est directement liée à la conjoncture économique. Les fluctuations du marché de l'emploi ont des incidences directes aussi bien sur les dépenses de guichet (financement d'allocations) que sur les dépenses discrétionnaires (contrats aidés notamment).

Ainsi le total des crédits consommés s'est élevé à 12,79 Md€ en AE et à 12,11 Md€ en CP, alors que les crédits votés en LFI étaient de 11,95 Md€ en AE et 11,37 Md€ en CP.

Les dépenses ont augmenté par rapport à 2014, malgré la non-reconduction du programme-support des investissements d'avenir et plusieurs débudgétisations :

- la contribution à hauteur de 29 M€ chacun imposée à l'AGEFIPH et au FIPHFP pour le cofinancement du coût des contrats aidés dont bénéficient les personnes en situation de handicap ;
- les transferts de TICPE au titre de la réforme du financement des primes d'apprentissage, pour un montant global de 280 M€ (dont 149 M€ déjà engagés en 2014).

L'analyse de l'ensemble des transferts de TICPE opérés dans le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage depuis 2014 soulève un problème de cohérence dans les modalités de recours à ce financement, ainsi qu'une interrogation sur l'appréciation du respect de la norme de dépenses.

Par ailleurs, le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission continue à décroître. Le montant estimé pour 2015 a atteint 8,9 Md€, contre 9,1 Md€ en 2014.

Appréciation d'ensemble

Régularité

Cette année encore, le constat d'un rattachement tardif des crédits par voie de fonds de concours, empêchant une consommation sur l'exercice de rattachement, perdure.

Plus fondamentalement, la Cour constate que l'absence de prise en compte des dernières informations connues au moment du débat parlementaire concernant les hypothèses qui sous-tendent l'élaboration du projet de loi de finances et les décisions prises postérieurement à celle-ci, conduit de plus en plus tôt dans l'année à constater que les crédits de la mission Travail et emploi votés en LFI sont insuffisants. La sous-budgétisation était manifeste cette année, compte tenu de la non prise en compte du débasage d'une part significative des contrats aidés pour mettre en œuvre la réforme du financement des structures d'insertion par l'activité économique (qui était entrée en vigueur au 1er juillet 2014).

Performance

En matière de performance, la refonte de nombre d'indicateurs, en lien avec le souhait d'en diminuer le nombre et d'en accroître la pertinence, n'a pas eu pour effet de préciser davantage l'impact macroéconomique des mesures en faveur de l'emploi sur le chômage. Au regard des objectifs assignés à ces mesures et de leur coût budgétaire, c'est pourtant un enjeu essentiel.

Soutenabilité budgétaire

L'accroissement du nombre de contrats aidés a eu pour conséquence une augmentation significative des restes à payer. Ceux-ci sont le reflet mécanique du caractère pluriannuel des engagements juridiques contractés, mais invitent à la vigilance pour l'avenir, compte tenu de la rigidification croissante des dépenses d'intervention discrétionnaires qu'elle induit. Au regard des montants budgétaires atteints, il importe d'éviter tout emballement de la dépense budgétaire sur

ce poste en veillant à lisser le rythme de prescription sur l'année et à anticiper une décroissance progressive du stock de contrats aidés, notamment de ceux dont la durée est la plus longue.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Au titre de la gestion 2014, la Cour avait formulé les recommandations suivantes, qui n'ont pas été mises en œuvre (4) ou partiellement seulement (1).

1) Evaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission en lien avec les conférences fiscales, voire les conférences de budgétisation (recommandation reformulée).

   Cette recommandation a connu une mise en œuvre incomplète.

2) Préciser dans le projet annuel de performance le résultat de l'évaluation *des dépenses fiscales selon une cotation normalisée à définir*.

   Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

3) Distinguer au sein du projet annuel de performance les éléments d'éclairage (fortement dépendants de la conjoncture) et les indicateurs de performance des politiques et des opérateurs financés et en tirer des conséquences budgétaires (recommandation modifiée).

   Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

4) Justifier dans le projet annuel de performance les impacts attendus sur l'emploi des enveloppes de contrats aidés de toute nature (recommandation nouvelle).

   Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

5) Présenter de manière précise la distinction entre dépenses obligatoires, inéluctables et autres, définies à l'article 95 du décret GBCP du 7 novembre 2012 (recommandation maintenue).

   Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour formule les recommandations suivantes au titre de la gestion 2015 :

1) Prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses du Fonds de solidarité, ainsi que le financement des mesures nouvelles significatives décidées après l'élaboration du projet de loi de finances (recommandation nouvelle, direction du budget et responsables de programme).
2) Gérer en compte de tiers les crédits du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) dont le bénéficiaire final n'est pas l'Etat (recommandation nouvelle, direction du budget et DGEFP).
3) Suivre de manière plus précise le rattachement des fonds par voie de fonds de concours et, s'agissant des fonds européens, en améliorer la consommation (recommandation nouvelle, responsables de programme et direction du budget).
4) Remplacer les différentes modalités d'évolution des fractions du produit de la de la TICPE transférées aux régions pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage par l'affectation d'une part du produit global de la TICPE, assortie d'un montant minimum correspondant aux transferts de compétences opérés (recommandation nouvelle, direction du budget).
5) Réaffecter la totalité du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité au Fonds de solidarité (recommandation nouvelle, direction du Budget).
6) Evaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes (recommandation modifiée, responsables de programme, direction de la législation fiscale et direction du budget).

7) Justifier dans le projet annuel de performance les impacts attendus sur l'emploi des enveloppes de contrats aidés de toute nature (recommandation nouvelle, DGEFP).

Sommaire

Introduction **10**

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits **12**

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015 : une surconsommation importante 12
1.2 La programmation des crédits : des effets de périmètre importants 15
1.3 De nombreuses mesures non prises en compte en LFI ou décidées en cours d'année 20
1.4 Une programmation budgétaire fondée sur une vision optimiste de l'évolution de la conjoncture 22
1.5 La gestion infra-annuelle des crédits 25

2 Les grandes composantes de la dépense **38**

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois 38
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement 43
2.3 Les dépenses d'intervention 47
2.4 Les dépenses d'investissement 78
2.5 Le financement des opérateurs 79
2.6 Les dépenses fiscales 90
2.7 Les exonérations de charges sociales : la première revue des dépenses 93

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires **95**

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire 95
3.2 La soutenabilité budgétaire 95
3.3 La démarche de performance 96

4 Les recommandations de la Cour **102**

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014 102
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015 104

Introduction

La mission Travail et emploi comprend quatre programmes, pour un total de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 de 11,95 Md€ en autorisations d'engagements (AE) et 11,37 Md€ en crédits de paiement (CP) :

- le *programme 102 "Accès et retour à l'emploi"* (7 940,76 M€ en AE et 7 639,85 M€ en CP en LFI pour 2015) regroupe surtout le financement des contrats aidés et emplois d'avenir, la subvention de fonctionnement versée à Pôle emploi et la subvention d'équilibre au Fonds de solidarité - qui finance notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS) versée aux demandeurs d'emploi. Enfin, une dépense fiscale de 2,1 Md€ relative à la prime pour l'emploi est rattachée à ce programme.

- le *programme 103 "Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi"* (3 111,11 M€ en AE et 2 875,91 M€ en CP) finance à titre principal la compensation aux organismes sociaux des exonérations de cotisations sociales, notamment sur les contrats d'apprentissage, et les aides aux employeurs versées dans le cadre des contrats de génération. Il comprend également des actions en faveur de la formation et du reclassement des salariés - comme le contrat de sécurisation professionnelle - et des subventions à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Des dépenses fiscales à hauteur de 5,3 Md€ - sont rattachées à ce programme ; elles concernent principalement l'emploi à domicile, l'apprentissage et les indemnités perçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle.

  En 2015, il n'existe plus de dotation générale de décentralisation au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage[1].

  La Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle est la responsable des programmes 102 et 103.

[1] Le financement de l'apprentissage est présenté dans son ensemble dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA) pour l'exercice 2015.

- le *programme 111 "Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail"* (133,56 M€ en AE et 81,64 M€ en CP) vise à améliorer la qualité des conditions d'emploi et de travail des salariés, à travers plusieurs champs : la santé et la prévention des risques professionnels, la qualité et l'effectivité du droit, notamment à travers l'action d'information et de contrôle de l'inspection du travail, et le renforcement du dialogue social et de la démocratie sociale.

  Le responsable du programme est le Directeur général du travail.

- le *programme 155 "Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail"* (764,22 M€ en AE et 770,17 M€ en CP) est le programme-support de la mission.

  La responsable du programme est la Directrice des finances, des achats et des services au sein du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales.

Le programme 102 porte 70 % des crédits de la mission, loin devant le programme 103 (23 %), le programme 111 (1 %) et le programme-support 155 (7 %).

Les dépenses d'intervention représentent 78,6 % des crédits et celles de fonctionnement 15,9 %, le reste étant constitué de dépenses de personnel.

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

L'exercice 2015 est marqué par une très forte tension sur l'exécution budgétaire en raison des décisions prises en cours d'année, notamment la programmation d'une enveloppe complémentaire de 100 000 contrats aidés et emplois d'avenir annoncée le 1er juin 2015.

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015 : une surconsommation importante

Tableau n° 1 : Exécution des crédits en 2015

En M€	Programme 102		Programme 103		Programme 111		Programme 155		Mission Travail et emploi	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	7 940,76	7 639,85	3 111,11	2 875,91	133,56	81,64	764,22	770,17	11 949,65	11 367,57
LFR	85,08	70,77	- 94,77	- 108,91			- 0,76	- 1,25	- 10,45	- 39,39
Mouvements de crédits, dont	1 085,33	739,82	- 31,85	- 65,12	20,00	2,09	- 18,15	- 14,04	1 055,33	662,74
Reports	81,12	98,68	37,64	188,19	20,00	2,09	18,37	32,24	157,14	321,19
Virements			- 1,50	- 1,50			1,50	1,50	0,00	0,00
Transferts			0,93	0,93			- 27,40	- 37,76	- 26,51	- 36,83
Décrets d'avance	1 004,21	641,14	- 23,00	- 206,82			- 10,62	- 10,02	970,59	424,30
Annulations			- 45,92	- 45,92					- 45,92	- 45,92
Fonds de concours et attribution de produits	52,69	52,69	141,13	141,13			7,29	7,29	201,11	201,11
Crédits ouverts	9 163,86	8 503,14	3 125,62	2 843,01	153,56	83,73	752,60	762,17	13 195,64	12 192,03
Crédits consommés	9 089,57	8 480,42	2 826,06	2 812,95	138,11	71,48	731,94	740,45	12 785,67	12 105,30
Ecart crédits ouverts - consommés	174,29	22,72	299,56	30,06	15,45	12,25	20,66	21,72	409,97	86,73
Taux de consommation des crédits ouverts	99,19 %	99,73 %	90,42 %	98,94 %	89,93 %	85,37 %	97,25 %	97,15 %	96,89 %	99,29 %
Ecart LFI- crédits consommés	- 1 148,81	- 840,57	285,05	62,96	- 4,55	10,16	32,28	29,72	- 836,02	- 737,73
Taux d'exécution par rapport à la LFI	114,47 %	111,00 %	90,84 %	97,81 %	103,41 %	87,56 %	95,78 %	96,14 %	107,00 %	106,49 %

Source : Cour des comptes d'après DFAS et données Farandole (extraites au 1er mars 2016)

1.1.1 Des dépenses en forte hausse en exécution

Tableau n° 2 : Evolution des crédits ouverts en LFI et consommés par rapport à 2014

En M€	LFI 2014		Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
p. 102	7 566,70	7 240,45	7 981,24	7 193,79	7 940,76	7 639,85	9 089,57	8 480,42
p. 103	3 656,20	2 879,14	2 743,91	2 552,51	3 111,11	2 875,91	2 826,06	2 812,95
p. 111	122,7	69,62	60,98	60,29	133,56	81,64	138,11	71,48
p. 155	776,07	786,14	736,52	741,38	764,22	770,17	731,94	740,45
p. 412	150,00	150,00	126,00	126,00				
Mission	12 271,14	11 125,36	11 648,66	10 673,97	11 949,65	11 367,57	12 785,67	12 105,30

Source : données Farandole au 1er mars 2016

Les crédits votés en LFI s'inscrivent dans la tendance à la baisse pour les autorisations d'engagement. Ce n'est en revanche pas le cas pour les crédits de paiement, dont le montant voté en LFI est plus élevé en 2015 malgré la non reconduction du programme 412 support du PIA 2. La hausse des crédits en programmation initiale est portée par le programme 102 qui finance les interventions en faveur de l'emploi.

Les dépenses exécutées sont en forte hausse par rapport à la programmation initiale pour 2015 (+ 836,02 M€ en AE et + 737,73 M€ en CP) et plus encore par rapport à l'exécution 2014 (+ 1,137 Md€ en AE et + 1,431 Md€ en CP), le périmètre de la mission ayant subi des modifications importantes. Si les crédits consommés sont légèrement inférieurs aux crédits votés en LFI sur le programme 103 (comme chaque année), tel n'est pas le cas sur le programme 102.

A périmètre constant, l'exécution en CP s'établit à 11,48 Md€ pour une prévision en LFI à 10,66 Md€.

1.1.2 Les crédités délégués aux DIRECCTE représentent une faible part des crédits de la mission

La part des crédits délégués aux DIRECCTE s'est élevée à 563 M€ en 2015, ce qui représente 4,6 % des crédits ouverts en CP (essentiellement sur le programme 102).

1.1.2.1 Des crédits en diminution

Les crédits délégués aux DIRECCTE sont en diminution tendancielle, en raison de la baisse des crédits sur le programme 103 (- 96 M€ entre 2012 et 2015) et sur le programme 155 (- 5 M€) que ne compense pas la hausse sur le programme 102 (+ 47 M€ sur la même période).

Face aux contraintes budgétaires croissantes qui ne permettent pas de répondre favorablement à l'ensemble des demandes exprimées lors des dialogues de gestion avec les DIRECCTE, la DGEFP a engagé en 2015 une révision de la procédure d'allocation des moyens pour prendre en compte des indicateurs de contexte socio-économiques jugés plus pertinents.

1.1.2.2 Un taux d'exécution en hausse

Le contexte budgétaire contraint, les possibilités de fongibilité entre lignes budgétaires et de redéploiement entre DIRECCTE, ainsi que le dialogue de gestion mené en cours d'année comme en fin d'année, permettent une bonne consommation de ces crédits (97,9 % en 2015). Les programmes 102 et 155 ont des taux de consommation des crédits très élevés (respectivement 99,3 % et 99,54 %) ; finançant des dépenses plus aléatoires, le programme 103 présente un taux moins élevé (94,9 %, mais en progression de quatre points par rapport à 2014).

Au sein de chacun des programmes 102 et 103 gérés par la DGEFP, les DIRECCTE bénéficient d'une fongibilité entre agrégats de dépenses, la priorité étant donnée au financement des restes à payer (notamment sur les marchés attachés à des compétences transférées aux régions au 1er janvier 2015 comme sur celui des compétences clés). Les crédits affectés à la garantie jeunes, sont cependant laissés à l'écart des possibilités de fongibilité pour assurer le bon déroulement de la généralisation du dispositif. La fongibilité se fait essentiellement au bénéfice des mesures en faveur des jeunes sur le programme 102 (notamment en faveur des missions locales et des dispositifs qu'elles gèrent) et des partenariats territoriaux en faveur de l'emploi sur le programme 103.

Sur certaines lignes budgétaires à consommation incertaine, les crédits n'ont été que partiellement délégués en début d'année ; des délégations complémentaires ont pu être effectuées en cours d'année en fonction de besoins justifiés. 10 M€ de crédits délégués aux DIRRECTE sur le programme 103 ont été annulés par le décret d'avance d'avril 2015, réduisant les marges de manœuvre des services déconcentrés.

Sur le programme 111, la fongibilité est complète entre les trois sous-actions concernées[2] ; de même sur le programme 155, les crédits délégués, qui financent le fonctionnement courant des DIRECCTE, sont fongibles quel que soit le type de dépenses.

1.2 La programmation des crédits : des effets de périmètre importants

En 2015, la mission Travail et emploi a été affectée par de nombreuses mesures de périmètre proprement dites et par des mesures nouvelles décidées en cours d'année qui ont fortement augmenté les crédits consommés.

1.2.1 Des modifications de périmètre importantes, dont certaines influent sur l'appréciation du respect de la norme globale de dépenses par l'Etat

Deux mesures de budgétisation du financement de dispositifs existants ont fortement affecté le périmètre de la mission :

- la compensation de la déduction forfaitaire de cotisations sociales patronales en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)[3] pour les entreprises de moins de 20 salariés, jusqu'alors effectuée par affectation directe de recettes fiscales à la Sécurité sociale (0,34 % de TVA pour 2014). Cette budgétisation a été prise en compte en LFI à hauteur de 515,6 M€ sur le programme 103 ; les crédits consommés se sont élevés à 490,4 M€[4].
- le transfert sur la subvention d'équilibre versée au Fonds de solidarité de financements précédemment assurés par des prélèvements fiscaux :

[2] Le caractère obligatoire des dépenses financées par la sous-action « conseil du salarié » conduit dans la pratique à ne permettre les mouvements de fongibilité à partir de cette sous-action qu'en fin d'année.

[3] La budgétisation de la compensation de l'exonération TEPA s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

[4] Le coût du financement des exonérations a diminué depuis 2013 selon les estimations de l'ACOSS et de la CCMSA : 554 M€ en 2013, 494 M€ en 2014, 490 M€ en 2015.

le produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement a été transféré vers la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et 15 % du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité ont été transférés vers le Fonds national des solidarités actives (FNSA).

Ces deux modifications de périmètre ont bien été prises en compte pour l'appréciation du respect de la norme de dépenses.

Ce n'est en revanche pas le cas pour les dispositions suivantes qui jouent en sens contraire :

1.2.1.1 Les transferts de TICPE

- en matière d'apprentissage :
  - le coût des primes d'apprentissage attachées aux contrats signés avant le 1er janvier 2014 n'est plus compensé aux régions par le biais de crédits budgétaires, mais par un transfert de TICPE.

    Ce mouvement avait été engagé en 2014 : ces primes (en extinction à la suite de la réforme entrée en vigueur au 1er janvier 2014) étaient alors financées par la dotation générale de décentralisation (263,5 M€), le CAS FNDMA[5] (50 M€) et un premier transfert de TICPE à hauteur de 149 M€.

    En 2015, il était prévu en LFI de conserver un financement par la DGD à hauteur de 23,5 M€, mais la LFR de décembre 2015 a réunifié le financement des primes résiduelles dans un seul flux de TICPE. Il s'agit à la fois d'une débudgétisation et d'un moyen de contourner la norme de dépenses, dans la mesure où la diminution des charges et des produits pour l'Etat n'a pas été prise en compte dans la cible de dépenses.

    Le coût des primes attachées aux contrats signés à compter du 1er janvier 2014 est lui aussi compensé aux régions par un transfert de TICPE.

    Cette perte de recettes a été partiellement compensée à l'Etat par le gain issu de la réforme du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage, dont le montant prévisionnel semble cependant avoir été surestimé (120 M€ pour 2014, puis 80 M€ supplémentaires pour 2015).

    Le financement de l'ensemble des primes à l'apprentissage s'est donc fait en 2015 par le biais d'un transfert de TICPE à hauteur de 280 M€ (dont 149 M€ dès 2014). Ce montant est ajusté chaque année

[5] *Cf.* note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » pour l'exercice 2014.

en fonction des effectifs d'apprentis à la fin de la dernière année connue.

- La LFR d'août 2014 a fixé la répartition du produit de la taxe d'apprentissage entre les régions (51 %), les centres de formation d'apprentis (26 %) et les autres établissements d'enseignement professionnel et technologique (23 %). Le PLFR prévoyait initialement une répartition différente : 56 % pour les régions et 21 % pour les CFA. La volonté de renforcer les moyens dont disposent les CFA sans réduire les ressources régionales a conduit à imaginer un transfert de TICPE équivalant à 5 points de taxe d'apprentissage (montant fixé à 146 M€) et indexé, comme cette dernière sur l'évolution de la masse salariale.

  Le procédé a donc consisté à faire évoluer un prélèvement sur le produit de la TICPE comme s'il s'agissait d'une augmentation de la taxe d'apprentissage, sans que celle-ci pèse sur les entreprises, ou comme s'il s'agissait de faire évoluer une dotation budgétaire et non de transférer la fraction du produit d'une taxe.

  Ce transfert de TICPE n'a pas davantage été pris en compte pour l'appréciation du respect de la norme globale de dépenses par l'Etat.

- en matière de formation professionnelle :
  - La LFR de décembre 2015 a fixé à 212,03 M€ l'actualisation du transfert de TICPE aux régions prévu en LFI 2015 (206,85 M€) et destiné à prendre en compte les transferts de compétences en matière de formation professionnelle résultant de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Le calcul du montant de TICPE a été fait sur la base de la moyenne des dépenses effectives de l'Etat durant la période 2012-2014, actualisée en tenant compte de l'évolution des prix (hors tabac).

    Les dispositifs concernés sont les marchés relatifs au développement des compétences clés (48 M€) et à la lutte contre l'illettrisme, la validation des acquis de l'expérience (4 M€), les actions en faveur de la formation professionnelle des personnes sous main de justice (12 M€), ainsi que l'essentiel de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle pour des publics spécifiques (132 M€).

    Cette débudgétisation n'a pas été prise en compte pour l'appréciation du respect par l'Etat de la norme globale de dépenses : cette dernière n'a en effet pas été abaissée du montant du transfert de TICPE.

Cela avait d'ailleurs déjà été le cas en 2014 lors de la substitution de 900 M€ de fiscalité transférée à la part de la DGD non consacrée au financement des primes d'apprentissage. Les régions avaient alors reçu en transfert :

- 600 M€ provenant de l'affectation du produit des frais de gestion perçus par l'Etat pour le recouvrement de diverses taxes locales,
- 300 M€ de TICPE.

La mise en œuvre du Pacte de confiance et de responsabilité du 26 juillet 2013 entre l'Etat et les collectivités locales dans le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage, combinée à la réforme du financement de l'apprentissage, a donc eu pour effet plusieurs effets de périmètre non pris en compte pour l'appréciation du respect de la norme globale de dépenses.

1.2.1.2 Les contributions mises à la charge de l'AGEFIPH et du FIPHFP

Une autre débudgétisation a eu les mêmes effets, mais dans une moindre ampleur :

Pour les exercices 2015 à 2017, un montant annuel de 58 M€ a été mis à la charge de l'AGEFIPH[6] (29 M€) et du FIPHFP[7] (29 M€), correspondant au cofinancement d'emplois aidés en faveur des travailleurs handicapés en lieu et place du programme 103 de la mission Travail et emploi. Les personnes en situation de handicap représentaient en effet 10 % des bénéficiaires de l'ensemble des contrats aidés et emplois d'avenir fin 2014. Ces contributions sont versées à l'ASP qui gère les aides aux employeurs de l'ensemble des contrats aidés.

La Direction du Budget estime qu'il ne s'agit pas d'une débudgétisation au motif qu'il s'agit d'un prélèvement sur fonds de roulement justifié au regard de l'objectif du prélèvement et de la situation financière de l'AGEFIPH et du FIPHFP. La Cour note cependant que ce changement de périmètre ne s'est pas traduit par un abaissement de la norme de dépenses de l'Etat, ce qui aurait dû être fait pour apprécier si celle-ci a été effectivement respectée.

Les contributions nouvelles mises à la charge de l'AGEFIPH et du FIPHFP ne semblent pas susceptibles de mettre en péril l'équilibre financier de l'association et du fonds géré par la Caisse des dépôts et

[6] Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

[7] Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique.

consignations qui disposent d'une trésorerie très abondante. Elles devraient contribuer à ramener celles-ci à des niveaux plus satisfaisants.

