



**ANALYSES DE L'EXECUTION DU BUDGET DE
L'ETAT PAR MISSIONS ET PROGRAMMES**

EXERCICE 2011

TRAVAIL ET EMPLOI

MAI 2012

Mission

« Travail et emploi »

Programme 102 – Accès et retour à l’emploi

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

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

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

Sommaire

Synthèse.....	7
Introduction	12
I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION BUDGETAIRES	14
A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2011	14
B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS	16
C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE.....	19
II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION ...	23
A - LA GESTION BUDGETAIRE	23
B - LA GESTION DES EMPLOIS	26
C - GESTION BUDGETAIRE ET DEMARCHE DE PERFORMANCE.....	30
III - ANALYSE SPECIFIQUE DE QUATRE ASPECTS DE L'EXERCICE 2011	33
A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS PLURIANNUELS	33
B - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2011	35
C - LA GESTION DES CREDITS DU TITRE 6 : LES DEPENSES D'INTERVENTION.....	38
D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION	42
IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	46
A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR AU TITRE DE 2010	46
B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	47

Synthèse

(Md€)	LFI AE : 12,35 CP : 11,57 ;
	Crédits ouverts AE : 12,98 CP : 12,09;
	Exécution AE : 12,28 CP : 11,75 ;
	Plafond d'emploi en ETPT (hors opérateurs ¹) : 10 068 ;
	exécution : 10 060 (moyenne annuelle 2011)
	Dépenses fiscales : 10,5

Placée sous la responsabilité du ministre du travail, de l'emploi et de la santé, la mission **Travail et emploi** est composée de quatre programmes : programme 102-*Accès et retour à l'emploi*, programme 103-*Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, programme 111-*Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et programme 155-*Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, qui est le programme support de la mission.

La mission est marquée par l'importance des dépenses d'intervention (titre 6) qui représentent 84 % du montant total des crédits. Elle est le support des principaux instruments de la politique de l'emploi et a joué un rôle essentiel dans les politiques de réponse à la crise, mises en place au cours des dernières années. Dix opérateurs, dont le plus important est Pôle emploi, lui sont rattachés.

1 - La programmation et l'exécution budgétaire

Les crédits inscrits en LFI au titre de cette mission s'élevaient en 2011 à 12,350 Md€ en AE et 11,575 Md€ en CP. Ces montants sont en forte baisse (-15 % en AE et -19 % en CP) par rapport aux crédits ouverts en 2010. Ils sont également en baisse par rapport à la période antérieure à la crise : 2007 et 2008. Cette baisse correspond à une inflexion de la politique de l'emploi vers une plus grande économie de moyens, commune à la plupart des politiques de l'OCDE. La programmation pluriannuelle prévoit une poursuite dans les années à venir de la réduction

¹ Le plafond d'emploi des opérateurs ne peut à cette date être donné en exécution pour 2011.

de ces dépenses. Il convient de noter que l'affectation en LFI de 300 M€ prélevés sur la trésorerie du FPSPP² à plusieurs opérateurs de la mission constitue une débudgétisation permettant de réduire à due concurrence les crédits de cette dernière.

L'exécution a été marquée par des ouvertures de crédits en LFR fin juillet pour un montant de 350 M€, dans le cadre du Plan pour l'emploi décidé au printemps 2011. Les crédits non consommés à la fin de 2011 s'élèvent à un niveau inhabituellement élevé pour la mission : 5 % en AE et 3% en CP, soit 334 M€, un montant proche des ouvertures de crédits en LFR. Cette sous-exécution résulte de plusieurs phénomènes : un contexte économique assez bien orienté en début d'année avant de se dégrader au second semestre, une régulation plus restrictive qu'au cours des années précédentes de certains dispositifs de la politique de l'emploi (contrats aidés notamment) et une montée en charge moins importante que prévu de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

2 - Le pilotage des moyens alloués à la mission

Si la gestion budgétaire a été moins heurtée que les années précédentes, des difficultés demeurent s'agissant de la gestion des effectifs et le pilotage par la performance.

Concernant les effectifs, les changements répétés de périmètre qui ont affecté la mission au cours des dernières années ainsi que l'obligation faite par la loi de compenser les emplois laissés vacants après le départ des agents de la mission dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), sont à l'origine de difficultés de gestion du schéma d'emplois, dans un contexte déjà très contraint d'économies d'emplois. Compte tenu des faibles marges d'emplois vacants, les transferts d'ETPT liés aux réformes et réorganisations successives, lorsqu'ils ne sont pas assortis des transferts effectifs des agents eux-mêmes, conduisent à des situations de dépassement du plafond d'emplois et à des difficultés de gestion des ressources humaines, déjà observées au cours des années précédentes et qui se sont poursuivies en 2011. Les transferts de tâches, sans compensation, aux opérateurs constituent par ailleurs un point de vigilance : il convient de veiller à ce que ces transferts restent compatibles avec les contraintes de schémas d'emplois qui à présent s'imposent également aux opérateurs.

Concernant le pilotage par la performance, celui-ci reste largement perfectible. Les indicateurs de performance, dont le nombre a pourtant été

² Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

réduit au cours des dernières années, ne sont pas toujours renseignés. Au demeurant, plusieurs d'entre eux sont manifestement inadaptés à un pilotage par la performance, leur évolution étant avant tout liée au contexte économique et non à l'action des services.

3 - Analyse de quatre aspects spécifiques de la mission

La programmation pluriannuelle 2011-2013 prévoit une forte baisse des crédits de la mission, de l'ordre de 20 %. Celle-ci reste toutefois fragile ; en effet, la mission *Travail et emploi*, qui est essentiellement constituée de dépenses d'intervention, est très sensible à la conjoncture comme cela a été observé au cours des années 2009 et 2010. Une forte dégradation de la situation de l'emploi dans les années à venir rendrait difficile le maintien de la trajectoire prévue dans la programmation pluriannuelle.

Les dépenses fiscales s'élevaient à 10,5 Md€ en 2011, soit un montant proche de celui des crédits ouverts au titre de la mission. Ces dépenses fiscales ne sont pas appropriées par les responsables des différents programmes, qui n'ont que peu de moyens d'analyse concernant leur évolution. Une refonte de leur présentation dans les documents budgétaires et leur meilleure prise en compte dans l'appréciation des performances de la mission apparaissent comme un préalable pour limiter le niveau et prévenir l'augmentation de ces dépenses fiscales.

Les opérateurs placés sous la tutelle de la mission sont de tailles et d'objets très divers. Pôle emploi, avec des effectifs plus de quatre fois supérieurs à ceux de la mission, occupe une place particulière. Concernant l'application aux opérateurs de la norme d'évolution des dépenses et des effectifs, il est frappant de constater que les plus grands opérateurs de la mission – Pôle emploi, l'ASP et le fonds de solidarité – y échappent en raison de la spécificité de leur mission et/ou de leur organisation. Les économies réalisées par les autres opérateurs sont marginales.

Les dépenses d'intervention de la mission sont apparues mieux maîtrisées en 2011. Des faiblesses demeurent concernant la budgétisation : la gestion en AE≠CP n'est pas généralisée pour l'ensemble des dispositifs pluriannuels ; l'évolution de certains dispositifs n'est pas bien anticipée (notamment l'ASS).

Appréciation de la Cour sur la gestion de la mission en 2011

La gestion 2011 a été marquée par une exécution budgétaire de la mission *Travail et emploi* plus conforme que les années précédentes à la loi de finances initiale. Les ouvertures de crédits intervenues en LFR concernaient les moyens supplémentaires (350 millions d'euros) dégagés pour le plan emploi décidé en mars 2011. Les dépenses ont été globalement maîtrisées et n'ont pas nécessité d'ajustement en loi de finances rectificative de fin d'année comme cela avait été le cas lors des exercices précédents.

Si la qualité de la programmation budgétaire apparaît en hausse, notamment en raison de la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement pour certaines dépenses à caractère pluriannuel (dont les contrats aidés), la *soutenabilité* de la trajectoire des dépenses au titre de la mission *Travail et emploi* apparaît encore fragile. Constituée essentiellement de crédits d'intervention, dont certains régis par une logique de « guichet », cette mission est en effet particulièrement sensible à l'évolution de la conjoncture économique. Les incertitudes qui marquent l'évolution future de l'emploi risquent ainsi d'infirmes les hypothèses retenues pour la programmation des prochaines années.

Concernant la *régularité* de l'exécution des crédits, l'exercice 2011 a marqué des progrès : aucune dépense n'a été différée du fait d'une insuffisance de crédits et les mises en réserve de crédits, qui ont représenté globalement 4% des crédits de la LFI, n'ont présenté aucune difficulté particulière.

