

MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

M. Serge Dassault, rapporteur spécial

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	2
I. DES DÉPASSEMENT DE CRÉDITS AGGRAVÉS EN 2007	4
A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE EN NET DÉFICIT PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE	4
1. <i>Une sous-budgétisation récurrente des programmes majeurs de la politique de l'emploi</i>	6
2. <i>Le palmarès des dix dispositifs qui échappent aux prévisions et à la maîtrise des dépenses</i>	8
B. UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EXCESSIVE QUI REMET EN CAUSE LA PORTÉE DE L'AUTORISATION DE DÉPENSE LÉGISLATIVE INITIALE	11
1. <i>Le recours nécessaire à des ouvertures massives de crédits en fin d'exercice</i>	11
2. <i>La fongibilité et l'autonomie renforcée des ordonnateurs déconcentrés comme instruments de délégation et de souplesse budgétaire</i>	13
II. QUEL PILOTAGE POUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI OU COMMENT METTRE EN PLACE LE « CHAÎNON MANQUANT » DANS LE « CHAÎNAGE VERTUEUX » DE LA LOLF ?	14
A. DES OBJECTIFS « EN BERNE » MALGRÉ LES NETS PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA GESTION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	14
1. <i>La rationalisation de la batterie d'objectifs et d'indicateurs dans un contexte d'instabilité des instruments de mesure</i>	14
2. <i>Une ébauche d'évaluation de la dépense fiscale à encourager et à ancrer dans la durée</i>	17
B. SORTIR ENFIN DE L'ÉCOLE DU « PILOTAGE À VUE » POUR ENTRER DANS L'ÈRE DU « PILOTAGE AUX INSTRUMENTS »	18
1. <i>Des indicateurs trop dépendants de la conjoncture et décorrélés de l'action budgétaire</i>	18
2. <i>Instaurer un « pilotage aux instruments » par l'élaboration de nouveaux indicateurs globaux</i>	19

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les constats

1) La mission présente un **solde de surconsommation des crédits de l'ordre de 1 milliard d'euros par rapport aux crédits votés** en loi de finances initiale, soit 13,1 milliards d'euros au lieu de 12,1 milliards d'euros.

2) Le montant cumulé de **l'ensemble des dépassements de crédits est évalué à 1,7 milliard d'euros**. Votre rapporteur spécial a dressé un « **palmarès** » des **dix dispositifs qui ont échappé à la maîtrise des dépenses** et pointé le « **dérapiage** » budgétaire, notamment :

- des **contrats d'accompagnement dans l'emploi** (CAE), pour une dépense de 1,5 milliard d'euros au lieu de 962 millions d'euros ;
- de la **subvention de l'Etat au fonds de solidarité** pour une subvention de 1,4 milliard d'euros au lieu de 931 millions d'euros.

3) L'insuffisance chronique des crédits et le défaut de prévision ont conduit à des ouvertures massives de crédit en fin d'exercice, à la levée de toute la réserve de précaution et à l'assèchement de la fongibilité asymétrique des crédits : il s'agit d'un « **pilotage à vue** ».

4) Sur les 30 objectifs de la mission, **un seul objectif opérationnel a été réalisé** : favoriser l'accès à l'emploi par le développement de « **parcours qualifiants** ».

5) L'efficacité de la **prime pour l'emploi** (4,2 milliards d'euros) et des aides au secteur des **hôtels, cafés et restaurants** (576 millions d'euros) n'est pas démontrée en matière de création d'emploi.

Les recommandations

6) La prévision budgétaire doit s'appuyer sur les données disponibles et non sur la reconduction des crédits votés les années antérieures.

7) Votre rapporteur spécial appelle de ses vœux une réforme profonde de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, s'appuyant notamment sur les travaux de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP) qui a identifié un **gisement d'économies de 1,6 milliard d'euros** qui résulteraient de :

- la refonte des minima sociaux et de la prime pour l'emploi ;
- la réforme des contrats aidés ;
- l'extension du chèque emploi service universel ;
- la suppression des aides au secteur des hôtels, cafés et restaurants.

8) La mise en œuvre des **contrats aidés** doit privilégier le secteur marchand et s'exercer dans le cadre d'**enveloppes budgétaires « fermées »**, dans le respect de l'autorisation de dépenses législatives.

9) Votre rapporteur préconise **l'instauration d'un « pilotage aux instruments »** au moyen de nouveaux indicateurs globaux :

- niveau de chômage des personnes handicapées ;
- ancienneté et récurrence dans le chômage ;
- besoins des entreprises.

Alors que l'examen de l'exécution du budget pour 2006 constituait une première en matière d'analyse des rapports annuels de performances (RAP) dans un périmètre qui ne relevait plus d'un ministère mais d'une mission interministérielle, l'appréciation de l'exécution budgétaire de la mission « Travail et emploi » pour 2007 s'inscrit dans un **contexte nouveau d'application des principes mis en place par la LOLF**.

En effet, les observations émises par votre rapporteur spécial peuvent dorénavant s'appuyer sur l'analyse *ex post* d'un « cycle lolfien complet » sur la base d'un « retour sur expérience » s'appuyant sur l'exécution du budget 2006, la loi de finances initiale pour 2007, l'exécution du budget 2007 et, enfin, les prévisions et ajustements effectués dans le cadre des prévisions budgétaires et les réajustements issus du projet annuel de performances (PAP) 2008.

Toutefois, si la mission comptait cinq programmes¹ en 2006 et 2007 – quatre programmes opérationnels et un programme de support – la loi de finances pour 2008 a entériné une **modification de la maquette budgétaire en ne retenant plus que quatre programmes²**, dont les **objectifs et les indicateurs de performance ont été très profondément modifiés**.

