

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

Avis



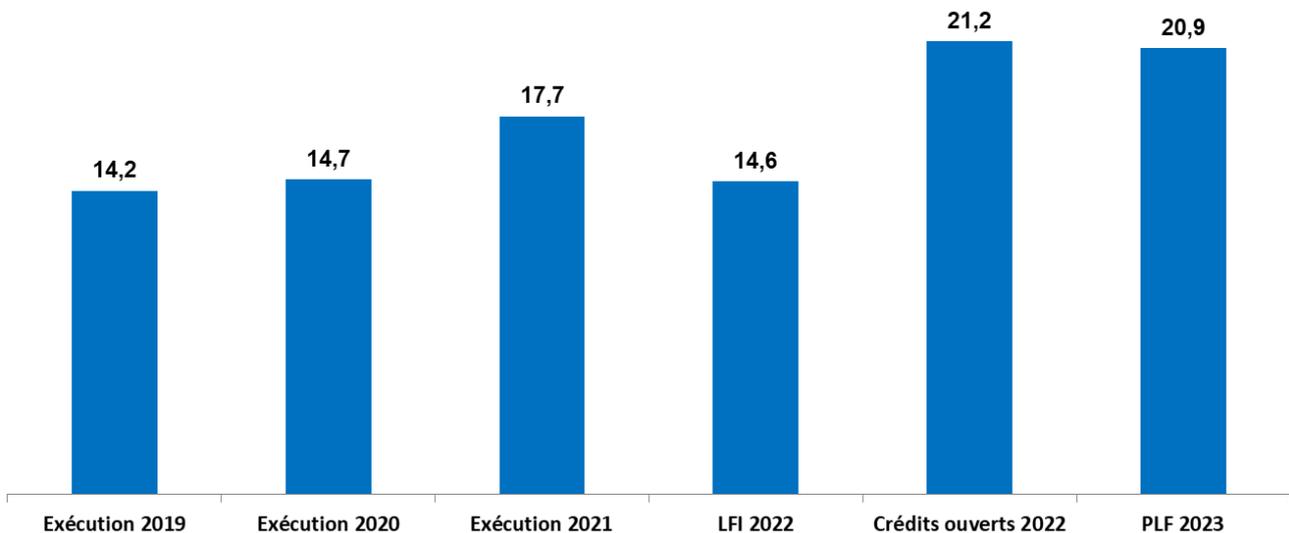
Considérant que le financement du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), prolongé jusqu'en 2023, doit s'achever l'an prochain et que les dépenses d'apprentissage et de formation professionnelle doivent être davantage régulées, la commission a proposé de réduire les crédits de la mission de 800 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 550 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Elle a donné un avis favorable à l'adoption des articles 47 et 48 et a proposé, à l'article 49, d'instituer une participation financière des usagers du compte personnel de formation (CPF) pour certaines formations.

Les crédits demandés pour 2023 au titre de la mission « travail et emploi », qui finance principalement des dispositifs concourant à la politique de l'emploi, s'élèvent à **20,9 milliards d'euros** (en CP). En nette progression par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 (+ 42,6 %), l'enveloppe demandée est toutefois légèrement inférieure à celle ouverte sur l'exercice 2022 en prenant en compte les mouvements de crédits intervenus en gestion et les ouvertures prévues en lois de finances rectificatives (LFR1 et PLFR2).

Crédits de la mission « travail et emploi » (2019-2023)

(en crédits de paiement, en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales (données : PAP/RAP 2019 à 2023)