Concernant *l'évaluation de la performance*, les résultats apparaissent très perfectibles. Les indicateurs actuellement suivis sont encore trop souvent peu pertinents (sans lien direct avec l'activité des services) ou renseignés de manière lacunaire. Par ailleurs, alors que les dépenses fiscales rattachées à la mission représentent un montant global proche de celui des dépenses budgétaires, elles ne font pour le moment l'objet d'aucun pilotage ni d'aucune évaluation réelle de leur impact. Cette situation appelle la mise en œuvre d'une action plus résolue que par le passé de la part des services concernés.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Quatre recommandations principales résultent de la NEB 2011 au titre de la mission Travail et emploi :

-
- *Poursuivre la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement pour l'ensemble des dispositifs pluriannuels de la mission ;*
 - *Améliorer la pertinence et stabiliser les indicateurs de performance afin de mettre en œuvre, conformément aux objectifs de la LOLF, un véritable pilotage des crédits par la performance ;*
 - *Améliorer les conditions de budgétisation des dispositifs de type « guichet », notamment l'allocation de solidarité spécifique dont les fluctuations sont aujourd'hui mal anticipées ;*
 - *Intégrer les dépenses fiscales à la démarche de performance de manière à créer les conditions de leur pilotage par les responsables de la mission et tirer les enseignements des différents travaux d'évaluation réalisés.*
-

Introduction

Placée en 2007 sous la double responsabilité du ministre en charge de l'économie pour les programmes 102 et 103 et du ministre du travail pour les programmes 111 et 155, la mission est, depuis le décret du 14 novembre 2010, redevenue ministérielle et placée sous la tutelle du ministre du travail, de l'emploi et de la santé. Ce changement a toutefois été sans conséquence sur l'organisation de la gestion en 2011, une convention de gestion ayant été passée le 12 avril 2011 entre les deux ministères afin de déléguer jusqu'au 31 décembre 2012 au ministère de l'économie la gestion budgétaire et comptable des programmes 102 et 103.

L'architecture de la mission *Travail et emploi* est composée de quatre programmes dont les masses budgétaires respectives sont très inégales. La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 avait ajouté un cinquième programme à la mission pour recevoir les crédits du plan d'investissements d'avenir. Ce programme a été supprimé en 2011.

- Programme 102-*Accès et retour à l'emploi* (6 864,03 M€ en AE et 6 199,15 M€ en CP en LFI 2011) ;
- Programme 103-*Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (4 493,13 M€ en AE et 4 544,26 M€ en CP) ;
- Programme 111-*Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* (139,30 M€ en AE et 86,93 M€ en CP) ;
- Programme 155-*Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* (853,35 M€ en AE et 744,52 M€ en CP).

Le responsable des programmes 102 et 103 est le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Celui du programme 111 est le directeur général du travail. Enfin, le directeur de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) a la responsabilité du programme 155.

La répartition entre les programmes au sein de la mission est très inégale, les programmes 102 et 103 représentant à eux deux plus de 90 % des crédits.

Par ailleurs, un examen par nature des crédits fait apparaître une forte spécialisation des programmes. Les programmes 102 et 103 comportent quasi exclusivement des crédits d'intervention (ou des crédits

destinés à financer les subventions pour charges de service public des opérateurs) tandis que le programme 155, qui est le programme support de la mission, est composé très majoritairement de crédits de rémunérations et de fonctionnement.

La mission est également marquée par une très forte concentration de la gestion au niveau central sur tous les programmes pour plus de 90 % des crédits.

On voit ainsi se renforcer le mouvement de « reconcentration » sous l'impulsion à la fois de la RGPP (transfert de la gestion aux opérateurs et réforme des services déconcentrés) et de la mise en place d'outils interministériels de gestion (création de programmes budgétaires interministériels pour l'immobilier de l'Etat, déploiement de CHORUS et à terme, de l'Opérateur National de Paye). La contrainte budgétaire oblige également les services à rationaliser la gestion, en évitant la dispersion des crédits sur un grand nombre de BOP pour préférer une organisation beaucoup plus souple par UO. La part des crédits délégués est donc appelée à diminuer encore dans les prochaines années.

Il n'est prévu de faire évoluer ni le périmètre, ni la maquette de la mission. La mission a d'ailleurs une réelle cohérence d'ensemble, renforcée par l'existence d'un programme support et par la création en 2010 et la généralisation en 2011 des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et dans les départements d'outre mer, des directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) qui structurent maintenant la mission au niveau local.

Partagée quelques années entre deux ministres, la gouvernance du programme a pu donner l'impression d'un manque d'unité, notamment dans sa présentation stratégique qui n'est que la juxtaposition de stratégies distinctes pour la partie « Emploi » d'une part et pour la partie « Travail » d'autre part. L'animation de la mission, maintenant placée sous la responsabilité du seul ministre du travail, devrait permettre de lui redonner une cohérence d'ensemble.

I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION BUDGETAIRES

A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2011

1 - Une exécution faisant apparaître des crédits non consommés à hauteur de 5% du total pour les AE et de 3% pour les CP

Aperçu général de l'exécution 2011

Programmes		Autorisations d'engagement (AE) en M€		
		LFI	Crédits ouverts (a)	Dépenses nettes (b)
102	Accès et retour à l'emploi	6 864,03	7 155,35	6 746,71
103	Accompagnement des mutations économiques	4 493,14	4 807,79	4 584,55
111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	139,31	139,69	115,40
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	853,35	866,39	838,23
Mission Travail et emploi (hors personnel DGEFP)		12 349,82	12 969,22	12 284,89

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

(b) Dépenses totales, y compris fonds de concours, nettes des remboursements et dégrèvements-données INDIA

Programmes		Crédits de paiement (CP) en M€		
		LFI	Crédits ouverts (a)	Dépenses nettes (b)
102	Accès et retour à l'emploi	6 199,15	6 477,44	6 321,47
103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	4 544,26	4 745,37	4 609,59
111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	86,93	86,20	66,58
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	744,52	770,74	747,93
Mission Travail et emploi (hors personnel DGEFP)		11 574,87	12 079,75	11 745,57

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

(b) Dépenses totales, y compris fonds de concours, nettes des remboursements et dégrèvements

Les écarts entre les crédits de la LFI et les crédits ouverts résultent essentiellement, d'une part des reports de crédits (259,3 M€ en AE et 139,5 M€ en CP) ; d'autre part des lois de finances rectificatives (LFR) qui ont ouvert des crédits nouveaux à hauteur de 350 M€ pour les programmes 102 et 103 et ont réduit ceux des programmes 111 et 155 de 6,6 M€ (en CP).

L'exécution 2011 fait apparaître une sous-consommation de 680,61 M€ en AE et de 334,18 M€ en CP. Cette sous consommation concerne les quatre programmes de la mission : pour le programme 102, elle s'élève à 404,93 M€ en AE et 155,97 M€ en CP pour le programme 103 à 223,23 M€ en AE et 135,78 en CP ; pour le programme 111 à 24,29 M€ en AE et 19,62 M€ en CP et pour le programme 155 à 28,16 M€ en AE et 22,81 M€ en CP.

On notera que la sous-exécution des crédits de la mission est proche en CP du montant des crédits ouverts en LFR.

2 - Des dépenses en forte baisse en 2011

Evolution des dépenses 2010 – 2011 (M€)

	2010		2011	
	AE	CP	AE (var. 2011/2010 en %)	CP (var. 2011/2010 en %)
P 102	7 458,92	7454,60	6 746,71 (-9%)	6 321,47 (-15%)
P 103	5 945,97	5 845,36	4 584,55 (-23%)	4 609,59 (-21%)
P 111	43,51	70,42	115,40 (+165%)	66,58 (-5%)
P 155	805,92	815,43	838,23 (+4%)	747,93 (-8%)
Total mission	13 404,89	13 299,96	12 284,89 (-8%)	11 745,57 (-12%)

Ces évolutions doivent être corrigées des changements de périmètre intervenus en 2011, qui concernent essentiellement l'intégration à la mission *Travail et emploi* de crédits de la mission *Plan de relance de l'économie*, disparue en 2011. Ces crédits nécessaires au financement des actions engagées en 2009 et 2010 au titre de la relance ont été inscrits en LFI 2011 sur les programmes 102 et 103 pour un montant total de 556,2 M€ en CP. En sens contraire, des transferts de crédits vers d'autres missions ont été opérés à hauteur de 63 M€.

La mission est donc allée très au-delà de la norme de dépense du budget général. Toutefois, s'agissant d'une mission composée à 84% de crédits d'intervention très sensibles à la conjoncture, cette baisse des dépenses est liée, en partie au moins, à l'évolution favorable du contexte économique, au moment de la construction du PLF, avant de connaître une nouvelle dégradation à partir de l'été 2011.

B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS

1 - Changements de périmètre de la mission

Concernant la mission *Travail et emploi*, le principal changement de périmètre est celui résultant de la disparition de la mission *Plan de relance de l'économie* ; la répartition des crédits correspondants a abouti à une augmentation de 556,2 M€ des crédits de paiement inscrits aux programmes 102 et 103 en LFI 2011 (respectivement +438,3 M€ et +117,9 M€).

Des modifications plus modestes ont été opérées au titre du programme 155 : transfert vers le programme 333 de 84,3 M€ en AE et de 45,8 M€ en CP au titre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (REATE) et transfert de 17,2 M en AE=CP de crédits vers le programme 157 afin de centraliser les subventions aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Par ailleurs, l'article 207 de la LFI a opéré un prélèvement de 300 M€ sur la trésorerie du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui a été affecté à plusieurs opérateurs de la politique de l'emploi. Cette opération constitue une débudgétisation contestable dans la mesure où elle a permis de diminuer le montant des crédits de la mission en LFI.