Tableau n° 3 : Situation financière de l'AGEFIPH et du FIPHFP

En M€	2012	2013	2014	2015
FIPHFP				
Charges (dont nouvelle charge LFI 2015)	195,4	271,8	290,7	278,0
Produits	287,5	280,3	200,9	218,6
Résultat	92,0	8,4	- 89,9	- 59,4
Trésorerie fin d'année	580,7	552,4	517,5	407,4
AGEFIPH				
Charges (hors nouvelle charge LFI 2015)	458,2	482,9	512,2	470,6
Produits	530,0	458,2	452,4	445,7
Résultat	71 ;8	- 24,7	- 59,8	- 24,9
Trésorerie fin d'année	460,1	453,7	375,5	349,7.

Source : direction du Budget

Pour l'avenir, l'ajustement des dépenses d'intervention à la baisse tendancielle du produit des contributions perçues auprès des employeurs est cependant à anticiper.

1.3 De nombreuses mesures non prises en compte en LFI ou décidées en cours d'année

1.3.1.1 Les mesures non prévues en LFI

Plusieurs mesures décidées en 2014 n'ont fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en LFI et expliquent une partie des écarts constatés en exécution :

- Mise en œuvre depuis le 1er juillet 2014, la réforme du financement des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) par attribution d'aides au poste en lieu et place de CAE à prise en charge majorée[8] ne s'est pas traduite dans la LFI. Elle a conduit, en exécution, à un écart aux dépenses initialement prévues de 534 M€ en AE et en CP[9].
- Bien qu'elle ait été annoncée en juin 2014, la prise en charge par l'Etat de la non-application de la réforme du différé d'indemnisation chômage pour les intermittents du spectacle n'a pas été prévue en LFI, la détermination du montant à financer (117 M€ de mi-2014 à fin 2015) ayant été fixée postérieurement à l'élaboration du PLF. La convention entre l'Etat, Pôle emploi et l'Unédic fixant les modalités de calcul de la contribution financière de l'Etat n'a été signée que le 23 avril 2015, alors que le décret prévoyant la prise en charge du dispositif par l'Etat a été signé le 13 octobre 2014.

L'annonce fin 2014 de la création d'une nouvelle allocation en faveur des demandeurs d'emploi âgés totalisant le nombre de trimestres nécessaires pour une liquider une pension de retraite à taux plein mais n'ayant pas atteint l'âge minimum de départ n'a pas été budgétée en LFI. Créée par décret à effet du 1er juillet 2015, cette prime transitoire de solidarité n'a cependant pas accru les charges pesant sur le programme 102 en 2015, dans la mesure où le règlement de la dépense avancée par Pôle emploi (6 M€) a été reporté sur 2016, la convention de gestion ayant été signée tardivement.

---

[8] Cette réforme a harmonisé les modalités de financement de l'ensemble des structures d'insertion par l'activité économique.

[9] La programmation d'une enveloppe complémentaire de contrats aidés en cours d'année ne fait pas apparaître le transfert entre lignes budgétaires au sein du même programme qui a permis de financer les aides au poste en « débasant » 100 000 CAE.

1.3.1.2 Les mesures nouvelles décidées en cours d'année

Par ailleurs, plusieurs mesures décidées en cours d'année ont un impact très variable. Le premier semestre 2015 a ainsi donné lieu à l'annonce de multiples mesures nouvelles :

- dans le cadre du comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté tenu le 6 mars 2015 :
  - la création du dispositif « déclic pour l'action » confié à l'AFPA (10 M€ en AE et en CP en année pleine),
  - la création du dispositif « réussite apprentissage » porté par les missions locales (8 M€ en CP année pleine),
  - l'augmentation de la capacité d'accueil de l'EPIDE (+ 570 places),
  - la création du CIE Starter[10] au sein du contingent des CIE (+ 20 M€ en CP en année pleine).
- dans le cadre du plan en faveur des TPE annoncées en juin 2015 :
  - la création de l'aide TPE-Jeune apprenti pour favoriser l'embauche d'apprentis mineurs (+ 263 M€ en année pleine, mais seulement 1,8 M€ en AE comme en CP en 2015)
  - l'aide TPE-1ère embauche (+ 0,4 M€ en AE comme en CP en 2015).

Les délais de montée en puissance de ces dispositifs, ainsi que les modalités de versement de l'aide conduisent à prendre en compte sur 2016 l'essentiel des CP liés aux embauches intervenues à compter de mi-2015. Une gestion en AE comme en CP a également permis de limiter fortement les impacts en AE en 2015.

- l'annonce, le 1er juin 2015, d'une enveloppe complémentaire de 100 000 contrats aidés supplémentaires (70 000 CAE et 30 000 emplois d'avenir) venant compenser le débasage des 100 000 CAE nécessaire au financement des ateliers et chantiers d'insertion[11].

  La non-prise en compte en LFI des effets de la réforme du financement des structures d'insertion par l'activité économique a eu pour effet de rendre peu intelligible l'exécution budgétaire de la ligne consacrée au financement des contrats aidés (CAE). En effet, celle-ci a été affectée indistinctement en cours

[10] Il s'agit d'un contrat unique d'insertion à destination du secteur marchand (CIE) dont l'aide versée à l'employeur est majorée : 45 % du SMIC au lieu de 30,7 %.

[11] Mise en œuvre à compter du 1er juillet 2014, la réforme du financement des ateliers et chantiers d'insertion n'a pas été prise en compte dans le PLF pour 2015. Celui-ci prévoyait la programmation de 445 000 contrats aidés (de tous types). La transformation de 100 000 contrats aidés en aides au poste ne permettait plus de maintenir le niveau de la demande d'emploi en fin de mois (DEFM) à son niveau antérieur et a motivé la programmation d'une enveloppe complémentaire.

d'année par le transfert de crédits[12] vers le financement des SIAE, par l'écart entre les paramètres de la programmation initiale et les paramètres réels et par la programmation d'une enveloppe supplémentaire de 100 000 contrats aidés.

1.3.1.3 Les transferts en gestion au profit d'autres programmes budgétaires

Plusieurs transferts en base, de faible montant, ont été opérés en cours de gestion au bénéfice d'autres programmes :

- Le lot « outre-mer » du marché AFPA sur les publics spécifiques (programme 102) a été transféré au ministère chargé de l'outre-mer (15 M€ en AE et 4 M€ en CP sur le programme 138) ; 3,6 M€ en CP ont également été transférés au ministère de la défense (programme 212) en complément du transfert en base en 2014 du lot « défense ».
- Sur le programme 103, deux transferts en base ont eu lieu au profit des ministères chargés de l'outre-mer (2 M€) et de la justice (2,2 M€) pour la prise en charge de la rémunération, en tant que stagiaires de la formation professionnelle, des publics relevant de leurs champs de compétences respectifs

1.4 Une programmation budgétaire fondée sur une vision optimiste de l'évolution de la conjoncture

1.4.1 Les hypothèses de budgétisation

1.4.1.1 Une programmation initiale fondée sur une vision optimiste de l'amélioration de la conjoncture

Dès le premier trimestre de l'année, voire dès le vote de la LFI en décembre, apparaît un écart important entre le budget voté et les besoins réels de financement compte tenu de l'écart constaté entre les paramètres pris en compte pour l'élaboration du projet de loi de finances à la fin du premier semestre et l'actualisation de ces paramètres au second semestre.

Le PLF est construit sur le fondement des hypothèses économiques et des estimations disponibles en juillet. Mais les dispositifs financés par les crédits des programmes 102 et 103 sont très sensibles à la conjoncture économique (contrats aidés, subvention au fonds de solidarité, insertion par l'activité économique, contrat de sécurisation professionnelle notamment).

[12] en AE = CP, alors que la programmation initiale était en AE ≠ CP.

Ainsi, en novembre 2014 comme en novembre 2015, il était déjà certain que :

- le nombre d'entrées en apprentissage sur l'année n'était pas celui escompté de même que celui des signatures de contrat de génération,
- la tendance suivie par le nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique n'était pas celle anticipée,
- le nombre de demandeurs d'emploi n'évoluait pas comme annoncé..

Or les données de fin d'année, ou du moins celles déjà connues en novembre, ont un fort impact, à la hausse comme à la baisse, sur les besoins de financement de l'année à venir.

Pour l'année 2015, s'est ajoutée à ce phénomène récurrent la non-mise en œuvre de la réforme envisagée de l'allocation spécifique de solidarité (ASS)[13], dont les conséquences avaient été anticipées dans le projet de loi de finances.

Depuis plusieurs années, la LFI apparaît dépassée dès le mois de janvier, au stade de la programmation initiale des crédits. Il serait souhaitable qu'un amendement gouvernemental soit introduit pendant la discussion parlementaire pour actualiser les prévisions sur les dispositifs les plus sensibles à la conjoncture et améliorer ainsi la sincérité des prévisions budgétaires.

1.4.1.2 Une hypothèse de cofinancement de la R2F par les partenaires sociaux trop volontariste

Depuis sa création en 2011, la rémunération de fin de formation (R2F) versée aux demandeurs d'emploi en formation qui ont épuisé leurs droits à indemnisation du chômage est cofinancée par le budget de la mission Travail et emploi et le budget du Fonds paritaire de sécurisation professionnelle.

Chaque année, le projet de loi de finances détermine la contribution de l'Etat au financement de la R2F en fonction de la prévision de coût global sur l'année et d'une hypothèse de cofinancement par les partenaires sociaux qui n'est vérifiée ou infirmée qu'après le vote de la LFI. En effet, la discussion entre l'Etat et les partenaires sociaux pour arrêter l'annexe financière annuelle à la convention cadre qui lie l'Etat et le FPSPP n'intervient qu'en janvier.

Or, au fur et à mesure de l'envolée du coût de la mesure (entre 2012 et 2013, le coût a presque doublé), la négociation avec les partenaires sociaux

[13] Le projet de fusion du RSA « socle » et de l'ASS n'a pas été mis en œuvre au 1er janvier 2015. Il était prévu que les bénéficiaires en cours continuent de percevoir l'ASS, tandis que les nouveaux entrants potentiels se seraient vus appliquer le nouveau dispositif.

devient plus difficile - d'autant que le financement mis à la charge du FPSPP augmente plus que proportionnellement - et les montants qui servent d'hypothèse au PLF ne sont pas au rendez-vous. C'est particulièrement le cas en 2015 :

Tableau n° 4 : Contributions prévisionnelles au financement de la R2F

En M€ (hors frais de gestion)	2012		2013		2014		2015	
	PLF	Annexe financière	PLF	Annexe financière	PLF	Annexe financière	PLF	Annexe financière
Contribution Etat	38		51		70,59		80	100
Contribution FPSPP	38	9	85	118,5	84,11	113	132	100
Coût total prévisionnel	76		136		154,7		212	200

Source : DGEFP

En 2015, le coût réel a été finalement moindre qu'anticipé, mais l'Etat a dû prendre à sa charge 16,6 M€ M€ qu'il comptait initialement imputer au FPSPP :

Tableau n° 5 : Crédits prévus et consommés pour le financement de la R2F

En M€	2012		2013		2014		2015	
	PLF	Réalisé	PLF	Réalisé	PLF	Réalisé	PLF	Prévision d'exécution
Dépense Etat	38	54,23	51	54,77	70,59	102,73	80	96,56
Dépense FPSPP	38	44,17	85	118,23	84,11	113,3	132	100
Dépense totale	76	98,4	136	173,00	154,7	216,03	212	196,56

Source : DGEFP

Sauf en 2013, année au cours de laquelle le FPSPP a pris à sa charge 68 % du coût total, les prévisions inscrites dans le PLF pour la contribution de l'Etat sont inférieures de 15 à 30 M€ à la dépense réelle à la charge de l'Etat. Depuis la création de la R2F en 2011, l'Etat a financé 44,7 % du coût cumulé de la mesure (320 M€ pour un coût total de 717 M€).

1.4.1.3 Une économie structurelle non réalisée

Le PLF prévoyait une diminution des dépenses du Fonds de solidarité liée au projet de fusion de l'allocation de solidarité spécifique et du RSA « socle », mais celle-ci n'a pas été mise en œuvre. La baisse des recettes issues des taxes affectées et des dépenses plus élevées que prévu en raison du maintien de nouveaux entrants dans le dispositif ont conduit à une forte augmentation de la subvention d'équilibre au Fonds de solidarité financée par le programme 102.

1.4.1.4 L'articulation AE/CP

La gestion différenciée en AE et en CP appelle peu d'observations : les engagements pluriannuels sur les principaux dispositifs d'intervention sont gérés de manière différenciée en AE et en CP. C'est notamment le cas pour les contrats et emplois aidés de tous types[14], le dispositif NACRE d'accompagnement à la création d'entreprise et les crédits d'accompagnement de la garantie jeunes.

En revanche, la difficulté à mesurer l'impact de la « dégressivité » de l'allocation[15] servie pour un an dans le cadre du dispositif – encore expérimental – de la garantie jeunes a conduit à maintenir une gestion non différenciée en AE et en CP. Sur un échantillon de 8 241 jeunes sortis du dispositif en 2015, le montant moyen perçu s'est élevé à 1 857 € ; la durée moyenne du parcours en garantie jeunes s'est élevée à 10,4 mois.

Lors de la généralisation en 2017 et à règlementation inchangée, la Cour estime qu'il serait nécessaire de mettre en place une gestion différenciée en AE et en CP pour l'allocation.

1.5 La gestion infra-annuelle des crédits

1.5.1 Les crédits mis en réserve

Sur l'ensemble des crédits de la mission Travail et emploi, les crédits mis en réserve ont représenté 6,6 % des crédits ouverts en LFI, soit 793,85 M€ en AE et 747,28 M€ en CP.

---

[14] En revanche, la compensation d'exonération de charges sociales aux organismes sociaux qui se fait à partir des échéanciers produits par ces derniers n'entre pas dans le champ de la gestion différenciée, bien que les contrats eux-mêmes courent sur une durée pluri-annuel.

[15] Le cumul de l'allocation et d'un autre revenu est plafonné selon un mécanisme rendant l'allocation dégressive en fonction du montant du revenu avec lequel elle est cumulée.

Si les crédits mis en réserve sur le programme 103 ont représenté 7,99 % des crédits ouverts en LFI en AE et en CP, le traitement particulier réservé à Pôle emploi a abaissé ce taux à 6,57 % en AE et 6,52 % en CP pour le programme 102.

Le surgel en cours d'année a principalement concerné le programme 103 (19 M€ en AE et en CP en avril et 74,89 M€ en CP en novembre), limitant les crédits délégués aux DIRECCTE. Les programmes 111 et 155 ont également vu des mesures de surgel appliquées en novembre pour sécuriser la cible d'exécution de fin d'année dans un contexte budgétaire très tendu.

Le surgel de fin d'année a porté la réserve de précaution à 19 % des CP inscrits en LFI sur le programme 111 ; le surgel avait pour objet principal de sécuriser les crédits à reporter sur la gestion 2016 au titre du projet de mesure de l'audience syndicale dans les TPE, le décalage du calendrier du projet n'ayant pas permis de les consommer en 2015.

La plupart des lignes budgétaires ont fait l'objet d'une mise en réserve à hauteur de 8 % des crédits votés en LFI (0,5 % pour les crédits de personnel).

La modulation des taux appliqués a cependant permis de conserver des moyens plus importants pour certains opérateurs :

- Une réserve de précaution de 12 M€ (0,8 %) a été constituée sur la contribution aux charges de service public versée à Pôle emploi (au lieu des 45 M€ qui auraient résulté de l'application de la règle précitée).

  Pour compenser partiellement, plusieurs dispositifs ont vu augmenter la part de leurs crédits mis en réserve (maisons de l'emploi à hauteur de 10 % et surtout écoles de la deuxième chance à hauteur de 22,4 %).
- Sur le programme 111, la mise en réserve à hauteur de 25 % des crédits consacrés au renouvellement des conseillers prud'homaux et à hauteur de 17 % pour la formation des conseillers prud'homaux a permis de n'appliquer aucune mise en réserve à la contribution pour charges de service public versée à l'ANACT dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau plan sur la santé au travail..

Au regard des mesures nouvelles décidées en cours d'année, la réserve de précaution a dû être totalement levée sur le programme 102 dès le mois d'octobre. Ce n'est pas le cas sur les autres programmes, la réserve de précaution ayant permis d'annuler des crédits en fin d'année pour limiter la surconsommation.

1.5.2 Des annulations de crédits en cours d'année

Les tensions sur l'exécution budgétaire, sensibles dès le 1er semestre 2015, n'ont pas fait obstacle à l'annulation de certains crédits en cours d'année :

Des annulations de crédits sont intervenues tout au long de l'année en ce qui concerne la mission Travail et emploi :

1.5.2.1 Décret du 9 avril 2015

23 M€ de crédits, non pris dans la réserve, ont été annulés en AE comme en CP sur le programme 103. L'annulation de ces crédits a été permise par un nombre de contrats de génération toujours en-deçà des prévisions.

1.5.2.2 Décret du 9 juin 2015

Le décret du 9 juin 2015 a procédé à l'annulation de 45,92 M€ supplémentaires, en AE comme en CP, sur le programme 103, se répartissant de la manière suivante :

- 13 M€ supplémentaires sur les crédits mis en réserve au titre du contrat de génération, l'exécution étant significativement inférieure aux prévisions ;
- 18 M€ sur les crédits mis en réserve au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales (sectorielles et en faveur de l'apprentissage) en raison de la révision des prévisions transmises par l'ACOSS, notamment au vu des dernières cohortes entrant en contrat d'apprentissage ;
- 14,9 M€ compte tenu de l'augmentation des versements de l'Unédic au fonds de concours contribuant au financement du dispositif de l'activité partielle.

1.5.2.3 Décret du 23 octobre 2015

Pour contribuer à l'équilibre général du décret, 0,90 M€ ont été annulés en AE et en CP sur les crédits mis en réserve au titre du programme 155.

1.5.2.4 Décret du 1er décembre 2015

Les ouvertures de crédits sont partiellement gagées par des annulations intervenant sur deux programmes de la mission Travail et emploi :

D'une part, 183,8 M€ sont annulés en CP uniquement sur le programme 103 :

- 93 M€ devenus sans objet en raison de la réforme du régime social des micro-entreprises,
- 23,7 M€ au titre de l'aide au recrutement des apprentis (dont la consommation est bien inférieure aux prévisions),

- 25,2 M€ au titre de la compensation des exonérations de cotisations patronales prévues par la loi TEPA.

D'autre part, 9,7 M€ en AE et 9,1 M€ en CP de crédits (hors titre 2) ont été annulés sur le programme 155.

1.5.2.5 La loi de finances rectificative

Enfin, la LFR a procédé à plusieurs annulations :

- 94,8 M€ en AE et 108,9 M€ en CP sur le programme 103, grâce à l'abondement par l'Unédic du fonds de concours qui contribue à financer le dispositif de l'activité partielle ;
- 0,8 M€ en AE et 1,25 M€ en CP (dont l'essentiel en titre 2) sur le programme 155, en raison de la décentralisation aux régions d'une partie de la gestion du Fonds social européen à compter du 1er juillet 2015.

1.5.3 Un exercice 2015 atypique pour le rattachement de crédits par voie de fonds de concours

Des crédits ont été rattachés par voie de fonds de concours aux programmes 102, 103 et 155 en 2015[16].

1.5.3.1 Un périmètre en accroissement

Le périmètre est stable depuis 2013, à l'exception de deux nouveaux fonds de concours créés en 2015 :

- « participation de l'Union européenne au financement de la garantie jeunes », permettant de rattacher des crédits issus du cofinancement (FSE et IEJ) des dépenses d'allocation et d'accompagnement dans le cadre de la Garantie jeunes mise en œuvre à titre expérimental depuis 2013 ;
- « investissements d'avenir : transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique », permettant de rattacher des crédits issus du PIA aux programmes 102, 103 et 155 pour le financement de 6 dossiers présentés par la DGEFP en lien avec les enjeux numériques (pour coût global pluriannuel de 838 000 €).

---

[16] En outre, le programme 103 a fait l'objet d'attributions de produits – de faibles montants – issus, d'une part, des contributions patronales au financement des allocations temporaires dégressives (ATD) et, d'autre part, des contributions des bénéficiaires et des entreprises au financement d'allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (AS-FNE) font l'objet d'une attribution de produit au programme 103.

Tableau n° 6 : Fonds de concours rattachés à la mission Travail et emploi en 2015

Programme de rattachement	Origine des crédits	Objet
102	FSE	Insertion par l'activité économique
	FSE	Parcours pour les publics fragiles (dont jeunes en contrat d'autonomie)
	FSE et IEJ	Garantie jeunes
	PIA « Transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique »	
103	FSE	Amélioration de l'action des actifs à la qualification
	FEM*	Réinsertion professionnelle des travailleurs privés d'emploi
	Unédic	Activité partielle
	Entreprises	Préretraite progressive
	Bénéficiaires	Remboursement de sommes indûment perçues au titre du FEM
	PIA « Transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique »	
155	FIPHFP	Insertion des personnes en situation de handicap
	FSE	Assistance technique
	Bénéficiaires	Remboursement de sommes indûment perçues au titre du FSE

** Fonds européen d'ajustement à la mondialisation*

Les fonds de concours les plus importants sont :

- l'activité partielle, permettant le rattachement de la participation de l'Unédic au cofinancement du dispositif,
- la Garantie jeunes, permettant le rattachement de la participation des crédits européens (IEJ notamment),
- l'assistance technique FSE.

1.5.3.2 Une absence quasi-totale de prévision en LFI en 2015

En LFI 2015 (comme en LFI 2016) et contrairement à 2014, rien n'a été inscrit au titre des produits attendus par la voie des fonds de concours et de l'attribution de produits pour les programmes 102 et 103 bien que ces programmes bénéficient de remboursements récurrents du FSE (seuls les remboursements au titre de l'assistance technique sont prévus en LFI sur le programme 155).

La DGEFP explique cela par le fait que l'avance attendue au titre de l'IEJ pour le cofinancement de la garantie jeunes n'était pas connue au moment de l'élaboration du PLF 2015. De même pour le FEM, les délais d'examen par la

Commission européenne des dossiers de demandes de subventions ne permettent pas d'élaborer de prévision pour le PLF. Pour le FEM qui bénéficie aux entreprises et non à l'Etat (sauf quand l'Etat consent des avances aux entreprises), il serait plus logique que les fonds européens transitent par un compte de tiers plutôt que par un compte d'affectation spéciale, comme le recommande le CBCM.

En outre, le remboursement effectif des sommes avancées est subordonné à un contrôle effectué *a posteriori* par la Commission européenne. La direction du budget indique ne pas tenir compte de ces remboursements en LFI par prudence.

Tableau n° 7 : Crédits rattachés à la mission par voie de fonds de concours et d'attribution de produits

En AE et en CP (en M€)	LFI 2014	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016
p. 102	33,00	18,12	-	52,69	-
p. 103	16,50	20,83	-	141,06	-
p. 111	-	-	-	-	-
p. 155	12,00	17,33	9,00	7,30	3,00
mission	61,50	56,28	9,00	201,05	3,00

L'inscription d'une partie des crédits rattachés par voie de fonds de concours sur les programmes 102 et 103 aurait cependant été possible, notamment au titre de la dette de l'Unédic au titre de l'exercice 2014, même si le différend ne s'est réglé entre l'Etat et l'Unédic que courant 2015 (*cf.* infra). L'arrêté permettant le rattachement des crédits en provenance de l'Unédic (108,7 M€) n'a été publié que le 30 décembre 2015.

1.5.3.3 Une gestion difficile en cours d'année

Au-delà des difficultés récurrentes soulevées par le rattachement tardif des crédits en provenance du FIPHFP, on peut noter les problèmes rencontrés dans la gestion des crédits européens et le dénouement du différend entre l'Etat et l'Unédic qui a permis de commencer à apurer la dette de l'organisme au titre de l'exercice 2014.

L'activité partielle

L'Unédic a suspendu le versement de sa contribution au financement de l'activité partielle en 2014 au règlement par l'Etat de dettes anciennes, principalement dues à une absence de compensation de l'exonération de charges sociales sur les contrats d'apprentissage pendant plusieurs années.