1. UNE HAUSSE DU SOUTIEN À L'INSERTION PROFESSIONNELLE DANS UN CONTEXTE FAVORABLE À L'EMPLOI

A. UNE PROGRESSION DES MOYENS ALLOUÉS À PÔLE EMPLOI MALGRÉ LA BAISSÉ DES DEMANDEURS D'EMPLOI

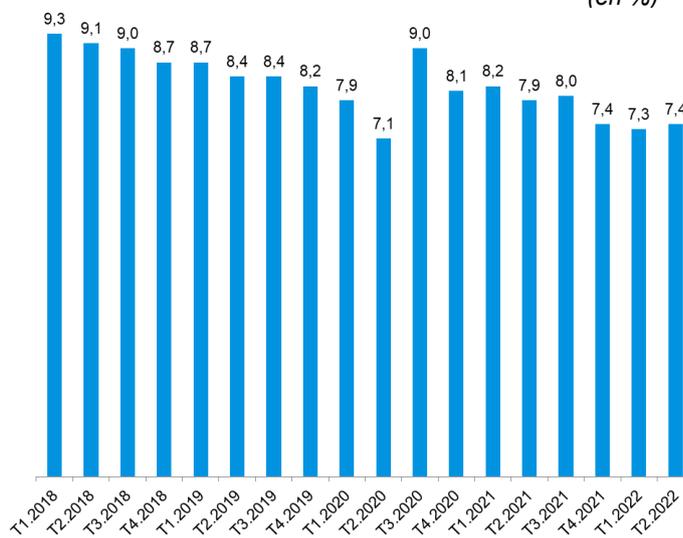
1. La baisse du niveau du chômage permettrait de diminuer les dépenses d'indemnisation

Suivant l'amélioration de la situation de l'emploi, les crédits ouverts pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi passeraient de 2,34 milliards d'euros en LFI pour 2022 à 1,85 milliard d'euros pour 2023, soit une diminution de 21 %. Ils permettent de financer les allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne sont plus éligibles à l'indemnisation par le régime de l'assurance chômage.

Les dépenses destinées au versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) devraient représenter 1,77 milliard d'euros en 2023 pour l'indemnisation de 280 510 allocataires en moyenne annuelle, alors qu'à fin juin 2022, 307 000 demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi bénéficiaient d'allocations de solidarité financées par le budget de l'État.

Taux de chômage au sens du BIT (2018-2022)

(en %)



Source : Commission des affaires sociales (données Insee)

2. La subvention versée à Pôle emploi augmenterait malgré l'amélioration de la situation de l'emploi

Les moyens alloués à la **coordination du service public de l'emploi** atteindraient 1,25 milliard d'euros en 2023, soit une progression de 17 % par rapport à la LFI pour 2022 (1,07 Md€). Ils constituent la **subvention pour charge de service public versée à Pôle emploi** qui finance à la fois les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'opérateur. Les ressources de Pôle emploi en 2023 proviendront également d'une contribution du régime d'assurance chômage, qui devrait augmenter de 410 millions d'euros, de financements européens et de financements complémentaires de l'État (plan d'investissement dans les compétences, moyens alloués pour le contrat d'engagement jeune).

Ces ressources permettront à Pôle emploi de maintenir des effectifs à un niveau presque identique à celui de 2022 : 52 837 équivalents temps plein annuel travaillés (ETPT) devraient ainsi assurer les missions de l'opérateur en 2023.

Effectifs de Pôle emploi 2021-2023 (en ETPT)

	2021	2022	2023
ETPT sous plafond	48 778	48 878	48 847
ETPT hors plafond	3 691	4 050	3 990
Total	52 469	52 928	52 837

Source : Commission des affaires sociales (données transmises par Pôle emploi)

Parmi ces effectifs, 1 000 ETPT sont maintenus en 2023 pour répondre aux difficultés de recrutement des entreprises ainsi que les 900 ETPT destinés à la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune. Sur les 1 500 ETPT supplémentaires accordés à Pôle emploi à compter de l'automne 2020 pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire, 700 ETPT ont été maintenus en 2022 et seraient conservés en 2023.

Alors que la situation de l'emploi s'améliore et que la crise sanitaire semble passée, **il conviendra d'évaluer la pertinence du maintien, à terme, de ces effectifs exceptionnels.**

B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS POUR L'INSERTION DANS L'EMPLOI

Les moyens alloués aux dispositifs en faveur de **l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail** progresseraient de 15,7 % pour atteindre 4,3 milliards d'euros en 2023.

1. La montée en charge du contrat d'engagement jeune

Successeur de la Garantie jeunes depuis mars 2022, le **contrat d'engagement jeune** (CEJ) est déployé par les missions locales et Pôle emploi afin de proposer aux jeunes de 16 à 25 ans éloignés de l'emploi un parcours d'accompagnement intensif. Le bénéficiaire est accompagné pendant au moins 15 heures hebdomadaires par le biais d'actions individuelles et collectives. Dans ce cadre, il peut être orienté vers des dispositifs favorisant son insertion professionnelle (école de la deuxième chance, Epide, service civique). Le titulaire d'un CEJ peut bénéficier d'une allocation d'un maximum de 520 euros par mois, sous conditions de ressources et de respect des obligations fixées dans le contrat. **À fin septembre 2022, 193 000 contrats d'engagement jeune ont été conclus** dont 82 000 pour Pôle emploi et 110 000 pour les missions locales.



