

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 32

Travail et emploi

Rapporteurs spéciaux : MM. Emmanuel CAPUS et Daniel BREUILLER

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guéné, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingner, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizson, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021	7
II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	12
1. <i>Une articulation de la mission avec le plan de relance source de complexités importantes ..</i>	<i>12</i>
2. <i>Malgré une atteinte inégale des cibles fixées, une forte montée en puissance des dispositifs d'inclusion dans l'emploi</i>	<i>13</i>
3. <i>Des mesures conséquentes de soutien aux opérateurs en cours d'exercice.....</i>	<i>15</i>
4. <i>La poursuite de la baisse des dépenses de personnel</i>	<i>17</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. En loi de finances initiale (LFI) pour 2021, les crédits votés au titre de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à 16,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 15,2 milliards d'euros en crédits de paiements (CP), fonds de concours et attributions de produits inclus.

2. En exécution 2021, les crédits se sont finalement élevés à 20,2 milliards d'euros en AE, ce qui correspond à une sur-exécution de 26,3 % et à une augmentation de 31,4 % par rapport à l'exécution 2020, et à 17,7 milliards d'euros en CP, soit une sur-exécution de 16,1 % et une augmentation de 20,9 % par rapport à l'exécution 2020.

3. Le taux de consommation des crédits ouverts s'élève à 92,4 % en AE et 90,4 % en CP sur l'ensemble de la mission. Cet écart tient notamment, comme les années précédentes, à la sous consommation importante des crédits ouverts au titre du plan d'investissement dans les compétences (PIC). Hors le cas particulier des missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », la mission « Travail et emploi » constitue ainsi la deuxième mission du budget général en termes de sous-consommation des crédits disponibles.

4. L'articulation de la mission avec le plan de relance s'est avérée source de complexités importantes en gestion. En témoigne l'important volume des transferts de crédits en provenance du programme 364 de la mission « Plan de relance », ce qui contribue à expliquer la très forte sur-exécution des crédits par rapport à l'autorisation initiale.

5. L'exercice se caractérise en outre par le renforcement des dispositifs d'inclusion dans l'emploi, en particulier dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution ». Si l'atteinte des cibles ambitieuses qui avaient été fixées est variable, celles-ci ont permis de créer une dynamique et de poser un objectif mobilisateur pour les acteurs chargés du déploiement des dispositifs. En témoigne le niveau historique en 2021 des entrées en Garantie jeunes (170 755).

6. La crise sanitaire a pesé sur l'exécution 2021, comme en témoigne le relèvement du plafond d'emplois de la mission et de Pôle emploi, ou encore le versement de 2,75 milliards d'euros de subventions exceptionnelles à France compétences.

7. Des efforts d'économies structurelles ont toutefois été poursuivis, comme en témoigne la nette baisse du schéma d'emplois et la diminution de la subvention pour charges de service public versée à Pôle emploi.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021

En loi de finances initiale (LFI) pour 2021, les crédits votés au titre de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à **16,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **15,2 milliards d'euros en crédits de paiements (CP)**, fonds de concours et attributions de produits inclus.

Pour mémoire, la mission comporte quatre programmes :

- le **programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** se fixe pour objectif principal de favoriser l'accès et le retour à l'emploi de tous les publics en s'appuyant sur les structures du service public de l'emploi et en mobilisant au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées de l'emploi ;

- le **programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »** se fixe pour objectifs de sécuriser l'emploi par l'anticipation des mutations économiques, contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique, faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance et enfin édifier une société de compétences, notamment via le volet « formation » du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) ;

- le **programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »** vise notamment à améliorer les conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur privé concurrentiel, contribuer à la prévention et à la réduction des risques professionnels, à la dynamisation de la négociation collective et à l'amélioration du dialogue social et enfin à lutter contre le travail illégal et la fraude au détachement, en s'appuyant sur les services de l'inspection du travail ;

- enfin, le programme 155 « **Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail** » constitue le programme d'appui et de soutien aux politiques du ministère du travail, portant l'intégralité des dépenses de personnel (titre 2) de la mission.