Les travaux réalisés à la demande de l'Unédic pont débouché en 2015 au recouvrement simultané des dettes de l'Etat et du versement au fonds de concours[17] permettant le cofinancement de l'activité partielle, pour un montant identique :

Tableau n° 8 : Apurement des dettes entre l'Etat et l'Unédic

Etat		**Unédic**	
	M€		M€
CAE	16,16	*Activité partielle*	108,75
AFSP-AFT	1,07		
Allocation d'insertion	18,70		
Exonération de cotisations au titre des contrats d'apprentissage	72,82		
Total	108,75	*Total*	108,75

Source : DGEFP et Direction du Budget

Au final, l'apurement a été réalisé à hauteur de 108,75 M€ sur le programme 103.

Si les modalités de cofinancement de l'activité partielle ont évolué à compter du 1er janvier 2015, la contribution de l'Unédic par voie de fonds de concours au titre de la période antérieure n'a pas encore été totalement apurée. Le versement de 108,75 M€ opéré fin 2015 a permis le remboursement à l'Etat de l'avance consentie au titre de la période courant de juillet 2013 à août 2015. Les entreprises disposant d'un certain délai pour utiliser les heures chômées autorisées, le décompte définitif est connu avec retard. Le fonds de concours devrait donc être maintenu en 2016.

La suppression programmée de ce fonds de concours et le versement direct de la contribution de l'Unédic à l'ASP constituent une amélioration notable.

[17] Dans l'attente du versement de l'Unédic, l'Etat a fait l'avance de la totalité des montants à l'ASP pour l'année 2014. Le versement au fonds de concours permet le remboursement de l'avance consentie par l'Etat.

Tableau n° 9 : Financement de l'activité partielle[18] (en M€)

Au titre de l'exercice…	2012	2013	2014	2015	2012-2014
Coût total à financer	92,56	188,80	220,59	Non renseigné	501,95
Crédits consommés par l'Etat en :*	**92,56**	**188,80**	**220,59**	**177,91**	
2012	92,56	-	-	-	Total net Etat :
2013	-	188,80	-	-	**311,03 (62 %)**
2014	-	-	220,59	-	
2015	-	-	-	177,91	
Versements effectués par l'Unédic en :	**32,28**	**94,03**	**64,61**	**0,60**	
2012	25,83	-	-	-	Total Unédic :
2013	6,45	50,50	-	-	**190,92 (38 %)**
2014	-	-	-	-	
2015	-	43,53	64,61	0,60	

** Il s'agit de la somme de la quote-part due par l'Etat et de l'avance faite à l'ASP pour le compte de l'Unédic.*

Les crédits européens

L'essentiel des crédits européens dont bénéficie la France au titre du Fonds social européen (FSE) et de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) est géré en compte de tiers. Une faible part est rattachée au budget de l'Etat par voie de fonds de concours :

Le fonds de concours le plus important est rattaché au programme 155 et porte sur des crédits d'assistance technique du FSE. Ceux-ci permettent de répondre aux obligations fixées par les règlements européens en matière de mise en œuvre, de suivi, de contrôle, d'évaluation, de communication et de publicité d'actions cofinancées par les crédits européens, dans le cadre de marchés sous maîtrise d'ouvrage de la DGEFP et des services déconcentrés. Le rattachement

[18] Pour mémoire, la contribution de l'Unédic est fixée à 2,90 € par heure indemnisée chômée, tandis que la contribution de l'Etat est fixée à 4,84 € pour les entreprises de 250 salariés au plus et à 4,33 € pour les entreprises de plus de 250 salariés.

des crédits fait l'objet d'avances communautaires en début de programmation, puis lors des remboursements d'appels de fonds par la Commission européenne.

La principale difficulté de gestion de ces crédits réside dans le décalage entre la mise à disposition des crédits et le démarrage des actions à conduire, les prestations d'appui aux services n'étant pas toujours prévisibles et planifiables. Les procédures de programmation des crédits européens allongent en outre les délais nécessaires à la préparation d'un marché.

Les reliquats sur les exercices antérieurs sont importants, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 10 : Contribution du FSE à l'assistance technique

En M€	**Crédits ouverts 2014 (AE / CP)**	**Crédits ouverts 2015 (AE / CP)**	**Reliquats sur exercices antérieurs en 2015**	
			AE	CP
FSE-AT	16,84	6,45	15,71	27,76

Source : DFAS

Le CBCM note que des AE demeurent sans emploi, ce qui laisse supposer que les crédits appelés seraient excessifs.

Au 31 décembre 2015, avec la clôture de la programmation 2007-2013, ces crédits ne sont plus susceptibles d'être utilisés comme des crédits d'assistance technique. Ils seront redéployés en direction des bénéficiaires finals des crédits gérés en comptes de tiers.

Enfin, le rattachement de crédits européens peut faire l'objet d'un report sur l'exercice suivant lorsque la direction du Budget souhaite par ce biais s'assurer que la consommation des crédits du programme ne dépassera pas la cible d'exécution fixée. Ce fut le cas fin 2015.

Il ressort globalement que le suivi des fonds de concours pourrait être réalisé de manière plus précise, le budget de la mission Travail et emploi faisant l'avance des fonds et bénéficiant ensuite de remboursements dont on a du mal à s'assurer de l'exhaustivité. Ainsi, l'administration n'a pas été en capacité d'indiquer pour chaque fonds le reliquat de crédits rattachables mais non encore rattachés au budget de la mission pour les derniers exercices.

Une amélioration du suivi des fonds de concours serait souhaitable en général et une attention particulière devrait être portée à l'extinction – dès

que possible - du fonds de concours relatif à l'activité partielle sur le fondement d'un état précis des sommes restant dues par l'Unédic.

1.5.4 Des reports structurellement liés aux fonds de concours

Les reports de crédits sur 2015 se sont élevés à 157,14 M€ en AE et à 321,19 M€ en CP contre 143,10 M€ en AE et 257,47 M€ l'exercice précédent, l'accroissement étant dû, pour l'essentiel, au fonds de concours relatif à l'activité partielle.

Comme les années précédentes, le rattachement tardif des crédits par voie de fonds de concours ne permet pas une consommation sur l'exercice même pour une partie de ces crédits. Ainsi l'arrêté autorisant le rattachement des 108,8 M€ versés par l'Unédic au titre de l'activité partielle n'a été publié au Journal officiel que le 30 décembre 2015. Il en va de même pour une partie des crédits européens.

1.5.5 Le schéma de fin de gestion : des ouvertures de crédits importantes en fin d'exercice

Les nombreuses mesures non prévues en LFI n'ont pas donné lieu à l'ouverture de crédits en cours d'année, mais seulement à l'occasion du décret d'avances de fin d'année.

1.5.5.1 Des ouvertures de crédit inéluctables

Contrairement aux exercices précédents, les tensions sur le programme 102 n'ont pas pu être compensées, même partiellement, par des marges de manœuvre sur le programme 103, alors même que les dépenses imputées en cours d'année au programme 102 ont fortement crû.

Ainsi sur le périmètre tendu des programmes 102 et 103, 11,29 Md€ ont été consommés en CP, alors que l'annualité 2015 de la LPFP prévoyait une dépense de 10,5 Md€.

Outre les mesures décidées en cours d'année ou non prévues en LFI (*cf.* infra), quelques lignes budgétaires ont fait l'objet d'une surconsommation de crédits significative - comme les aides aux postes allouées aux entreprises d'insertion et de travail temporaire d'insertion (+ 25,6 M€), alors que les marges de manœuvre sur le programme 102 sont de bien moindre ampleur :

- 16 M€ sur les aides au poste attribuées aux entreprises adaptées,
- 18 M€ sur le volet accompagnement et - 20 M€ sur le volet allocation de la garantie jeunes en raison d'un déploiement moins rapide que prévu en 2015

et du phénomène de dégressivité de l'allocation combinée à des revenus d'activité.

Or en 2015, le programme 103 ne dégage plus de marges de manœuvre aussi importantes qu'en 2013 et 2014 : les effets du recalcul de la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage sont éteints et la marge est plus faible sur les contrats de génération (210 M€ en AE et 45 M€ en CP), la LFI pour 2015 ayant revu les ambitions à la baisse. Quelques autres sous-exécutions notables peuvent être relevées, mais elles sont peu nombreuses :

- 26 M€ sur la compensation des exonérations TEPA, la dépense s'effectuant selon les échéanciers présentés par l'ACOSS et la CCMSA,
- 23,5 M€ au titre du financement des anciennes indemnités compensatrices forfaitaires, initialement budgété sur le programme 103 et finalement compensé aux régions dans le cadre d'un transfert de TICPE,
- 24 M€ sur la nouvelle aide au recrutement des apprentis mise en œuvre entre le 1er juin 2014 et le 30 juin 2015 : le démarrage, plus lent que prévu, a conduit à une consommation de 36 M€ au lieu des 60 M€ prévus en LFI,

Plusieurs lignes budgétaires sont même en dépassement sensible par rapport à la LFI (comme l'activité partielle - + 77 M€ - ou la rémunération de fin de formation - + 17 M€-). En outre, le programme 103 a fait l'objet d'annulations en cours d'année : les crédits ouverts ont diminué (en net) de 32,9 M€ en CP.

Au final, l'exécution sur le programme 102 a été supérieure de 14 % en AE aux crédits inscrits en LFI (+ 1,15 Md€) et de 11 % en CP (+ 840 M€) : le dégel de la totalité de la réserve de précaution a dû être complété par des ouvertures de crédits très importantes dans le schéma de fin de gestion (*cf.* infra). En ce qui concerne le programme 103, l'exécution est en-deçà des crédits votés en LFI (notamment en raison de la moindre consommation de crédits sur les contrats de génération), mais une partie de la réserve de précaution a dû être dégelée.

Le respect de la norme de dépenses soulève moins de difficultés pour les programmes 111 et 155.

Sur le programme 111, deux lignes budgétaires ont été marquées par une sous-exécution notable, mais leur montant est faible :

- Les dépenses relatives à la formation des conseillers prud'homaux ont été surévaluées : 7,7 M€ au lieu de 5,7 M€ ;
- Le retard pris sur le projet de mesure de la représentativité des organisations syndicales dans les TPE à la suite de l'échec de la négociation interprofessionnelle sur la modernisation du dialogue social : les crédits non

consommés en 2015 (7,9 M€ en AE et 6,4 M€ en CP) devraient être reportés sur 2016.

Pour mémoire, l'abandon du système électif des conseillers prud'homaux (dont le coût était estimé à 106 M€ sur un cycle de 5 ans) au profit d'un mode de désignation plus économe (6 M€ au total) a permis de dégager des économies structurelles importantes sur le programme 111, qui ont financé la réforme de la représentativité patronale et le financement des organisations syndicales et patronales prévus par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale (55 M€ sur 5 ans) et contribuent à l'effort de réduction des dépenses publiques (gain net de 45 M€ sur 5 ans).

Sur le programme 155, la cible de dépenses fixée par la direction du budget a été respectée (108,9 M€ en AE et 116,2 M€ en CP), notamment au prix de l'annulation de la réserve de précaution du programme et d'un report sur 2016 de crédits rattachés au fonds de concours « Fonds social européen – Assistance technique » (8,1 M€ en AE et 14.2 M€ en CP).

1.5.5.2 Les ouvertures de crédits en fin d'exercice

De façon habituelle, les marges de redéploiement au sein du programme 102 ne sont affinées qu'à l'automne, une fois précisé le coût de la programmation réelle des contrats aidés au premier semestre.

Le décret d'avance de fin de gestion a procédé à une ouverture de crédits très importante sur le programme 102 à hauteur de 1,004 M€ en AE et 641,1 M€ en CP pour financer :

- les dépassements observés sur les structures d'insertion par l'activité économique et surtout les contrats aidés et emplois d'avenir, notamment en raison des 100 000 contrats aidés et emplois d'avenir supplémentaires annoncés le 1er juin 2015 : 949,7 M€ en AE et 572 M€ en CP (dont 183 M€ d'AE et 18 M€ de CP seulement au titre des emplois d'avenir compte tenu des reports)[19] ;

[19] Ces ouvertures de crédits correspondent à la somme des dépassements constatés sur les lignes « contrats aidés », « emplois d'avenir » et « chantiers d'insertion », dans la mesure où la LFI n'avait pas matérialisé le débasage de 100 000 contrats aidés du secteur non-marchand pour financer les chantiers d'insertion sous forme d'aides au poste, comme le prévoit la réforme intervenue au 1er juillet 2014.

- la mise en place au 1er juillet 2015 de la prime transitoire de solidarité : 46,5 M€ en AE et en CP ;
- la moindre participation que prévu initialement du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) au financement de la rémunération de fin de formation (R2F) : 16,6 M€ ;

La LFR a procédé à une ouverture de crédits complémentaires sur le programme 102 à hauteur de 85,08 M€ en AE et de 70,77 M€ en CP.

1.5.5.3 Le pilotage de la trésorerie des opérateurs

En 2012 et 2013, la DGEFP avait l'habitude d'honorer largement les dernières factures présentées par les principaux opérateurs (Pôle emploi, ASP, Fonds de solidarité[20]) pour sécuriser le paiement des aides et prestations sur le mois de janvier, dont certaines arrivent à échéance très tôt dans le mois.

Depuis 2014, la tension croissante sur la fin de gestion a conduit à modifier ces pratiques et à prêter une plus grande attention à la trésorerie disponible de ces trois opérateurs en fin d'exercice. Fin 2014, aucune avance n'avait été versée ; la réserve de précaution appliquée aux subventions versées aux opérateurs avait été levée, mais le fonds de roulement du Fonds de solidarité et de l'ASP avait été mis à contribution.

Fin 2015, la DGEFP et la direction du Budget ont ajusté le fonds de roulement des opérateurs tout en veillant à conserver un niveau de trésorerie suffisant. Les dernières factures émises par l'ASP et Pôle emploi ont été honorées. Toutefois, la dépense avancée par Pôle emploi pour le financement de la nouvelle prime ATS sera remboursée sur 2016, en raison de la signature tardive de la convention de gestion entre l'Etat et Pôle emploi.

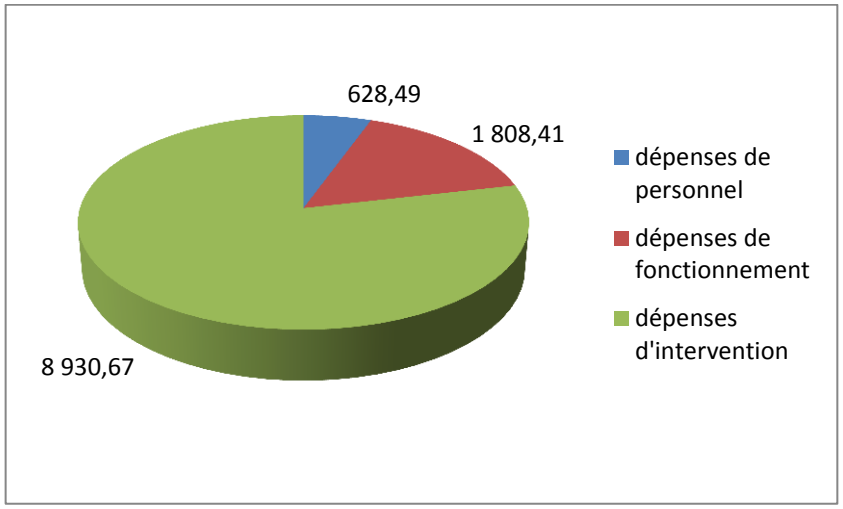
Sur le programme 155, la DARES a réduit en décembre 2015 le montant de la contribution pour charges de service public à verser au Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE) pour financer des dépenses prioritaires dans le cadre contraint de la cible fixée pour l'exécution 2015.

[20] Pôle emploi verse notamment les aides au titre des contrats de génération, l'ASP celles attachées aux divers contrats aidés et le Fonds de solidarité finance le versement par Pôle emploi de plusieurs aides, dont l'allocation de solidarité spécifique.

2 Les grandes composantes de la dépense

Les dépenses de la mission Travail et emploi prévues en LFI (en CP) sont constituées à 78,6 % de dépenses d'intervention, les dépenses de fonctionnement ne représentant que 15,9 % du total et celles de personnel 5,5 %.

Graphique n° 1 : Décomposition des crédits de paiement votés en LFI par titre de dépenses (en M€)



En réalité, la part des dépenses d'intervention est plus élevée en 2015, car les crédits exécutés en dépassement des crédits votés en LFI portaient sur des dépenses d'intervention.

Les dépenses de fonctionnement sont principalement imputées sur le programme 102 au titre de la contribution aux charges de service public versée à Pôle emploi (1,5 Md€).

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois

La mission Travail et emploi est caractérisée par des effectifs bien plus nombreux chez les opérateurs (à Pôle emploi notamment) que dans les services de l'Etat (services centraux du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et DIRECCTE).

Tandis que les effectifs de l'Etat dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle continuent à décroître, ceux des opérateurs sont en

augmentation, dans le respect du plafond d'emploi, qui demeure globalement stable. Le plafond d'emplois de Pôle emploi, qui avait été relevé en 2012 et en 2013, est resté stable en 2015, comme en 2014.

La LPFP pour les années 2014 à 2019 prévoit une stabilisation des emplois de l'Etat et de ses opérateurs jusqu'en 2017.

2.1.1 Un plafond d'emplois respecté

Le plafond d'emplois prévu en LFI, en diminution par rapport à l'année précédente, a été légèrement relevé (+ 9 ETPT) pour tenir compte du remboursement de la mise à disposition d'agents qui contribuent à la mise en œuvre de la politique de la ville, dans le cadre du dispositif des délégués du préfet (décret du 7 décembre 2015).

L'exécution 2015 s'est avérée très inférieure au plafond d'emplois en 2015 (9 663 ETPT en moyenne pour un plafond fixé à 9 750 ETPT par la LFI), atteignant même 9 610 ETPT en décembre 2015 :

Tableau n° 11 : Le respect du plafond d'emplois (en ETPT)

LFI 2014	Exécution 2014	LFI 2015	Transfert en gestion	Exécution 2015	Solde 2015	Evolution 2015/2014
9 900	9 846	9 750	9	9 663	96	- 183

Source : DFAS

Cette situation s'explique principalement par :

- un taux de vacance frictionnel en augmentation, aggravé par des sorties plus précoces et des arrivées plus tardives que les années précédentes,
- le gel tout au long de l'année de 19 ETPT au titre des 37 emplois transférés le 1er juillet 2015 aux conseils régionaux dans le cadre de la décentralisation partielle de la gestion des crédits du FSE ; le débasage des crédits de titre 2 (0,71 M€) n'est intervenu qu'en LFR de décembre 2015.
- la parution en décembre du décret transférant 559 200 € de crédits du titre 2 et 9 ETPT du programme 147 « politique de la ville » à destination du programme 155, rendant impossible de recruter en 2015 sur ces 9 emplois.

La réserve de précaution constituée en début d'année sur les crédits de titre 2 représentait le gel de 49 ETP.

La situation des services centraux (11,7 % des ETPT) et des services déconcentrés (87,4 % des ETPT) est contrastée au regard du respect du plafond d'emplois :

Tableau n° 12 : Répartition de la consommation des ETPT selon les services

ETPT (en moyenne annuelle)	PAP 2015	Exécution
Administration centrale	1 059	1 132
Services déconcentrés	8 586	8 450
Opérateurs	1	1
*Autres**	104	80
Total	**9 750**	**9 663**

** élèves inspecteurs du travail en formation à l'INTEFP*
Source : DFAS

Alors que le schéma d'emplois prévoyait une diminution de 150 ETP, les départs ont été plus nombreux que prévu (625 au lieu de 556) et les entrées également (452 au lieu de 406), mais insuffisamment pour compenser le surcroît de départ.

Les départs en retraite, en augmentation, représentent 55,5 % des sorties :

Tableau n° 13 : Schéma d'emplois 2013-2015 de la mission Travail et emploi

En ETP	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015
Sorties totales	603	612	556	625
dont sorties pour retraite	*291*	*310*	*356*	*347*
Entrées	425	484	406	452
Variation des ETP	- 178	- 128	- 150	- 173

Source : DFAS

Sur la période 2013-2015, le plafond d'emplois prévoyait une diminution de 322 ETPT, pour réduire les effectifs de 10 072 ETPT à 9 750 ETPT, dans le cadre de la maîtrise des effectifs de l'Etat.

Sur ces trois années, les gains en effectifs ont résulté :

- en administration centrale : de la mutualisation de la gestion des fonctions support de trois ministères - « Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social », « Sports, jeunesse, éducation populaire et vie associative » et « Affaires sociales et santé » - au sein du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales ;
- en services déconcentrés :
  - du projet « pour un ministère fort » lancé en septembre 2012, qui comporte une réorganisation de l'inspection du travail et la rénovation de la conduite des politiques publiques dans le champ de l'emploi,
  - de la décentralisation de certaines compétences aux régions (gestion du FSE, formation professionnelle),
  - de la réforme de l'administration territoriale induite par le passage de 22 à 13 régions en métropole.

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

2.1.2.1 Le respect de l'enveloppe de crédits votés en LFI

La mission Travail et emploi a respecté l'enveloppe de crédits votés en LFI pour les dépenses de personnel (titre 2) :

Tableau n° 14 : Consommation des crédits de titre 2

CP en M€	Exécution 2014	LFI 2015	Transferts en gestion	LFR* 2015	Exécution 2015	Ecart 2015/2014 à périmètre constant
Crédits de titre 2	*630,35*	628,49	0,56	- 0,71	624,09	- 5,54
dont crédits hors CAS Pensions	*443,76*	436,85		- 0,60	436,85	- 6,31
dont crédits CAS Pensions	*186,59*	187,24		- 0,12	187,24	0,77

Source : DFAS

Les crédits affectés au CAS Pensions ont augmenté en 2015 sous l'effet de la titularisation d'agents contractuels lauréats des concours d'intégration organisés en 2013 et 2014.

2.1.2.2 L'effet du GVT et des mesures catégorielles sur l'évolution de la masse salariale.

Le PLF 2015 a été construit sur une hypothèse de glissement-vieillesse-technicité (GVT) solde fixé à 1 M€ (égal à la différence entre le GVT positif estimé à 6,2 M€ et le GVT négatif estimé à – 5,2 M€).

Les mesures catégorielles ont représenté 1,79 M€ (hors CAS Pensions). Elles se déclinent de la manière suivante :

- 0,46 M€ au titre de la deuxième vague du plan de requalification des contrôleurs du travail dans le corps des inspecteurs du travail ;
- 0,87 M€ au titre de la revalorisation de la rémunération des agents de catégorie C au 1er janvier 2015 ;
- 0,22 M€ au titre de la revalorisation de la rémunération des ingénieurs de prévention au 1er août 2014 ;
- 0,24 M€ au titre de la revalorisation de la rémunération des médecins inspecteurs régionaux du travail et de la main d'œuvre au 1er juillet 2014.

Compte tenu des fortes contraintes budgétaires pesant sur les crédits du titre 2 en 2015, aucune mesure de fongibilité asymétrique n'a été mise en œuvre.

Au final, la réduction des effectifs a permis une économie de 6,1 M€ en 2014 et de 6,9 M€ en 2015. Le coût des mesures catégorielles a fortement diminué passant de 4,5 M€ en 2014 à 1,8 M€, conformément aux crédits votés en LFI.

Tableau n° 15 : Décomposition de la masse salariale en 2015 (en M€)

	En M€
Socle exécution 2014 (périmètre 2015)	**432,9**
GVT négatif (effet noria)	- 4,4
Schéma d'emploi	- 6,9
Mesures générales	0,9
Mesures catégorielles	1,8
GVT positif (mesures individuelles)	6,5
Mesures diverses	6,2
Exécution 2015	436,9

Source : DFAS

2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

2.2.1 Une gestion pour partie mutualisée avec celle du programme 124

Depuis 2014, le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales gère de manière fusionnée les crédits relatifs au fonctionnement courant, à l'immobilier et aux crédits informatiques (hors applicatifs travail-emploi) des secteurs travail/emploi (programme-support 155) et santé/social/sport/jeunesse/vie associative pour ce qui concerne l'administration centrale (programme-support 124).