Contrats d'engagement jeune conclus à fin septembre 2022

Un objectif de 300 000 CEJ est fixé pour 2023, avec 200 000 CEJ suivis par les missions locales et 100 000 par Pôle emploi. Pour l'atteindre, **1,68 milliard d'euros** sont demandés pour l'an prochain.

Les premières données disponibles sur le déploiement du CEJ sont encourageantes, même s'il est encore trop tôt pour mesurer son effet sur l'insertion professionnelle des jeunes. Les objectifs fixés paraissent cohérents et exigeront d'assurer la bonne articulation des CEJ avec les autres dispositifs d'insertion des jeunes, en particulier dans le cadre du projet « France Travail », dont l'objectif est d'harmoniser les actions d'accompagnement vers l'emploi.

Pour l'accompagnement des jeunes éloignés de l'emploi, il est en outre prévu d'octroyer 30,5 millions d'euros aux **écoles de la deuxième chance** afin d'accueillir 17 000 jeunes en 2023. **L'établissement public d'insertion de la défense** (Epide) bénéficierait d'une subvention pour charge de service public d'un montant de 77,8 millions d'euros en 2023.

2. La relative stabilité des autres dispositifs d'insertion dans l'emploi

- Le dispositif du **contrat aidé** avait été modifié en 2018 afin de l'inscrire dans un « **parcours emploi-compétences** » (PEC) et d'abandonner les contrats aidés dans le secteur marchand (sauf dans les départements d'outre-mer). Selon cette logique, la LFI pour 2021 avait prévu le financement par la mission « travail et emploi » de 100 000 PEC pour un montant de 217 millions d'euros.

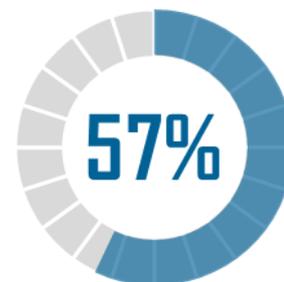
À rebours de ces orientations, la mission « plan de relance » avait prévu de financer, outre 60 000 PEC supplémentaires, 50 000 **contrats initiative emploi** (CIE) dans le secteur marchand pour les jeunes de moins de 26 ans, au regard des conséquences de la crise sanitaire sur l'emploi. La LFI pour 2022 a prolongé ce dispositif en prévoyant de financer 100 000 nouvelles entrées en PEC et 45 000 entrées en CIE jeunes par la mission « travail et emploi ». Au 30 septembre 2022, 58 016 PEC, 38 690 CIE jeunes, et 2 425 CIE tous publics ont été conclus.

Les objectifs sont revus à la baisse pour 2023 avec 80 000 entrées en PEC et 31 150 en CIE jeunes, compte tenu de l'amélioration de la situation de l'emploi. Une enveloppe de 686,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 325 millions d'euros en crédits de paiement est demandée à ce titre.

S'il semble justifié de réduire les objectifs d'entrées en contrats aidés pour 2023, **ces orientations devraient être appuyées sur une meilleure évaluation** de la pertinence de ces dispositifs pour l'insertion dans l'emploi durable.

- Le soutien au secteur de **l'insertion par l'activité économique** (IAE), qui permet d'associer mise en situation de travail et accompagnement social, devrait s'élever à 1,32 milliard d'euros pour 2023 contre 1,30 milliard d'euros en LFI pour 2022.

Cette relative stabilité des moyens alloués à l'IAE fait suite à **une augmentation considérable des crédits octroyés au secteur, qui ont progressé de 57 % sur la période 2018-2023, notamment au profit d'expérimentations**. Malgré ce soutien au secteur, qui emploie près de 153 000 salariés à fin juin 2022, il conviendra d'être vigilant sur les besoins des structures de l'IAE face à l'inflation, afin qu'elles puissent mener à bien leur mission.



Hausse des moyens alloués à l'IAE entre 2018 et 2023

- Les **entreprises adaptées** sont soutenues par les crédits de la mission par le biais d'aides au poste et d'un soutien à la transformation des structures. Afin de financer des aides au poste pour 30 126 équivalents temps plein (ETP) en 2023, **les crédits demandés s'élèveraient à 462,4 millions d'euros soit une hausse de 8,8 %** par rapport à la LFI pour 2022.