Il est à noter que les programmes 102 et 103, qui relèvent de la politique de l'emploi *stricto sensu*, représentent à eux deux 95 % des crédits de la mission.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » en 2021

(en millions d'euros et en pourcentage)

N°	Intitulé du programme		2020		2021		Ecart LFI 2021/LFI 2020	Écart exécution 2021 / exécution 2020	Écart exécution 2021 / LFI 2021
			prévision	exécution	prévision	exécution			
102	Accès et retour à l'emploi	AE	6 387,6	6 312,2	6 859,1	6 967,2	+ 7,4 %	+ 10,4 %	+ 1,6 %
		CP	6 355,3	6 313,5	6 774,7	6 878,7	+ 6,6 %	+ 9,0 %	+ 1,5 %
103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	AE	8 229,6	5 879,0	8 331,2	12 410,7	+ 1,2 %	+ 111,1 %	+ 49,0 %
		CP	7 486,2	7 662,9	7 722,1	10 058,5	+ 3,2 %	+ 31,3 %	+ 30,3 %
111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail	AE	69,5	54,4	149,2	150,2	+ 114,7 %	+ 176,1 %	+ 0,7 %
		CP	99,1	82,8	88,7	83,8	- 10,5 %	+ 1,3 %	- 5,5 %
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	AE	679,2	683,4	645,2	667,4	- 5,0 %	- 2,3 %	+ 3,4 %
		CP	678,2	676,9	639,7	660,4	- 5,7 %	- 2,4 %	+ 3,2 %
Total		AE	15 365,9	12 929,1	15 984,7	20 195,5	+ 4,0 %	+ 31,4 %	+ 26,3 %
		CP	14 618,8	14 736,0	15 225,2	17 681,4	+ 4,1 %	+ 21,0 %	+ 16,1 %

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'augmentation des crédits de la mission entre la LFI 2020 et la LFI 2021 (+ 4 %) avait été prévue par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022¹. Elle devait traduire les changements qui ont affecté la politique de l'emploi et notamment le renforcement des moyens alloués aux priorités gouvernementales en matière d'insertion (telles que le PIC, ou l'insertion pour l'activité économique - IAE).

En exécution 2021, les crédits se sont finalement élevés à **20,2 milliards d'euros en AE**, ce qui correspond à une sur-exécution de 26,3 % et à une augmentation de 31,4 % par rapport à l'exécution 2020, et à **17,7 milliards d'euros en CP**, soit une sur-exécution de 16,1 % et une augmentation de 20,9 % par rapport à l'exécution 2020.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Ce résultat s'explique principalement par :

- le **report de crédits non-consommés de l'année 2020**, qui avaient notamment été ouverts par la quatrième loi de finances rectificative pour 2020¹ au titre du financement des mesures en faveur de l'insertion prévues par le « **pilier II** » **la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté** (328,5 millions d'euros en AE et 175 millions d'euros en CP) ;

- d'importants **transferts entrants de crédits en provenance du programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance »** (2,4 milliards d'euros en AE et 1,3 milliard d'euros en CP), destinés notamment à la mise en œuvre du **plan « 1 jeune, 1 solution »** et des **mesures du plan de relance en faveur de la formation professionnelle** ;

- **l'ouverture, en deuxième loi de finances rectificative pour 2021²**, de crédits destinés à financer une **subvention exceptionnelle à France compétences** (2 milliards d'euros en AE et en CP) ainsi qu'un **plan de réduction des tensions de recrutement** (1,6 milliard d'euros en AE et 540 millions d'euros en CP), et le **versement de l'indemnité inflation** au profit des demandeurs d'emploi et publics en parcours d'insertion (300 millions d'euros).