Votre rapporteur spécial se félicite des évolutions qui ont été apportées pour rendre plus claire la lecture du rapport annuel de performances pour 2007, en ce qui concerne notamment la justification au premier euro et l'ébauche d'évaluation des dépenses fiscales. Il regrette toutefois l'**absence de synthèse globale ou de bilan stratégique au niveau de la mission**, notant que l'interministérialité de la politique de l'emploi y gagnerait en unité et en coordination. A ce titre, il tient à signaler que **seules les réponses** au questionnaire budgétaire concernant les seuls programmes relevant du ministère des finances, de l'industrie et de l'emploi **lui ont été apportées³**.

¹ Les programmes 133 « Développement de l'emploi », 102 « Accès et retour à l'emploi », 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » gérés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) qui relève du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et les programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » qui relève du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

² Le programme 133 a été fusionné dans les programmes 102 et 103 dans le cadre du projet annuel de performances pour 2008.

³ Par courrier du 13 juin 2008, la DGEFP a transmis, dans le délai prévu, les réponses relatives aux conditions d'exécution des programmes 133, 102 et 103 en réponse au courrier adressé par votre rapporteur spécial au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Adressé selon la même forme dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, le questionnaire budgétaire avait fait l'objet de réponses de l'ensemble des responsables de programme.

Les **dépassements de crédits aggravés en 2007** ainsi que **l'instabilité du périmètre des programmes et des outils de mesure de la performance de la mission** conduisent votre rapporteur spécial à s'interroger sur le niveau d'efficience de la politique de l'emploi et la nécessité de **sortir de la logique de « pilotage à vue » et de mettre en place un véritable « pilotage aux instruments »**.

I. DES DÉPASSEMENT DE CRÉDITS AGGRAVÉS EN 2007

A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE EN NET DÉFICIT PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE

Alors que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2007 de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à **11,9 milliards d'euros en autorisation d'engagement et 12,1 milliards d'euros en crédits de paiement**, le niveau de consommation des crédits en fin d'exercice a dépassé les 13 milliards d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiements. Ces dépassements de crédits reproduisent, en l'aggravant, la situation déjà observée sur l'exécution du budget de la mission pour 2006.

Alors que le premier examen du budget du travail et de l'emploi élaboré dans la configuration de la LOLF donnait à observer une surconsommation des crédits en 2006 de l'ordre de 3,4 % en autorisations d'engagement et 5,2 % en crédits de paiement, l'exécution 2007 présente un solde budgétaire en net déficit par rapport aux crédits votés. **Les dépassements de crédits constatés par votre rapporteur spécial sont préoccupants**. Les taux de consommation des crédits par rapport aux montants autorisés par la loi de finances initiale atteignent de **109,6 % en autorisation d'engagement et 107,5 % en crédits de paiement**.

Au total, **le solde de consommation des crédits pour 2007 s'élève à environ 1 milliard d'euros de crédits supplémentaires sur l'ensemble de la mission¹**, soit une **exécution globale qui dépasse 13 milliards d'euros**.

En conséquence, l'examen du taux de consommation des crédits par rapport aux crédits ouverts ne présente pas d'enseignement en termes de politique budgétaire dans la mesure où ils ne sont pas le reflet d'une gestion adaptée aux crédits prévus. Au contraire, le bon niveau apparent de consommation, de l'ordre de 99 %, indique que **l'exécution du budget 2007 s'est déroulée sur la base des ouvertures successives de crédits et non sur celle de la prévision budgétaire**. Le tableau ci-après donne une illustration de l'inégale répartition par programme des dépassements de crédits.

¹ Le solde de consommation des crédits par rapport aux crédits votés s'élève à 1.145 millions d'euros en autorisations d'engagement et 914 millions d'euros en crédits de paiement.

Données générales d'exécution de la mission « Travail et emploi » en 2007

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
	Développement de l'emploi	1 246 716 901	1 246 716 901	1 243 969 617	1 245 087 699	1 239 243 960	1 236 519 550	99,40%	99,18%	99,62%
Accès et retour à l'emploi	5 951 555 600	6 157 525 600	6 986 516 797	6 936 486 797	6 931 799 345	6 894 414 799	116,47%	111,97%	99,22%	99,39%
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	3 931 082 919	3 919 082 919	4 180 723 849	4 169 857 440	4 142 561 864	4 120 927 490	105,38%	105,15%	99,09%	98,83%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	62 406 663	82 826 663	57 844 705	76 550 470	51 531 744	71 989 091	82,57%	86,92%	89,09%	94,04%
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi e du travail	768 453 505	740 391 505	786 463 845	757 342 296	740 811 269	736 964 621	96,40%	99,54%	94,20%	97,31%
Total	11 960 215 588	12 146 543 588	13 255 518 813	13 185 324 702	13 105 948 182	13 060 815 551	109,58%	107,53%	98,87%	99,06%

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

1. Une sous-budgétisation récurrente des programmes majeurs de la politique de l'emploi

Les deux principaux programmes opérationnels de la mission en matière de politique de l'emploi sont déficitaires. **Les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » cumulent un solde négatif d'exécution de 850 millions d'euros** en crédits de paiement qui représente l'essentiel des dépassements de crédits par rapport à la LFI et qui reflète une sous-budgétisation récurrente.

La Cour des comptes explique ces sous-budgétisations par un **défaut de prévision**, le volume des crédits nécessaires étant établi par l'administration sur la base des crédits arrêtés en LFI de l'année précédente et non des « *éléments disponibles au moment de la préparation du budget* »¹.