L'**article 47** du PLF, rattaché à la mission, permettra de prolonger jusqu'au 31 décembre 2023 l'application de deux expérimentations instituées par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et qui arrivent à leur terme fin 2022 :

- l'expérimentation du « **CDD tremplin** », contrat conclu entre une entreprise adaptée et un travailleur handicapé destiné à accompagner ce travailleur pour faciliter sa transition professionnelle vers d'autres employeurs du milieu ordinaire grâce à la formation et l'expérience acquises pendant l'exécution du CDD ;
- l'expérimentation des **entreprises adaptées de travail temporaire** (EATT), qui mettent à disposition d'entreprises utilisatrices des travailleurs en situation de handicap dans le cadre de contrats de mission ou de CDI intérimaires.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article permettant de prolonger les expérimentations favorisant l'emploi de travailleurs handicapés par des entreprises adaptées.

2. UNE HAUSSE CONSIDÉRABLE DES MOYENS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET DES COMPÉTENCES

A. LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES PAR L'ACTIVITÉ PARTIELLE ET LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS EST EN HAUSSE

1. **Le financement par la mission de l'activité partielle contribue à rehausser les crédits demandés pour le soutien aux entreprises face aux mutations économiques**

Les crédits alloués à **l'anticipation et à l'accompagnement des mutations économiques** progresseraient de 53 % en 2023 pour atteindre 956,5 millions d'euros (en CP).

- Une enveloppe de 537,97 millions d'euros (en CP) permettrait d'**accompagner les TPE-PME** par une offre de services relatifs à la gestion des ressources humaines et au développement de l'emploi et des compétences. Elle permettrait en outre de financer le FNE-Formation à hauteur de 305 millions d'euros.

- Ces moyens financeraient en outre le dispositif des **emplois francs**, qui consiste au versement d'une aide à l'embauche pour les demandeurs d'emploi résidant dans un quartier prioritaire de la ville (QPV), qui s'élève à 5 000 euros par an pendant trois ans pour un CDI. Un montant de 161,1 millions d'euros (en CP) est demandé pour 2023 afin de conclure 25 000 nouveaux contrats. Après la signature de 36 000 contrats en 2021 et un objectif de 36 000 nouveaux contrats fixé pour 2022, les objectifs pour 2023 sont revus à la baisse compte tenu de l'amélioration du marché de l'emploi. Là encore, ce dispositif devrait faire l'objet d'une évaluation précise.

Le rapporteur renouvelle ses réserves quant à l'opportunité de maintenir les emplois francs dont les premières évaluations n'ont pas permis de mesurer l'impact sur l'emploi dans les QPV.

- **Le financement de l'activité partielle et de l'activité partielle de longue durée** est intégralement rapatrié au sein de la mission « travail et emploi » pour l'année 2023, alors que ces dispositifs étaient financés, en 2022, par la mission « plan de relance ».

Une enveloppe de 400 millions d'euros est demandée pour l'activité partielle en 2023, ce montant correspondant au maintien d'une situation économique stable sans bouleversement significatif sur le marché du travail.

À ce titre, **l'article 48** du PLF prévoit la **pérennisation de deux dispositions** de l'ordonnance du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'**activité partielle** : l'éligibilité à l'activité partielle pour les salariés d'employeurs publics ayant une activité industrielle et commerciale et pour les salariés d'entreprises n'ayant pas d'établissement en France. **Ces pérennisations ont recueilli le soutien de la commission qui a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 48.**

2. La hausse des compensations des exonérations de cotisations sociales sur les entreprises

Le financement des exonérations ciblées de cotisations sociales en faveur des entreprises connaîtrait une hausse significative par rapport à la LFI pour 2022 (+ 6,3 %) pour atteindre 3,121 milliards d'euros en 2023. Cette hausse s'explique principalement par l'introduction, à l'initiative du Sénat, de la **déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires (TEPA) pour les entreprises de 20 à 250 salariés** par la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. 796 millions d'euros seraient ainsi alloués au dispositif TEPA, soit une hausse de 32 % par rapport à la LFI pour 2022.