2 - Principales hypothèses sous-jacentes à la programmation initiale des crédits

Evolution des masses budgétaires en LFI (M€)

	LFI 2010		LFI 2011*		LFI 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
102	5 833,68	5 878,44	6 864,03	6 199,15	5 421,98	5 373,47
103	4 634,42	4 634,42	4 493,13	4 544,26	3 847,57	3 907,07
111	60,57	78,26	139,30	86,93	63,30	80,53
155	821,33	811,37	853,35	744,52	738,31	742,06

	LFI 2010		LFI 2011*		LFI 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mission	11 350,00	11 402,49	12 349,81	11 574,86	10 071,17	10 103,19

Corrigés des changements de périmètre mentionnés *supra*, les crédits de la LFI 2011 font apparaître une tendance à la baisse : les crédits du programme 102 baissent de 117 M€ et ceux du programme 103 augmentent de 142 M€. Les crédits du programme 155 font apparaître une légère réduction par rapport à la LFI 2010, traduisant notamment les réductions d'effectifs (-168 ETPTP) et les efforts faits en vue de maîtriser l'augmentation de la masse salariale.

3 - Appréciation de la qualité et de la sincérité de la programmation

a) L'examen de la PBI par le CBCM

Le CBCM a visé la programmation budgétaire initiale (PBI) par une lettre en date du 4 janvier 2011. L'examen de la soutenabilité budgétaire réalisé à ce moment n'a pas fait apparaître de difficulté majeure.

Le principal élément de risque de la mission réside dans les dépenses d'intervention (notamment celles dites « à guichet ouvert » déclenchées au vu d'une situation objective du bénéficiaire et non d'une décision discrétionnaire de l'administration). A la date du visa de la PBI, les informations disponibles ne permettaient pas de conclure à une dégradation de la conjoncture économique de nature à rendre irréalistes les prévisions de dépenses d'intervention au titre des programmes 102 et 103.

En revanche, des incertitudes existaient concernant la réalisation de certains projets du programme 111 (retard pris dans la mise en place du fonds national de soutien à la pénibilité ainsi que dans le projet MARS/TPE³) ; le CBCM a souhaité qu'un effort pluriannuel soit fait sur ce chantier. De même, le respect du plafond d'emplois a été identifié comme un risque par le CBCM en raison du caractère aléatoire des sorties et de la faible flexibilité des recrutements.

b) La mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement pour certains crédits d'intervention des programmes 102 et 103

³ Mesure de l'audience de la représentativité syndicale dans les très petites entreprises.

La Cour a souligné à plusieurs reprises au cours des années précédentes la non conformité à la LOLF de la budgétisation en AE=CP des programmes 102 et 103, qui traduisait une logique de décaissement permettant simplement le versement des crédits du titre 6 aux opérateurs chargés de la gestion des dispositifs.

Un premier progrès à cet égard a concerné les conventions GPEC/EDEC, qui ont fait l'objet d'une inscription en AE≠CP dans la LFI 2011. La gestion en comptabilité d'engagement a été mise en place dès le 1^{er} janvier 2011. Cette évolution se justifiait d'autant plus que ces mesures font l'objet d'une gestion par des conventions pluriannuelles, généralement sur trois ans.

Par ailleurs, la comptabilité d'engagement a été étendue à la gestion des contrats aidés à partir du 1^{er} juillet 2011. Cette mesure doit encore être affinée dans les années à venir ; les paiements sont actuellement mensuels sur la base d'un engagement semestriel. L'objectif d'un engagement hebdomadaire serait atteint, selon la DGEFP, au plus tôt à la fin 2012. Par ailleurs, l'interfaçage des données de l'ASP actuellement à l'étude avec l'applicatif CHORUS ne serait effectif qu'à partir de 2014.

Sur la base de ces premières expériences qui vont dans le sens de ses préconisations, la Cour ne peut qu'encourager à l'extension à l'ensemble des dispositifs pluriannuels de la mission de la gestion en comptabilité d'engagement. Ainsi, sur les programmes 102 et 103 qui sont les principaux concernés, le montant des restes à payer apparaissant au 31 décembre 2010 dans les documents budgétaires était de 630,72 M€ alors que dans la comptabilité générale de l'Etat le montant des charges à payer était de 333,30 M€ et celui des provisions pour charges de 2 983,42 M€. La marge de progrès en matière de comptabilisation pluriannuelle des AE est donc considérable.

c) L'absence d'ajustement des crédits en LFR de fin d'année

Si une LFR a ouvert des crédits nouveaux en cours d'année à hauteur de 350 M€ pour les programmes 102 et 103, ceux-ci correspondaient à des mesures décidées dans le cadre du Plan pour l'emploi destiné à parer aux effets de la dégradation de la conjoncture économique (Cf. détail *infra*).

Contrairement aux années précédentes, aucun crédit nouveau n'a été ouvert dans le périmètre de la mission à l'occasion de la LFR de fin d'année, ce qui témoigne *ex post* de la sincérité de la programmation budgétaire.

C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE

1 - Une exécution caractérisée par des modifications plus faibles que les années précédentes des crédits de la LFI

Résultats d'exécution de la mission *Travail et emploi* - Autorisations d'engagement

M€	LFI	Repor ts	LFR	Mv Adm .	FDC	Crédits ouverts	Exécution	Crédits non consom més
102	6 864,0	51,1	243,0	-8,0	5,2	7155,3	6 746,7	408,6
103	4 493,1	1 76,3	107,0	-6,8	38,2	4807,8	4 584,6	223,2
111	139,3	2,0	-1,6	0,0	0,0	139,7	115,4	24,3
155	853,3	30,0	-10,3	-14,5	7,9	866,4	838,2	28,2
Total mission	12 349,8	259,4	338,1	-29,3	51,3	12 969,2	12 284,9	680,6

Résultats d'exécution de la mission *Travail et emploi* - Crédits de paiement

M€	LFI	Repo rts	LFR	Mv adm.	FDC	Crédits ouverts	Exécution	Crédit s non conso mmés
102	6 199,1	38,0	243,0	-8,0	5,2	6 477,4	6 321,5	156,0
103	4 544,3	62,8	107,0	-6,8	38,2	4 745,4	4 609,6	135,8
111	86,9	0,9	-1,6	0,0	0,0	86,2	66,6	19,6
155	744,5	37,8	-4,9	-14,5	7,9	770,7	747,9	22,8
Total mission	11 574,9	139,5	343,5	-29,3	51,3	12 079,8	11 745,6	334,2

Les crédits ouverts en LFI ont fait l'objet d'adaptations limitées résultant essentiellement des opérations suivantes : 259,4 M€ en AE et 139,5 M€ en CP de reports ; 338,1 M€ en AE et 343,5M€ en CP d'ouvertures nettes de crédits en LFR.

Aussi, les crédits exécutés diffèrent moins que les années précédentes de ceux ouverts en LFI : ils représentent 102 % des crédits de la LFI pour le programme 102, 101 % pour le programme 103, 77 % pour le programme 111 et légèrement plus de 100% pour le programme 155. De manière cohérente avec ces résultats d'exécution, l'ensemble des acteurs s'accorde à considérer que la gestion des crédits de la mission

Travail et emploi pour 2011 a été nettement moins heurtée que celle des années précédentes.

Les résultats d'exécution laissent même apparaître des crédits non consommés à un niveau inhabituellement élevé. Comme cela a été précédemment indiqué, ils représentent 334,2 M€ soit un montant proche des crédits ouverts en LFR. Cette sous-consommation concerne essentiellement les dépenses du titre 6 des programmes 102 et 103. Certains dispositifs sont plus particulièrement concernés par ce phénomène : les allocations d'indemnisation des demandeurs d'emploi, notamment l'allocation de solidarité spécifique (74 M€ de crédits non consommés) ; les contrats aidés (72 M€ de crédits non consommés) ; les exonérations sectorielles (49 M€ de crédits non consommés) ; les aides à l'embauche senior (40 M€ de crédits non consommés) ; les aides aux restructurations (contrat de sécurisation professionnelle notamment 43 M€ de crédits non consommés).

Les causes de cette sous-consommation sont diverses : difficulté de prévision des dépenses pour l'allocation de solidarité spécifique dont la montée en charge a été moindre que prévu, effet de la conjoncture ou critères plus restrictifs de mise en œuvre de certaines mesures (contrats aidés).

2 - L'ouverture en LFR de crédits nouveaux correspondant au « plan pour l'emploi »

La dégradation de la conjoncture à partir du printemps 2011 a suscité l'ouverture de nouveaux crédits en LFR du 29 juillet 2011. Ceux-ci se sont élevés à 350 M€ pour les programmes 102 et 103 et ont concerné les dispositifs suivants :

Dispositifs de la LFR du 29 juillet 2011

M€	LFR	Consommation
P102	243	233
R2F	8	6
Recours aux OPP	30	30
Actions de formation des demandeurs d'emploi	40	40
CUI non marchand	145	140
Contrats d'autonomie	20	17
P 103	107	97
Contrats de sécurisation professionnelle	52	47
Contrats de professionnalisation	5	5
Portail de l'alternance	5	5

M€	LFR	Consommation
Alternance – statut de l'étudiant – CNOUS	5	0
Zéro charge apprentis	40	40
Total	350	330

Source : direction du Budget

Certains crédits ouverts en LFR n'ont pas été totalement consommés. Il s'agit principalement du dispositif Alternance – statut de l'étudiant - pour lequel une convention avec le CNOUS n'a été signée que tardivement, ce qui a empêché la mise en œuvre de la mesure en 2011 ; des crédits concernant les contrats de professionnalisation et les contrats uniques d'insertion (CUI) du secteur non marchand, dont la sous-consommation s'élève pour les deux dispositifs à 5 M€.