Ces deux programmes concentrent près de 85 % des crédits de la mission et l'essentiel des dépassements de crédits :

- soit 16,47 % en autorisations d'engagement et 11,97 % en crédits de paiement pour le programme 102 ;

- soit 5,38 % en autorisations d'engagement et 5,15 % en crédits de paiement pour le programme 103.

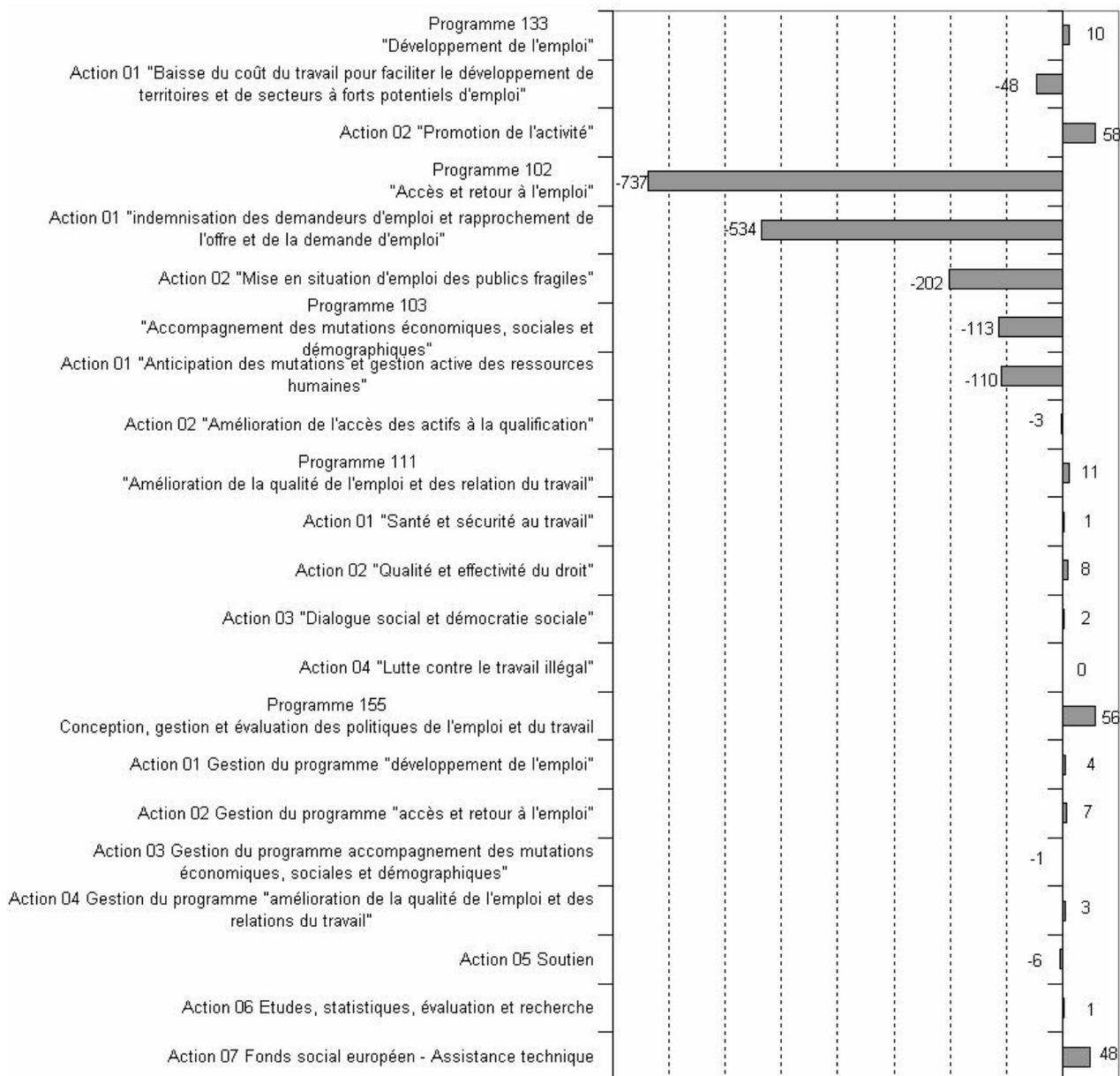
En revanche, le programme de support 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », qui concentre tous les crédits de titre 2, présente le seul exemple significatif de sous-consommation en volume, de l'ordre de 56 millions d'euros.

Le graphique ci-dessous présente le solde d'exécution pour 2007 pour chaque programme et action.

¹ « Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2007 », Cour des comptes, mai 2008.

Soldes d'exécution 2007 par programme et action

(en euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007 « Travail et emploi »

2. Le palmarès des dix dispositifs qui échappent aux prévisions et à la maîtrise des dépenses

L'ensemble des dépassements de crédits identifiés dans la justification au premier euro de chaque programme du RAP 2007 est évalué à plus de 1,77 milliard d'euros. Votre rapporteur spécial a établi un « **palmarès** » des dix dispositifs qui auront enregistré en 2007 une surconsommation de crédits de paiement supérieure à 10 millions d'euros, qui à eux seuls, concentrent 97 % du surcoût budgétaire.