Au total, l'exécution 2021 s'établit, hors fonds de concours et contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », à 15,8 milliards d'euros de CP, soit **un très fort excédent par rapport au plafond prévu par la programmation triennale** (13,3 milliards d'euros au format PLF 2020³).

¹ Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

³ Projet annuel de performance de la mission « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2020.

Mouvements de crédits en gestion au cours de l'exercice 2021

(en millions d'euros et en pourcentage)

Programme budgétaire		LFI 2021	Reports entrants	Fonds de concours et attributions de produits	Virements et transferts (solde)	Décrets d'annulation	LFR du 19/07/2021 (solde)	LFR du 11/12/2021 (solde)	Total crédits ouverts	Crédits exécutés	Taux de consommation des crédits ouverts 2021
102	AE	6 819,3	328,5	93,1	867,8	0,0	- 50,0	- 271,5	7 787,2	6 967,2	89,5 %
	CP	6 734,9	175,0	93,1	547,0	0,0	- 50,0	- 402,0	7 098,0	6 878,7	96,9 %
103	AE	6 699,4	280,6	1 632,1	1 039,1	0,0	- 47,5	3 625,7	13 229,4	12 410,7	93,8 %
	CP	6 090,3	746,7	1 632,1	718,9	0,0	- 47,5	2 540,0	11 680,6	10 058,5	86,1 %
111	AE	149,2	9,0	0,0	0,6	0,0	0,0	- 4,6	154,1	150,2	97,5 %
	CP	88,7	7,4	0,0	0,6	0,0	0,0	- 7,4	89,3	83,8	93,9 %
155	AE	634,2	10,0	15,4	15,6	0,0	0,0	9,5	684,8	667,4	97,5 %
	CP	628,7	25,3	15,4	9,9	0,0	0,0	9,7	689,1	660,4	95,8 %
Total	AE	14 302,1	628,1	1 740,6	1 923,1	0,0	- 97,5	3 359,1	21 855,5	20 195,5	92,4 %
	CP	13 542,6	954,4	1 740,6	1 276,5	0,0	- 97,5	2 140,4	19 557,0	17 681,4	90,4 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

On constate enfin un **taux de consommation des crédits ouverts de 92,4 % en AE et 90,4 % en CP sur l'ensemble de la mission**, soit un total en nette augmentation par rapport à l'année précédente (où les taux de consommation anormalement bas s'expliquaient par d'importants retraits d'engagements juridiques basculés), mais toujours inférieurs aux niveaux constatés.

Cet écart tient notamment, comme l'année précédente, à la forte sous consommation des crédits ouverts au titre du PIC. Sur l'ensemble de la mission, le taux de consommation des ressources totales disponibles en 2021 au titre du PIC (5,3 milliards d'euros en AE et 4,5 milliards d'euros en CP) s'est élevé à 91 % en AE (4,5 milliards d'euros) et à seulement 70 % en CP (3,1 milliards d'euros).

Hors le cas particulier des missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », la mission « Travail et emploi » constitue ainsi la deuxième mission du budget général en termes de sous-consommation des crédits disponibles¹.

¹ Après la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

Taux de consommation des crédits ouverts de 2019 à 2021

(en pourcentage)

Programme budgétaire		2019	2020	2021
102	AE	91,9 %	80,3 %	89,5 %
	CP	99,7 %	98,0 %	96,9 %
103	AE	98,3 %	75,7 %	93,8 %
	CP	95,2 %	83,3 %	86,1 %
111	AE	94,1 %	69,6 %	97,5 %
	CP	91,4 %	76,9 %	93,9 %
155	AE	97,5 %	98,3 %	97,5 %
	CP	95,6 %	96,0 %	95,8 %
Total	AE	95,7 %	78,3 %	92,4 %
	CP	97,2 %	89,9 %	90,4 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Une articulation de la mission avec le plan de relance source de complexités importantes