3 - L'évolution par titre des dépenses de la mission depuis 2007

Exécution des crédits de 2007 à 2011 (y compris fonds de concours)
Crédits de paiement en M€

CP en €		Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011
Programme n°102	T. 2	0	0	0	0	0
	T. 3	1 400,2	1 578,2	1 417,9	1 652,6	1 625,9
	T. 5	0	0	0	0	0
	T. 6	5 494,2	5 068,1	4 764,1	5 801,9	4 695,6
Programme n°103	T. 2	0	0	0	0	0
	T. 3	141,7	207,5	41,9	29,7	48,4
	T. 5	0	360	0	0	0
	T. 6	3 979,2	5 141,0	6 555,3	5 815,7	4 561,2
Programme n°133	T. 2					
	T. 3	33,9				
	T. 5					
	T. 6	1 202,6				
Programme n°111	T. 2	0	3,6	0,8	0	0
	T. 3	29,5	62,3	36,7	25,4	23,6
	T. 5	0	0	0	0,7	0,5
	T. 6	42,5	51,	46,9	44,3	42,5
Programme n°155	T. 2	527,4	527,8	575,2	588	586,6
	T. 3	187,6	187,2	187,5	199,1	152,6
	T. 5	15,1	12,4	14,2	8,4	7,9
	T. 6	6,8	8,2	14,6	19,2	0,9
Total mission	T. 2	527,4	531,3	576,0	588,7	586,6
	T. 3	1 793,0	2 035,1	1 684,0	1 906,9	1 850,4
	T. 5	15,1	12,4	14,1	9,0	8,4

<i>CP en €</i>		Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011
	T. 6	10 725,3	10 268,7	11 381,0	11 681,2	9 300,2

Pour 2011 : données INDIA

Evolution 2010-2011 et 2007-2011 par titres de dépenses

		Evolution 2010-2011 (M€ ; %)		Evolution 2007-2011 (M€ ; %)	
Total mission (AE en M€)	Titre 2	-51,34	-8,72%	27,46	5,4%
	Titre 3	174,85	9,31%	244,94	13,5%
	Titre 5	5,42	115,51%	-2,42	-19,3%
	Titre 6	-1 911,22	-16,23%	-880,59	-8,2%
Total mission (CP en M€)	Titre 2	-1,4	-0,4%	59,2	+11,1%
	Titre 3	-56,5	-3%	57,4	3,1%
	Titre 5	-0,6	-7%	-6,7	-44,4%
	Titre 6	-2 381,0	-20,4%	-1 425,1	-13,3%

Les tableaux ci-dessus mettent en lumière les évolutions ayant affecté la mission *Travail et emploi* au cours des dernières années :

- les dépenses d'intervention (titre 6) se sont fortement accrues en 2009 et 2010 avant de diminuer de manière très marquée en 2011 ; il faut souligner que leur niveau en 2011 est inférieur de 13,3% à celui de 2007. Cette tendance se poursuit dans la LFI 2012, témoignant d'une inflexion à la baisse de ces dépenses; une analyse plus détaillée de cette évolution figure *infra* dans la partie consacrée aux dépenses d'intervention :
- les dépenses de personnel et de fonctionnement courant (titre 2) connaissent pour la première fois un recul en valeur absolue en 2011, en baisse de 0,4%;
- les dépenses du titre 3 (essentiellement la subvention pour charges de service public à Pôle emploi, qui représente près des trois quarts du total de ces dépenses en 2011) restent globalement stables sur l'ensemble de la période.

II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION

A - LA GESTION BUDGETAIRE

1 - La mise en réserve des crédits

La mise en réserve des crédits, qui a représenté globalement 4 % des crédits de la LFI, a été réalisée conformément au tableau ci-dessous :

Montant des mises en réserve de crédits en début d'année

En M€	AE	CP
Programme 102	299,60	266,43
Programme 103	214,96	217,15
Programme 111	6,02	3,44
Programme 155		
- titre 2	2,96	2,96
- hors titre 2	13,05	7,69
Total mise en réserve	536,59	497,67

Cette mise en réserve n'a présenté aucune difficulté particulière. Seul le responsable du programme 111 a fait le choix de ne pas procéder à une répartition homothétique de la réserve, de façon à exonérer les trois dispositifs suivants :

- La formation économique, sociale et syndicale, dépense obligatoire dont le montant des charges à payer était supérieur de 30 % à celui envisagé lors de la construction du PLF ;
- Le Fonds national de soutien relatif à la pénibilité dont les crédits ont été ouverts en LFI par voie d'amendement et ne sont pas entrés dans l'assiette applicable à la réserve de précaution ;
- La subvention pour charge de service public à l'ANSES, dont la baisse en LFI a été atténuée par une exonération de gel.

Sur les programmes 102 et 103, un dégel intégral est intervenu le 29 novembre 2011. Cette levée de la réserve a toutefois été minorée par un blocage opéré par le CBCM pour compenser une partie de la bascule non justifiée d'AE des années antérieures dans CHORUS.

Sur le programme 111, des annulations sont intervenues en LFR en juillet et septembre pour un montant total de 1,62 M€ en AE et CP. La

réserve résiduelle a été levée en novembre (4,76 M€ en AE et 2,18 M€ en CP). La loi de finances rectificative du mois de décembre a, quant à elle, annulé 1,19 M€ de crédits en AE et en CP.

Sur le programme 155, deux levées de réserve sont intervenues : en juillet (0,66 M€), puis en novembre (2,99 M€ en AE et CP), cette dernière ayant permis de compenser pour partie le transfert complémentaire de 3,99 M€ pour le financement des dépenses immobilières du programme 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. Après deux annulations intervenues dans le cadre des LFR de juillet et de septembre pour un montant total de 0,93 M€, la quasi-totalité de la réserve a été annulée par la LFR du 28 décembre 2011 (8,47 M€ en AE et 3,10 M€ en CP) un solde résiduel de 11 686 € étant alors dégelé.

Une « taxation » additionnelle (0,44 M€ en AE et CP sur le programme 111 et 0,91 M€ sur le programme 155) a contribué au financement du plan emploi après annulation dans le cadre de la LFR du 29 juillet 2011.

2 - Les opérations de fin de gestion

Les opérations de fin de gestion ont concerné principalement les dispositifs d'emploi des programmes 102 et 103 :

- Le versement pour les contrats aidés pour un montant total de 280 M€ ;
- Le versement à l'ASP de 20 M€ pour le dispositif de chômage partiel (ou *activité partielle*), au titre de l'exercice 2011, afin d'éviter une rupture de trésorerie en début d'année 2012 ;
- Le financement pour 180 M€ des dispositifs du plan de mobilisation pour l'emploi du fait de la signature en fin de gestion des conventions avec Pôle emploi ;
- Le versement aux organismes de sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales de 140,2 M€ à titre d'ajustement aux prévisions de dépenses de l'année et de 28,4 M€ d'apurement de dettes des années antérieures.

Selon la DGEFP, ces opérations de fin de gestion ne résultent pas, comme cela avait été le cas en 2010, de déblocages tardifs de crédits mais correspondent dans chacun des cas aux échéances fixées par les conventions.

Enfin, la prime dite « de Noël » aux allocataires du Fonds de solidarité, comme toujours non budgétée, a également donné lieu à un versement de 64,8 M€, à la suite de la parution du décret n° 2011-1839 du 8 décembre 2011.

3 - Les dépenses différées ou anticipées

Aucune dépense n'a été différée du fait d'une insuffisance de crédits. Sur le programme 103, l'Etat a respecté les échéances de versement aux organismes de sécurité sociale et effectué des paiements supplémentaires de façon à respecter les prévisions établies par l'ACOSS et la CCMSA. Une partie de la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale a pu être résorbée en passant, pour la mission *Travail et emploi*, de 75 à 43 M€.

Sur le programme 111, la mise en place du Fonds national de soutien relatif à la pénibilité a été reportée sur 2012 du fait de la parution tardive du décret d'application le 28 décembre 2011. Les crédits correspondants (10 M€) restés disponibles en 2011 seront donc reportés sur 2012. Compte tenu du volume modeste du programme, ce report qui excède 3% des crédits de la LFI, a nécessité une dérogation du législateur.

4 - Le recours à la fongibilité

Les crédits de la mission font l'objet d'une programmation détaillée et la capacité de redéploiement au sein des programmes est mesurée à l'occasion de chacun des rendez-vous de gestion. Celle-ci n'en demeure pas moins limitée et a représenté au maximum entre 2 et 4 % des crédits ouverts sur les programmes 102 et 103.