Le palmarès des dix dispositifs dont la surconsommation a dépassé 10 millions d'euros (montants et taux de surconsommation par rapport aux crédits votés en LFI 2007)

	Crédits votés en LFI 2007 (en euros)	Crédits consommés en 2007 (en euros)	Surconsommation (en euros)	Taux de surconsommation par rapport aux crédits votés en LFI (en %)
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	962 250 000	1 536 990 000	574 740 000	59,70%
Participation de l'Etat au financement du régime d'indemnisation du chômage (fonds de solidarité) surconsommation de crédits liée à l'intéressement ASS et à l'allocation équivalent retraite	931 550 000	1 455 530 000	523 980 000	56,20%
Allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE) et les préretraites progressives (PRP)	146 050 000	352 470 000	206 420 000	141,30%
Allocation de fin de formation (AFF)	115 000 000	228 920 000	113 920 000	99,10%
Prime de retour à l'emploi au profit des bénéficiaires de l'API et du RMI	100 000 000	200 000 000	100 000 000	100,00%
Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle	152 390 000	225 230 000	72 840 000	47,80%
Conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)	181 210 000	233 880 000	52 670 000	29,10%
Aides au secteur des hôtels, cafés et restaurants	535 550 000	576 540 000	40 990 000	7,70%
Dotations de décentralisation AFPA	1 651 360 000	1 679 170 000	27 810 000	1,70%
Exonération de cotisations patronales à l'embauche du 2ème au 50ème salarié dans les zones de revitalisation urbaines (ZRU) et rurales (ZRR)	33 000 000	47 840 000	14 840 000	45,00%

Source : Commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2007 « Travail et emploi »

Les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) sont une catégorie de contrats aidés du secteur non-marchand ciblée sur les personnes les « plus éloignées de l'emploi ». Plusieurs paramètres expliquent l'ampleur de ce **premier poste de surconsommation**. Près de 260.000 contrats nouveaux ont été enregistrés

en 2007 alors que la LFI n'en prévoyait que 160.000 et leur coût unitaire s'est avéré plus important que prévu car le taux de prise en charge par l'Etat s'est élevé à 75,33 % au lieu de 70 % pour une durée hebdomadaire contractuelle de 24,05 heures au lieu de 20 heures. Comme en 2006, les montants consommés ont dépassé de 60 % les crédits prévus et s'établissent à **1,5 milliard d'euros en crédits de paiement, au lieu des 962 millions d'euros prévus.**

Evolution de la consommation en crédits de paiement des contrats aidés en 2006 et 2007

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement en LFI 2006	Crédits consommés en 2006	Crédits de paiement en LFI 2007	Crédits consommés en 2007
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), secteur non marchand	690,46	1.418,71	962,25 (pour 160.000 contrats)	1.536,99 (pour 256.764 contrats)
Contrats d'avenir (CAV), secteur non marchand	747,00	302,53	623,46 (pour 100.000 contrats)	536,76 (pour 122.892 contrats)
Contrats initiative emploi (CIE), secteur marchand	274,85	415,46	303,40 (pour 40.000 contrats)	231,35 (pour 36.860 contrats)
TOTAL des contrats aidés	1.712,31	2.136,70	1.889,11 (pour 300.000 contrats)	2.305,10 (pour 416.516 contrats)

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Des arbitrages ont été menés en cours de gestion et quatre instructions ministérielles ont conduit à augmenter très significativement le nombre d'entrée en contrat aidé non marchand (CAE et contrats d'avenir). **Votre rapporteur spécial s'interroge sur le bien fondé de ces ouvertures de crédits successives en faveur des CAE** dans la mesure où, d'une part, ces contrats s'avèrent les moins efficaces en matière de retour durable à l'emploi et, d'autre part, une meilleure maîtrise des dépenses liées aux autres contrats aidés semble avoir été mise en œuvre.

Le deuxième poste de dépassement de crédits porte sur l'**évolution des dépenses du fonds de solidarité** qui a dû faire face à la progression des dépenses de solidarité :

- le nombre de bénéficiaires de l'activation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), d'un montant global de 213 millions d'euros, qui signent un contrat d'avenir (CAV) ou d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) a progressé de paire avec l'augmentation du nombre d'allocataires de l'ASS (1,9 milliard d'euros) alors que ces deux postes devaient se compenser par l'augmentation du premier et la baisse du second ;

- une augmentation importante du nombre de bénéficiaires de l'allocation équivalent retraite de 69 % par rapport à 2006, qui concerne l'assurance chômage des chômeurs de plus de 50 ans qui justifient de 160 trimestres d'assurance vieillesse, soit 777 millions d'euros.

Il convient par ailleurs de signaler que, au regard de l'ampleur de ces besoins de financement supplémentaires, **le fonds de solidarité a dû céder une créance détenue par l'Etat sur l'Unédic d'un montant de 769 millions d'euros.**

Au final, eu égard au montant très important des dépassements de crédits constatés sur l'exercice 2007, évalués à 1,7 milliard d'euros, **vo**tre rapporteur spécial appelle de ces vœux **une réforme urgente et profonde de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.**

Il indique que les travaux menés dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** permettaient d'identifier un **gisement d'économie de 1,6 milliard d'euros¹** qui résulteraient pour :

- 460 millions d'euros du remplacement des minima sociaux, de la prime pour l'emploi par le dispositif unique du revenu de solidarité active (RSA) et de la réforme des contrats aidés ;

- 810 millions d'euros de la suppression des aides budgétaires dans l'hôtellerie, de l'extension du chèque emploi service universel et de l'extinction progressive de l'ASS intégrée au RSA ;

- et 370 millions d'euros de la suppression de l'intégralité des aides budgétaires dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.

¹ Comité de suivi de février 2008 de l'équipe d'audit « Emploi et formation professionnelle ».

B. UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EXCESSIVE QUI REMET EN CAUSE LA PORTÉE DE L'AUTORISATION DE DÉPENSE LÉGISLATIVE INITIALE

1. Le recours nécessaire à des ouvertures massives de crédits en fin d'exercice

La régulation budgétaire effectuée en 2007 a globalement abondé les crédits de la mission par l'effet combiné :

- des reports de crédits importants de 2006 sur 2007 de 660 millions d'euros en autorisations d'engagement et 259 millions en crédits de paiement ;
- de la levée quasi-intégrale de la réserve de précaution au cours de l'exercice, ne laissant subsister qu'une part résiduelle de 3,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,7 millions d'euros en crédits de paiement ;
- de trois décrets d'avance et d'annulations de crédits pour un solde positif d'ouvertures-annulations de crédits de 339 millions d'euros en autorisations d'engagement et 541 millions d'euros en crédits de paiement ;
- et de la loi de finances rectificative pour 2007 qui s'est traduite par l'ouverture de 200 millions d'euros de crédits pour couvrir les dépenses de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle à la charge de l'Etat et des préretraites progressives, et 50 millions d'euros pour financer les conventions restant à conclure avec les maisons de l'emploi labellisées.

Au total, plus d'un milliards d'euros en crédits de paiements supplémentaires, dont 750 millions d'euros au titre de mesures d'ordre réglementaire, ont été portés sur la mission « Travail et emploi ». Ce mouvement massif traduit les **insuffisances de la prévision et de la maîtrise des dépenses budgétaires** et **remet donc en cause non seulement la portée de l'autorisation de dépense législative**, mais aussi les appels formulés par votre rapporteur spécial, au nom de votre commission, en faveur d'un **encadrement renforcé des contrats aidés**.

Ainsi, le décret d'avance du 25 octobre 2007 a ouvert 576 millions d'euros supplémentaires sur le programme 102 pour financer :

- le coût des contrats aidés (326 millions d'euros) ;
- le besoin complémentaire de 250 millions d'euros du fonds de solidarité au titre de l'activation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour les bénéficiaires qui ont signé un contrat d'avenir ou un contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA), et de la prime de retour à l'emploi servie aux allocataires de l'ASS qui retrouvent un emploi.

L'équilibre précaire de l'exécution du budget pour 2007 participe enfin au mouvement de résorption des reports de crédits. Ceux-ci ne s'élevant plus qu'à 115 millions d'euros en autorisations d'engagement et 122 millions d'euros en crédits de paiements sur 2008, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

Couverture des engagements et reports sur 2008 au titre de la mission « Travail et emploi »

(en euros)

Programme	Engagements réalisés au 31/12/2007	Total des CP consommés en 2007	Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2007		Reports sur 2008	
			Solde	Variation par rapport au 31/12/2006	AE	CP
Développement de l'emploi	1 250 694 416	1 236 519 550	14 174 866	2 724 410	0	0
Accès et retour à l'emploi	6 992 057 427	6 894 414 799	97 642 628	37 384 546	42 071 999	42 071 999
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 278 460 099	4 120 927 490	157 532 609	21 634 374	42 838 432	57 498 100
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	100 232 292	71 989 091	28 243 201	-20 457 347	1 205 136	2 508 116
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi e du travail	797 443 081	736 964 621	60 478 460	3 846 648	29 569 345	20 377 498
Total	13 418 887 315	13 060 815 551	358 071 764	45 132 631	115 684 912	122 455 713

Source : d'après le rapport annuel de performances "Travail et emploi" annexé au projet de loi de règlement pour 2007

2. La fongibilité et l'autonomie renforcée des ordonnateurs déconcentrés comme instruments de délégation et de souplesse budgétaire

a) Des marges de manœuvre budgétaire réduites

La gestion budgétaire de la mission se caractérise par la **faiblesse des marges de manœuvre budgétaire et un usage réduit de la fongibilité asymétrique** en raison du poids des dépenses contraintes. Près de 85 % des crédits des trois programmes opérationnels de la politique de l'emploi – les programmes 133, 102 et 103 – relèvent de dépenses obligatoires, soit 10,347 milliards d'euros.

Ainsi, **les mouvements de fongibilité asymétrique n'ont concerné que 3,6 millions d'euros sur 527,4 millions d'euros** de crédits de personnels de titre 2, et relevaient d'une mesure technique d'imputation de la subvention aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour la prise en charge des vacations de médecins et de personnel. Ce chiffre, en baisse par rapport à 2006 (9 millions d'euros) illustre toute la difficulté pour les gestionnaires des programmes de faire bénéficier à des budgets d'investissement ou de fonctionnement les éventuelles économies réalisées en matière de ressources humaines. L'observation faite par votre rapporteur spécial dès l'examen du projet de loi de règlement pour 2005 par laquelle il considérait que l'architecture de la mission, qui regroupe la totalité des dépenses de personnel au sein du programme de support n° 155, conduisait à un « **assèchement structurel** » **des marges de fongibilité asymétrique**.

A ce titre, les dépenses de personnels sont strictement demeurées dans la limite du plafond d'emplois fixé à 10.457 ETPT, avec une consommation de 10.407 ETPT, tout en poursuivant le programme de renforcement de l'inspection du travail qui a donné lieu à l'entrée de 194 emplois nouveaux.

C'est pourquoi, dans ce contexte de forte contrainte budgétaire, **la réserve de précaution instaurée dans une logique de recherche d'économie demeure inopérante au sein de la mission**. La mise en réserve a porté sur 0,15 % sur les dépenses de personnel et 5 % sur les autres titres. Or, la réserve de précaution du programme 102 a été levée dès le début d'année 2007 pour financer les allocations de solidarité, les contrats aidés et la subvention pour charges de service public versée à l'ANPE. La réserve des programmes 133 et 103 a été levée le 20 octobre 2007.

b) Vers davantage de déconcentration des crédits et une plus grande souplesse budgétaire

Il convient de signaler **les progrès réalisés vers une autonomie accrue des ordonnateurs déconcentrés** au cours de l'exercice 2007.