Si des crédits sont votés en propre en LFI pour le programme 155, une partie d'entre eux est ensuite transférée en gestion au programme 124. Le montant transféré en 2015 s'élevait à 28 M€ en AE et à 38 M€ en CP.

2.2.2 Des dépenses exécutées qui augmentent en 2015

Les dépenses de fonctionnement hors personnel (catégorie 31) sont en augmentation, tant à périmètre courant qu'à périmètre constant :

Tableau n° 16 : Evolution des dépenses de fonctionnement hors personnel

En M€ (en CP)	2012	2013	2014	2015	
	exécution	exécution	exécution	LFI	exécution
A périmètre courant	139,09	131,66	88,71	121,97	93,30
A périmètre constant	139,09	131,66	129,78	121,97	131,58

Source : DFAS

A compter de l'exercice 2014, un transfert de crédits est opéré en gestion du programme 155 vers le programme 124 : l'exécution tient compte de ce transfert par rapport à la LFI.

Pour mesurer les efforts de réduction des dépenses, il convient de neutraliser les dépenses liées à l'assistance technique du FSE (financées par des crédits rattachés par voie de fonds de concours) :

Tableau n° 17 : Evolution des dépenses de fonctionnement (hors personnel et hors FSE)

En M€ (en CP)	2012	2013	2014	2015
	exécution	exécution	exécution	exécution
A périmètre courant	129,70	119,87	76,18	74,28
A périmètre constant	129,70	119,87	117,24	112,56

Source : DFAS

Le tableau ci-dessus fait apparaître en 2015 une diminution de 4,7 M€ à périmètre constant (2 M€ à périmètre courant), soit une diminution de 4 %.

2.2.3 Les dépenses informatiques

Les dépenses relatives aux systèmes d'information portées par le programme 155 (hors transfert vers le programme 124) sont en diminution :

Tableau n° 18 : Evolution des dépenses informatiques depuis 2012

En M€	2012	2013	2014	2015
AE	34,81	26,73	17,60	15,90
CP	31,79	28,94	15,72	15,60

Source : DFAS

Les projets informatiques en cours

Parmi les projets informatiques importants rattachés aux missions de la DGT et de la DGEFP, mais financés par des crédits du programme 155, on peut citer deux projets initiés en 2011 :

- La modernisation du système d'information de l'inspection du travail (projet Wik'IT), visant à faciliter le travail des personnels, mais également les téléprocédures avec les entreprises.

- Le changement de système d'information des missions locales, dans le cadre d'une délégation de service public : i-milo a été déployé courant 2015 en remplacement de Parcours 3.

Parmi les autres projets en cours figurent la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN) et le système d'information relatif à la représentativité patronale.

Selon la DGEFP, les systèmes d'information (SI) métiers souffrent d'une insuffisance chronique de financement. Ainsi, sur la période 2012-2015, 5,3 M€ de crédits de paiement ont été virés du programme 103 au programme 155 pour contribuer au financement du portail de l'alternance.

2.2.4 Les dépenses d'évaluation

Au regard des enjeux financiers et sociaux attachés aux dispositifs financés par les crédits de la mission Travail et emploi, d'une part, et des transformations à l'œuvre sur le marché du travail, d'autre part, l'évaluation est une exigence dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, qui requiert des moyens dédiés.

Les moyens identifiés rattachés à la démarche d'évaluation au sein des crédits de la mission Travail et emploi sont en augmentation, modeste, depuis plusieurs années sous l'effet de la multiplication des dispositifs publics et des obligations imposées par les cofinancements européens :

Tableau n° 19 : Dépenses dédiées à l'évaluation des dispositifs mis en œuvre dans le champ du travail et de l'emploi

En M€ (CP)	2012		2013		2014		2015	
	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé
Total DARES	2,30	2,95	1,71	2,29	2,22	3,00	3,12	3,31
dont appels à projets DARES				0,22		0,14		0,12
*Marchés DGEFP**		0,66		0,63		0,91		0,19

** Evaluations commandées par la DGEFP à des prestataires externes, dans le cadre d'un marché public, et financées par les crédits du FSE (assistance technique) au titre des obligations d'évaluation des actions cofinancées par les crédits européens.*
Source : DFAS

L'évaluation emprunte principalement deux directions dans le champ de l'emploi :

- Les commandes adressées à la DARES et au CEREQ.

  Ces commandes peuvent porter sur des dispositifs spécifiques avec un financement dédié inscrit au budget, comme c'est le cas pour la garantie jeunes : 1 M€ est prévu sur le budget du programme 102 en vue de l'évaluation du dispositif par la DARES).

- Les enquêtes réalisées par les organismes gestionnaires :

  L'ASP réalise pour le compte du ministère chargé de l'emploi des enquêtes régulières sur les sortants de contrats aidés en interrogeant les bénéficiaires de ces dispositifs. L'enquête à venir sur les sortants d'empois d'avenir, qui sera dématérialisée, sera de même financée par la contribution pour charges de service public par la DGEFP, sans augmentation de celle-ci grâce à une diminution du panel interrogé sur les sorties de CAE et de CIE[21].

  De son côté, Pôle emploi, fait réaliser des évaluations sur les dispositifs qu'il met en œuvre et dont le financement est pour partie assuré par la contribution pour charge de service public versée par la DGEFP.

[21] La DGEFP ne souhaite en effet pas consacrer de moyens trop importants aux enquêtes portant sur les « sortants » de dispositifs aidés, dans la mesure où celles-ci ne sont pas exhaustives et où leurs résultats sont connus, selon elle, trop tardivement pour infléchir l'action publique. Au regard de la grande continuité des dispositifs de contrats aidés dans le temps, la Cour estime cependant qu'il serait possible de tirer utilement parti d'enquêtes moins fréquentes, mais plus fouillées, notamment sur le processus d'orientation vers les contrats aidés et les trajectoires d'insertion professionnelle à moyen terme.

2.3 Les dépenses d'intervention

Les développements suivants présentent la situation en 2015 des principaux dispositifs financés par les programmes 102, 103 et 111, dont l'essentiel des dépenses est constitué de dépenses d'intervention :

Tableau n° 20 : Poids des dépenses d'intervention dans les programmes de la mission Travail et emploi en LFI pour 2015 (hors fonds de concours)

En M€	p. 102	p. 103	p. 111	p. 155	Mission
Dépenses de personnel	-	-	-	628,49	628,49
Dépenses de fonctionnement	1 609,90	20,26	33,64	135,41	1 799,21
Dépenses d'investissement	-	-	-	-*	-*
Dépenses d'intervention	6 330,85	3 090,85	99,92	0,32	9 521,95
Poids des dépenses d'intervention	79,5 %	99,3 %	74,8 %	n.s.	79,7 %

** 4 M€ en exécution*

Les dépenses du programme 103 sont presque exclusivement des dépenses d'intervention. Les dépenses de fonctionnement rattachées au programme 102 correspondent très majoritairement à la contribution pour charges de service public versée aux opérateurs rattachés au programme, au premier rang desquels Pôle emploi (1,5 Md€).

Les développements suivants portent sur l'analyse des principales masses financières

2.3.1 Des dépenses d'intervention en forte augmentation en 2015

En 2015, les dépenses d'intervention ont progressé de 19,5 % (+ 1,576 Md€) ; l'augmentation est due pour moitié à un écart aux crédits votés en LFI (+ 771 M€).

Tableau n° 21 : Evolution des dépenses d'intervention par type de dépenses

En M€	2012	2013	2014	2015	
	exécution	exécution	exécution	LFI	exécution
Dépenses de guichet	4 598,80	4 893,26	3 697,19	4 294,40	4 427,17
Dépenses discrétionnaires	3 257,64	3 147,44	4 374,06	4 582,35	5 220,82
*Total des dépenses d'intervention**	7 856,44	8 040,70	8 071,25	8 876,75	9 647,99

** hors dépenses réglementées du programme 111,pour un montant de 45,96 M€*
Source : DFAS

Alors que les exercices précédents étaient marqués par une hausse modérée des dépenses d'intervention, l'exercice 2015 marque une rupture, avec des crédits consommés en hausse de 19,5 %, soit une hausse de plus d'1,6 Md€. Le dépassement des crédits votés en LFI est également très élevé en 2015 (contrairement à l'exercice précédent) : + 770 M€ environ, soit un écart de 8,7 %.

Les dépenses discrétionnaires se sont accrues de plus de 845 M€ par rapport à 2014, soit une hausse de 19,4 %, principalement sous l'effet d'une augmentation de 100 000 entrées en contrats aidés supplémentaires décidée en cours d'année.

L'augmentation des dépenses de guichet en exécution est proportionnellement tout aussi importante (+ 730 M€, soit + 19,7 %), en raison de la budgétisation de la compensation des exonérations TEPA et de la majoration de la subvention d'équilibre au Fonds de solidarité principalement, mais elle a été mieux anticipée au stade de la LFI (tout au moins en volume global).

Tableau n° 22 : Dépenses d'intervention exécutées en 2015

Type de dépense	Dépenses	Crédits consommés (CP en M€)
Dépenses de guichet	Subvention d'équilibre versée au Fonds de Solidarité	*1 767 ,15*
	Allocations financées directement (AER, AFDEF, R2F, ATS)	*152, 85*
	Indemnisation des demandeurs d'emploi (notamment intermittents)	*117,95*
	Allocation temporaire d'attente	*46,17*
	Insertion par l'activité économique (exonérations structures agréées)	*12,38*
	Exonérations TEPA	*490,40*
	Exonérations zonées (ZRD, ZRR, ZRR-OIG, BER)	*151,4*
	Activité partielle	*117,93*
	Contrat de sécurisation professionnelle	*124,38*
	Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle	*13,36*
	Aides aux contrats en alternance (exonérations et aides diverses)	*1 345,83*
	Mesures d'âge (CATS et préretraites)	*24,09*
	Mesures diverses	*64,24*
Total		**4 428,13**
Dépenses discrétionnaires	Contrats aidés (CAE-CIE et DOM)	*1 897,20*
	Emplois d'avenir	*1 347,80*
	Insertion par l'activité économique	*803,32*
	Dispositifs en faveur des travailleurs handicapés	*339,41*
	Ecoles de la deuxième chance	*18,53*
	Maisons de l'emploi	*22,98*
	Mesures "jeunes" (dont CIVIS et garantie jeunes)	*343,07*
	Contrat de génération	*118,74*
	Actions de revitalisation du territoire	*43,69*
	Actions en faveur du reclassement des salariés (DGR, ATD, CASP)	*26,06*
	Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines (dont GPEC/EDEC)	*65,56*
	Promotion de l'activité	*69,79*
	Actions en faveur de la formation	*14,51*
	AFPA	*108,55*
	Mesures diverses	*4,17*
Total		**5 223, 38**
Dépenses réglementées	Paritarisme et formation syndicale	*34,00*
	Autres mesures	*11,96*
Total		**45,96**
Total pour la mission Travail et emploi		**9 697,47**

Source : Cour des comptes, d'après DFAS

2.3.2 Le programme 102

2.3.2.1 Les dépenses d'allocations

Les dépenses d'allocations sont en augmentation, principalement en raison de la dynamique des dépenses d'ASS[22] et de la création de la prime transitoire de solidarité (45,9 M€), mi-2015.

2.3.2.2 Les contrats et les emplois aidés

Les contrats et emplois aidés expliquent une part importante des dépassements constatés, en raison de l'enveloppe complémentaire annoncée le 1er juin 2015 (+ 70 000 CAE et + 30 000 emplois d'avenir après le « débasage » de 100 000 CAE pour financer les aides aux postes versées aux ateliers et chantiers d'insertion) :

- En 2015, 289 659 CAE ont été prescrits pour un flux prévisionnel initial de 270 000, soit un coût supplémentaire de 340 M€ en AE et 137 M€ en CP par rapport à la LFI (dont 16,6 M€ au titre de l'apurement croisé des dettes avec l'Unédic)
- 87 489 emplois d'avenir nouveaux ont été prescrits (dont 4 438 emplois d'avenir professeurs) pour une programmation initiale arrêtée à 65 000 contrats. L'impossibilité à atteindre l'objectif fixé pour les emplois d'avenir professeur (10 000) explique l'écart à la programmation finale (95 000).

La création des CIE « starter » au printemps 2015 a également renchéri le coût des CIE, à programmation inchangée.

Au total, 464 628 contrats aidés de toute nature ont été conclus en 2015.

[22] *Cf. infra* le développement sur le fonds de solidarité

Tableau n° 23 : Programmation des contrats aidés et emplois d'avenir[23] en métropole et dans les DOM

Type de contrat	LFI (après débasage)			Circulaire 1er semestre (29 janvier)			Circulaire 2e semestre (19 juin)		
	Flux total	S1	S2	Cohorte semestrielle	AE	CP	Cohorte semestrielle	AE	CP
CAE	200 000	100 000	100 000	130 000	755,1	517,8	140 000	813,2	245,0
CIE (dont starter)	80 000	40 000	40 000	40 000	164,6	108,8	40 000	188,3	56,0
EAV[24]	65 000	32 500	32 500	38 000	808,0	271,8	47 000	1 003,4	112,5
Total	**345 000**	**172 500**	**172 500**	**208 000**	**1 727,7**	**898,4**	**227 000**	**2 004,9**	**413,5**

La répartition des enveloppes d'emplois d'avenir entre les DIRECCTE se fait sur le fondement de critères pondérés tels que le taux de réalisation 2014, la DEFM des jeunes de niveau de formation V et *infra* (publics Pôle emploi), les jeunes en demande d'insertion de niveau de formation V sans diplôme et *infra* (publics missions locales), jeunes résidant en ZUS et en ZRR et suivis en mission locale, volume des renouvellements estimés en 2015.

Pour les CAE, la répartition se fait en fonction des besoins exprimés par Pôle emploi et selon des critères pondérés : le nombre de réalisation 2014, les demandeurs de longue durée inscrits en catégorie A, B ou C, les plus de 50 ans inscrits en catégorie A, B ou C, les bénéficiaires du RSA « socle » et le volume des renouvellements estimés pour 2015. Les critères sont les mêmes pour les CIE (à l'exception du nombre de renouvellements). Pour les CIE starter, les critères pris en compte sont les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C et résidant en ZUS, d'une part, et les jeunes demandeurs d'emploi de longue durée inscrits en catégorie A, B ou C.

Des objectifs sont fixés en matière d'accès des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville aux contrats aidés : 30 % pour les emplois d'avenir, 13 % des CAE et 13 % des CIE.

Le tableau ci-dessous présente les principaux paramètres déterminant le coût budgétaire des contrats et emplois aidés :

[23] S'y ajoutent 6 060 CAE-DOM, appelés à évoluer vers les CIE de droit commun (11,7 M€ en AE et en CP).

[24] Les 10 000 emplois d'avenir professeur prévus dans les établissements d'enseignement ne sont pas compris dans les circulaires semestrielles de programmation adressées par le ministre chargé de l'emploi aux préfets.

Tableau n° 24 : Evolution et caractéristiques des contrats et emplois aidés prévus et réalisés de 2012 à 2015

	2012		2013		2014		2015	
	prévu	**réalisé**	**prévu**	**réalisé**	**prévu**	**réalisé**	**prévu**	**réalisé**
CUI-CAE (SIAE)[25]	**439 780**	**436 437**	**431 334**	**405 559**	**298 199**	**310 753**		
- nombre de nouveaux contrats (hors renouvellements)		219 136		218 547		174 101		
- stock mensuel moyen		239 608		226 365		249 045		
- durée moyenne du contrat	7	6,41	10,6	8,26	10,6	9,49		
- taux moyen de prise en charge du SMIC	78,8 %	82,4 %	78,8 %	82%	78,8 %	81,8%		
- durée hebdomadaire en heures	21,9	23,6	21,9	23,4	21,9	23,4		
- part des contrats financés par les conseils départ.	26 %	20,3 %	26 %	21,6 %	26 %	19,7 %		
- taux de personnes non qualifiées[26]		43,6 %		38,8 %		34,1 %		
CUI-CAE (hors SIAE)		**344 252**		**312 772**		**267 568**	**270 000**	**283 489**
- nombre de nouveaux contrats (hors renouvellements)		169 813		168 472		149 905		162 887
- stock mensuel moyen								230 451
- durée moyenne du contrat	7	6,57	10,6	8,84	10,6	10,07	10,6	10,49
- taux moyen de prise en charge du SMIC	70 %	76,4 %	70 %	75,2 %	70 %	78,2 %	70%	75,5 %
- durée hebdomadaire en heures	21,9	23,4	21,9	23,1	21,9	23,2	21,9	23,3
- part des contrats financés par les conseils départ.		14,2 %		13,8 %	20 %	13,4 %	20%	11,5 %
- taux de personnes non qualifiées		38,3 %		32,2 %		29,9 %		27,2 %
Emplois d'avenir – secteur non marchand[27]		**2 198**		**64 553**		**66 385**		**60 907**
- nombre de nouveaux contrats (hors renouvellements)		2 196		64 040		49 329		36 376
- stock mensuel moyen		748		29 148		78 484		95 708
- durée moyenne du contrat	**24**	22,08	24	20,60	24	18,11	**24**	17,56
- taux moyen de prise en charge du SMIC	**75 %**	75 %	75 %	74,9 %	75%	75,3 %	**75%**	75,8 %
- durée hebdomadaire en heures	**33,5**	34,6	33,5	34,1	33,5	33,8	**33,5**	33,6
- taux de personnes non qualifiées				41,2%		39,9%		38,1%
CUI-CIE	**53 205**	**51 164**	**50 000**	**50 653**	**50 000**	**49 088**	**80 000**	**90 281**
- nombre de nouveaux contrats (hors renouvellements)		49 633		49 336		47 649		87 983
- stock mensuel moyen		37 033		27 489		31 037		45 158
- durée moyenne du contrat	10	6,98	10	7,48	10	7,44	10	8,73
- taux moyen de prise en charge du SMIC	30,7%	32,7%	30,7%	31,8%	30,7%	32,4%	30,7%	34,2%

[25] Pour les CUI, il s'agit des données de l'ASP intégrées dans le système d'information décisionnel de la DGEFP

[26] Pour les CUI, le taux de personnes non qualifiées est calculé en tenant compte des niveaux VI et V bis.

Pour les emplois d'avenir, le taux de personnes non qualifiées est calculé en tenant compte de l'indicateur jeunes sans diplôme (source : Parcours 3/ I-milo)

[27] Pour les Emplois d'avenir, il s'agit des données de l'ASP intégrées dans le système d'information décisionnel de la DGEFP sauf pour les taux de personnes non qualifiées qui proviennent du système d'information des missions locales (Parcours 3 et I-milo).

	2012		2013		2014		2015	
	prévu	**réalisé**	**prévu**	**réalisé**	**prévu**	**réalisé**	**prévu**	**réalisé**
- durée hebdomadaire en heures	33	32	33	32,1	33	32,4	33	32,5
- part des contrats financés par les conseils départ.	3%		3%		3%		3%	6,6%
- taux de personnes non qualifiées		34,3%		26,9%		25,3%		23,1%
dont CIE Starter							**13 000**	**15 181**
- nombre de nouveaux contrats (hors renouvellements)								14 969
- stock mensuel moyen								
- durée moyenne du contrat							10	9,25
- taux moyen de prise en charge du SMIC							45%	45%
- durée hebdomadaire en heures							33	32,5
- part des contrats financés par les conseils départ.								3%
- taux de personnes non qualifiées								21,8%
Emplois d'avenir – secteur marchand		**20**		**14 121**		**22 014**		**21 097**
- nombre de nouveaux contrats (hors renouvellements)		20		14 112		20 620		19 113
- stock mensuel moyen		10,5		4 086		19 466		28 473
- durée moyenne du contrat	24	16,59	24	19,20	24	21,41	24	26,9
- taux moyen de prise en charge du SMIC	35%	40,4%	35%	35,4%	35%	35,6%	35%	35,7%
- durée hebdomadaire en heures	33,5	34,7	33,5	33,9	33,5	34	33,5	33,8
- taux de personnes non qualifiées				43,8%		43,9%		42,7%

Comme le montre le tableau ci-dessus, les paramètres constatés sont différents de ceux pris pour hypothèse pour la prévision de dépenses : ainsi les taux de prise en charge moyens sont plus élevés et, pour les CAE, la durée hebdomadaire est également plus élevée. En revanche, la durée moyenne des contrats est en générale inférieure aux prévisions, sauf pour les emplois d'avenir du secteur marchand dont la durée moyenne a fortement progressé et dépasse largement celle des contrats du secteur non-marchand, l'aide étant conditionnée à un recrutement prioritairement en CDI.

Le contrat de génération

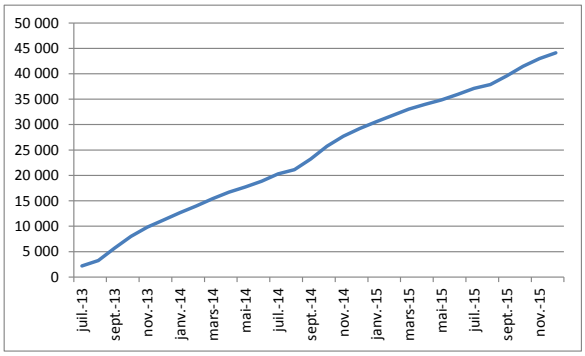
Le contrat de génération n'est pas un contrat aidé à proprement parler - juridiquement il prend la forme d'un CDI et non d'un contrat unique d'insertion – mais il bénéficie d'aides à l'employeur le faisant entrer dans les mesures permettant de favoriser l'accès des jeunes à un emploi stable. Financé par les crédits du programme 103, le dispositif n'a jamais atteint le rythme de montée en puissance prévu par les projets de loi de finances successifs, malgré l'assouplissement introduit par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Au vu du flux constaté en 2013 et 2014, les ambitions ont été revues à la baisse : 40 000 entrées étaient prévues en PLF 2015 contre 100 000 en PLF 2014. La prévision s'est avérée encore trop optimistes : 14 914 entrées seulement ont été comptabilisées en 2015, dégageant des marges de manœuvre à hauteur de 210 M€ en AE et 45 M€ en CP (qui ont permis d'effectuer des annulations en cours d'année) : seuls 198,93 M€ en AE et 118,74 M€ en CP ont été consommés (au lieu de 409,30 M€ en AE et 198,93 M€ en CP prévus en LFI pour 2015).

Le PLF pour 2016 a pris pour hypothèse 20 000 entrées dans le dispositif.

La montée en puissance ne s'est jamais nettement accélérée comme le montre le graphique ci-dessous[28] :

Flux cumulés de signatures de contrats de génération entre juillet 2013 et décembre 2015



2.3.2.3 Le financement des acteurs du service public de l'emploi

Le financement des acteurs du service public de l'emploi combine des dépenses de fonctionnement (notamment la contribution pour charges de service public versée à Pôle emploi) et des dépenses d'intervention.

Le tableau ci-dessous met en évidence la progression des crédits alloués aux principaux acteurs du service public de l'emploi, la poursuite de la baisse des crédits attribués aux maisons de l'emploi et la stabilité des crédits attribués aux structures de deuxième chance en faveur des jeunes sans qualification :

[28] Sur l'analyse de la Cour, *cf.* rapport public annuel publié en février 2016.