Comme les rapporteurs spéciaux l'avaient souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021¹, « *l'éclatement du financement de la politique de l'emploi en 2021 se fait cependant au détriment de la lisibilité budgétaire pour le Parlement. Le cas de l'activité partielle est à cet égard emblématique : alors que le dispositif de "droit commun" était financé en LFI 2020² par le programme 103, le dispositif exceptionnel créé en LFR 1³ a été pris en charge par la mission "Plan d'urgence face à la crise sanitaire", avant que la mission "Plan de relance" n'assure son financement en 2021. De même, les restes à payer des AE votées en troisième loi de finances rectificative pour 2020 pour les aides exceptionnelles aux employeurs de jeunes, d'apprentis et en contrats de professionnalisation seront financés en 2021 sur la mission "Plan de relance" ».*

Outre le cas de l'activité partielle, l'exercice s'est caractérisé par **d'importants transferts croisés de crédits**, avec notamment :

- un transfert du programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance » vers le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » à hauteur de 871,9 millions d'euros en AE et 551,5 millions d'euros en CP au titre du déploiement de plusieurs mesures du plan « 1 jeune, 1 solution » : contrats aidés et recrutements dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) à destination des jeunes, renforcement des dispositifs des missions locales (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie - PACEA - et Garantie jeunes) ;

- un transfert du même programme 364 vers le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » à 1,5 milliard d'euros en AE et 757,3 millions d'euros en CP au titre du financement de plusieurs mesures du plan « 1 jeune, 1 solution » (entrées en formation de jeunes dans le cadre du PIC, emplois francs plus jeunes) ainsi que des actions « sauvegarde de l'emploi » (formation des salariés en activité partielle) et « formation professionnelle » (revalorisation des stagiaires de la formation professionnelle) de la mission « Plan de relance » ;

- en sens inverse, un transfert du programme 103 vers le programme 364 de 416,5 millions d'euros en AE destiné au financement de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage.

¹ Annexe n°32 « Travail et emploi » au Rapport général n° 138 (2020-2021), M. Emmanuel CAPUS et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ Loi n° 2020-289 du 2 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

Au total, les transferts entre les deux missions ont représenté un volume global de 2,8 milliards d'euros en 2021.

Ces mouvements budgétaires s'inscrivent dans le contexte d'une gestion complexe du plan de relance, avec le choix selon les dispositifs d'une délégation de gestion du ministère de l'économie, des finances et de la relance vers le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion ou d'un transfert de crédits. Dans sa note d'exécution budgétaire (NEB) sur la mission « Travail et emploi » en 2021¹, la Cour des comptes souligne à cet égard certains choix contestables, comme celui de procéder à une simple délégation de gestion s'agissant des aides du plan de relance relatives à l'obligation de formation des 16-18 ans et relevant des missions locales alors mêmes que ces structures reçoivent par ailleurs déjà des financements du programme 102.

Le suivi de l'exécution des dispositifs du plan de relance s'est également avéré peu aisé, notamment lorsque ceux-ci sont identiques aux dispositifs existants. La Cour des comptes relève par exemple que les services du ministère ont renoncé à n'imputer à la relance que le surcoût lié au renforcement de l'aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA), ce qui explique le transfert des AE correspondant à ce dispositif du programme 103 vers le programme 364.

En tout état de cause, comme les rapporteurs spéciaux Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian l'avaient déjà souligné à propos des mesures du plan « 1 jeune, 1 solution » lors de leur récent travail de contrôle budgétaire relatif à la situation et l'action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire², **la multiplication des dispositifs provoquée par le plan de relance en complique le suivi et la gestion, en plus d'entraîner des risques de concurrence entre eux et entre les acteurs chargés de les déployer.**

2. Malgré une atteinte inégale des cibles fixées, une forte montée en puissance des dispositifs d'inclusion dans l'emploi

Dans un contexte marqué par les conséquences sociales de la crise sanitaire, **le déploiement des dispositifs d'inclusion dans l'emploi et en particulier du plan « 1 jeune, 1 solution » constitue le principal enjeu politique de la mission en 2021.**

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, **l'atteinte des cibles initiales est variable**, notamment pour les plus ambitieux d'entre elles, tels que celui

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire relative à la mission « Travail et emploi » en 2021, juin 2022.