La part des crédits délégués aux responsables de BOP territoriaux est en progression par rapport à 2006 et doit être encouragée car le niveau des

crédits pilotés, qui s'élevait à 2.475,58 millions d'euros, représente environ 20 % du budget de la mission. Un **effort notable de déconcentration des crédits a été effectué dans le cadre du programme 102, à un niveau de 55 % de crédits délégués ou pilotés au niveau régional**, notamment par l'affectation d'enveloppes uniques régionales (EUR) pour le financement des CAE, des CIE et des contrats d'avenir. Toutefois, ces crédits pilotés relèvent de BOP d'administration centrale dont la mise en œuvre opérationnelle est confiée aux directions régionales du travail, de l'emploi et la formation professionnelle (DRTEFP). Mais, si les crédits déconcentrés progresse à près de 30 % des crédits globaux dans le budget pour 2008, il convient de souligner que la part revenant strictement aux BOP territoriaux ne sera pas accrue et ne concernera que 415 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Toujours en raison de la forte tension budgétaire causée par le manque chronique de crédits, les responsables de programme ont recouru à la **fongibilité en cours de gestion** afin d'ajuster les ressources aux dépenses programmées ou constatées, voire dans certains cas de retarder le recours aux instruments de régulation réglementaires. Ainsi, la mobilisation précitée des crédits au profit du fonds de solidarité a pu être réalisée, en partie, grâce à la réduction de 155 millions d'euros de la subvention à l'ANPE qui disposait d'un fonds de roulement important.

II. QUEL PILOTAGE POUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI OU COMMENT METTRE EN PLACE LE « CHAÎNON MANQUANT » DANS LE « CHÂINAGE VERTUEUX » DE LA LOLF ?

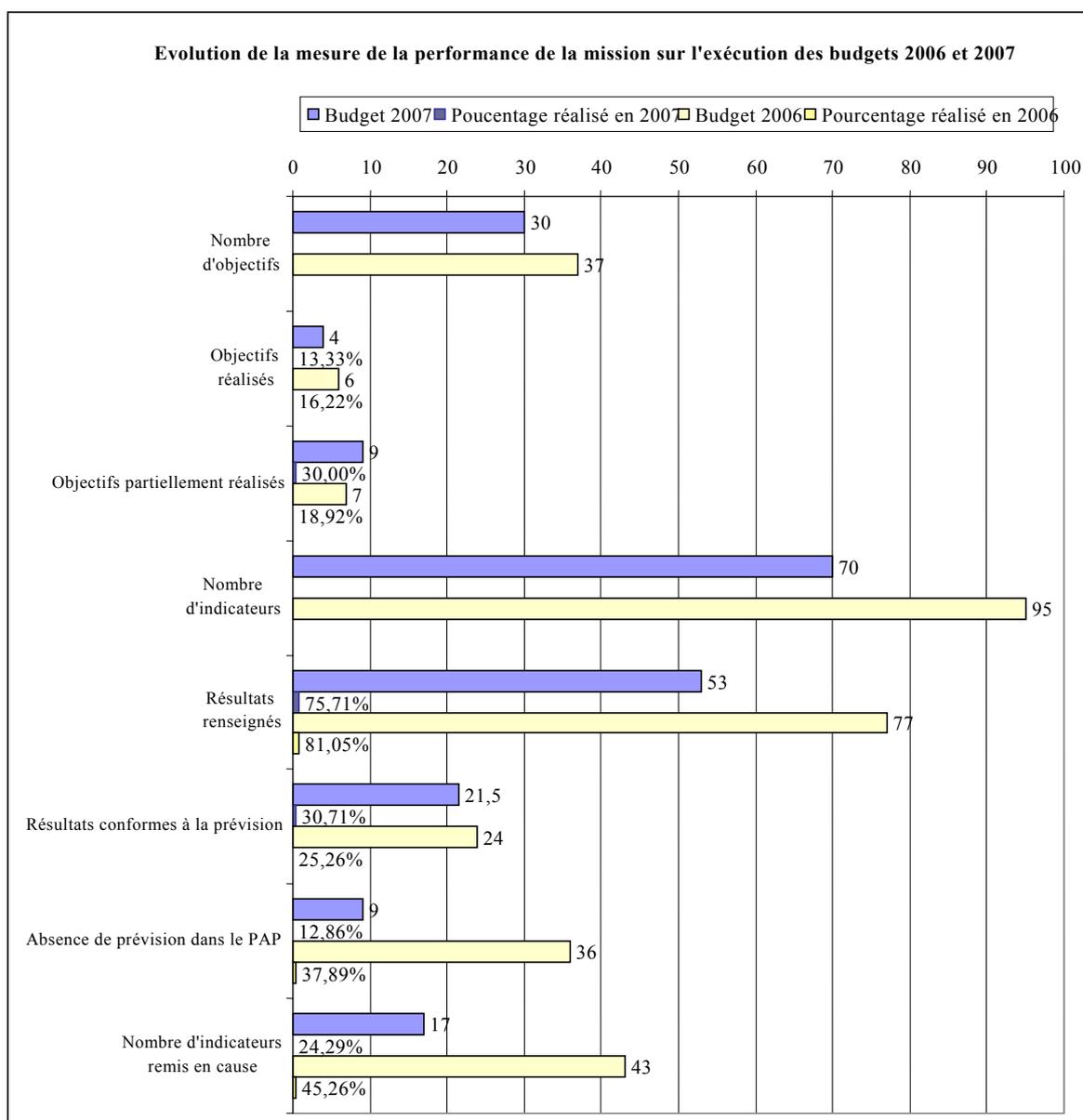
A. DES OBJECTIFS « EN BERNE » MALGRÉ LES NETS PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA GESTION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

1. La rationalisation de la batterie d'objectifs et d'indicateurs dans un contexte d'instabilité des instruments de mesure

Le bilan chiffré de la performance indique que la gestion des indicateurs et des objectifs a fait l'objet en 2007 d'une profonde évolution, **notamment en réponse aux observations faites par votre rapporteur spécial** sur l'« hypertrophie » de la batterie d'indicateur et la nécessité d'en réduire globalement le nombre et d'en assurer une meilleure répartition par programme.