Tableau n° 25 : Evolution des crédits alloués aux principaux acteurs du service public de l'emploi

En CP (M€)	2012		2013		2014		2015	
	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé
Pôle emploi :								
- contribution pour charges de service public	1 360,00	1 412,20	1 467,00	1 487,00	1 519,00	1 489,00	1 519,00	1 507,00
- frais de gestion spécifiques	57,78	40,00	51,83	48,88	54,63	26,81[29]	38,10	36,70
- dispositifs : dépenses de transfert du P102 et du P103	324,78	796,75	396,60	609,44	626,00	604,22	579,70	584,18
→ Total	**1 742,57**	**2 248,95**	**1 915,43**	**2 145,32**	**2 199,63**	**2 120,03**	**2 136,80**	**2 127,88**
Missions locales[30] :								
- subvention Travail et emploi	178,80	187,74	178,80	188,48	188,80	196,16	188,80	197,36
- garantie jeunes :	-	-	-		30,00	12,62	132,75	94,63
- dont allocation	-	-	-		9,91	0,00	74,07	54,18
- dont accompagnement	-	-	-	0,92	20,09	12,62	58,68	40,44
- accompagnement emplois d'avenir	-	-	-	24,42	44,57	33,40	30,00	28,17
- FIPJ	20,00	11,01	20,00	10,07	18,00	9,77	17,40	8,04
→ Total	**198,80**	**198,75**	**198,80**	**223,89**	**311,37**	**264,57**	**501,70**	**422,82**
Maisons de l'emploi :								
- subvention Travail et emploi	64,41	57,22	63,00	53,29	49,00	36,93	26,00	22,98
EPIDE :								
- subvention Travail et emploi	46,67	46,67	45,00	46,00	45,00	46,00	45,00	45,00
- subvention Ville	23,70	23,77	22,89	21,60	22,16	21,28	22,16	23,70
- autres : FSE, taxe d'apprentissage, ressources propres	14,50	13,74	14,20	13,43	13,62	13,22	12,10	11,70
→ Total	**84,87**	**84,18**	**82,09**	**81,04**	**80,78**	**80,49**	**79,26**	**80,40**
Ecoles de la deuxième chance :								
- subvention Travail et emploi	24,00	12,57	24,00	18,69	24,00	18,14	24,00	18,53
- subvention Ville	2,70	2,46	2,54	2,40	3,22	3,11	3,22	3,74
→ Total	**26,70**	**15,03**	**26,54**	**21,09**	**27,22**	**21,26**	**27,22**	**22,27**

Source : DGEFP

Après avoir vu ses moyens de fonctionnement progresser pour financer le relèvement du plafond d'emplois en 2012 et 2013, Pôle emploi est entré en 2014 dans une nouvelle phase combinant stabilité de la contribution de l'Etat prévue par la convention tripartite, imposition d'une mise en réserve de crédits avant versement par l'Etat de la subvention et cofinancement (pour partie sur des ressources propres) de plans conjoncturels en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.

[29] La sous-exécution constatée en 2014 s'explique par la montée en puissance du contrat de génération très en-deçà des attentes. Les frais de gestion facturés par Pôle emploi s'élèvent à 0,47 % du montant des aides gérées.

[30] A ces crédits s'ajoutent les crédits finançant les actions de parrainage (4 M€) et l'allocation CIVIS (40 M€ prévus en LFI pour 2015, en baisse pour tenir compte de la montée en puissance de la garantie jeunes).

Le recentrage de la contribution de l'Etat au financement des maisons de l'emploi

Depuis plusieurs années, les subventions versées aux maisons de l'emploi sont en baisse. Le cahier des charges arrêté par l'Etat a recentré leur action sur l'anticipation des mutations économiques et le développement local de l'emploi et prohibé toute action d'accompagnement des demandeurs d'emploi pour le bénéfice de la subvention de l'Etat. Celle-ci a été plafonnée à 60 % ou 70 % du budget de fonctionnement des structures. Enfin, une grille d'évaluation a été élaborée en cohérence avec le cahier des charges pour objectiver les subventions versées.

La mise en œuvre des emplois d'avenir, puis de la garantie jeunes a consolidé le rôle des missions locales au sein du service public de l'emploi et conduit à majorer fortement les crédits que leur allouent les DIRECCTE, même si la montée en puissance moins rapide que prévu de la garantie jeunes (34 325[31] entrées dans le dispositif en 2015 au lieu de 50 000 prévues et des entrées plus tardives) conduit à une sous-exécution sur cette ligne budgétaire (38,45 M€ en CP pour les dépenses d'allocation et 14,28 M€ en CP pour les crédits d'accompagnement).

Le dialogue de gestion avec les missions locales

Les moyens de fonctionnement des missions locales leur sont attribués par les DIRECCTE dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Engagé en 2008, l'exercice a été repensé en 2012. Les missions locales bénéficient par ailleurs de lignes budgétaires spécifiques : emplois d'avenir, garantie jeunes, FIPJ, parrainage. Les allocations versées aux jeunes dans le cadre du CIVIS et de la garantie jeunes ne sont pas gérés par les missions locales, mais par l'ASP pour le compte de la DGEFP.

Dans le cadre de leurs enveloppes régionales, les DIRECCTE peuvent faire jouer la fongibilité entre les lignes budgétaires relatives aux mesures en faveur des jeunes, à l'exception du financement de la garantie jeunes.

Depuis plusieurs années, les moyens de fonctionnement sont attribués par les DIRECCTE selon des critères de contexte, d'activité et de résultats – différents d'une région à l'autre et choisis par les DIRECCTE - qui sont négociés avec les organisations régionales des missions locales. Le dialogue de gestion vise à objectiver la répartition des enveloppes et à corriger progressivement des inégalités historiques dans l'attribution des concours financiers de l'Etat.

[31] 42 967 jeunes sont entrés dans le dispositif entre son lancement en octobre 2013 et fin 2015.

La nécessité de sécuriser le financement des missions locales a limité l'amplitude de la variation annuelle des crédits à 10 % en plus ou en moins sur la durée de la CPO triennale.

Les conseils régionaux sont associés en amont pour partager avec l'Etat le diagnostic et les priorités, voire, comme en Rhône-Alpes, pour participer au dialogue de gestion.

Le déploiement de la garantie jeunes[32] a donné lieu à des innovations en matière d'allocation des moyens :

- Les dépenses d'allocation comme d'accompagnement des jeunes sont cofinancées par les crédits européens (IEJ et FSE). Toutefois, contrairement au fonctionnement habituel, ce n'est pas l'organisme bénéficiaire final qui supporte le risque financier, mais l'Etat : le programme 102 fait l'avance aux missions locales des crédits qui feront ensuite l'objet d'un appel de fonds auprès de la Commission européenne. Une première avance sur l'IEJ a été rattachée par voie de fonds de concours sur le programme 102 au second semestre 2015.
- Pour limiter le risque de non-remboursement, la DGEFP a prévu une allocation des crédits d'accompagnement aux missions locales en deux temps :
  - un acompte de 70 % du montant de 1 600 € par jeune demeuré dans le dispositif pendant au moins un mois est versé la première année d'entrée dans l'expérimentation ; l'acompte est versé à hauteur de 50 % les années suivantes ;
  - le solde de la subvention est versé au second semestre de l'année suivante, en fonction du niveau d'atteinte des objectifs quantitatifs (pour 70 %) et qualitatifs[33] (20 %), ainsi que du respect des obligations de *reporting* (10 %).

Ces modalités fragilisent les structures de petite taille et celles qui ne parviennent pas à atteindre les objectifs quantitatifs. La soutenabilité financière du dispositif serait meilleure si les missions locales se regroupaient pour atteindre une taille moyenne plus importante[34].

[32] 4 vagues de déploiement ont eu lieu : 41 missions locales en octobre 2013, 58 missions locales en janvier 2015, 75 missions locales en avril 2015 et 99 missions locales en septembre 2015. Fin 2015, 60 % des missions locales ont mis en œuvre la garantie jeunes pour une généralisation prévue à horizon 2017.

[33] La qualité du parcours se mesure à une sortie positive ou à la mise en œuvre de situations professionnelles pendant la garantie jeunes.

[34] Ceci n'obligerait en rien à modifier l'implantation des lieux d'accueil et de permanence.

Un bilan sera tiré par la DGEFP fin 2016 lorsque les services de l'Etat auront procédé au contrôle du service fait pour apprécier les difficultés éventuellement soulevées par ces modalités de financement.

La question du financement global des dispositifs d'accompagnement en faveur des jeunes à horizon de fin 2016, dès lors que les financements IEJ ne pourront plus être mobilisés. En effet, l'IEJ ne cofinance pas que la garantie jeunes, mais également d'autres projets d'accompagnement des jeunes par les missions locales. En effet, pour permettre aux missions locales d'intégrer dans leur offre de service l'accompagnement mis en œuvre dans le cadre de l'ANI jeunes décrocheurs alors que celui-ci n'a pas été reconduit par les partenaires sociaux au-delà de 2015[35], la DGEFP a construit des appels à projets permettant aux missions locales d'obtenir des financements au titre de l'IEJ.

2.3.2.4 Les aides au poste

Les crédits du programme 102 financent deux types de structures d'insertion professionnelle accueillant des publics spécifiques par le biais d'aides au poste :

- les entreprises adaptées, qui accueillent des personnes en situation de handicap,
- les structures d'insertion par l'activité économique, qui accueillent des demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail et rencontrant également des problèmes d'insertion sociale.

Les entreprises adaptées

Le programme 102 finance des actions en faveur de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap à travers les entreprises adaptées sous plusieurs formes, dont les aides au poste qui représentent l'effort financier le plus important. Les aides au poste consistent en la prise en charge du coût salarial à hauteur de 80 % du SMIC.

[35] Le FPSPP a financé 15 M€ au titre de la dernière année de mise en œuvre de l'ANI jeunes du 7 avril 2011 dans les missions locales au bénéfice des jeunes décrocheurs.

Tableau n° 26 : Concours financiers aux entreprises adaptées financés par les crédits de la mission Travail et emploi

CP (en M€)	**2012**		**2013**		**2014**		**2015**	
	LFI	exécution	LFI	exécution	LFI	exécution	LFI	exécution
Aides au poste	267,00	268,85	289,87	288,22	289,87	318,45	310,52	294,40
Subvention spécifique	40,00	37,77	40,00	39,95	40,00	40,85	40,00	40,98
*PRITH**	7,00	4,90	7,00	4,98	7,00	4,27	7,00	4,03
Total programme 102	**314,00**	**311,52**	**336,87**	**333,05**	**336,87**	**363,57**	**357,52**	**339,41**
Total des financements publics	**628,00**	**623,03**	**673,73**	**66,10**	**673,73**	**727,15**	**715,05**	**678,82**

Le montant des aides au poste a tendance à augmenter sur les dernières années. La sur-exécution constatée en 2014 et la sous-consommation en 2015 correspondent à la constitution d'une avance en 2014 au titre de 2015 qui n'a pas été reconduite l'année suivante.

2 500 aides au poste supplémentaires ont été financées en 2012, 2013 et 2015 portant le total à 22 036 ETP en 2015. 500 aides supplémentaires seront financées en 2016.

Les aides au poste ne sont pas modulées. L'effectif de référence est notifié aux DIRECCTE en début d'année, puis les unités territoriales déterminent un effectif de référence pour l'attribution des aides à chaque entreprise. Des redéploiements entre régions sont organisés pour optimiser le financement des aides aux postes.

Tableau n° 27 : Nombre de personnes bénéficiant des aides au poste en entreprise adaptée

	2012	2013	2014
Structures			
Nombre d'EA	690	702	718
Aides au poste versées			
Aides postes versées[36]	19 833	20 990	21 317
Personnes en situation de handicap			
Nombre de personnes physiques handicapées (bénéficiaires ou non de l'aide au poste)	30 291	31 043	31 547
Nombre de personnes handicapées en EQTP bénéficiaire de l'aide au poste	20 067	20 852	21 351
Nombre moyen de personnes physiques handicapées par EA	43,9	44,2	43,9

Source : DGEFP

Le montant de la subvention spécifique, gérée par les DIRECCTE, pour prendre en compte le fait que les entreprises adaptées emploient en majorité du personnel en situation de handicap, est stable à 40 M€. Elle vise à développer les structures, ainsi que le suivi social, l'accompagnement et la formation spécifique des salariés en situation de handicap. Elle se compose d'une partie forfaitaire, d'une partie attribuée sur critères et d'une partie variable attachée aux projets de formation.

Les moyens alloués dans le cadre des programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés sont en diminution en exécution.

Enfin 1 M€ sont consacrés chaque année au financement d'aides individuelles par les DIRECCTE, en complément des aides accordées par l'AGEFIPH.

[36] Données correspondant au nombre d'aides au poste versées en moyenne par an

Les structures d'insertion par l'activité économique

La réforme du financement des SIAE

Jusqu'en 2014, les quatre types de SIAE ne bénéficiaient pas toutes des mêmes modalités de financement par l'Etat. Avec la réforme mise en œuvre, c'est désormais le cas, mais le montant de l'aide au poste varie selon les structures. Le PLF pour 2015 a été construit sur les hypothèses suivantes :

- 1 323 € pour les associations intermédiaires (effectifs : 19 007)

- 10 175 € pour les entreprises d'insertion (effectifs : 12 878)

- 4 324 € pour les entreprises de travail temporaire d'insertion (effectifs : 8 262).

La réforme du financement des ateliers et chantiers d'insertion est entrée en vigueur au 1er juillet 2014, mais elle n'a pas été prise en compte dans la LFI pour 2015. La direction du budget explique cette situation par la difficulté technique à évaluer le nombre de contrats aidés dont le financement devait être transféré au financement des nouvelles aides au poste et par l'absence d'inconvénient à procéder à des mouvements de crédits au sein du programme 102 en cours d'année.

Le PLF pour 2016 a prévu une aide au poste pour ces structures à hauteur de 19 747 € (effectifs : 28 828)

Au total, 65 985 ETP ont été notifiés en 2015 au titre des aides au poste, dont 16 524 pour les AI, 12 489 pour les EI, 8 125 pour les ETTI et 28 829 pour les ACI.

Les aides au poste sont composées :

- d'un montant fixe,

- d'un montant modulé en fonction de trois critères : la part des bénéficiaires de minima sociaux, le taux d'encadrement des personnes accompagnées et le taux de sorties dites « dynamiques ».

La modulation peut représenter jusqu'à 10 % du montant fixe. Elle est attribuée par les DIRECCTE à chaque structure au regard des résultats obtenus par les autres structures de la même catégorie dans la région. La DGEFP estime que la pondération accordée au critère relatif aux caractéristiques des publics accueillis et l'obligation d'obtenir un agrément de Pôle emploi pour accueillir un demandeur d'emploi en SIAE garantit que la modulation des aides ne risque pas d'écarter les publics les plus éloignés de l'emploi du bénéfice d'un accompagnement en SIAE. Les DIRECCTE procèdent également à des contrôles par sondage avant paiement de la part modulée. Le Conseil national de l'IAE doit formuler des recommandations sur la mise en œuvre de la modulation à partir des premiers retours d'expérience.

Outre l'impact de cette prise en compte après le vote de la LFI (+ 534 M€ en AE et en CP), il faut noter une surconsommation des crédits alloués aux entreprises d'insertion (EI) et aux entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) à hauteur de 26,5 M€ en AE et en CP permise notamment par la fongibilité de l'enveloppe.

Depuis 2012 et hors réforme du financement, les montants alloués aux SIAE sont en augmentation :

Tableau n° 28 : Evolution des montants alloués aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) depuis 2012

CP (en M€)	2012		2013		2014		2015	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Aides au poste – ETI / ETTI	140,00	134,39	150,00	130,43	180,00	174,78	175,09	200,70
Aides au poste - ACI	-	-	-	-	23,46	145,58	18,12	552,43
Subventions - ACI	23,46	25,64	23,46	34,40	-	-	-	-
Aides au poste - AI	-	-	-	-	12,70	17,38	26,40	27,40
Subventions - AI	12,70	11,62	12,70	12,76	-	-	-	
Fonds départemental d'insertion	20,84	15,75	20,84	15,48	20,84	16,61	20,84	

Source : DGEFP

Compte tenu de la diversité des profils de demandeurs d'emploi, les taux d'insertion dans l'emploi des personnes accueillies dans les structures d'insertion par l'activité économique sont variables d'un type de structure à l'autre :

Tableau n° 29 : Insertion professionnelle des personnes accompagnées par les SIAE

	2012	2013	2014	2015*
ACI				
Nombre de structures	1 946	2 072	1 976	1 995
Nombre de personnes en accompagnement en fin d'année	42 285	43 498	55 912	47 252
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'un ACI	23 %	23 %	17 %	19 %
AI				
Nombre de structures	748	745	728	713
Nombre de personnes en accompagnement en fin d'année	56 220	55 164	62 193	50 583
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une AI	33 %	47 %	47 %	48 %
EI				
Nombre de structures	988	928	931	945
Nombre de personnes en accompagnement en fin d'année	12 942	11 922	11 923	11 308
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une EI	25 %	27 %	27 %	27 %
ETTI				
Nombre de structures	259	253	259	267
Nombre de personnes en accompagnement en fin d'année	23 036	21 466	19 260	17 561
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'un ETTI	33 %	38 %	43 %	38 %

** données provisoires*
Source : DGEFP

2.3.3 Le programme 103

Les développements suivants portent sur les principales mesures financées par les crédits du programme 103[37].

[37] Le contrat de génération, financé par des crédits rattachés au programme 103, est évoqué avec l'ensemble des autres emplois bénéficiant d'une aide, dans le cadre de l'analyse de l'exécution des crédits du programme 102.

2.3.3.1 Les aides en faveur des contrats en alternance

Le programme 103 supporte des aides en faveur des contrats en alternance (contrats en apprentissage et contrats de professionnalisation) consistant principalement en exonérations de charges sociales compensées par des crédits budgétaires.

Le tableau ci-dessous met en évidence la stagnation du nombre de contrats de professionnalisation et la diminution des flux d'entrées en apprentissage et sa conséquence, la diminution du nombre total d'apprentis en fin d'exercice. La part croissante des formations en apprentissage de l'enseignement supérieur, qui s'adresse à des jeunes plus âgés, renchérit le coût unitaire moyen de ces exonérations[38] :

Tableau n° 30 : Evolution et caractéristiques des contrats en alternance de 2012 à 2015

	2012		2013		2014		2015	
	prévu	**réalisé**	**prévu**	**réalisé**	**prévu**	**réalisé**	**prévu**	**réalisé**
Contrats d'apprentissage[39]								
- nombre de nouveaux contrats		307 008		282 380		274 175		250 463
- stock en fin d'année	129 124	418 000	271 052	404 000	389 516	390 000	386 754	369 000
- taux de personnes non qualifiées		39,9%		32,8%		31,3%		n.d.
- durée moyenne du contrat		20,7		20,8		20,2		n.d.
Contrats de professionnalisation[40]								
- nombre de nouveaux contrats[41]	154 508	178 825	160 666	172 821	172 594	176 307	177 536	n.d.
- stock en fin d'année		204 000		201 000		203 000		n.d.
- taux de personnes non qualifiées[42]		10,4 %		8,5 %		9,2 %		n.d.

Les exercices 2014 et 2015 ont été marqués à la fois par la réforme des indemnités compensatrices forfaitaires et du crédit d'impôt en faveur des employeurs d'apprentis pour en limiter le coût, la réforme du financement de l'apprentissage[43] avec la disparition de la DGD et, finalement, la création de

[38] La rémunération croît avec l'âge de l'apprenti.
[39] Données DARES
[40] Données DARES.
[41] Données DARES issues des remontées rapides réalisées auprès des OPCA pour le réalisé et données PAP pour le prévisionnel (données arrêtées à novembre pour l'année 2015)
[42] Seul le taux de personnes sans aucun diplôme est affiché
[43] L'économie d'ensemble de la réforme du financement de l'apprentissage est présentée dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

nouvelles aides financées sur le programme 103 pour tenter de relancer l'apprentissage.

La compensation des exonérations de cotisations sociales aux organismes sociaux

Les contrats d'apprentissage bénéficient d'une exonération totale de cotisations salariales et patronales (à l'exception des cotisations dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles) pour les entreprises de moins de 11 salariés et pour les artisans. L'exonération est partielle pour les autres employeurs.

Tableau n° 31 : Exonérations de cotisations sociales au titre des contrats d'apprentissage compensées aux organismes sociaux par des crédits budgétaires

En M€	**2014**		**2015**		**2016**
	LFI	exécution	LFI	exécution	LFI
Exonérations compensées	1 337,00	1 100,25	1 275,56	1 291,36*	1 248,65

** 1 235 M€ hors apurement des dettes antérieures vis-à-vis de l'Unédic.*
Source : DGEFP

L'exécution 2015 dépasse la prévision initiale en raison de l'apurement de la dette vis-à-vis de l'Unédic, mais le coût a tendance à diminuer, comme le nombre d'apprentis (l'exécution 2014 tient compte de l'apurement de créances sur l'ACOSS au titre d'un recalcul plus favorable à l'Etat de la compensation due sur les exercices antérieurs).

Les aides favorisant l'embauche d'apprentis

En complément des exonérations de charges, l'Etat compense aux régions le coût du versement de primes aux employeurs. Anciennement dénommées indemnités compensatrices forfaitaires (ICF), ces primes ont été profondément réformées à compter du 1er janvier 2014 :

Rappel de la réforme des primes à l'apprentissage

Au 1er janvier 2014, les indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) ont été remplacées par un nouveau dispositif :

Pour les contrats conclus à compter du 1er janvier 2014, les nouvelles primes à l'apprentissage consistent en une aide ne pouvant être inférieure à 1 000 € par apprenti versée par les régions aux seules entreprises de moins de 10 salariés. Les régions ont la possibilité de majorer cette aide, mais le surcoût n'est pas compensé par l'Etat.

Pour les contrats conclus antérieurement, une phase de transition a été prévue :

- toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, qui ont embauché un apprenti avant le 1er janvier 2014, ont bénéficié pour la première année de formation, d'une prime (année scolaire 2013-2014), selon les modalités en vigueur pour les anciennes ICF (1 360 €) ;

- les entreprises de 11 salariés ou plus, bénéficient d'une aide de 500 € par apprenti pour la deuxième année et de 200 € pour la troisième année ;

- les entreprises de moins de 11 salariés bénéficient d'une aide par apprenti d'un montant de 1 000 € pour la deuxième et pour la troisième années.

L'objectif était de ramené le coût des primes pour l'Etat de 551 M€ en 2013 à 231 M€ en 2017, à l'issue de la période transitoire, soit une économie annuelle de l'ordre de 320 M€ à effectifs constants.

La LFI pour 2015 prévoyait un financement des primes à l'apprentissage rattachées aux contrats conclus avant le 1er janvier 2014 (ex indemnités compensatrices forfaitaires) par la dotation générale de décentralisation à hauteur de 23,5 M€. Mais ces dépenses ont finalement été financées par une fraction du produit de la TICPE (comme les primes liées aux contrats conclus à partir du 1er janvier 2014) et non par des crédits du programme 103 par la LFR de décembre 2015.

Au regard du schéma de financement en vigueur en 2013, la compensation aux régions du coût des primes à l'apprentissage par la TICPE s'apparente à une débudgétisation de 280 M€ en 2015 (mise en œuvre partiellement dès 2014 à hauteur de 149 M€) permettant de faire échapper ces dépenses à l'application de la norme de dépenses[44].

[44] Sur l'analyse des différents transferts de TICPE en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, *cf. supra.*

A la suite du constat d'une baisse importante des entrées en apprentissage à la rentrée scolaire 2013 (baisse poursuivie à la rentrée 2014) et après la réforme des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF), des mesures supplémentaires de soutien à l'apprentissage ont été prises par l'Etat en 2014 et 2015 et financées par les crédits du programme 103[45] :

- l'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire, mise en œuvre depuis le 1er juillet 2014 dans le cadre du plan de relance de l'apprentissage au bénéfice des entreprises de moins de 250 salariés, a concerné en 2015 36 342 apprentis et bénéficié à 30 618 entreprises ; son coût s'est élevé à 36,35 M€ (contre 60 M€ prévus en LFI) ;

  Versée aux employeurs par les régions, cette aide fait l'objet d'une compensation sur les crédits budgétaires du programme 103 en 2015. Toutefois, à compter de 2016, la compensation est assurée par une fraction supplémentaire de TICPE affectée aux régions.

- l'aide « TPE - jeunes apprentis », créée par décret du 29 juin 2015, est versée aux employeurs par l'ASP. Il s'agit d'une aide forfaitaire trimestrielle de 1 100 € versée pour l'emploi d'apprentis mineurs dans le cadre de la première année d'apprentissage. Elle a concerné 21 750 apprentis en 2015, dont 8 212 entrées dans le dispositif en décembre 2015, pour un coût de 2 M€ en CP. L'entrée dans le dispositif moins rapide que prévu a dégagé des marges de manœuvre (187,9 M€ en AE et 29,3 M€ en CP).