² « Les missions locales : plus que jamais indispensables à l'heure de la Covid-19 », Rapport d'information n° 27 (2021-2022) de M. Emmanuel CAPUS et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 octobre 2021.

de 200 000 entrées en Garantie jeunes ou de 80 000 parcours-emplois compétences (PEC) Jeunes.

Atteinte des objectifs fixés d'entrées dans les principaux dispositifs de la politique de l'emploi en 2021

Dispositif	Réalisé 2020	Cible 2021	Réalisé 2021	Taux de réalisation 2021	Évolution 2021/2020
PEC	76 308	150 000	103 115	68,7 %	+ 35,1 %
dont PEC Jeunes	-	80 000	36 493	45,6 %	-
dont PEC Outre-Mer	-	26 500	36 493	137,7 %	-
CIE Jeunes	-	50 000	73 759	147,5 %	-
IAE (en ETP)	63 080	94 500	89 092	94,3 %	+ 41,2 %
dont nouvelles entrées IAE jeunes	-	35 000	<i>nd</i>	-	-
PACEA	349 486	420 000	442 713	105,4 %	+ 26,7 %
Garantie jeunes	91 986	200 000	170 750	85,4 %	+ 85,6 %
Emplois francs	22 371	30 000	29 000	96,7 %	+ 29,6 %
Emplois francs plus jeunes	-	3 100	5 000	161,3 %	-
Accompagnement intensif jeunes	157 409	240 000	230 759	96,1 %	+ 46,6 %

En gras : plan « 1 jeune, 1 solution » ; en italique : estimations.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et les données de la Cour des comptes

Il n'en reste pas moins que celles-ci ont permis de créer une dynamique et de poser un objectif mobilisateur pour les acteurs chargés du déploiement des dispositifs (services déconcentrés, service public de l'emploi, acteurs de l'économie sociale et solidaire).

Les entrées en Garanties jeunes dans les missions locales se montent en effet à 170 750 en 2021, soit un niveau historique (+ 78 764 par rapport à 2020). Dans le même temps, le dispositif d'accompagnement intensif jeunes (AIJ) déployé par Pôle emploi a également été dynamique, permettant l'accompagnement de 230 759 jeunes, dont 60 000 ayant bénéficié d'une allocation dans ce cadre selon les données publiées par la Cour des comptes¹. **Pour mémoire, le rapport de contrôle précité relatif à la situation et l'action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire recommandait de confier la prise en charge des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle aux seules missions locales, dont l'expertise en la matière est reconnue.** Un choix différent a cependant été fait par le Gouvernement, avec le lancement en 2022 du Contrat d'engagement jeune (Contrat d'engagement jeune), dont la mise en œuvre relève aussi bien de Pôle emploi que des missions locales. Il conviendra ainsi de porter une attention particulière à l'efficacité de la gouvernance de ce nouveau dispositif.

Il faut également noter le fort dynamisme des contrats aidés dans le secteur marchand (PEC) ainsi que des contrats d'initiative emploi (CIE) relancés pour les jeunes exclusivement dans le secteur marchand et représentant un coût global de 1 milliard d'euros en AE en 2021. Le contexte exceptionnel de la crise sanitaire avait justifié de relancer

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire relative à la mission « Travail et emploi » en 2021, juin 2022 ; Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville – Exercices 2015-2020, juin 2022.

temporairement un dispositif de contrats aidés ciblés dans le secteur marchand, qui avaient été supprimés en 2018, et qui ont connu en 2021 un fort succès (dépassement de la cible de 47,5 points de pourcentage). En tout état de cause, le volume global de contrats aidés reste bien inférieur à celui observé en 2016 (453 316 contrats). Il convient également de noter en parallèle le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires, qui s'est traduit par un taux de sortie en emploi en augmentation (59 % en 2021 contre 49 % en 2018).