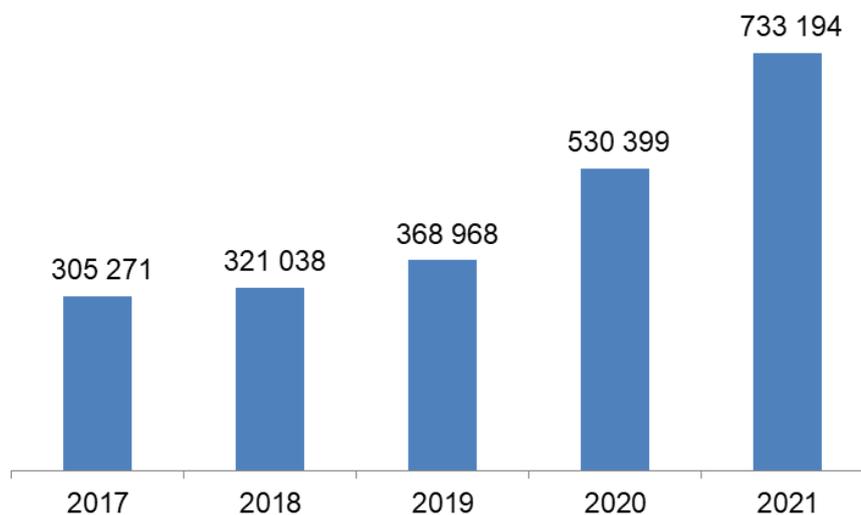
Pour 2023, les **exonérations en faveur des services d'aide à domicile** représenteraient une dépense de 927,8 millions d'euros et la **déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs** une dépense de 407,4 millions d'euros. En outre, une dotation de 1,39 milliard d'euros est prévue pour compenser **les exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage dans le secteur public**, soit une hausse de 54 % par rapport à 2022, compte tenu de la dynamique de l'apprentissage.

B. UNE DYNAMIQUE DE L'APPRENTISSAGE AUX EFFETS BUDGÉTAIRES NON MAÎTRISÉS

1. France compétences, un établissement en déficit chronique

La **dynamique de l'apprentissage**, constatée depuis 2019, se poursuit avec une hausse de 38 % du nombre de contrats d'apprentissage conclus entre 2020 et 2021. Pour 2022, le nombre de contrats conclus devrait s'établir entre 750 000 et 800 000.

Nombre de contrats d'apprentissage conclus chaque année



Source : Commission des affaires sociales (données : Dares)

Le **financement de l'apprentissage**, qui repose sur la prise en charge des contrats selon un niveau déterminé par les branches professionnelles, est assuré par France compétences dont les ressources sont principalement issues des contributions des employeurs à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA). Or, depuis 2020, **ces dépenses de guichet dépassent largement le produit des contributions des employeurs** : en 2021, le produit de ces contributions s'élève à 8,8 milliards d'euros alors que les dépenses en faveur de l'alternance représentent 9,3 milliards d'euros. À ces dépenses s'ajoutent celles liées au compte personnel de formation estimées à 2,7 milliards d'euros pour 2021.

Pour 2022, les recettes issues des contributions employeurs devraient progresser pour atteindre 9,6 milliards d'euros alors que les dépenses d'alternance pourraient s'élever à 10 milliards d'euros et celles liées au CPF se maintenir autour de 2,7 milliards d'euros.

Face à ce déséquilibre chronique, **France compétences doit régulièrement recourir à des emprunts** de court terme pour faire face à ses besoins de trésorerie. L'établissement a bénéficié en outre de **crédits budgétaires** depuis 2021 pour soutenir ses besoins de financements : 2,75 milliards d'euros en 2021 puis 4 milliards d'euros prévus pour 2022 (LFR1 et PLFR). **Ces subventions ne sont toutefois pas suffisantes pour combler les déficits de l'établissement.**

	2020	2021	2022 (p)
Crédits budgétaires alloués à France compétences	0	2,75 Md€	4 Md€
Déficit de France compétences	4,6 Md€	2,9 Md€	2,6 Md€

Source : Documents budgétaires et réponses aux questionnaires du rapporteur

Alors qu'aucune dotation budgétaire pour France compétences n'était prévue en LFI pour 2022, **le PLF pour 2023 demande une enveloppe de 1,68 milliard d'euros pour l'établissement.** À cette dotation s'ajoute un ensemble de mesures qui permettraient de **limiter les dépenses de l'opérateur**, dont la réduction de moitié, à 800 millions d'euros (en AE) en 2023, de la contribution de France compétences au PIC. En outre, **une diminution du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage** a été engagée à l'occasion de la révision des coûts en 2022 : ces niveaux ont connu une première baisse moyenne de 5 % au 1^{er} septembre 2022 et une nouvelle diminution est prévue au printemps 2023. Selon le ministère du travail, ces mesures permettraient de **générer une économie de 200 millions d'euros sur les dépenses d'apprentissage.**

Concernant le CPF, des mesures de régulation de l'offre des formations éligibles ont été engagées par le contrôle des certifications professionnelles. La lutte contre la fraude au CPF, qui serait renforcée par une proposition de loi en cours de discussion, constituerait un levier supplémentaire dont les effets sont toutefois difficiles à évaluer.