  Le rythme des entrées enregistré début 2016 serait cependant proche des prévisions. Les entrées dans le dispositif ayant été moins nombreuses que prévu en 2015, le coût pour 2016 devrait cependant être inférieur à la prévision initiale de 263 M€ en année pleine. Un montant de 221,84 M€ en CP a été voté en LFI pour 2016 pour financer la mesure sur les crédits du programme 103.

Le coût prévisionnel initial de ces deux mesures (de l'ordre de 320 M€) est du même ordre de grandeur que l'économie attendue de la réforme du financement des ICF.

Ces mesures se conjuguent avec d'autres décidées antérieurement dans le cadre de la montée en puissance progressive du « bonus-malus » alternants : relèvement de la part minimum d'alternants de 4 % à 5 % dans les entreprises d'au moins 250 salariés et modification des taux de la contribution supplémentaire à l'apprentissage pour les entreprises n'atteignant pas cet objectif.

[45] Bien que la compétence en matière d'aides à l'apprentissage relève des régions.

Les dépenses fiscales relatives à l'apprentissage

Deux dépenses fiscales en faveur de l'apprentissage sont également rattachées au programme 103 :

- le crédit d'impôt sur les sociétés, en faveur des entreprises employant des apprentis (montant estimé pour 2015 à 400 M€ dans le PLF pour 2016) ;
- l'exonération du salaire des apprentis pour le calcul de l'impôt sur le revenu (montant estimé pour 2015 à 355 M€).

Au total, le coût pour l'Etat de la politique de soutien au développement de l'apprentissage peut être estimé de la manière suivante :

- 1,273 Md€ en dépenses budgétaires, dont 1,235 Md€ en compensation des exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage et moins de 40 M€ sur les aides à l'embauche d'apprentis,
- 755 M€ en dépenses fiscales (400 M€ au bénéfice des employeurs et 355 M€ au bénéfice des apprentis) ;
- 426 M€ de recettes fiscales (TICPE) transférées aux régions pour contribuer au financement des CFA et compenser le coût des primes à l'apprentissage versées aux employeurs.

2.3.3.2 Les dépenses de formation professionnelle continue

Les dépenses en faveur de la formation professionnelle continue sont en majorité financées par le programme 103 de la mission Travail et emploi, à l'exception notable de la R2F, qui relève du programme 102.

Elles sont en forte baisse sur les dernières années en raison :

- de la mise en œuvre en 2014 du pacte de confiance et de responsabilité établi le 16 juillet 2013 entre l'Etat et les collectivités territoriales :

- des transferts de compétences au 1er janvier 2015 prévus par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Tableau n° 32 : Dépenses de formation professionnelle continue *stricto sensu*

En M€	2014		LFI 2015	
	LFI	exécution	LFI	exécution
Marchés transférés aux régions (restes à payer) :				
- compétences clés	53,06	49,35	0,00	11,95
- actions en faveur des personnes illettrées ou sous main de justice	7,20	12,35	0,00	1,99
Rémunération des stagiaires :				
- R2F	73,00	105,45	80,00	96,56
- publics fragiles	47,50	2,18	17,27	0,68
- actions qualifiantes	138,00	142,88	11, 52	12,67
AFPA :				
- investissement, via les contrats de plan Etat-régions (CPER)	10,43	10,71	0,00	19,34
- programme d'activités de service public	76,59	76,90	85,60	89,21
Contrats de professionnalisation :				
- exonérations de cotisations sociales	16,32	15,18	17,79	16,37
- aide à l'embauche des seniors	5,00	0,00	1,00	1,23
VAE	6,77	3,61	2,91	1,46
Politique contractuelle, GPEC-EDEC	80,00	70,80	54,00	62,56
Autres mesures :				
- Centre Inffo	6,64	6,79	5,64	6,99
- CARIF-OREF (via les CPER)	22,82	13,68	22,82	13,76
- échanges franco-allemands	0,85	0,25	0,85	0,62
- compte personnel de formation	-	0,05	3,00	5,05
- GIP 2E2F[46]	0,36	0,34	0,36	0,43
Total	**544,54**	**510,42**	**302,76**	**340,87**

Source : périmètre Cour des comptes et données DGEFP.

Les principales dépenses sont les suivantes :

La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

Chaque année, le nombre de nouveaux stagiaires bénéficiant de la rémunération de fin de formation (R2F) – comme auparavant de l'AFDEF qu'elle a remplacée - oscille entre 34 000 et 37 000 demandeurs d'emploi. Le coût global pour 2015 est en repli de près de 20 M€ par rapport à 2014, mais demeure très

[46] Il s'agit du GIP Europe Education France Formation (ex Socrates et Leonardo).

élevé (près de 200 M€) et la part à la charge de l'Etat reste stable (près de 100 M€).

Les autres dépenses de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ont fortement décru avec les transferts de compétences aux régions (132 M€) et les transferts en direction des autres ministères. Seuls demeurent à la charge du programme 103 13,5 M€ au titre de certains publics spécifiques, comme les personnes en situation de handicap non suivies par un centre de rééducation professionnelle.

En revanche, le programme 103 ne porte pas de contributions spécifiques de l'Etat au financement des plans conjoncturels en faveur de la formation des demandeurs d'emploi déployés depuis 2013. Le coût est majoritairement pris en charge par les crédits du FPSPP ; une partie l'est également par Pôle emploi sans majoration de la subvention de l'Etat ; une autre partie l'est par le biais d'une subvention versée à Pôle emploi en complément. En 2015, l'Etat n'a pas contribué au financement des deux plans mis en place :

Tableau n° 33 : Plans conjoncturels en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (2013-2015)

	2013	2014	2015	
Objet du plan	30 000 formations prioritaires sur les secteurs qui recrutent	100 000 formations prioritaires sur les secteurs qui recrutent	40 000 formations supplémentaires dans le cadre du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE »	Abondement du compte personnel de formation de 60 000 demandeurs d'emploi à hauteur de 100 heures
Résultats	38 922 inscriptions enregistrées fin 2013 36 745 entrées effectives en formation	112 3016 inscriptions à fin 2014 101 152 entrées effectives en formation		
Moyens mobilisés	- FPSPP : 100 M€ - Etat : 50 M€ - Régions : 50 M€ - AGEFIPH : 15 M€	- FPSPP : 100 M€ + financements engagés par les OPCA - Etat : 50 M€ - Pôle emploi (autofinancement) : 50 M€	- FPSPP : 31,7 M€ mobilisables par Pôle emploi + 41,5 M€ - OPCA : 13,8 M€ - Pôle emploi : 35 M€	- FPSPP : 78 M€ maximum refinancés à Pôle emploi et aux régions

Source : DGEFP

La suppression complète de la dotation générale de décentralisation en 2015

La dotation générale de décentralisation (DGD) au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage devait être supprimée dès 2014 sous le double effet de la mise en œuvre du pacte de confiance et de responsabilité du 26 juillet 2013 conclu entre l'Etat et les collectivités territoriales et de la réforme des indemnités compensatrices forfaitaires (primes à l'apprentissage).

La substitution de recettes fiscales dynamiques à la DGD – formation professionnelle

Le pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les régions du 26 juillet 2013 prévoit qu'*« en matière d'alternance et de formation professionnelle, les régions bénéficieront de recettes dynamiques, à hauteur des deux tiers du total des ressources qui leur seront affectées dans ce domaine »*.

Il s'est effectivement traduit par la substitution de ressources fiscales dynamiques à la DGD formation professionnelle (hors financement des primes d'apprentissage) : l'article 41 de la LFI pour 2014 a ainsi prévu le transfert aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte :

- d'une fraction des frais de gestion perçus par l'Etat pour le recouvrement de divers impôts locaux (taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), pour un montant de 600,71 M€ ;

- d'une fraction supplémentaire du produit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), pour un montant égal à 300,36 M€.

Le même article prévoit également les modalités d'actualisation de ces montants.

Un amendement au PLF 2014 a cependant rétabli une dotation aux régions de 264 M€ pour le financement, partiel, des primes d'apprentissage attachées aux contrats conclus avant le 1er janvier 2014.

En 2015, le PLF prévoyait une dotation de 23,50 M€ pour le même objet, mais le financement des primes d'apprentissage attachées aux contrats conclus avant le 1er janvier 2014 a finalement été assuré par la TICPE comme pour les primes conclues postérieurement (*cf.* LFR de décembre 2015). Le montant global de TICPE affecté au financement des primes à l'apprentissage s'est élevé en 2015 à 280 M€.

Tableau n° 34 : L'extinction de la dotation générale de décentralisation en matière de formation professionnelle

En M€ (crédits consommés)	2012	2013	2014	2015	
	Exéc.	Exéc.	Exéc.	LFI	Exéc.
Primes d'apprentissage	801,43	551,42[47]	263,64	23,50	0,00
Aménagement du territoire	10,66	10,66	Fiscalité transférée	Fiscalité transférée	
Compensation de la revalorisation de la rémunération des stagiaires	9,23	9,23			
Apprentissage à Mayotte	6,23	6,07			
Actions décentralisées en faveur des jeunes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	870,39	870,39			
Frais de gestion de l'ASP liés à la décentralisation des actions qualifiantes et pré-qualifiantes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	5,07	5,07			
Total DGD	**1 703,01**	**1 452,82**	**263,64**	**23,50**	**0,00**
Débudgétisation du programme 103 vers le CAS FNDMA	**-**	**250,00**	**50,00**	**-**	**-**
Fiscalité transférée aux régions dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité	**-**	**-**	**901,07 (dont 300 de TICPE)**	**Cf. article 41 de la LFI pour 2014**	
TICPE transférée au titre du financement des primes à l'apprentissage	**-**	**-**	**148,70**	**255,60**	**280,00**
Coût total de la compensation aux régions des primes à l'apprentissage	801,43	551,42	462,34	279,1	280,00
Impact prévisionnel de la reconfiguration du crédit d'impôt	-	-	120		200

Source : Cour des comptes, d'après DGEFP et direction du Budget

Le financement de l'AFPA

Chaque année, les crédits du programme 103 financent le programme d'activités de service public de l'AFPA. Le montant alloué à l'AFPA et en augmentation en 2015 (95,6 M€ en AE et 89,2 M€ en CP) pour prendre en compte la nouvelle prestation « déclic pour l'action » décidée au printemps 2015 et dont le coût en année pleine est estimé à 10 M€.

Le programme de services d'activités de service public compense notamment les surcoûts liés aux contraintes d'aménagement du territoire dans l'implantation des centres et les charges induites par le transfert d'activité d'orientation de l'AFPA à Pôle emploi, participe au financement de la formation des jeunes en emplois d'avenir et finance, à titre principal la politique de

[47] En 2013, le montant précédemment affecté au financement des primes d'apprentissage (801 M€) a été scindé en deux : 550 M€ ont été conservés au sein de la DGD, sur le programme 103, pour compenser le coût réel des primes à l'apprentissage. Le solde (250 M€) avait été rattaché en dépenses au CAS FNDMA (programme 787).

certification (missions liées à l'élaboration et l'ingénierie des titres professionnels, ainsi qu'à la délivrance de ceux-ci). Le dispositif « Déclic pour l'action » s'y est ajouté en 2015 pour un faible montant.

L'AFPA bénéficie également chaque année d'autres financements de la part de l'Etat :

- Les crédits du programme 103 abondent aussi les subventions d'investissement versées à l'association dans le cadre des contrats de plan Etat-région (19,54 M€ en CP en 2015, soit presque deux fois plus que les tranches annuelles des années précédentes),

  Ces crédits concernent le soutien au parc mobilier et immobilier de l'AFPA. Le financement de l'immobilier de l'AFPA n'a pas été inclus dans les contrats de plan Etat-régions 2015-2020.

- Les crédits du programme 102 financent, jusqu'aux transferts de compétences, les dépenses imputables au marché relatif à la mise en situation d'emploi des publics fragiles ou spécifiques (restes à payer depuis le 1er janvier 2015) et les crédits du programme 103 les restes à payer sur des marchés transférés aux régions (compétences clés par exemple).

  Depuis 2015, des crédits des ministères chargés de l'emploi (programme 102), de la défense et de l'outre-mer notamment financent, pour les publics qui les concernent, des prestations de formation ou de mise en emploi dans le cadre des marchés non transférés aux régions.

- Depuis 2013, l'AFPA bénéficie également de financements au titre des marchés passés par les DIRECCTE pour l'appui aux mutations économiques.

Au titre de la mission Travail et emploi, l'AFPA a reçu les fonds suivants depuis 2010 :

Tableau n° 35 : Crédits consommés sur le budget de la mission Travail et emploi en faveur de l'AFPA depuis 2010

En M€	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 102												
PASP	71,57	71,57	58,15	57,91	-	0,14	- 0,08	0,02	-	-	-	-
Mise en situation d'emploi – publics fragiles ou spécifiques	76,56	52,96	141,21	93,81	25,12	33,76	29,57	18,27	12,12	24,76	- 0,54	15,64
Programme 103												
Investissements (CPER)	11,11	11,15	20,76	5,18	9,93	8,36	10,65	8,71	10,71	10,71	0,19	19,34
PASP	56,55	59,32	91,05	57,32	75,35	86,80	7,07	24,89	76,56	76,90	95,60	89,21
Rémunération des stagiaires	91,07	97,72	50,06	50,05	1,26	1,26	8,62	8,62	2,18	2,18	0,68	0,68
Appui aux mutations économiques	-	-	-	-	-	-	3,68	0,65	5,15	3,50	13,3	3,87
Total	**306,85**	**292,73**	**361,23**	**264,28**	**111,66**	**130,31**	**59,51**	**61,17**	**105,87**	**118,06**	**109,22**	**128,74**

NB : En 2012 et 2013, la ponction de trésorerie opérée sur le FPSPP a financé une partie importante des dépenses de l'AFPA à la charge de l'Etat (débudgétisation temporaire).
Source : DGEFP

En 2015, les dépenses financées par les programmes 102 et 103 en faveur de l'AFPA ont augmenté de 10 M€ en CP pour atteindre 128,74 M€ (y compris les restes à payer sur les marchés transférés aux régions concernant la formation des détenus et celle des Français de l'étranger et au ministère chargé de l'outre-mer pour la formation des publics ultra-marins).

Enfin, comme en 2013 et en 2014, dans le cadre du plan de refondation de l'AFPA, des titres associatifs ont été acquis par le biais du compte d'affectation spéciale de l'Etat « participations financières de l'Etat » pour soutenir la trésorerie défaillante de l'opérateur (110 M€ en 2013, 50 M€ en 2014 et 40 M€ en 2015). Concernant l'exécution 2013, la Cour avait déjà relevé que *« si l'article 48 de la loi de finances pour 2006 n'exclut pas la possibilité de souscrire à des titres émis par une association, le versement de 110 M€ à l'AFPA est discutable au regard de sa situation financière structurellement déficitaire*[48] *»*. En effet, *« la souscription de titres associatifs de l'AFPA peut […] apparaître dans ces*

[48] *Cf.* Note d'analyse de l'exécution budgétaire – exercice 2013 – compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».

conditions comme un substitut au versement d'une subvention d'exploitation par le budget général ».

La Cour constate qu'au printemps 2016, l'AFPA est loin d'avoir résolu ses graves difficultés financières. Celles-ci n'ont, jusqu'à présent, eu que peu d'incidences financières sur les crédits de la mission Travail et emploi.

Le projet de transformation de l'AFPA en EPIC

Les difficultés financières rencontrées par l'AFPA trouvent leur origine dans l'ouverture à la concurrence en 2009 des prestations de formation délivrées au bénéfice des demandeurs d'emploi : l'association, qui était subventionnée par l'ANPE (Pôle emploi) et les régions, a vu ses parts de marché diminuer lorsque les subventions ont fait place à des marchés publics.

Le plan de refondation de l'AFPA mis en œuvre depuis 2013 comporte deux volets principaux : une réduction des charges, d'une part, qui s'est traduite par une réduction des effectifs, et un redressement du produit des ventes de prestations, d'autre part, qui n'a pu être mis en œuvre conformément aux prévisions. Il subsiste même un écart de l'ordre de 42 M€ entre la prévision revue à la baisse pour le budget prévisionnel 2015 et la prévision d'exécution en fin d'exercice. Le résultat opérationnel demeure lourdement négatif ; s'y ajoutent un résultat financier et un résultat exceptionnel également négatifs.

L'AFPA n'ayant pas réussi à redresser la situation, malgré le soutien apporté par les titres participatifs acquis par l'Etat (200 M€ entre 2013 et 2015) et les concours bancaires, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a annoncé au printemps 2015 la transformation de l'association en EPIC.

La loi Rebsamen du 17 août 2015 prévoit un délai de 18 mois pour permettre au Gouvernement de procéder à la création de l'EPIC par voie d'ordonnance. Celle-ci est prévue pour le 1er janvier 2017. Une filiale de l'EPIC devrait regrouper les activités commerciales de l'établissement. Son périmètre est en cours d'arbitrage. Une procédure d'information de la Commission européenne a été engagée.

Dans l'intervalle, un nouvel accord a été trouvé avec les partenaires bancaires pour soutenir la trésorerie exsangue de l'association en 2016.

Le bouleversement du contexte qu'a introduit l'annonce du plan « 500 000 formations supplémentaires » pour les demandeurs d'emploi, sur lequel l'AFPA souhaite se positionner rend la situation plus complexe encore concernant l'évolution des effectifs de la structure et ses perspectives d'avenir particulièrement incertaines.

La Cour exprime de fortes préoccupations sur la situation et l'évolution de l'AFPA et sur les risques que celles-ci sont susceptibles de faire courir aux budgets à venir de la mission Travail et emploi. Elle considère que la redéfinition du modèle économique de l'AFPA est indispensable pour assurer le redressement structurel de sa situation financière, ce que ne sauraient assurer ni le seul changement de statut juridique, ni une succession de plans conjoncturels en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

La DGEFP a indiqué partager l'analyse de la Cour quant à la nécessité d'inscrire l'AFPA dans une trajectoire de redressement structurel.

Le contrat de sécurisation professionnelle

Issu de la fusion du contrat de transition professionnelle (CTP) et de la convention de reclassement personnalisée (CRP) en 2011, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) a vu ses dépenses croître avec la crise. Elles sont cependant en léger repli en 2015 par rapport à 2014 (124,38 M€ en AE et en CP en 2015 contre 132,21 M€ en 2014) et les crédits consommés sont légèrement inférieurs à ceux ouverts en LFI (125,49 M€).

2.3.3.1 L'activité partielle

La réforme[49] du dispositif du chômage partiel à compter du 1er juillet 2013 a contribué à en faciliter l'accès à un nombre plus important d'entreprises et à en renchérir le coût, qui a atteint (tous financeurs) 220 M€ en 2014. Les dépenses exposées en 2015 se sont élevées à 177 M€ (dont une avance de 40 M€ consentie à l'ASP).

Envisagée comme une mesure alternative au licenciement, l'activité partielle a fait l'objet d'une campagne de promotion par les services de l'Etat qui a porté ses fruits selon la DGEFP :

- Le volume d'heures autorisées à être chômées a augmenté en 2015 (+ 17,8 % par rapport à 2014), de même que le nombre d'autorisations (+ 11,8 %). Une demande sur deux est accompagnée d'engagements de la part de l'entreprise, notamment en matière de maintien dans l'emploi et de formation des salariés.
- Le nombre d'établissements bénéficiaires est lui aussi en progression (+ 10,7 %).

[49] *Cf.* loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

- L'industrie manufacturière concentre toujours la part la plus importante des heures autorisées à être chômées, mais la part de la construction et des services est en augmentation, ce qui témoigne de la diversification des bénéficiaires du dispositif.
- La part des entreprises de moins de 50 salariés est également en augmentation.

2.3.4 Le programme 111

La dépense la plus importante du programme 111 (53 % des crédits de paiement) porte sur le financement public du dialogue social et de la démocratie sociale, dont le montant a augmenté en 2015 :

2.3.4.1 Le financement du dialogue social

Au cours des dernières années, le financement public du dialogue social sur les crédits du programme 111 a progressé, notamment avec la mise en place du nouveau fonds de financement des organisations syndicales et patronales créé par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

En 2015, les crédits consommés se sont élevés à 108,18 M€ en AE et 38,15 M€ en CP au titre du financement public du dialogue social.

Le fonds de financement des organisations syndicales et patronales

Le décret du 28 janvier 2015 pris en application de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a précisé le cadre de ce nouveau fonds. Celui-ci finance :

- la participation à la gestion d'organismes paritaires,

- l'association à la conception et la mise en œuvre de politiques publiques à travers la négociation interprofessionnelle et la participation à des instances de concertation ;

- la formation des militants des organisations syndicales.

Le fonds, qui est géré par une association, est pour l'essentiel alimenté par une cotisation des employeurs égale à 0,016 % de la masse salariale et par une subvention de l'Etat. La convention conclue par l'Etat et l'association de gestion du fonds paritaire (AGPN) prévoit le versement d'une subvention égale à 32,6 M€ par an sur la période 2015-2017. Elle a donc conduit à ouvrir 97,8 M€ en AE à ce titre sur le programme 111 en 2015 et 32,6 M€ en CP.

L'association, responsable du contrôle des organisations bénéficiaires des fonds, détermine elle-même la liste des pièces justificatives nécessaires à l'engagement des dépenses.

2.3.4.2 La suppression du fonds national de soutien relatif à la pénibilité

Le fonds national de soutien relatif à la pénibilité (FNSP), qui avait été mis en place à titre expérimental par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites pour une durée de trois ans, n'a été reconduit par aucune disposition législative. Il a cessé son activité en 2015 avec la dernière réunion du comité de gestion et l'approbation du bilan financier.

Le fonds, qui avait vocation à soutenir les actions déployées dans le champ de la prévention de la pénibilité par les branches professionnelle et les entreprises couvertes par un accord collectif, était cofinancé à parts égales par l'Etat et par la CNAMTS, qui gérait le fonds. La subvention de l'Etat s'est élevée à 5 M€ en 2012 et 1,5 M€ en 2013.

Le bilan définitif a fait apparaître une consommation limitée à 3,37 M€ au total pour 150 projets déposés par les entreprises et ayant reçu un avis favorable.

L'Etat et la CNAMTS (branche accidents du travail et maladie professionnelle) ont perçu chacun le reversement 4,82 M€ qui avaient été versés par avance et n'ont pas été consommés.

2.4 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement représentent chaque année une très faible part des crédits de la mission Travail et emploi (quelques millions d'euros). Elles n'ont fait l'objet d'aucune prévision en LFI.

Tableau n° 36 : Evolution des dépenses d'investissement

En Md€	2013	2014	2015	
	exécution	exécution	LFI	exécution
AE	0,005	0,004	0,000	0,003
CP	0,005	0,004	0,000	0,004

Source : DFAS

Ces dépenses sont portées par les programmes 111 et 155 :

- Sur le programme 111, il s'agit du projet de mesure de la représentativité des organisations syndicales et patronales.
- Sur le programme 155, les investissements concernent les systèmes d'information en administration centrale, principalement au titre d'applicatifs rattachés aux politiques de l'emploi et du travail (1 M€ en CP), ainsi que l'achat de véhicules pour l'ensemble des services (2,1 M€ en CP).

2.5 Le financement des opérateurs

La majorité des crédits de la mission Travail et emploi est consommée par l'intermédiaire d'organismes de statut très différents. Les crédits versés aux opérateurs ont représenté 93 % des crédits de paiement du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* votés en LFI.

Les trois principaux opérateurs rattachés à la mission sont Pôle emploi, le Fonds de solidarité et l'Agence de services et de paiement.