Sur le programme 102, la fongibilité s'est faite à partir de certains dispositifs sur-financés de l'action 01 (notamment l'ASS, l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation, l'allocation équivalent retraite) vers l'action 2 (en particulier les contrats d'autonomie pour les jeunes). Elle a notamment permis d'assurer le financement de la prime de Noël ainsi que le règlement du solde du marché « publics fragiles » au bénéfice de l'AFPA.

Sur le programme 103, les redéploiements ont pu être opérés également de l'action 01 (en particulier, les dispositifs GPEC-EDEC)

⁴ Il s'agit d'un solde net, tous dispositifs et tous organismes confondus. Il recouvre des situations très différentes. On relève notamment l'existence sur les contrats d'apprentissage, d'une dette de 180 M€ à l'égard de l'ARRCO.

vers l'action 02 (dispositifs d'exonération liés à l'alternance), ce qui a permis d'effectuer les versements complémentaires déjà mentionnés, à l'ACOSS et à la CCMSA.

Sur le programme 155, il est fait chaque année recours à la fongibilité asymétrique (1,12 M€ en 2011) pour assurer la compensation, prévue par la loi, des postes laissés vacants dans les MDPH. Les volumes de retour d'agents de l'Etat en poste dans les MDPH tendent à se réduire et le nombre de personnes potentiellement concernées est compris aujourd'hui entre 150 et 200, ce qui réduit progressivement le risque budgétaire résultant de cette situation.

La gestion 2011 a été perturbée par le passage des quatre programmes à CHORUS. Mais, en dépit de ces difficultés, les progrès réalisés dans le pilotage budgétaire doivent être relevés, l'exemple le plus significatif étant celui de la gestion maîtrisée des contrats aidés dont les dérives avaient été sévèrement pointées en 2010.

B - LA GESTION DES EMPLOIS

La dépense de personnel de la mission est intégralement retracée en crédits et en ETPT sur le programme 155, à l'exception toutefois des personnels d'administration centrale de la DGEFP, rattachés à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

1 - Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois de la mission est fixé en LFI à 10 068 ETPT, à mettre en regard des 47 450 ETP des opérateurs. Les économies enregistrées sur les emplois de la mission pèsent peu en comparaison des variations touchant le plafond d'ETP de Pôle emploi (43 721 ETP en 2011).

Schéma d'emplois

Prévisions LFI (en ETP)	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départ en retraite	Solde
	290	-455	-300	-165
Exécution (en ETP)	Entrées	Sorties	Dont départ en retraite	Schéma d'emplois réalisé
	438	-730	-341	-292
Ecart	148	275	41	127

Source : DAGEMO

Plafond d'emplois en 2011 (en ETPT)

Plafond d'emplois LFI 2010	Exécution 2010	Plafond d'emplois LFI 2011	Transfert en gestion	Exécution 2011 retraîtée*	Evolution exécution 2011/2010	Solde 2011
10 680	10 501	10 068	-1	10 060	-441	7

Source : DAGEMO

***données d'exécution retraitée après correction technique (-59 ETPT)**

L'évolution du plafond d'emplois entre 2010 et 2011 (-612 entre les LFI 2010 et 2011) est la conséquence à la fois d'importantes modifications de périmètre et de la mise en œuvre des suppressions d'emplois prévus par le schéma d'emploi :

- Les mesures de périmètre ont porté en LFI sur 132 ETPT, dont 118 transférés vers le programme 156-*Gestion des finances et des ressources humaines* au titre de la contribution à la mise en place des centres de services partagés CHORUS dans les services déconcentrés. Seule la moitié des agents ayant rejoint les services concernés, ce transfert a occasionné une situation provisoire de dépassement du plafond en début de gestion 2011.
- Le schéma d'emplois se traduisait initialement par la suppression de 168 ETPT (85 ETPT au titre de l'incidence en année pleine des suppressions de 2010 et 83 au titre de 2011), sur la base d'une prévision de départ à la retraite de 300 ETP et d'un taux de non remplacement de 55 %.
- En outre, des différences entre les modalités de décompte dans CHORUS et INDIA ont nécessité une correction technique aboutissant à la suppression de 59 ETPT.

S'est également ajouté à ces mesures le transfert des crédits inscrits en titre 2 (7,6 M€) destinés à compenser les postes vacants non pourvus dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) vers le programme 157 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, qui a conduit à un « débasage » de 253 ETPT en LFI 2011.

Ces dispositions ont entraîné des tensions en début de gestion : la programmation initiale a dû être présentée au CBCM avec un dépassement de 50 ETPT du plafond autorisé, qu'il a fallu gager dans un premier temps sur le programme 124 - *Conduite des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, intégré au même plafond d'emplois ministériel.

Ces tensions ont pu être progressivement résorbées sous l'effet conjugué d'un encadrement strict des entrées (instauration d'un comité de recrutement au niveau central), l'augmentation conjoncturelle des départs à la retraite (+41 départs par rapport à la prévision) liée à l'entrée en vigueur de la réforme des retraites et, de façon générale, d'une augmentation du taux de non remplacement (40 % contre 31 % en 2010), permettant au final au ministère de maîtriser son plafond d'emplois (plafond réalisé inférieur de 8 ETPT à celui de la LFI).

Mesures de réduction d'emplois sur la période 2009-2011

En ETPT	2009	2010	2011
LFI	10 860	10 680	10 068
Réalisation	10 603	10 501	10 060

Evolution du plafond d'emplois dans le budget triennal 2011-2013

LFI 2011	LFI 2012	Prévision 2013
10 068	9 899	9 725

Source: DAGEMO

Sur l'ensemble du budget triennal 2009-2011, le plafond d'emplois en LFI de la mission *Travail et emploi* a diminué de 7%. Une part importante de cette diminution (461 sur 792 ETPT) est la conséquence de changements de périmètre et de corrections techniques, la réduction due à l'application de la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux entre 2009 et 2011 ne représentant qu'une baisse de 3 % du plafond d'emplois.

Le budget pluriannuel 2011-2013 a programmé une nouvelle diminution de 343 ETPT du plafond d'emplois autorisé. Ces baisses d'effectifs sont rendues soutenables grâce à différentes mesures décidées dans le cadre de la RGPP : le regroupement et la professionnalisation des fonctions support ; le transfert aux opérateurs d'un certain nombre de tâches pour un gain représentant au total 150 ETP ; l'allègement des contrôles et/ou la simplification des procédures pour certains dispositifs.

2 - Emplois et masse salariale

L'exécution 2011, sur les crédits de la masse salariale, fait apparaître une baisse de la consommation de 2,2 M€ par rapport à 2010 due principalement à un effet des changements de périmètre intervenus en LFI (y compris mouvement en faveur des MDPH) pour un total de 12,6 M€, à l'impact du schéma d'emploi (6,2 M€ en prévision et 11,4 M€ en réalisation) et à la baisse des recrutements d'agents contractuels occasionnels ou saisonniers.

En revanche, plusieurs facteurs ont contribué à l'augmentation de la dépense de titre 2, en particulier l'augmentation de la contribution au CAS Pensions qui passe de 155,52 M€ en exécution 2010 à 160,69 M€ en exécution 2011. Sur l'ensemble de la période triennale 2009-2011, la dépense au titre des pensions a ainsi augmenté de plus de 10 % ; le glissement-vieillesse-technicité (GVT) réalisé à hauteur de 2,2 M€ ; les mesures catégorielles pour un montant de 3,5 M€ dont 2,8 M€ de mesures indemnitaires. Après prise en compte du retour catégoriel, l'économie nette résultant de la mise en œuvre de la règle du non remplacement de 1 sur 2 a atteint en exécution 7,9 M€ (contre 2,5 M€ en prévision) soit un taux d'économie de 69 % contre 59 % en 2010.

Exécution de la dépense sur le titre 2 en 2011

montants en M€	Exécution 2010	LFI 2011	Transferts en gestion	Fongibilité asymétrique "MDPH"	Virement P124	Transfert P195	Crédits ouverts en fin de gestion	Exécution 2011	Solde 2011
Titre 2	588,71	592,51	0,76	-1,13	-3,50	-2,00	586,64	586,52	0,12

Source : DAGEMO

Les crédits disponibles sur le titre 2 en fin de gestion (5,5 M€ composés de 3 M€ de réserve de précaution et de 2,5 M€ de crédits non consommés pour le CAS Pensions) ont permis de contribuer aux insuffisances de crédits du programme 124-Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative pour un montant de 3,5 M€ et du programme 195-Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers pour un montant de 2 M€.

Les changements répétés de périmètre qui ont affecté la mission au cours des dernières années ainsi que l'obligation faite par la loi de compenser les emplois laissés vacants après le départ des agents de la mission dans les MDPH, sont à l'origine de difficultés de gestion du schéma d'emploi, dans un contexte déjà très contraint d'économies d'emplois. Compte tenu des faibles marges d'emplois vacants, les transferts d'ETPT liés aux réformes et réorganisations successives, lorsqu'ils ne sont pas assortis des transferts effectifs des agents eux-mêmes, conduisent à des situations de dépassement du plafond d'emplois et à des difficultés de gestion des ressources humaines, dont l'année 2011 a été une illustration.