En outre, **l'article 49** du PLF, introduit à l'Assemblée nationale propose que la mobilisation du CPF par son titulaire pour le financement d'une action de formation fasse l'objet d'un mécanisme de régulation dont les modalités sont définies par décret. **Il est souhaitable de réguler les dépenses liées au CPF**, afin de recentrer le dispositif sur l'employabilité des utilisateurs et sur le développement des compétences à finalité professionnelle. La commission a donc approuvé le principe d'une régulation mais a entendu en fixer les principes, en adoptant un amendement qui prévoit d'instaurer **un plafonnement de la prise en charge par le CPF du coût de certaines formations.** Les modalités de ce plafonnement, les formations concernées et les cas dans lesquels ce plafonnement pourra être supprimé seront déterminés par décret. Ces mesures traduisent les propositions formulées par la commission dans son rapport d'information de juin 2022 intitulé « France compétences face à une crise de croissance »¹.

La commission a approuvé le principe d'une régulation du CPF, en adoptant un amendement qui prévoit d'instaurer un plafonnement de la prise en charge par le CPF du coût de certaines formations.

Malgré ces mesures de régulation et les subventions prévues pour soutenir France compétences, **l'établissement risque d'afficher une nouvelle fois un déficit significatif en 2023.** En retenant l'hypothèse de 800 000 contrats d'apprentissage conclus l'an prochain et d'une dépense pour le CPF de 2,6 milliards d'euros, le déficit prévisionnel de France compétences pour 2023 pourrait être de l'ordre de 4 milliards d'euros, appelant ainsi à de nouveaux recours à l'emprunt et à des soutiens complémentaires du budget de l'État.

Une telle situation n'est pas satisfaisante pour le financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Il est nécessaire que le Gouvernement engage **une évolution structurelle du financement de France compétences.** Elle doit s'accompagner d'une évaluation de la juste contribution des employeurs, du rôle budgétaire de l'État, compte tenu de la place que prend l'apprentissage dans la formation initiale, des objectifs assignés à la formation professionnelle *via* l'utilisation du CPF et des outils pour mieux piloter les dépenses. En conséquence, afin de matérialiser la **nécessité de renforcer les outils de régulation des dépenses et de réduire la contribution de France compétences au PIC**, compte tenu de sa situation financière, **la commission a souhaité diminuer la subvention allouée à France compétences de 300 millions d'euros.**

La commission a diminué de 300 millions d'euros la subvention allouée à France compétences, sa situation financière appelant à réguler rapidement les dépenses de l'apprentissage et du CPF.

¹ Rapport d'information de Mmes Frédérique Puissat, Corinne Féret et M. Martin Lévrier, fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 741 (2021-2022), 29 juin 2022.

2. Une budgétisation incertaine de l'aide aux employeurs d'apprentis dont les modalités vont être redéfinies

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a remplacé un ensemble d'aides aux entreprises en faveur de l'apprentissage **par une « aide unique » pour les employeurs d'apprentis**. Applicable au 1^{er} janvier 2019, cette aide est attribuée pendant les trois premières années d'exécution du contrat aux entreprises de moins de 250 salariés et pour la préparation d'un diplôme de niveau inférieur ou égal au baccalauréat. Dans le contexte de la crise sanitaire, **une aide exceptionnelle a été instituée à compter du 1^{er} juillet 2020** : elle soutient les employeurs lors de la première année du contrat, quelle que soit la taille de l'entreprise et pour des diplômés de niveau inférieur ou égal à bac+5. Alors qu'elle devait prendre fin en 2021, le Gouvernement a décidé de prolonger l'application de cette aide exceptionnelle pour les contrats d'apprentissage conclus jusqu'au 31 décembre 2022. En conséquence, l'aide unique n'intervient plus qu'à partir de la deuxième année du contrat pour les employeurs éligibles.

En 2021, les dépenses de l'État au titre de ces deux aides se sont élevées à 4,5 milliards d'euros. Compte tenu de la dynamique de l'apprentissage, **une enveloppe de 5,6 milliards d'euros (AE) a été ouverte pour l'année 2022**, dont une partie par la mission « plan de relance », et sa consommation devrait dépasser le niveau atteint en 2021.