Ainsi, le nombre d'objectifs a été ramené de 37 à 30 et celui des indicateurs de 95 à 70.

En revanche, le nombre d'objectifs atteints n'a pas progressé et le constat d'inadaptation et d'instabilité de nombreux indicateurs demeure, 17 d'entre eux étant soit modifiés, soit supprimés dans le PAP 2008.

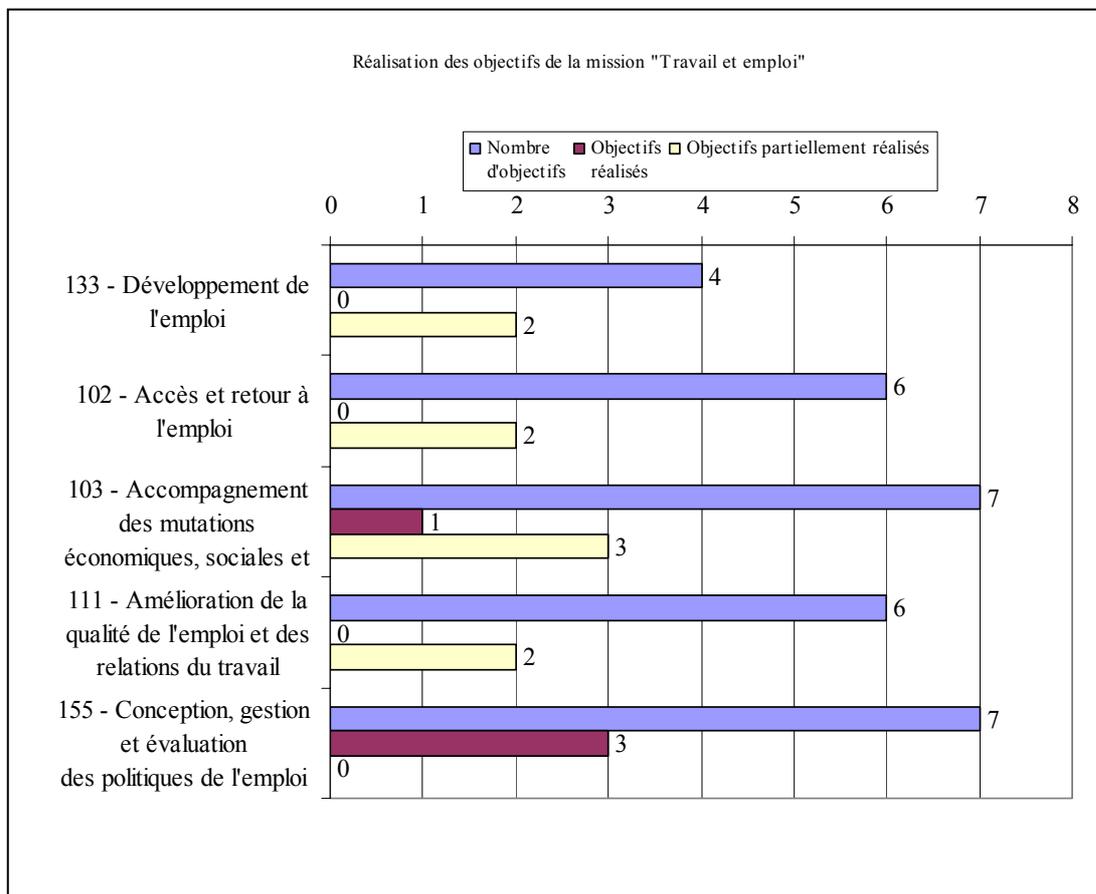


Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007 « Travail et emploi »

Avec **seulement 13 objectifs réalisés ou partiellement réalisé**, le bilan de la performance ne progresse pas par rapport à 2006 et demeure « en berne », même si le pourcentage de résultats conformes à la prévision est passé de 25 % à 30 % des indicateurs.

Au surplus, votre rapporteur spécial considère que **sur les quatre objectifs réalisés, un seul concerne la politique de l'emploi** : l'objectif n°6 « Favoriser l'accès à l'emploi par le développement de parcours qualifiants » relève du programme 103 et comporte une batterie de trois indicateurs stables depuis 2006 et maintenus dans le PAP 2008. La qualité des objectifs demeure très inégale. Ainsi, les trois objectifs réalisés dans le cadre du programme 155

concernent des éléments de gestion interne de l'administration qui ne doivent donc pas être pris en compte sur le même plan qualitatif.



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2007 « Travail et emploi »

Au final, votre rapporteur spécial souscrit à l'avis émis par le comité interministériel d'audit des programmes¹ (CIAP) qui considère « *qu'en réalité la politique de l'emploi se caractérise par une finalité unique – améliorer le taux d'activité des personnes en âge de travailler – au service de laquelle sont placés divers dispositifs d'aide aux personnes et de soutien aux entreprises* ». Le bilan de la performance de la mission devrait ainsi tendre à répondre à cet objectif.