Les transferts de tâches, sans compensation, aux opérateurs constituent par ailleurs un point de vigilance : il convient de veiller à ce qu'ils restent compatibles avec les contraintes de schémas d'emplois qui à présent, s'imposent également à eux.

C - GESTION BUDGETAIRE ET DEMARCHE DE PERFORMANCE

1 - Pertinence et cohérence du volet « performance »

Le volet « Performance » de la mission *Travail et emploi* a subi des aménagements permanents depuis sa création en 2006. Comme l'a rappelé la Cour dans son rapport sur le bilan de la mise en œuvre de la LOLF dans le cadre de la mission *Travail et emploi*, le nombre d'objectifs est passé de 37 à 17, celui des indicateurs de 95 à 47. Quatre indicateurs ont ainsi de nouveau été supprimés en 2011.

Les principales difficultés dans la mise en œuvre des indicateurs tiennent à la fois à :

- la création fréquente de nouveaux dispositifs ;
- l'instabilité des dispositifs existants ;
- l'importance des dépenses fiscales, le plus souvent dépourvues d'indicateurs de performance.

La difficulté consiste donc pour la mission *Travail et emploi* à mesurer sur une période au minimum de deux ou trois ans la performance de dispositifs qui peuvent évoluer rapidement en fonction de la conjoncture. A défaut de pouvoir appréhender l'ensemble de la politique conduite dans le cadre de la mission, le volet « Performance » doit se concentrer sur des mesures plus structurelles, observables sur un temps suffisamment long.

2 - Analyse globale des résultats

Outre les fréquents changements qui ont affecté les objectifs et les indicateurs, la qualité insuffisante des informations portées dans le volet « Performance » rend très difficile une analyse des résultats. Le constat est variable suivant les programmes : si les indicateurs des programmes 111 et 155 sont correctement renseignés, le programme 102 présente, en revanche, des lacunes importantes. Sur ce programme, plus du quart des indicateurs ne sont pas du tout renseignés, plus du tiers ont des prévisions incomplètes, la moitié ont des cibles et des résultats partiellement renseignés. Ainsi, rétrospectivement pour 2010, il n'est possible de comparer prévision et réalisation que pour 4 indicateurs sur les 14 que comporte le programme.

Le rôle donné à certains opérateurs dans la production des indicateurs mérite également d'être souligné. Sur le programme 102, la moitié des indicateurs recourt en tout ou partie, à des données en provenance de Pôle emploi, qui est en même temps directement concerné par les actions qu'il s'agit de mesurer⁵. Parmi ceux-ci, seulement deux indicateurs sont complètement renseignés dans le PAP 2011.

Pour beaucoup d'indicateurs, il est simplement indiqué que la remontée des données nécessite une refonte du système d'information de Pôle emploi, sans qu'aucune échéance ne soit donnée.

Ainsi, pour l'indicateur 2.6 « Part des salariés en contrat unique d'insertion ayant bénéficié d'un suivi par Pôle emploi », qui ne comporte qu'une cible de 100 % pour les bénéficiaires d'un entretien, il est indiqué en commentaire, comme en 2010 et de nouveau répété en 2012, qu'en l'état actuel, il n'est pas possible de connaître l'intégralité des salariés qui ont bénéficié d'un suivi par l'opérateur. Or, 2,62 Md€ en AE et 1,93 Md€ en CP étaient inscrits en LFI 2011 pour financer les contrats uniques d'insertion. Le suivi des bénéficiaires présente donc un enjeu majeur.

Enfin, même lorsqu'il est assuré, le renseignement de certains indicateurs reste fragile. Ainsi, plusieurs d'entre eux (en particulier sur le programme 103) reposent sur des enquêtes ponctuelles dont la pérennisation n'est pas assurée, les résultats donnés pouvant n'être en fait qu'une estimation réalisée à partir d'une enquête plus ou moins ancienne.

⁵ Ainsi d'un indice de satisfaction des demandeurs d'emploi et des employeurs résultant d'une enquête téléphonique, réalisée par un prestataire à la demande de Pôle emploi, et dont les caractéristiques de l'échantillon ne sont pas connues (indicateurs 2.4 et 2.5 du programme 102).

3 - Articulation entre budgétisation et performance

La DGEFP considère que « *les indicateurs des programmes 102 et 103, fortement influencés par le contexte socio-économique, ne sont pas directement utiles dans le cadre d'un pilotage opérationnel de l'action de l'administration centrale* ». La DAGEMO estime pour sa part que « *la nature fortement contrainte des crédits portés par les programmes 111 et 155 ne permet pas d'établir un lien entre la budgétisation et l'atteinte des cibles de performance* ». En dépit des réserves exprimées, quelques indices tendent à montrer que la performance devient progressivement un élément du dialogue de gestion avec les services et avec les opérateurs.

Les commentaires faits par la DGEFP sur l'évolution de certains indicateurs illustrent ce constat. Evoquant l'indicateur 3.2 du programme 102-*Taux d'insertion dans l'emploi durable des jeunes*, la DGEFP indique avoir entamé un travail permettant de lier performance et budgétisation au sein du réseau des missions locales dans le cadre de la nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs 2011-2013, permettant ainsi aux DIRECCTE de moduler les enveloppes financières allouées en fonction de la performance du réseau.

La relation avec les opérateurs intègre progressivement les outils de la performance. Ainsi la nouvelle convention 2012-2014 signée avec Pôle emploi a resserré le nombre d'indicateurs qui passent de 33 à 15, organisés autour de quatre priorités : le retour à l'emploi, la qualité du service rendu, l'intermédiation entre employeurs et demandeurs d'emploi et l'efficacité dans l'utilisation des moyens. Les indicateurs du PAP relatifs à l'activité de Pôle emploi qui constituent actuellement la partie faible du volet « Performance » seront revus pour s'articuler avec la nouvelle convention.

Les rendez-vous de gestion avec les DIRECCTE offrent également l'occasion de renforcer le lien entre performance et allocation des moyens. La DGEFP précise que « cela se traduit par une responsabilisation forte des échelons régionaux et une contractualisation renforcée sur les objectifs et les moyens entre l'administration centrale et les services déconcentrés ».

La qualité du volet « performance » n'a pas connu d'amélioration notable depuis 2010 et reste en deçà, notamment pour le programme 102, de ce que l'on est en droit d'attendre d'une mission de cette importance.

La priorité doit être donnée :

- au suivi effectif des indicateurs existants dont la production est encore lacunaire. Seuls doivent être gardés les indicateurs qui

peuvent être renseignés, à partir des systèmes d'information existants et sans délai excessif de traitement statistique. La stabilité des indicateurs est une condition nécessaire pour suivre les effets d'une politique dans le temps ;

- à la mise en place d'une réflexion sur des indicateurs qui permettraient de mieux distinguer les résultats imputables à l'action des services et ceux qui résultent de la conjoncture économique. La mise en œuvre de ce type d'indicateurs est indispensable au pilotage par la performance.

III - ANALYSE SPECIFIQUE DE QUATRE ASPECTS DE L'EXERCICE 2011

A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS PLURIANNUELS

1 - Retour sur le budget triennal 2009-2011

Comparaison en programmation triennale et exécution 2009-2011

En Md€	LPFP 2009	LPFP 2010	LPFP 2011
Plafond des AE	12,07	10,74	10,60
Plafond des CP	12,16	10,74	10,51
	Exécution	Exécution	Exécution
	2009	2010	2011
AE consommées	13,72	14,75	12,28
CP consommés	13,65	14,68	11,74
Ecart avec la LPFP	+12,2 %	+36,7 %	+11,7 %

Source : Cour des comptes

La mise en œuvre des mesures du plan de relance de l'économie par la mission *Travail et emploi* a totalement bouleversé le budget triennal 2009-2011. Pour l'ensemble des trois années, la différence entre l'exécution et la programmation a atteint 6,66 Md€ soit un écart de 20 %.

Arrêtée en février 2009 après le début de la crise, la programmation pluriannuelle a pourtant bien pris en compte la dégradation de la conjoncture économique mais à travers la mission *Plan de relance de l'économie* dont une partie des crédits a ensuite été mise en

œuvre sur les programmes 102 et 103. Dans ces conditions, le bilan du budget triennal 2009-2011 est difficile à établir.

2 - Situation de l'exercice 2011 au regard du budget triennal 2011-2013

La loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 a fixé comme suit le budget triennal de la mission :

2011		2012		2013	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
12,46	11,65	10,07	10,11	9,32	9,27

(En Md€)

Avec une exécution de 12,28 Md€ en AE et 11,74 Md€ en CP, et malgré la mise en place du Plan emploi à partir du mois de mars (impact sur l'exécution de 310 M€), l'exercice 2011 est conforme aux prévisions du budget triennal.