Pour 2023, 2,3 milliards d'euros en AE et 3,5 milliards d'euros en CP sont demandés pour le financement des aides aux employeurs d'apprentis. Ces moyens devraient permettre de poursuivre le versement des aides dues au titre des contrats conclus en 2022 et de soutenir les futurs contrats d'apprentissage par le biais d'aides dont les paramètres sont encore à définir.

En effet, le Gouvernement prévoit d'engager des concertations avec les partenaires sociaux destinées à **définir de nouveaux paramètres pour le soutien aux employeurs d'apprentis en 2023**. Les niveaux de formation visés et la taille des entreprises éligibles pourraient être revus afin de limiter de potentiels effets d'aubaine sans freiner la dynamique en faveur de l'apprentissage. Les paramètres qui seront retenus n'étant pas connus à ce stade, **il paraît difficile d'évaluer la pertinence de l'enveloppe de crédits demandée pour 2023**. Sa diminution par rapport à 2022 laisse entendre que le champ des nouvelles aides pourrait être plus restreint que celui de l'aide exceptionnelle, ce qui les rapprocherait de ce qui était initialement envisagé en 2018. Le Parlement devra donc assurer un suivi attentif de la budgétisation de ce dispositif lorsque ses paramètres seront connus.

3. LA LISIBILITÉ ET LE DEVENIR DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES RESTENT À PRÉCISER

Le **plan d'investissement dans les compétences (PIC)** a été initié en 2018 afin de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi par le rehaussement des qualifications. Doté de **13,6 milliards d'euros sur la période 2018-2022**, le PIC avait pour objectif d'accompagner deux millions de personnes vers l'emploi et d'améliorer le système de formation professionnelle. Le plan se décline en **trois niveaux d'intervention** : au niveau régional, par des pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences ; au niveau national, par le déploiement d'actions pour accompagner vers l'emploi les plus fragiles, répondre aux besoins des secteurs en tension et conduire des démarches prospectives ; par des appels à projets nationaux.

Alors que le PIC devait s'achever en 2022, **le Gouvernement a décidé de le prolonger jusqu'en 2023**. Pourtant, les travaux d'évaluation du plan, conduits par le comité scientifique du PIC et par la Cour des comptes, ont pointé les difficultés à mesurer les effets réels du PIC sur les entrées en formation et sur l'insertion ainsi que la complexité de son pilotage. La pertinence de cet outil pour déployer des actions d'insertion et de formation professionnelle est discutable, notamment pour le financement de dispositifs pérennes. Dès lors, s'il permet d'apporter **un soutien significatif** aux dispositifs de formation professionnelle et d'insertion vers l'emploi **dans un cadre pluriannuel donnant de la visibilité** aux acteurs, **sa lisibilité et son pilotage sont très insuffisants**.

La LFI pour 2022 avait ouvert une enveloppe de 3,032 milliards d'euros (en CP) pour le PIC, répartis entre les missions « travail et emploi », « plan de relance » et la contribution de France compétences par fonds de concours.

Pour 2023, **les crédits budgétaires demandés proviendraient presque exclusivement du programme 103 de la mission « travail et emploi », ce qui contribue à une meilleure lisibilité budgétaire (1,6 Md€ en AE et 1,35 Md€ en CP). La contribution de France compétences, qui s'élevait à 1,6 milliard d'euros pour 2022 (en AE=CP) serait ramenée à 800 millions d'euros en AE et 400 millions d'euros en CP. Cette réduction est bienvenue, alors que la trésorerie de France compétences est en grande difficulté et qu'une partie des actions du PIC n'a pas vocation à être directement financée par les fonds mutualisés de la formation professionnelle. Les ressources du PIC pour 2023 devraient ainsi s'établir à 2,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,75 milliard d'euros en crédits de paiement.**

Financement du PIC 2019-2023 (en millions d'euros)

2019				2020			
LFI		Exécution		LFI		Exécution	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2 978,7	2 510,8	3 060,6	2 239,0	2 926,0	2 556,8	2 710,4	1 992,4

2021				2022		2023	
LFI		Exécution		LFI		LFI	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
3 325,6	3 094,0	3 896,5	2 546,5	2 906,8	3 032,1	2 400,0	1 749,0