L'exercice 2021 se singularise également par la quasi-atteinte des objectifs fixés au titre du dispositif des emplois francs, qui consiste en une prime à l'embauche aux employeurs d'habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). En effet, lors des exercices précédents, les crédits au titre de ce dispositif avaient fait l'objet d'importantes sous-consommations. La majoration de l'aide versée en cas d'embauche d'un jeune issu des QPV prévue par le plan de relance (emplois francs plus jeunes) a également connu un succès, avec le dépassement de la cible.

3. Des mesures conséquentes de soutien aux opérateurs en cours d'exercice

a) Comme en 2020, une baisse de la subvention pour charges de service public allouée à Pôle emploi, mais une augmentation de ses moyens humains

En loi de finances initiale pour 2021, la **subvention pour charges de service public allouée à Pôle emploi avait été fixée à 1 149,9 millions d'euros, soit une diminution de près de 7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, poursuivant ainsi sa trajectoire de baisse** engagée depuis plusieurs années. En exécution, celle-ci s'est élevée à 1 129,2 millions d'euros du fait de l'application de la réserve de précaution.

En 2020, le nombre d'emplois sous plafond rémunérés par l'opérateur s'est élevé à 48 727 ETPT soit une augmentation de 1 066 ETPT par rapport à 2020. Cette hausse d'effectifs correspond à un besoin de recrutement accru lié à la nécessité de faire face à la hausse du nombre de demandeurs d'emploi (1 500 ETP) et mettre en œuvre le renforcement du dispositif d'AIJ prévu par le plan de relance (650 ETP).

b) Le versement d'une subvention exceptionnelle de 2,75 milliards d'euros à France compétences

Issu de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France compétence est l'opérateur unique de l'État pour la mise en œuvre de la politique de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

France compétences fait face à une situation financière très dégradée, avec un résultat d'activité 2021 déficitaire de 3,2 milliards

d'euros (soit bien supérieur au déficit prévisionnel de 1,1 milliard d'euros).

Ce déficit est explicable par plusieurs facteurs :

- la nécessité pour l'opérateur de prendre à sa charge en 2020, année de transition, le financement du stock de contrats d'apprentissage signés avant le 1^{er} janvier 2019, pour un montant d'environ 4 milliards d'euros ;

- le **fort dynamisme des entrées en apprentissage en 2021**, avec plus de 700 000 contrats signés (+ 37 %) ;

- le **fort dynamisme du compte personnel de formation (CPF)**, avec près de 2,2 millions d'actions engagées, représentant un coût de 2,7 milliards d'euros, contre une budgétisation initiale de 1,4 milliards d'euros.

Face à cette situation, une aide financière de l'État était indispensable pour que l'opérateur puisse continuer à assurer sa mission de financement de la politique de l'apprentissage, qui constitue un instrument essentiel de la politique de l'emploi. Celle-ci a représenté un total de 2,75 milliards d'euros, dont :

- une subvention de 750 millions d'euros prévue par la LFI 2021 et financée par la mission « Plan de relance », devant initialement être conditionnée à la présentation d'un budget à l'équilibre en 2022 avant que l'article 12 de la seconde loi de finances rectificative pour 2021 ne vienne abroger cette condition devenue intenable¹ ;

- une subvention de 2 milliards d'euros financée par les crédits ouverts sur la mission « Travail et emploi » par la même loi.

Comme le soulignait le rapporteur général lors de l'examen de cette loi, « l'octroi de ces subventions exceptionnelles de l'État à France compétences ne doit pas dispenser d'une réflexion en profondeur dès 2022 sur les voies et moyens pour garantir à terme l'équilibre financier structurel de notre système de formation professionnelle »². La Cour des comptes³ et la commission des affaires sociales du Sénat⁴ ont partagé ce diagnostic.