Mais, la baisse des crédits est très marquée : -13 % en 2012, -9 % en 2013. Compte tenu du bilan du budget triennal précédent, on ne peut que s'interroger sur la soutenabilité d'une telle trajectoire, en particulier pour les dépenses d'intervention sur lesquelles sont prévues les mesures d'économies suivantes :

- La rationalisation des niches sociales, en partie absorbée par un rebasage de la compensation de l'exonération au titre de l'apprentissage sur laquelle fin 2011, est encore enregistrée une dette à l'écart de l'ACOSS. L'économie nette attendue est de 377,5 M€ ;
- L'extinction des restes à payer sur les dispositifs du plan de relance qui se traduit par une réduction des crédits de 1 098 M€ en 2011, 428 M€ en 2012 et 114 M€ en 2013 ;
- La mobilisation des excédents du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels à hauteur de 300 M€ en 2011 puis de nouveau en 2012 ;
- La réduction progressive du nombre des contrats aidés (250 000 en 2013 contre 390 000 en 2011 et baisse de 42 % des crédits correspondants) liée à l'amélioration attendue du marché du travail, comme le fait valoir l'exposé des motifs accompagnant la loi de finances pluriannuelle ;
- La baisse des dépenses sur les dispositifs mis en œuvre par le Fonds de solidarité, la subvention de l'Etat devant passer de 1 515,8 M€ en 2011 à 787,9 M€ en 2013.

Deux incertitudes pèsent principalement sur la soutenabilité de ce budget triennal :

- L'évolution de l'ASS, après sa baisse inexplicée en 2011 : la dégradation du marché du travail peut faire craindre une augmentation du nombre de chômeurs en fin de droit et un rebond de la dépense sur l'ASS. Il est donc essentiel de fiabiliser les prévisions d'évolution de cette allocation qui constitue la principale dépense de guichet de la mission.

- Les décisions éventuelles de soutien de l'emploi qui conduiraient notamment à une forte augmentation de la dépense sur les contrats aidés (pour mémoire, le coût du Plan de relance a représenté 1,3 Md€ sur les contrats aidés).

A ce stade, les mesures supplémentaires annoncées lors du dernier sommet social, estimées à 430 M€, seront financées par redéploiement et par dégel de la réserve légale. Néanmoins, la nature des événements qui peuvent impacter le niveau de la dépense souligne bien le caractère très aléatoire d'une programmation pluriannuelle pour une mission qui comprend à la fois des dépenses de guichet et des dispositifs conjoncturels.

B - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2011

1 - L'évolution du nombre et du coût des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales de la mission

	Nombre de dispositifs	Montant (en M€)
2007	28	7 928
2008	31	9 925
2009	33	10 884
2010	32	10 993
2011*	33	10 511
Evolution sur cinq ans	5	2 583

* Chiffres de la LFI

En montant, les dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi* sont d'un niveau quasi équivalent aux crédits budgétaires. Mais à la différence de ces derniers, les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'une programmation pluriannuelle. Ni le fascicule de présentation des

voies et moyens, ni le PAP de la mission **Remboursement et dégrèvement** ne fait de prévision d'évolution des dépenses fiscales. Il n'en est fait non plus aucune mention dans la partie consacrée au travail et à l'emploi de la loi de finances pluriannuelle, celle-ci indiquant simplement au chapitre des recettes que « le coût des dépenses fiscales est stabilisé en valeur à périmètre constant ».

Parmi les 17 dépenses fiscales les plus coûteuses pour l'Etat, 4 sont rattachées à la mission **Travail et emploi** et retracées dans le tableau ci-dessous :

Source : Cour des comptes

Ces quatre dépenses fiscales représentent à elles seules les trois quarts des dépenses fiscales de la mission et presque 11 % de l'ensemble

Dépenses fiscales (en M€)	2009	2010	2011	2012
Prime pour l'emploi	Prév : 3 900 Réal : 3 936	3 610	3 200	2 800
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle	Prév : 1 500 Réal : 1 682	1 785	1 890	1 890
Exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires	Prév : 900 Réal : 1 290	1 390	1 400	1 400
Réduction au titre de l'emploi par les particuliers d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle	Prév : 1 200 Réal : 1 248	1 250	1 290	1 290
Coût total	8 156	8 035	7 780	7 380

des dépenses fiscales de l'Etat.

Après avoir augmenté sous l'effet de l'introduction de l'exonération des heures supplémentaires, l'évolution des dépenses fiscales s'infléchit à la baisse, non pas du fait de la suppression de certaines d'entre elles (trois dispositifs ont été supprimés depuis 2009 et remplacés par d'autres) mais en raison de la baisse notable de la prime pour l'emploi. Cette évolution s'explique de deux façons : la non

indexation du barème de la PPE depuis 2009 - l'économie avait été estimée à 400 M€ par an - ; le non cumul de la PPE avec le RSA activité, le montant de la PPE étant diminué du montant perçu au titre du RSA. Cette articulation aurait été à l'origine d'une économie de 350 M€ en 2010 et de 700 M€ en 2011.

D'un coût élevé, les dispositifs fiscaux de la mission *Travail et emploi* ont fait l'objet dans l'ensemble d'une appréciation très médiocre par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en juin 2011, la moitié des mesures s'étant vu attribuer un score de 0.

2 - La qualité de l'estimation des dépenses fiscales

Pour les quatre dépenses observées sur la base de la seule année, pour laquelle il est possible de comparer rétrospectivement la prévision et la réalisation définitive, la fiabilité des estimations peut être jugée relativement bonne, l'écart atteignant moins de 9 %. A l'opposé, un tiers des mesures fiscales de la mission ne sont pas estimées ou ont un montant jugé non significatif.

3 - Le pilotage des dépenses fiscales et leur insertion dans la démarche de performance

Les responsables de programme DAGEMO comme DGEFP -disent ne pas être associés aux décisions concernant les dépenses fiscales de leur programme et ne s'estiment donc pas concernés par cet aspect de la dépense, pris en charge directement par la direction du budget. En outre, la présentation qui est faite des dépenses fiscales dans les documents budgétaires ne permet pas de les mettre en perspective : elles ne sont pas regroupées par objet.

Par ailleurs, il n'est pas fait mention des dépenses sociales qui sont associées à certaines dépenses fiscales. Ainsi, à l'exonération de l'impôt sur le revenu (IR) des primes d'intéressement des allocataires de l'ASS est associée une exonération de la CSG et de la CRDS qui n'est pas répertoriée, et qui n'est pas chiffrée dans le PLFSS. La même remarque peut être faite pour les chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (dispositif ACCRE) pour lesquels l'exonération de cotisations sociales n'est pas compensée mais dont l'estimation figure en annexe du PLFSS (157 M€ en 2010).

Certaines dépenses fiscales et sociales ne sont pas référencées et n'apparaissent pas dans les documents budgétaires (PAP de la mission, fascicule « Voies et moyens » ou PLFSS). C'est le cas de l'exonération

de charges sociales et d'IR des indemnités de départ à la retraite anticipées versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi. Le coût de ces départs serait de l'ordre de 180 M€, selon le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales.

Les dépenses fiscales ne pourront être intégrées à la démarche de performance tant qu'elles apparaîtront, à commencer dans la présentation du PAP, comme un élément rapporté sans lien avec les dispositifs financés sur crédits budgétaires. L'appropriation de cet élément de la dépense publique par les responsables de programme passe donc également par une amélioration de la qualité de l'information qui est donnée dans les PAP.

C - LA GESTION DES CREDITS DU TITRE 6 : LES DEPENSES D'INTERVENTION

Les dépenses d'intervention représentent l'essentiel des crédits de la mission *Travail et emploi*. Dans la LFI 2011, elles représentaient 9,296 Mds €, soit 80 % des crédits de la mission.

1 - Des dépenses d'intervention nombreuses dont le total s'élève à plus de 9 Md€

La mission comprend 62 dispositifs différents d'intervention : 35 pour le programme 102 ; 21 pour le programme 103 et 6 pour le programme 111. En 2011, les dépenses correspondantes se sont élevées à : 4 694,1 M€ pour le 102 ; 4 558,8 M€ pour le 103 et 43,1 M€ pour le 111.

Les dispositifs les plus représentatifs sont regroupés dans le tableau ci-dessous et caractérisés selon un « indicateur de rigidité » qui reflète le degré de maîtrise de l'administration dans le déclenchement des paiements correspondants :

Les dépenses d'intervention les plus représentatives de la mission
Travail et emploi

Progr.	Mesure	Bénéficiaire	Dépenses 2011 (M€)	Indice de rigidité ⁶
102	Fonds de solidarité (dont ASS)	Ménages	1 159,3	1
	Contrats aidés (Contrats uniques d'insertion et contrats aidés en extinction)	Employeurs	2 151,3	3
	Aide au poste des entreprises adaptées	Employeurs	254,3	1
	Missions locales (insertion professionnelle des jeunes)	Collectivités locales	173,4	2
	Autres dispositifs		955,8	
	TOTAL P102		4 694,1	
103	Activité partielle	Employeurs	69,3	1
	DGD formation professionnelle	Collectivités locales	1 704,1	2
	CRP-CTP-CSP	Ménages	121,9	3
	Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage	Employeurs	1 359,6	1
	Préretraites AS-FNE	Ménages	93,4	3
	Autres dispositifs		1 210,5	
	TOTAL P103		4 558,8	
111 et 155	TOTAL P111 ET P155		43,54	
	TOTAL MISSION		9 296,44	

2 - Une évolution étroitement dépendante de la conjoncture

L'évolution des dépenses de titre 6 de la mission *Travail et emploi* entre 2007 et 2011 met en évidence leur forte sensibilité à la conjoncture économique. Entre le plus haut niveau de dépenses de la période, atteint en 2010, et le plus bas, atteint en 2011, l'écart s'élève à 2,36 Md€.