Source : Commission des affaires sociales (données : documents budgétaires et ministère du travail)

L'année 2023 devrait donc être marquée par une revue des dispositifs financés par le PIC afin d'évaluer l'opportunité de maintenir leur financement dans un cadre budgétaire de droit commun et d'étudier les moyens de poursuivre la déclinaison régionale des politiques d'insertion et de formation. À ce stade, **les annonces du Gouvernement n'ont pas apporté de précisions sur l'avenir de ces dispositifs ni même sur la fin effective du PIC. La trajectoire budgétaire proposée, qui demande 2,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement, ne semble d'ailleurs pas marquer le fléchissement qui aurait pu être attendu pour la fin de l'exécution du plan.**

La commission a considéré qu'il n'était pas opportun d'affecter un tel niveau de dépenses au PIC alors qu'il doit prendre fin prochainement et que son pilotage n'est toujours pas satisfaisant. En outre, le PIC a connu une sous-exécution moyenne de l'ordre de 460 millions d'euros en AE en 2019, 2020 et 2021. Sans freiner les initiatives pouvant être prises en faveur de l'insertion professionnelle dans les régions, la commission a considéré que les dépenses prévues au niveau national au titre du PIC devaient être réduites en 2023. **Elle a donc diminué les crédits budgétaires prévus pour le PIC de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 250 millions d'euros en crédits de paiement.**

Il n'est pas opportun d'affecter un tel niveau de dépenses au PIC alors qu'il doit prendre fin prochainement, que sa contribution directe à la formation et à l'insertion n'est pas mesurée et que son pilotage n'est toujours pas satisfaisant.

4. UNE HAUSSE DES MOYENS POUR LA SANTÉ AU TRAVAIL ET POUR LE FONCTIONNEMENT DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

A. LES CRÉDITS DESTINÉS À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL ACCOMPAGNENT LA RÉFORME DE LA SANTÉ AU TRAVAIL

Le programme 111 regroupe des crédits consacrés à la santé et à **la sécurité au travail, à la qualité et à l'effectivité du droit, et au dialogue social**. Ils progressent de 19,5 % par rapport à la LFI 2022 (110,5 M€ pour 2023), principalement en raison de l'affectation de crédits consacrés à la mise en œuvre de la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail. L'action 6, créée en 2022 et destinée au **renforcement de la prévention en santé au travail**, serait dotée de 23,9 millions d'euros en 2023, soit une progression de 103 % par rapport à 2022. Ces crédits permettront d'accompagner la réforme visant à l'intégration des Aract au sein de l'Anact et de soutenir la transformation des services de santé au travail en vue du développement de leur offre de services et de leur certification.

Les moyens alloués à la **qualité du droit** (18,3 M€) sont en légère augmentation, principalement pour assurer la formation des conseillers prud'hommes qui ont été renouvelés en 2022. Les moyens consacrés au **dialogue social** (43,9 M€ en CP pour 2023) progressent également en 2023, après une diminution significative en 2021. Ces crédits permettront de contribuer au financement du fonctionnement du paritarisme, à la formation des membres des organisations syndicales et patronales et au développement du dialogue social.

B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL POUR TENIR COMPTE DE LA REVALORISATION DES RÉMUNÉRATIONS

Le programme 155 correspond essentiellement à des **dépenses de personnel et de ressources humaines des services de l'État mettant en œuvre la politique de l'emploi** (administrations centrales et déconcentrées du ministère du travail). Il finance également des actions de communication, des outils informatiques ou encore des études pour le fonctionnement du ministère chargé du travail. **Les crédits demandés pour 2023 s'élèvent à 681 millions d'euros, soit une progression de 3,8 %** par rapport à la LFI pour 2022, en raison de la hausse du coût de la masse salariale liée à la revalorisation des rémunérations publiques. Si le schéma d'emploi du ministère augmenterait de 60 ETP, le plafond d'emploi baisserait de 188 ETPT (7 773 ETPT en 2023) compte tenu notamment de la non-reconduction d'une partie des emplois supplémentaires accordés à titre exceptionnel pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

Réunie le mercredi 23 novembre 2022 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Frédérique Puissat sur les crédits de la mission « travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2023. Elle a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sous réserve de l'adoption d'un amendement de crédits. Elle a donné un avis favorable à l'adoption des articles 47 et 48 et a adopté un amendement à l'article 49.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Frédérique Puissat
Sénateur (LR) de l'Isère
Rapporteur pour avis

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>