De fait, la DGEFP indique que la mesure de la performance se heurte à un certain nombre de facteurs (forte sensibilité des dispositifs à la conjoncture, multiplicité ou perte d'objectif explicite de certaines mesures, insuffisance de recul en données stabilisées pour les nouveaux dispositifs) et difficultés d'interprétation des données chiffrées en provenance des opérateurs et de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Par ailleurs le calendrier d'élaboration des documents budgétaires est parfois incompatible avec celui de la collecte et de l'analyse des données.

¹ Rapport d'audit n° 2007-R-71-01 du 19 février 2008 « Avis sur le programme n° 103 ».

C'est pourquoi, votre rapporteur spécial considère que le pilotage de la mission nécessite une **stabilisation progressive de la maquette budgétaire et des instruments de pilotage**. Aussi, il souligne que si la modification de la maquette budgétaire réduisant le nombre de programmes et d'indicateurs dans le PAP 2008 répond à ses vœux, il s'interroge sur le « démembrement » de la mission « Travail et emploi » proposé par le CIAP en rattachant un nouveau programme issu de la fusion des programmes 102 et 103 à la mission « Développement et régulation économiques ».

2. Une ébauche d'évaluation de la dépense fiscale à encourager et à ancrer dans la durée

Les dépenses fiscales qui relèvent à titre principal de la mission représentaient en 2007 un montant de 8,3 milliards d'euros. Pour la première fois, le **rapport annuel de performances présente une évaluation approfondie de la pertinence et du degré d'atteinte de l'objectif de deux dispositifs**.

L'évaluation des dix principales dépenses fiscales de la mission « Travail et emploi » (en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Chiffage pour 2007	Chiffage pour 2008	Evaluation dans le RAP 2007
Prime pour l'emploi	4.230	4.230	Non
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	2100	1.040	Oui
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	0	1.260	Non
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	760	790	Non
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	500	550	Oui
Exonération au titre des heures supplémentaires	0	400	Non
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	300	300	Non
Exonération du salaire des apprentis	220	250	Non
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	210	220	Non
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	120	125	Non

Source : commission des finances

Mais, votre rapporteur spécial constate que **l'indicateur de performance de la prime pour l'emploi (PPE) n'est toujours pas renseigné**. Alors que le coût du dispositif est évalué à 4,2 milliards d'euros en 2007 et bénéficie à près de 9 millions de contribuables, **aucune donnée documentée ne permet d'établir un lien entre le bénéfice de la PPE et un taux de retour à l'emploi** de personne auparavant sans emploi ou inactive. Cette mesure, qui ne se rattache plus selon votre rapporteur spécial à la politique de l'emploi mais à celle du pouvoir d'achat, doit faire l'objet d'une profonde réforme.

B. SORTIR ENFIN DE L'ÉCOLE DU « PILOTAGE À VUE » POUR ENTRER DANS L'ÈRE DU « PILOTAGE AUX INSTRUMENTS »

1. Des indicateurs trop dépendants de la conjoncture et décorrélés de l'action budgétaire

Les indicateurs macroéconomiques tels que le taux de chômage ou le nombre annuel des créations d'emploi pour favorable qu'ait été leur évolution en 2007 reflètent très globalement les tendances conjuguées de la croissance, de l'autonomie des acteurs économiques et de l'action publique. La relation de cause à effet entre la mise en œuvre d'un dispositif ciblé ou général peine à être établie. Votre rapporteur spécial s'interroge la finalité de la politique de l'emploi et des quelque 13 milliards d'euros de dépenses budgétaires associées.

En 2007, le niveau des créations d'emploi comme l'évolution du taux de chômage ont connu une évolution favorable :

- 339.000 créations d'emplois en 2007 contre 241.000 en 2006 ;
- 7,9 % de taux de chômage¹ en moyenne annuelle sur 2007 contre 8,8 % en 2006, soit 2,2 millions de demandeurs d'emploi au lieu de 2,4 millions.

Or les indicateurs globaux comme le taux de chômage et le nombre de créations d'emploi, notamment dans le secteur des services à la personne, n'échappent pas aux remises en question. Ainsi, l'INSEE et la DARES ont été amenés en 2007 à revoir les modalités de la mesure du chômage.

Si l'on considère que 300.000 personnes représentent un point de chômage, l'effet contra-cyclique des contrats aidés, au nombre de 400.000 en 2007, interviendrait alors dans la baisse du nombre de demandeur d'emploi pour un coût de 2,3 milliards d'euros. Pour autant, aucun indicateur ne permet de relier l'évolution du taux de chômage et la mise en œuvre du dispositif.

¹ *Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 2007 « L'économie française », annexe au rapport économique, social et financier, INSEE.*

Ainsi, l'« effet emploi » de l'octroi d'aide dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants n'est pas démontré par les indicateurs, ce secteur étant naturellement dynamique en création d'emploi.

2. Instaurer un « pilotage aux instruments » par l'élaboration de nouveaux indicateurs globaux

L'absence d'objectifs atteints dans la mesure de la performance et l'inadaptation des indicateurs globaux dans l'aide au pilotage de la mission conduisait votre rapporteur spécial à identifier un « chaînon manquant » dans la politique de l'emploi. Il préconise un « pilotage aux instruments » plus fin pour mieux relier les objectifs de la mission avec les résultats observés.

Ainsi que le recommande le groupe de travail du conseil national de l'information statistique (CNIS), l'ajout de nouveaux indicateurs globaux pour mieux refléter la réalité et élever le niveau d'exigence des politiques publiques. Ainsi, des indicateurs tels que le niveau de chômage des personnes handicapées, l'ancienneté et la récurrence dans le chômage, les besoins de recrutement des entreprises permettrait de mieux orienter les dispositifs de la politique de l'emploi.