Tableau n° 37 : Opérateurs bénéficiaires de crédits de la mission Travail et emploi (LFI 2015)

CP en M€	Programme de rattachement	Subventions de fonctionnement	Transferts	Observations
*ASP**	102	43,36	3 617,50	Tutelle principale : ministère chargé de l'agriculture
	103		173,82	
EPIDe	102	45,00		
Fonds de solidarité	102		1 568,27	
Pôle emploi	102	1 519,00	185,50	
	103		397,20	
Centre Inffo	103	5,64		
ANACT	111	10,81	2,28	
ANSeS	111	8,82		
INVS	111		0,97	Tutelle : ministère chargé de la santé
CEE	155	3,80		
CEREQ	155			Tutelle principale : ministère chargé de l'éducation nationale
INTEFP	155	15,48		

** La tutelle principale de l'agence de services et de paiement (ASP) est exercée par le ministère chargé de l'agriculture ; les fonds versés par le ministère chargé de l'emploi sont cependant bien plus élevés, notamment en raison de la gestion par l'ASP des aides à l'employeur attachées aux contrats aidés et aux emplois d'avenir (3,7 Md€ contre 0,7 Md€).*

Certains autres acteurs interviennent également de manière très active dans le champ du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :

- par la gestion de taxes affectées en faveur de l'emploi des personnes handicapées : AGEFIPH et FIPHFP,

- par le rôle joué au sein du service public de l'emploi : missions locales et maisons de l'emploi,
- par les missions assurées pour le compte de l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle, en matière d'ingénierie des titres et de certification : AFPA.

Les opérateurs sont liés à leurs autorités de tutelle par des contrats d'objectifs et de performance à deux exceptions près :

- le fonds de solidarité, compte tenu des réflexions non abouties sur la réforme de l'allocation de solidarité spécifique,
- le centre d'études de l'emploi (CEE), un projet d'intégration dans une structure plus vaste étant à l'étude depuis deux ans.

2.5.1 Une stabilité des effectifs en 2015

2.5.1.1 Des contraintes moins fortes sur la réduction des effectifs que pour les services de l'Etat

Le plafond d'emplois autorisés aux opérateurs représente presque cinq fois celui des services de l'Etat.

Le plafond d'emplois des opérateurs est en légère diminution en 2015 (-13 ETPT), mais les effectifs sont en augmentation (+ 118 ETP), en très léger dépassement du plafond, alors que les effectifs des services de l'Etat dans le champ du travail et de l'emploi continuent à baisser.

Tableau n° 38 : Evolution du plafond d'emplois des opérateurs rattachés à la mission Travail et emploi

en ETPT	2014	2015*	Evolution 2015/2014
plafond d'emplois opérateurs (LFI)	47 780	47 767	-13
exécution du plafond d'emplois opérateurs	47 651	47 769	118
écart	*-129*	*2*	

** données provisoires*
Source : DFAS

Certains opérateurs ont vu leur effectif autorisé augmenter pour faire face à de nouvelles compétences (ANSeS) ou à une extension de leurs capacités d'accueil (EPIDe par exemple).

2.5.1.2 Des ressources en augmentation en 2015

Le financement des opérateurs rattachés à la mission Travail et emploi a progressé en 2015 grâce aux crédits budgétaires, qui ont plus que compensé la diminution du produit des taxes qui leur a été affecté :

Tableau n° 39 : Financement des opérateurs rattachés à la mission Travail et emploi

En M€	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015
Crédits budgétaires	**2 909,33**	**3 348,98**	**3 409,20**
Taxes affectées	**1 435,94**	**1 323,40**	**n.c.**
Total	**4 345,27**	**4 672,38**	**n.c.**
Fonds de solidarité			
Subventions	1 279,53	1 694,87	1 767,15
Taxes affectées	1 435,94	1 323,40	n.c.
Pôle emploi			
Subventions	1 489,00	1 519,00	1 507,00
EPIDe			
Subventions	46,00	45,00	45,00
ASP (tutelle secondaire)			
Subventions	48,70	43,38	43,36
Centre Inffo			
Subventions	6,79	5,68	6,99
Opérateurs du prog. 111*			
Subventions	20,03	19,63	19,78
Opérateurs du prog. 155**			
Subventions	19,28	21,48	19,92

** ANACT et ANSES*
*** INTEFP, CEE et CEREQ (tutelle secondaire seulement)*
NB : il s'agit des subventions de fonctionnement allouées aux opérateurs, à l'exclusion du financement des transferts à destination des entreprises et des ménages.
Source : DGEFP

Les subventions pour charges de service public versées aux deux opérateurs rattachés au programme 111 baissent de 2 % par an sur la période 2015-2017.

2.5.2 Pôle emploi

2.5.2.1 La consolidation des moyens affectés à Pôle emploi

Une légère diminution des effectifs

Après un relèvement des plafonds d'emploi autorisés en 2012 et 2013 pour faire face à l'augmentation du chômage et déployer la nouvelle offre de services, les effectifs de Pôle emploi ont été stabilisés et ont même légèrement décru en 2015 principalement en raison d'une diminution des effectifs sous plafond :

Tableau n° 40 : Evolution des effectifs de Pôle emploi

En ETPT	**Réalisé 2014**	**Prévision d'atterrissage 2015**
Effectifs sous plafond	46 634	46 630
Effectifs hors plafond	3 486	3 244
Total	**50 120**	**49 874**

La convention tripartite signée par l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi pour la période 2015-2018 prévoit la poursuite du redéploiement interne des effectifs en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : un redéploiement supplémentaire de + 2000 ETP est attendu en lien avec la réorganisation de l'accueil des demandeurs d'emploi, la dématérialisation de l'inscription, les gains sur le processus d'indemnisation et la rationalisation des fonctions support et d'encadrement.

Une augmentation des dépenses d'intervention avec la mise en œuvre des plans en faveur de la formation des demandeurs d'emploi

En 2015, les dépenses d'intervention de Pôle emploi ont continué à augmenter, notamment sou l'effet des plans gouvernementaux en faveur de la formation des demandeurs d'emploi :

- En 2014, la mise en œuvre du plan « 100 000 formations prioritaires », dont le coût avait été estimé à 100 M€ avait été cofinancé par une augmentation

des subventions de l'Etat (dégel des 30 M€ de crédits mis en réserve sur la contribution pour charges de service public et une subvention de 20 M€) et par un autofinancement de Pôle emploi (50 M€).

- En 2015, un abondement exceptionnel à hauteur de 100 heures pour l'utilisation du nouveau compte personnel de formation par 60 000 demandeurs d'emploi a conduit à un abondement du budget de Pôle emploi de 78 M€.

  Un plan complémentaire de 40 000 formations prioritaires ciblé sur les métiers en tension dans les TPE et PME a été annoncé dans le cadre du plan « Tout pour l'emploi dans les PME » en juin 2015. Il a été financé par une contribution du FPSPP (31,7 M€), des OPCA et de Pôle emploi (35 M€) et s'est traduit par une augmentation des dépenses d'intervention de l'opérateur de 66,7 M€.

Un traitement spécifique aménagé pour la mise en réserve de crédits sur la contribution pour charges de service public

Pôle emploi fait chaque année l'objet d'un traitement particulier au regard de la règle de mise en réserve des crédits. L'année 2014 avait été marquée par la mise en réserve initiale de 30 M€, crédits non inclus dans la contribution pour charges de service public notifiée à l'opérateur. Toutefois, la totalité des crédits mis en réserve avait été dégelée pour contribuer au financement du plan « 100 000 formations prioritaires » pour les demandeurs d'emploi.

Pour assurer la stabilité des crédits notifiés à Pôle emploi, la subvention notifiée s'est élevée à 1,507 Md€ (soit une mise en réserve limitée à 12 M€ au lieu de 45 M€, qui n'a pas été levée en fin d'exercice).

Une dette au titre de l'Allocation temporaire d'attente versée aux demandeurs d'emploi non apurée en 2015

Les crédits de la mission Travail et emploi financent les allocations du régime de solidarité versées par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi, soit directement (AER, ATS, PTS), soit via le Fonds de solidarité (ASS). Mais le ministère chargé de l'emploi n'était, jusqu'en 2015, pas le seul à financer des prestations versées par Pôle emploi. En effet, l'opérateur versait, pour le compte du ministère chargé de l'intérieur, l'allocation temporaire d'attente (ATA) aux demandeurs d'asile. Depuis le 1er novembre 2015, cette allocation est versée par l'OFII.

Cependant l'exercice 2015 n'a pas été l'occasion d'apurer les dettes de l'Etat à l'égard de Pôle emploi au titre de l'ATA 1, qui s'élevaient, fin 2015, à 182 M€ : sur 186,72 M€ de dépenses, 163,26 M€ seulement ont été compensées à l'opérateur en 2014 et aucun règlement n'est venu compenser les dépenses réalisées à hauteur de 158,62 M€ en 2015.

Cette situation est prise en compte par la DGEFP dans le suivi du fonds de roulement de l'opérateur en fin d'exercice.

2.5.3 L'agence de services et de paiement (ASP) : un opérateur de plus en plus sollicité

L'ASP est rattachée, à titre principal, au programme 154 *Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires* ».

Les coûts supplémentaires engendrés par deux nouveaux dispositifs dont la gestion a été confiée à l'ASP (l'aide TPE – jeunes apprentis et l'aide TPE – 1ère embauche) ont nécessité la levée de la réserve de précaution. En revanche, les effectifs ont évolué à la baisse, notamment les effectifs sous plafond :

Tableau n° 41 : Evolution des effectifs de l'ASP

En ETPT	**Réalisé 2014**	**Prévision d'atterrissage 2015**
Effectifs sous plafond	1 825	1 757
Effectifs hors plafond	333	344
Total	**2 158**	**2 101**

Source : DFAS

2.5.4 Le Fonds de solidarité

Dans une insertion publiée dans son rapport annuel de février 2016, la Cour des comptes a recommandé la suppression de l'opérateur, estimant que le recouvrement de la contribution de solidarité exceptionnelle pouvait être attribué à un autre réseau de collecte et que l'évolution des recettes et dépenses[50] inscrites au budget avaient fait perdre au Fonds la cohérence de sa vocation première.

[50] Les prestations de solidarité créées au cours des dernières années ne sont pas financées par le Fonds de solidarité, mais directement sur les crédits du programme 102.

Tableau n° 42 : Evolution des modalités de financement du Fonds de solidarité depuis 2012

En M€	PAP				
	2012	2013	2014	2015	2016
Produit des droits-tabac	125,48	149,60	-	-	-
Produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement	-	-	141,20	-	-
Contribution exceptionnelle de solidarité de 1 %	1 349,60	1 385,00	1 400,00	1 123,40*	1 147,70*
Subvention d'équilibre de l'Etat	905,99	834,20	1 116,70	1 694,87	1 601,30
Total	**2 381,07**	**2 368,80**	**2 657,90**	**2 818,27**	**2 749,00**

** montant net de la fraction de 15,20 % versée au FNSA - Source : DGEFP*

Tableau n° 43 : Evolution des dispositifs financés par le Fonds de solidarité depuis 2012

En M€	**2012**		**2013**		**2014**		**2015**	**2016**
	LFI	**Exécution**	**LFI**	**Exécution**	**LFI**	**Exécution**	**LFI**	**PAP**
ASS	2 150,67	2 141,74	2 109,8	2 361,65	2 442,20	2 571,81	2 739,8	2 642,13
ACCRE ASS	32,89	39,24	41,99	39,99	42,2	42,93	43,2	46,79
Prime forfaitaire	43,26	66,21	70,99	66,48	76,52	82,35	86,2	22
AER (stock réglementation 2002)	121,96	201,95	129	121	79,28	75,16	45	17
AFF (stock réglementation 2006)	17,4	9,77	9,99	10,72	10	11	11,8	14,98
AFD	11,63	5,67	6	5,1	6,6	4,3	6	5,1
APS	3,24	0,9	1	1,1	1,1	1,1	1,1	0,98
TOTAL*	**2 381,10**	**2 465,8**	**2 638,8**	**2 606,04**	**2 675,92**	**2 788,65**	**2 818,3**	**2 748,98**

A défaut de suppression du Fonds lui-même[51] ou de réforme de la principale allocation qu'il finance (l'allocation de solidarité spécifique), une stabilisation de ses modalités de financement est souhaitable pour éviter un effet de périmètre chaque année sur les crédits de la mission Travail et emploi et conserver la spécialité de la contribution exceptionnelle de solidarité.

[51] L'établissement public emploie 15 personnes qui pourraient être aisément redéployés au sein de l'administration centrale.

Compte tenu d'une exécution supérieure aux prévisions initiales, la réserve de précaution (135,59 M€) a été levée en fin d'exercice.

2.5.5 L'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe)

L'EPIDe a engagé en 2014 un effort de maîtrise des charges de fonctionnement de ses centres, que le contrat d'objectifs et de performances signé pour la période 2015-2017 conforte, notamment par la poursuite de la réduction du taux d'encadrement des jeunes. Pour autant, l'extension du nombre de places annoncé en 2015 (+ 570 places pour accueillir 1 000 jeunes supplémentaires) a conduit à relever le plafond d'emplois autorisés de 924 à 1 076 ETP :

Tableau n° 44 : Evolution des effectifs de l'EPIDe

ETP	2014	2015
Effectifs sous plafond prévus	938	1 076
Effectifs sous plafond réalisés	926	1 038*

** données provisoires*
Source : DFAS

L'extension annoncée des capacités d'accueil en 2015 (+ 570 M€) a nécessité :

- le dégel de la réserve de précaution (2,5 M€), dont 1,83 M€ pour le ministère chargé de l'emploi et le solde pour le ministère chargé de la ville ;
- une majoration de la subvention versée par le ministère chargé de la ville à hauteur de 1,54 M€.

  Le coût de l'extension de capacité a été évalué à 8,6 M€ (dont 2,2 M€ de dépenses de personnel).

2.5.6 Le Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE) : un opérateur qui va disparaître en tant que structure autonome

Depuis plusieurs années, la fragilité du CEE a conduit à recommander la disparition de cet établissement public en tant que tel et l'accueil de ses personnels et travaux dans une structure plus large, susceptible également de lui insuffler une nouvelle dynamique.

C'est finalement un rapprochement avec le Conseil national des arts et métiers (CNAM) qui devrait déboucher courant 2016 avec la constitution d'un pôle travail et emploi autour d'une unité mixte de recherche. La dissolution du

CEE et la reprise de ses activités par le CNAM devrait se traduire par un transfert de la subvention pour charges de service public versée par le ministère chargé de l'emploi au ministère chargé de la recherche.

Les effectifs du CEE étaient très inférieurs au plafond d'emploi en 2014 : 42 ETP pour un plafond fixé à 66 ETP (auxquels se sont ajoutés 5 ETP pour 20 prévus). Le plafond d'emplois a été reconduit à l'identique en 2015, dans l'attente de la disparition de l'organisme.

En 2015, la contribution pour charges de service public a diminué pour atteindre 3,8 M€ (avant mise en réserve) ; le CEE a présenté un budget initial déficitaire (-0,7 M€) et opéré un prélèvement sur fonds de roulement d'un montant de 0,65 M€.

2.5.7 Centre Inffo

L'association créée en 1976 pour développer l'information sur la formation permanente a signé début 2016 avec la DGEFP un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2019.

L'objectif de réduction des effectifs porté par le budget triennal 2015-2017 a été respecté :

Tableau n° 45 : Evolution des moyens de Centre Inffo

	2014	2015
Effectifs sous plafond (en ETPT)*	87	86
Dépenses de fonctionnement (en M€)	4,06	2,80

** Centre Inffo n'emploie pas de personnels hors plafond d'emplois.*
Source : DFAS

2.5.8 L'Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT)

Le plafond d'emplois a été fixé à 77 ETP en 2015, en augmentation d'une unité par rapport à 2014[52], les effectifs hors plafond étant stables à 9 ETP.

En revanche, les dépenses de fonctionnement sont en baisse, à périmètre constant. A périmètre courant, elles ont augmenté pour prendre en compte les

[52] + 2 afin de prendre en compte deux emplois non comptabilisés précédemment et – 1 au titre d'une diminution nette du plafond d'emplois.

ressources issues des partenariats, comme le prévoit le contrat d'objectifs et e performance 2014-2017.

La subvention versée au titre du Fonds d'amélioration des conditions de travail, qui géré par l'ANACT, est en augmentation, passant de 1,8 M€ pour 2014 à 2 M€ en 2015.

L'ANACT a été totalement exonéré de réserve en 2015 au regard notamment de la baisse de la contribution pour charges de service public (- 13,5 % entre 2010 et 2015). La subvention versée en 2015 représente une diminution de 2 % par rapport à la LFI pour 2014.

2.5.9 L'ANSeS

Le plafond d'emplois de l'ANSeS est en augmentation de 26 ETP en 2015 (passant de 1 255 ETP à 1 281ETP auxquels s'ajoute 70 ETP hors plafond), compte tenu du transfert de compétences en matière de délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes, auparavant délivrées par les ministère chargé de l'agriculture. Le budget initial pour 2015 ne prévoyait pas d'augmentation des dépenses de fonctionnement.

Les marges de manœuvre sur le programme 111 ont permis de lever la réserve en fin d'exercice pour conforter la mise en œuvre du 3e plan de santé au travail.

2.5.10 L'INTEFP

Le plafond d'emplois de l'INTEFP est stable en 2015 à 93 ETP (cible atteinte mais respectée en 2014).

L'accroissement du nombre d'élèves et de stagiaires en formation auquel a conduit la mise en œuvre du plan de transformation d'emploi au sein de l'inspection du travail a nécessité une augmentation significative du budget de fonctionnement, passé de 8,84 M€ en 2014 à 9,73 M€ en 2015. La réalisation d'un investissement immobilier important (2,3 M€) a nécessité un prélèvement sur le fonds de roulement pour maintenir l'équilibre financier.

2.5.11 Le CEREQ

Le plafond d'emplois du CEREQ a été fixé à 115 ETP en 2015 (pour une exécution à 104 en 2014). La subvention versée est stable en 2015 par rapport à 2014 à 1,07 M€.

2.6 Les dépenses fiscales

2.6.1 Les dépenses prévisionnelles

25 dépenses fiscales étaient rattachées à la mission Travail et emploi en 2015, comme en 2014. Leur coût global estimé à continuer à baisser (- 1,9 Md€ entre 2013 et 2015) :

Tableau n° 46 : Principales dépenses fiscales rattachées à la mission Travail et emploi en 2015

En M€	2013		2014		2015	
	nombre	coût estimé	nombre	coût estimé	nombre	coût estimé
Programme 102	4	2 526	4	2 314	4	2 184
Programme 103	15	6 772	14	5 346	14	5 265
Programme 111	7	1 433	7	1 398	7	1 420
Programme 155	0	-	0	-	0	-
Mission Travail et emploi	26	10 731	25	9 136	25	8 869

Sources : annexes au PLF pour 2015 (estimations relatives à l'exercice 2013) et 2016

La moitié des 25 dépenses fiscales rattachées à la mission ont un coût supérieur ou égal à 100 M€ :

Tableau n° 47 : Coût des principales dépenses fiscales rattachées à la mission Travail et emploi en 2015

En M€	Estimation 2014	Estimation 2015	Estimation 2016	Nombre de bénéficiaires en 2014
Prime pour l'emploi	2 234	2 104	55 (suppression)	Près de 5,5 millions de ménages
Réduction d'impôt pour emploi à domicile	1 550	1 510	1 510	2,3 millions de ménages
Crédit d'impôt pour emploi à domicile	1 990	1 990	1 990	1,5 million de ménages
Exonération du salaire des apprentis	350	355	375	n.d.
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	472	400	410	227 000 bénéficiaires
Exonération sous plafond des indemnités de rupture conventionnelle	260	280	285	Près de 315 000 bénéficiaires
Exonération des services rendus par les associations agréées	415	415	415	5 260 bénéficiaires
Taux réduit de TVA pour les services à la personne	163	166	167	n.d.
Taux réduit de TVA pour les cantines	768	773	789	n.d.
Exonération contribution employeurs aux titres-restaurant	345	360	375	3,5 millions de ménages
Crédit d'impôt pour les cotisations aux organisations syndicales	151	153	155	1,6 million de ménages
Exonération partielle de la prise en charge par les employeurs de frais de trajet domicile-travail	100	100	100	n.d.

** L'échelle mesurant l'efficience des dispositifs s'étend de 0 à 4.*
Source : les données sont issues des annexes au PLF pour 2016 (2015 pour la prime pour l'emploi)

En 2015, la dépense prévisionnelle au titre du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage, qui bénéficie aux employeurs d'apprentis, continue à baisser sous l'effet de la réforme intervenue au 1er janvier 2014 : désormais le bénéfice du crédit d'impôt de 1 600 € par apprenti est limité à la première année du cycle de

formation et aux seuls apprentis préparant un diplôme d'un niveau inférieur ou égal à bac + 2.

Le coût de la prime pour l'emploi a par ailleurs continué à baisser en 2015, en raison de la diminution du nombre de ménages bénéficiaires. Le dispositif est supprimé avec la création au 1er janvier 2016 de la prime d'activité.

2.6.2 Les conférences fiscales

La Direction de la Législation fiscale n'a pas convié les responsables de programme à faire le point sur les dépenses fiscales rattachées aux quatre programmes de la mission au printemps 2014, contrairement à ce qui a été fait en 2013 et en 2015.

Les conférences fiscales réunissent au printemps la DLF / DGFiP, le responsable financier ministériel, le responsable de programme et la direction du budget. Les responsables de programme sont critiques sur l'organisation et le fonctionnement des conférences fiscales, notamment en raison du manque de partage de l'information détenue par la DLF concernant le nombre de bénéficiaires et l'assiette des exonérations et des taxes.

Au printemps 2015 :

- La DGT a fait savoir qu'elle ne considérait pas opportun de proposer une réduction ou une suppression des sept dépenses fiscales rattachées au programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* et qui représentent un montant de 1,4 Md€[53].
- La DGEFP a effectué une revue de l'ensemble des dépenses fiscales attachées aux programmes 102 et 103. Elle a signalé à la DLF qu'elle ne partageait pas l'appréciation portée en 2011 par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales sur l'exonération du salaire des apprentis, estimant que celle-ci devait être préservée, alors que le comité avait jugé cette dépense inefficiente.

  De manière générale, la DGEFP estime délicat de supprimer des dépenses fiscales dont la disparition pourrait accroître le travail illégal ou fragiliser le marché du travail.

  Le ministère a proposé la suppression de trois dépenses fiscales, mais ces propositions n'ont pas été mises en œuvre :

  - l'exonération de la prime forfaitaire pour reprise d'activité (1 M€), dont le score attribué par le comité d'évaluation était égal à 1,

[53] Dont la moitié est due à l'application de taux réduits de TVA aux cantines scolaires et universitaires.

- la réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise (moins de 1 M€),
- la déduction forfaitaire pour frais professionnels des demandeurs d'emploi de longue durée, dont le score attribué par le comité d'évaluation est égal à 0.

La rationalisation des dépenses fiscales attachées à la mission Travail et emploi n'est pas encore allée à son terme. Cette voie doit continuer à être explorée à l'avenir.

2.7 Les exonérations de charges sociales : la première revue des dépenses

Une première revue des dépenses a eu lieu en 2015, en avance sur le calendrier prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Pilotée par la direction du budget, la revue des dépenses fait l'objet d'une consultation interministérielle pour arrêter les thèmes d'examen. Elle couvre un champ plus large que la simple préparation du budget de l'année à venir.

Parmi les dépenses ayant fait l'objet d'une évaluation figuraient les « exonérations et exemptions spécifiques ». Le rapport d'évaluation, remis par l'IGF et l'IGAS en juin 2015, portait sur 92 dispositifs concernant des contributions sociales assises sur les revenus du travail, dont une partie seulement donnait lieu à compensation à la Sécurité sociale sur crédits budgétaires.

Cette revue des dépenses a permis d'évaluer pour la première fois le coût de certaines niches sociales ou de réévaluer de manière considérable le coût de certaines autres. Sur les 92 niches examinées, le coût de 31 d'entre elles n'a pu être chiffré. Le coût total des 61 autres s'élève à 15,1 Md€[54].