Il convient de noter à cet égard que le projet de loi de finances rectificative pour 2022 en cours d'examen au Parlement prévoit le versement à l'opérateur d'une nouvelle subvention de 2 milliards d'euros.

¹ Loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

² Rapport n° 153 (2021-2022) de M. Jean-François HUSSON, Rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 novembre 2021.

³ Cour des comptes, « La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir », juin 2022.

⁴ « France compétences face à une crise de croissance », Rapport d'information n° 741 (2021-2022) de Mmes Frédérique PUISSAT, Corinne FÉRET et M. Martin LÉVRIER, fait au nom de la commission des affaires sociales, 29 juin 2022

c) Le versement d'une nouvelle dotation exceptionnelle en faveur de l'AFPA

La subvention pour charges de service public allouée à l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) au titre du programme 103, fixée à 110 millions d'euros en LFI 2021, a été exécutée à hauteur de 108 millions d'euros, soit au même niveau qu'en 2020.

L'agence joue un rôle notable dans la mise en œuvre du PIC, avec par exemple le déploiement du programme « HOPE » dédié à l'hébergement et la formation des réfugiés, ainsi que dans le plan « 1 jeune, 1 solution » avec la mise en œuvre du dispositif « La Promo 16-18 ».

L'année 2021 a permis à l'opérateur de poursuivre son plan de transformation, qui avait été présenté par la direction générale de l'établissement en octobre 2018. Au 31 décembre 2020, le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) lancé par l'AFPA a permis le départ de 1 217 salariés, dont 1 064 départs volontaires (sur 1 506 candidatures déposées) et 153 départs contraints.

Au vu des importantes difficultés financières de l'AFPA, l'exercice a cependant été marqué par le **versement, comme en 2020, d'une subvention exceptionnelle. Celle-ci s'élève toutefois à 106,5 millions d'euros, soit en baisse par rapport à l'année précédente (211,5 millions d'euros)**. Si l'octroi d'une telle subvention exceptionnelle était à nouveau nécessaire pour éviter à l'opérateur une situation de cessation de paiement, la situation de l'AFPA constitue l'un des risques budgétaires pesant sur la mission « Travail et emploi ».

4. La poursuite de la baisse des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (titre 2) se sont montées en 2021 à 574,4 millions d'euros, soit un niveau nettement inférieur à l'exécution 2020 (602,9 millions d'euros) mais qui dépasse largement l'autorisation initiale (561,7 millions d'euros).

Le plafond d'emplois pour 2021, fixé à 7 084 ETPT par la LFI 2021, a été porté à 8 201 ETPT (+ 397 ETPT) par la seconde loi de finances rectificative pour 2021. Cette révision a été rendue nécessaire, d'une part, en raison des inadéquations constatées entre les transferts inscrits en LFI 2021 au titre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) et la réalité des départs (+ 160 ETPT) et, d'autre part, en raison de la poursuite de la crise sanitaire et du recrutement d'agents contractuels dans les services déconcentrés, chargés d'instruire les demandes d'activité partielle et de réaliser les contrôles en la matière (+ 237 ETPT). Ces derniers recrutements ont fait l'objet d'une autorisation exceptionnelle compte tenu du surcroît d'activité très important pesant sur les services déconcentrés au titre de la

gestion de la crise. En exécution 2021, la consommation des emplois s'est finalement élevée à 8 215 ETPT, soit une légère sur-consommation.

Dans le même temps, le schéma d'emplois s'est établi à - 319 ETP en exécution 2021, soit un total bien inférieur à la prévision (- 221 ETP). Ce résultat s'explique par le fait qu'en 2021, comme en 2020, les processus de recrutements d'agents pérennes ont été fortement limités par l'effet de la crise sanitaire et mis sous tension par la nécessité de recruter des contractuels en renforts. **L'exécution 2021 témoigne ainsi de la poursuite de la trajectoire de diminution structurelle des effectifs du ministère du travail.**