Plusieurs conclusions ressortent de la revue des dépenses :

- Malgré le renforcement des allègements généraux avec la mise en place du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du pacte de responsabilité, un « avantage différentiel » important, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros[55], demeure au bénéfice des niches sociales spécifiques. Cela s'explique par le fait que la réduction générale de cotisation sociales est dégressive dès 1 SMIC, alors que les avantages spécifiques croissent avec le niveau de salaire au-delà de 1 SMIC avant de diminuer et de s'annuler, en général au-delà du point d'annulation de la réduction générale (1,6 SMIC).

[54] Il s'agit d'un coût brut : en cas de suppression de ces dispositifs, une partie du coût serait reporté sur la réduction générale de cotisations sur les bas salaires.

[55] L'avantage différentiel n'a pas pu être calculé de manière exhaustive, ni pour l'ensemble des dispositifs.

- La mission a conçu une nouvelle méthode d'analyse transversale pour apprécier la pertinence des dispositifs, qu'elle souhaite voir utilisée pour programmer de nouveaux travaux d'évaluation des niches sociales.
- Une nouvelle fois, cette analyse révèle la nécessité de simplifier de nombreux dispositifs et la non-pertinence d'un nombre élevé de dispositifs existants.
- La mission formule diverses recommandations en termes d'encadrement et de pilotage des niches sociales destinées à en améliorer l'efficacité et à en limiter le coût. Comme la Cour, la mission insiste sur la nécessité d'évaluer de manière plus systématique tout dispositif de niche sociale.

Le PLFSS et le PLF pour 2016 tiraient les conclusions de ce rapport en proposant de supprimer certaines niches dont le coût est compensé à la Sécurité sociale par des crédits du programme 103 (bassins d'emploi à redynamiser, zones de revitalisation rurale, zones de restructuration de la défense). Ces propositions n'ont pas été adoptées par le Parlement.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

La régularité de l'exécution budgétaire n'appelle pas d'autres remarques que celles déjà formulées au titre de l'appréciation de la norme de dépenses et du rattachement tardif de certaines dépenses par voie de fonds de concours, conduisant à des reports quasi-systématiques.

3.2 La soutenabilité budgétaire

3.2.1 Les restes à payer

Les restes à payer, habituellement élevés en raison de la gestion différenciée en AE et en CP de plusieurs dispositifs à forts enjeux budgétaires, ont progressé de 15 % en 2015, notamment avec l'augmentation du nombre de contrats et emplois aidés en cours :

Tableau n° 48 : Restes à payer sur la mission Travail et emploi en fin d'exercice (en M€)

2014	2015
4 352,55	5 007,31

Les restes à payer atteignaient fin 2015 4,345 Md€ sur le programme 102 et 556 M€ sur le programme 103. Le programme 102 porte l'essentiel de l'augmentation des restes à payer (+ 599 M€).

Cette augmentation n'est pas un sujet de préoccupation pour le CBCM dans la mesure où elle est inhérente à la gestion différenciée en AE et en CP sur les contrats et emplois aidés et résulte mécaniquement de l'augmentation du stock de contrats en cours décidée en cours d'année.

Sur le programme 111, les restes à payer ont fortement progressé en 2015 pour atteindre 75,6 M€ (contre 5,4 M€ fin 2014) en raison de l'engagement pluriannuel de financement pris dans le cadre de la convention triennale relative au fonds de financement du paritarisme (68 M€ de restes à payer).

Au 31 décembre 2015, les restes à payer sur le programme 155 s'élèvent à 30,53 M€. Il s'agit principalement de sommes à régler sur les projets

informatiques (10,2 M€[56]), que le CBCM suit particulièrement, les frais de fonctionnement des DIRECCTE (8,4 M€) et l'assistance technique du FSE (5,1 M€) ; les restes à payer entrant dans le périmètre de la mutualisation de la gestion ont été transférés au programme 124. Une part importante des restes à payer au titre de l'assistance technique du FSE sera annulée en 2016 avec le transfert du solde en compte de tiers.

3.2.2 Les autorisations d'engagement affectées et non engagées

Le montant des autorisations d'engagement affectées et non engagées demeure à un niveau faible : 1,09 M€ en 2015 (0,04 M€ en 2014).

3.2.3 Le budget triennal

Le budget triennal 2015-2017 prévoyait une décroissance progressive du budget de la mission Travail et emploi, passant de 11,53 M€ en AE et 11,26 M€ en CP en 2015 à 9,78 M€ en AE et 9,51 M€ en CP en 2017.

Au regard du dépassement constaté sur l'exercice 2015 (12,79 M€ en AE et 12,11 M€ en CP) et des prévisions d'évolution de la conjoncture économique, la trajectoire prévue par le budget triennal ne sera sans doute pas respectée, d'autant que le stock croissant d'emplois d'avenir augmente la rigidité des dépenses discrétionnaires.

Au regard des montants budgétaires atteints, il importe d'éviter tout emballement de la dépense budgétaire sur les contrats aidés en veillant à lisser le rythme de prescription sur l'année et à anticiper une décroissance progressive du stock de contrats aidés, notamment de ceux dont la durée est la plus longue.

3.3 La démarche de performance

3.3.1 La poursuite du développement des outils de pilotage et de suivi

L'évaluation de la performance des outils de la politique de l'emploi s'effectue sur le moyen terme pour pouvoir mesurer l'insertion des bénéficiaires sur le marché du travail.

[56] concernant le chantier pluriannuel d'évolution du système d'information des missions locales par exemple (passage de Parcours 3 à i-milo en 2015).

La DGEFP utilise de ce fait davantage des outils de pilotage et de tableaux de bord permettant de suivre à rythme mensuel, voire hebdomadaire, les principaux dispositifs : contrats aidés, emplois d'avenir, contrats de génération, garantie jeunes, IAE et, depuis 2015, aides au poste dans les entreprises adaptées. L'activité partielle et les nouveaux dispositifs créés en 2015, tels que le compte personnel de formation, l'aide TPE-jeunes apprentis ou l'aide TPE-première embauche ont également donné lieu à l'élaboration d'outils de suivi.

Les dialogues de gestion avec les services déconcentrés et le suivi des conventions d'objectifs et de moyens avec les opérateurs sont également utilisés pour le pilotage de la politique en faveur de l'emploi. Les conventions avec Pôle emploi et les missions locales comportent ainsi des indicateurs de performance, dont certains sont repris dans les rapports annuels de performance de la mission. La signature de la nouvelle convention tripartite avec l'Unédic et Pôle emploi pour la période 2015-2018 a donné lieu à un ajustement des indicateurs associés dans le rapport annuel de performance de la mission Travail et emploi.

Il est également prévu que les indicateurs de performance prévus par les conventions signées avec Pôle emploi et les missions locales soient intégrés à des tableaux de bord au niveau national et au niveau régional (ainsi qu'au niveau local pour les missions locales).

3.3.2 La rénovation des indicateurs de performance

La circulaire de la direction du budget du 1er avril 2014 relative à la préparation des volets « performance » des PAP du PLF 2015 et à l'élaboration des documents de politique transversale préconisait de clarifier et de simplifier les dispositifs de performance, avec l'objectif de réduire de 10 à 50 % le nombre des indicateurs par programme. L'évolution des contrats d'objectifs et de moyens avec plusieurs opérateurs a également conduit à modifier certains indicateurs.

De multiples évolutions sont ainsi à noter dans les projets annuels de performance 2015, dont les plus significatifs sont les suivants :

Quatre indicateurs associés au programme 102 ont été supprimés pour éviter les redondances, en raison d'une fréquence de production insuffisante ou pour limiter le nombre d'indicateurs. Le nombre d'indicateurs relatifs aux jeunes bénéficiaires des dispositifs d'insertion sur le marché du travail est en diminution, certains étant renvoyés au document de politique transversale « Ville » (cf. indicateur « part des jeunes non qualifiés et des jeunes résidant en ZUS dans le total des jeunes bénéficiaires d'un dispositif spécifique).

Concernant le programme 103, un nouvel indicateur relatif à la satisfaction des entreprises bénéficiaires d'un accord EDEC (engagement pour le développement de l'emploi et des compétences) a été ajouté en remplacement de

deux indicateurs jugés peu utiles au pilotage. La décentralisation aux régions de nouvelles compétences a conduit à supprimer les indicateurs relatifs au taux d'accès à l'emploi ou à une formation qualifiante à l'issue d'une formation aux compétences clés et à l'accès à la VAE. Enfin, un sous-indicateur a été ajouté pour mesurer l'évolution de la part des apprentis préparant un diplôme de niveau IV et V.

Quatre indicateurs associés au programme 111 ont également été supprimés et un nouvel indicateur introduit en cohérence avec l'orientation donnée en matière de lutte contre le risque d'exposition à l'amiante.

La mutualisation des fonctions support des ministères sociaux opérée en 2014 a également conduit à revoir les indicateurs associés dans une perspective pour partie transversale et interministérielle (*cf.* ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines, de la gestion immobilière ou d'efficience bureautique par exemple).

3.3.3 Pôle emploi

Dans son rapport annuel 2015, le service de contrôle général économique et financier dresse un bilan sévère de la performance de Pôle emploi, comme la Cour l'avait fait dans son rapport publié en juillet 2015, ainsi que l'IGAS et l'IGF dans le bilan de la convention tripartite rendu à l'automne 2014.

Ces constats portent sur la mise en œuvre de la convention tripartite 2012-2014 signée entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi et dont une partie des indicateurs figuraient dans le PAP :

Si l'afflux de demandeurs d'emploi n'a pas empêché une amélioration des performances en matière d'accueil et d'indemnisation, l'appréciation est moins positive pour les autres objectifs fixés par la convention tripartite 2012-2014 à l'opérateur. Le CGEFI considère ainsi que *« sur les 13 autres objectifs assortis d'indicateurs de la précédente convention, la mission considère que la mesure de la performance est imparfaite, du fait notamment de la modification des règles de mesure, et que les résultats sont contrastés. Même si les tendances affichées sont parfois positives, aucune des cibles – même révisées pour tenir compte de la dégradation de la conjoncture – assignées en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi et de retour à l'emploi n'est atteinte, avec des résultats particulièrement préoccupants concernant les demandeurs d'emploi de longue durée. S'agissant de la relation aux entreprises, si trois des cibles sont atteintes, les changements de périmètre jouent un rôle non négligeable dans l'évolution des indicateurs concernés. Enfin, les cibles concernant l'activité d'indemnisation ne sont pas atteintes.*

Mais il faut mettre en regard de ces résultats, non seulement la progression de l'activité, mais aussi les moyens supplémentaires alloués par l'Etat,

notamment le renfort de 4 000 agents, qui sont exceptionnels au regard des efforts demandés aux autres opérateurs de l'Etat. »

La nouvelle convention tripartite 2015-2018, à laquelle sont associés 14 indicateurs (18 dans la précédente), met l'accent sur l'approfondissement de la personnalisation des services et de l'accompagnement renforcé, ainsi que sur les services numériques et les services aux entreprises.

Alors que le PAP 2015 comporte en premier indicateur du programme 102 le taux de retour à l'emploi, la convention tripartite a fixé comme premier indicateur le nombre de retours à l'emploi, modification prise en compte dans le PAP 2016.

Pour 2015, le taux de retour à l'emploi serait en voie d'amélioration (4 % au lieu de 3,6 % en 2014, y compris sur le retour à l'emploi durable : 2,6 % au lieu de 2,4 %), mais les résultats demeurent nettement en-deçà de la cible : 4,7 %, dont 2,8 % au bénéfice d'un emploi durable. Ces données sont encore provisoires.

Les résultats des autres indicateurs sont pour la grande majorité encore indisponibles.

3.3.4 La garantie jeunes

Encore en phase d'expérimentation, la garantie jeunes ne fait pas partie des dispositifs dont la performance est mesurée par les indicateurs associés au programme 102 de la mission Travail et emploi.

La DGEFP suit cependant les sorties « positives » à l'issue du parcours en garantie jeunes : sur 6 059 jeunes sortis du parcours en 2015, plus de la moitié (3 171) auraient bénéficié d'une sortie dite « positive », dont 56 % pour une sortie en emploi et 27 % pour une entrée en formation.

Une évaluation de l'expérimentation est actuellement menée.

Outre les bénéfices pour les jeunes eux-mêmes, la DGEFP souligne l'intérêt du dispositif pour les DIRECCTE et leurs unités territoriales, dans la mesure où il conforte leur rôle d'animation territorial et de pilotage dans une perspective globale et décloisonnée.

3.3.5 Les contrats et emplois aidés

Si le PAP mentionne tous les paramètres servant de base au calcul du coût d'une enveloppe de contrats aidés pour un nombre donné de nouveaux contrats et si les indicateurs de performance incluent des taux d'insertion dans l'emploi six mois après la sortie d'un contrat aidé, l'effet sur le chômage et l'emploi des mesures proposées n'y est jamais présenté.

Pourtant la programmation des contrats aidés, en LFI et en cours d'année est principalement pilotée par l'effet anticipé sur le chômage et l'emploi.

La DARES mesure des effets sur l'emploi[57] à court terme à partir du lien entre l'emploi et le coût du travail.

Les hypothèses en ce domaine varient fortement selon le secteur. Dans le secteur non-marchand, la DARES fait l'hypothèse que la contrainte pesant sur la masse salariale élimine tout effet d'aubaine : un contrat aidé pris en charge à 70 % induit 0,7 création nette d'emploi à court terme. La proportion est en revanche beaucoup plus faible dans le secteur marchand où l'effet d'aubaine est plus important. Toutefois, à moyen terme, le secteur marchand offre de meilleures perspectives d'insertion professionnelle aux bénéficiaires de contrats aidés.

Avec les enveloppes autorisées en LFI, le nombre de bénéficiaires aurait diminué de 41 000 en 2015 (avec une répercussion de même ampleur sur l'emploi). L'augmentation initialement prévue de 21 000 CIE n'aurait permis que de créer 2 000 emplois supplémentaires.

Selon la DARES, les réalisations 2015 auraient finalement permis d'embaucher en contrats aidés 62 000 personnes de plus qu'en 2014, permettant la création nette de 18 000 emplois supplémentaires.

Tableau n° 49 : Impact attendu sur l'emploi des enveloppes de contrats aidés et emplois d'avenir prévus et réalisés en 2015

France entière	Enveloppes de contrats aidés				Stock en fin de période				Variation de stock				Effet emploi		
Milliers de bénéficiaires	2014	2015			2014	2015			2014	2015			2015		
		LFI	LFI augmentée *	réalisé		LFI	LFI augmentée *	réalisé		LFI	LFI augmentée *	réalisé	LFI	LFI augmentée *	réalisé
CUI-CAE hors ACI **	**266**	**200**	**267**	**284**	**223**	**163**	**223**	**239**	**22**	**-60**	**0**	**16**	**-42**	**0**	**11**
CUI-CIE	**49**	**80**	**80**	**90**	**30**	**51**	**51**	**63**	**-1**	**21**	**21**	**33**	**2**	**2**	**3**
Emplois d'avenir	**98**	**65**	**95**	**85**	**122**	**121**	**149**	**135**	**45**	**-1**	**27**	**13**	**-1**	**14**	**4**
EA non marchand	67	45	64	60	91	87	106	98	31	-4	15	7	-3	11	5
EA marchand	22	10	21	21	24	25	33	33	12	1	9	9	0	1	1
EA professeur	8	10	10	4	7	9	9	4	1	2	2	-3	2	2	-3
Ensemble des contrats a	**412**	**345**	**442**	**459**	**376**	**335**	**423**	**437**	**65**	**-41**	**47**	**62**	**-41**	**16**	**18**

* En juin 2015, deux adaptations des enveloppes de la LFI ont été adoptées. D'une part, il a été autorisé de transformer 3 393 contrats CUI-CAE en contrats de l'insertion par l'activité économique ; d'autre part, l'enveloppe de CUI-CAE a été relevée de 70 000, et celle des emplois d'avenir de 30 000.

** Depuis juillet 2014, les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) n'ont plus eu l'autorisation de recruter en CUI-CAE. Les contrats ont été transformés en CDDI. Fin 2014, il restait 6 000 personnes en CUI-CAE travaillant dans un atelier ou chantier d'insertion.

Lecture : la LFI autorisait le recrutement de 200 000 personnes en CUI-CAE en 2015 ; sous cette hypothèse, le nombre de bénéficiaires en fin d'année 2015 aurait été de 163 000 personnes, en baisse de 60 000 sur un an. Ces évolutions auraient entrainé la suppression de 42 000 emplois.

Source : ASP, traitements et prévisions Dares.

Champ : France entière.

[57] L'effet sur le chômage est plus réduit, car les emplois créés ne bénéficient pas tous à des demandeurs d'emploi et la création d'emplois aidés attire sur le marché du travail des personnes qui s'en étaient retirées.

Au final, l'impact de l'écart d'une année à l'autre apparaît peu visible pour les citoyens en dépit des coûts engagés.

En matière de mesure de la performance des contrats aidés, d'autres effets de court et de moyen termes pourraient être évalués. En effet, les contrats aidés améliorent également les conditions de vie des bénéficiaires et évitent un trop grand éloignement du marché du travail. A ce titre, ils réduisent potentiellement le délai d'indemnisation du chômage et le recours aux aides sociales, tout en renforçant les capacités contributives des bénéficiaires. Le coût réel net des contrats aidés ne correspond pas aux crédits budgétaires qui y sont consacrés : d'une part, car ceux-ci ne comprennent ni le financement des exonérations de charges pour les organismes sociaux[58], ni le cofinancement par les conseils départementaux pour les bénéficiaires du RSA qu'ils accompagnent[59] et, d'autre part, car il faudrait prendre en compte les coûts évités et les recettes supplémentaires pour la collectivité tirées des revenus des bénéficiaires.

La justification au premier euro qui accompagne la programmation des contrats aidés prend en compte les paramètres techniques qui fondent la prévision de coût budgétaire pour un volume donné de contrats, mais elle ne fournit aucun argument à la justification du volume global et ne donne aucune indication sur le coût réel pour la collectivité des contrats aidés.

3.3.6 Les fonctions support

Dans le cadre de la mutualisation des fonctions support, les objectifs et indicateurs de performance sont communs aux programmes 155 et 124 et sont repris dans le cadre de la « conduite et [du] soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

La simplification des indicateurs a conduit à regrouper les indicateurs sous trois objectifs :

- faire de la gestion des ressources humaines un levier de performance,
- accroître l'efficience de la gestion des moyens
- améliorer la qualité du service rendu dans les autres fonctions transversales.

Des indicateurs transversaux et interministériels sont associés aux deux premiers objectifs, tels que le ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines ou le ratio d'efficience bureautique.

---

[58] Les contrats aidés comme les emplois d'avenir sont des contrats uniques d'insertion dont le coût en exonérations de cotisations sociales n'est pas compensé à la Sécurité sociale.

[59] En 2015,ils ont représenté 31 058 contrats dans le secteur non marchand (11 % du total) et 5 223 contrats dans le secteur marchand (6 % du total). La part des contrats cofinancés par les conseils départementaux a diminué avec la réforme du financement des structures de l'IAE.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

Au titre de la gestion 2014, la Cour avait formulé les recommandations suivantes, auxquelles les responsables de programme n'ont pas apporté de réponse :

1) Evaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission en lien avec les conférences fiscales, voire les conférences de budgétisation (recommandation reformulée)

   Les conférences fiscales ne donnent pas lieu à la programmation de véritables évaluations, la démarche de revues des dépenses étant totalement séparée de celle des conférences fiscales. Pour les conférences fiscales, les responsables de programme donnent leur appréciation sur l'opportunité de conserver ou non les dépenses fiscales rattachées aux programmes qu'ils pilotent.

   La direction du budget est favorable à une démarche d'évaluation régulière.

   Au regard de l'absence de suites données aux propositions de la DGEFP en matière de suppression de certaines dépenses fiscales, la recommandation est reformulée pour 2015.

2) Préciser dans le PAP le résultat de l'évaluation des dépenses fiscales selon une cotation normalisée à définir.

   Au regard de la difficulté à disposer d'une évaluation récente pour l'ensemble des dispositifs, la direction du budget n'est pas favorable à cette recommandation. Elle estime que les éléments fournis dans l'annexe au PLF relative aux voies et moyens (tome II) et dans les revues des dépenses sont suffisants.

   L'annexe relative aux voies et moyens ne fait que fournir une estimation chiffrée du montant des dépenses fiscales et ne dit rien de leur efficience, contrairement à la revue des dépenses lorsque celle-ci porte sur une dépense fiscale. Les travaux réalisés au titre de la revue des dépenses permettent en revanche d'approfondir cette dimension.

   Au regard de la démarche retenue pour l'évaluation en 2015 des exonérations ciblées, la recommandation n'est pas reconduite.

3) Distinguer au sein du PAP les éléments d'éclairage (fortement dépendants de la conjoncture) et les indicateurs de performance des politiques et des opérateurs financés et en tirer des conséquences budgétaires (recommandation modifiée).

   Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Aussi bien la direction du budget que la DGEFP estiment que l'allocation des moyens n'est pas guidée par les indicateurs de performance. Par conséquent, distinguer des éléments d'éclairage d'indicateurs de performance serait, selon elles, sans utilité pratique. En outre, isoler les effets de la conjoncture économique des effets propres aux politiques publiques soulève des difficultés méthodologiques.

   Cette recommandation n'est pas reconduite en 2015.

4) Justifier dans le PAP les impacts attendus sur l'emploi des enveloppes de contrats aidés de toute nature (recommandation nouvelle).

   La direction du budget a indiqué être favorable à cette recommandation, les seuls éléments actuellement communiqués portant sur des taux d'insertion dans l'emploi à la sortie de dispositifs de type contrats aidés ou IAE.

   La DGEFP estime toutefois qu'une mention des impacts attendus devrait être prise avec prudence, ceux-ci étant susceptibles d'évoluer fortement en fonction des réalisations du second semestre de l'année précédente et de l'évolution de la situation de l'emploi.

   Cette recommandation est maintenue pour 2015.

5) Présenter de manière précise la distinction entre dépenses obligatoires, inéluctables et autres, définies à l'article 95 du décret GBCP du 7 novembre 2012 (recommandation maintenue).

   Selon la direction du budget, la distinction entre dépenses obligatoires, inéluctables et autres est un outil de gestion utilisé dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois. Le PAP contient une distinction entre dépenses T2 et hors T2 qui lui semble suffisante. Si les dépenses obligatoires (« dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu ») peuvent représenter une information utile aux parlementaires à ses yeux, les dépenses inéluctables (« les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services ») correspondent à une définition qui, selon elle, *« peut-être trop large pour éclairer utilement les parlementaires »*.

La DGEFP a indiqué que des travaux avaient été engagés avec le CBCM pour affiner l'approche qui se heurte à certaines difficultés techniques.

La recommandation n'est pas reconduite pour 2015.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour formule, à titre provisoire, les recommandations suivantes au titre de la gestion 2015 :

1) Prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses du Fonds de solidarité, ainsi que le financement des mesures nouvelles significatives décidées après l'élaboration du projet de loi de finances (recommandation nouvelle, direction du budget et responsables de programme).
2) Gérer en compte de tiers les crédits du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) dont le bénéficiaire final n'est pas l'Etat (recommandation nouvelle, direction du budget et DGEFP).
3) Suivre de manière plus précise le rattachement des fonds par voie de fonds de concours et, s'agissant des fonds européens, en améliorer la consommation (recommandation nouvelle, responsables de programme et direction du budget).
4) Remplacer les différentes modalités d'évolution des fractions du produit de la de la TICPE transférées aux régions pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage par l'affectation d'une part du produit global de la TICPE, assortie d'un minimum correspondant aux transferts de compétences opérés (recommandation nouvelle, direction du budget).
5) Réaffecter la totalité du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité au Fonds de solidarité (recommandation nouvelle, direction du budget).
6) Evaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes (recommandation modifiée, responsables de programme, direction de la législation fiscale et direction du budget).
7) Justifier dans le projet annuel de performance les impacts attendus sur l'emploi des enveloppes de contrats aidés de toute nature (recommandation nouvelle, DGEFP).