Cette sensibilité à la conjoncture des dépenses de la mission *Travail et emploi* est liée à leur nature même : un grand nombre des

⁶ L'indicateur de rigidité permet d'évaluer la marge d'appréciation de l'administration dans le déclenchement d'une dépense ; 1 = guichet ; 2 = dotation indexée ; 3 = discrétionnaire.

dispositifs obéit à une logique de guichet (allocation de solidarité spécifique et divers minima versés aux demandeurs d'emploi, chômage partiel), d'autres correspondent à des aides liées à des mesures que les pouvoirs publics soutiennent particulièrement durant les périodes de crise économique (contrats en alternance, aides diverses à l'embauche de publics prioritaires, aides liées aux restructurations). De ce fait, l'ampleur de la variation des dépenses d'intervention de cette mission témoigne de l'importance de leur rôle contra-cyclique : au-delà de l'efficacité propre de chaque dispositif, ces crédits participent donc, au niveau macroéconomique, à la fonction de stabilisation conjoncturelle recherchée par les budgets publics.

L'évolution sur la période 2007-2011 des principaux dispositifs de la mission est retracée dans le tableau ci-dessous :

Evolution 2007-2011 des principaux dispositifs d'intervention de la mission (M€)

Prog	Mesure	2007 (M€)	2008 (M€)	2009 (M€)	2010 (M€)	2011 (M€)	Evo. 07-11 (%)
102	Fonds de solidarité (dont ASS)	1 455,5	1 728,6	1 472,5	1 188,5	1 159,3	-20%
	Contrats aidés (Contrats uniques d'insertion et contrats aidés en extinction)	2 967,8	2 241,8	2 148,8	3 476,2	2 151,3	-28%
	Aides au poste des entreprises adaptées	208,5	231,2	239,2	246,8	254,3	+22%
	Missions locales (insertion professionnelle des jeunes)	158,2	164,3	162,0	185,3	173,4	+10%
	Autres dispositifs	892,7	702,2	740,7	705,2	955,8	+7%
	TOTAL P102	5 682,7	5 068,1	4 763,2	5 802,0	4 694,1	-17,4%
103	Activité partielle	18,8	14,1	311,8	279,9	69,3	+268%
	DGD form. prof.	1 679,2	1 685,8	1 688,0	1 701,6	1 704,1	+1%

Prog	Mesure	2007 (M€)	2008 (M€)	2009 (M€)	2010 (M€)	2011 (M€)	Evo. 07-11 (%)
	CRP-CTP- CSP	19,0	15,2	35,5	202,7	121,9	+540 %
	Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissa ge	900,0	949,8	1 653,0	1 311,2	1 359,6	+51%
	Prétraites AS-FNE	190,8	201,9	149,3	124,2	93,4	-51%
	Autres dispositifs	2 185,5	2 274,2	2 717,7	2 196,1	1 210,5	-45%
	TOTAL P103	4 993,3	5 141,0	6 555,3	5 815,7	4 558,8	-9%
111 et 155	TOTAL 111 ET 155	44,1	48,8	45,1	45,3	43,5	-1%
	TOTAL MISSION	10720,1	10257,93	11363,60	11663,05	9296,4	-13%

La programmation des dépenses d'intervention

La programmation des crédits du titre 6 de la mission *Travail et emploi* doit être examinée au regard du rôle économique joué par ces dépenses d'intervention. Le pilotage de long terme de ces dépenses ne peut donc être réduit à l'application d'un simple tendancier visant à en réduire l'ampleur. Il convient en outre de souligner que ces dépenses, s'inscrivent souvent dans un cadre pluriannuel (contrats aidés, GPEC, préretraites, par exemple) qui imprime une certaine inertie à la budgétisation. A cet égard, le passage à une comptabilité d'engagement pour les dépenses liées aux conventions GPEC/EDEC et aux contrats aidés- ce point a été développé *supra* - apparaît comme un progrès important, dont la Cour ne peut que recommander l'extension à toutes les dépenses de même nature.

Dans ce contexte général, la sincérité de la programmation des dépenses d'intervention appelle les commentaires suivants :

- la LFI s'inscrivait dans une logique de baisse de la dépense globale en raison des hypothèses macroéconomiques qui prévalaient au moment de son élaboration ; ce mouvement de baisse s'explique également par l'évolution de long terme des

dépenses de la politique de l'emploi qui tendent à s'aligner sur le mouvement de baisse observé en moyenne dans les pays de l'OCDE. Le dispositif français reste toutefois marqué par l'importance, atypique au regard des principaux pays européens, du recours aux contrats aidés ;

- quelques cas de sous-consommation reflètent des difficultés de prévision des dépenses : c'est notamment le cas de l'allocation de solidarité spécifique. A cet égard, il apparaît nécessaire que les services budgétaires de l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi se rapprochent afin d'affiner et de fiabiliser le modèle de prévision permettant d'anticiper le nombre de demandeurs d'emploi sortant du régime d'assurance chômage pour bénéficier d'allocations de solidarité.

3 - L'appréciation de la performance des dépenses d'intervention

Les indicateurs de performance des programmes 102 et 103 sont pour leur plus grande partie fondés sur les résultats des dépenses d'intervention mais leur limite réside dans leur sensibilité à la conjoncture économique : ainsi, le taux d'insertion dans l'emploi des personnes issues d'un contrat d'apprentissage ne dépend évidemment pas seulement des aides et incitations au développement des contrats d'apprentissage. Ces indicateurs ne permettent pas d'apprécier dans des conditions satisfaisantes l'action des responsables de la mission, pas plus que celle des opérateurs concernés.

D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION

1 - Périmètre d'action des dix opérateurs rattachés à la mission

a) *Au titre des programmes 102 et 103 :*

- l'Agence de Services et de Paiement (ASP) ;
- l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) ;
- le Fonds de solidarité ;
- Pôle emploi ;
- Centre-Inffo ;

b) *Au titre des programmes 111 et 155 :*

- l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) ;

-
- l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), Le programme 111 n'assure pas à titre principal la tutelle de cet opérateur, cette tâche revenant au programme 206 de la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* qui lui fournit la plus grande partie de ses moyens ;
 - le Centre d'études de l'emploi (CEE) ;
 - le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ;
 - l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

Le périmètre d'action de ces opérateurs a peu évolué en 2011. On notera toutefois que :

- l'ASP a reçu en gestion deux dispositifs supplémentaires : l'indemnisation de l'activité partielle, auparavant gérée en services déconcentrés ; la rémunération des stagiaires au titre des publics fragiles, transférés en gestion depuis l'AFPA ;
- Pôle emploi a reçu la gestion de plusieurs dispositifs nouveaux résultant du Plan rebond pour l'emploi de 2010 et du Plan emploi voté en loi de finances rectificatives pour 2011 : l'allocation temporaire de crise, le dispositif « contrats de professionnalisation seniors » et l'extension du « zéro charge » aux alternants. Par ailleurs, comme la Cour l'avait recommandé dans son référé du 26 novembre 2010 relatif aux « conventions de reclassement personnalisé » et aux « contrats de transition professionnelle » (CRP/CTP), Pôle emploi a été chargé de la gestion du « contrat de sécurisation professionnelle » (CSP) issu de la fusion de ces deux dispositifs ;
- certains dispositifs en extinction ont disparu ou étaient en cours de disparition en 2011 : c'est le cas des mesures issues du plan de relance de l'économie de 2009, de l'allocation équivalent retraite qui ne compte plus d'entrée nouvelle depuis le 1^{er} janvier 2009, de l'allocation de fin de formation, également mise en extinction au 1^{er} janvier 2009, et de la prime de retour à l'emploi supprimée depuis le 1^{er} janvier 2011.

Il est à noter, enfin, que le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance-chômage de Pôle emploi aux URSSAF est effectif depuis le 1^{er} janvier 2011, soit un an avant le délai limite fixé par la loi. Les 1000 ETP concernés par cette fonction ont été conservés au sein de Pôle emploi et sont en cours de réaffectation dans de nouvelles fonctions.

2 - Impact sur les opérateurs des dispositifs de maîtrise de la dépense publique et de réduction des effectifs

Les opérateurs rattachés à la mission *Travail et emploi* sont diversement affectés par les objectifs de maîtrise de la dépense publique :

- certains voient leurs dotations évoluer indépendamment des règles de maîtrise de la dépense publique introduites par la circulaire du Premier ministre en date du 11 mai 2010⁷ en raison des particularités de leur mission ou de leur organisation ; c'est le cas de Pôle emploi auquel la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi 2009-2011 a garanti la stabilité de la contribution annuelle de l'Etat à hauteur de 1,36 Md€ ; les transferts de la DGEFP à l'ASP viennent compenser des frais de gestion et ne constituent pas une subvention de fonctionnement ; ils évoluent donc en fonction de la réalité des coûts exposés par cet établissement à l'occasion des prestations de services qu'il effectue pour le compte de l'Etat ; le Fonds de solidarité bénéficie enfin d'une subvention d'équilibre dont la logique empêche l'application d'une norme de réduction de son montant ;
- les autres opérateurs se sont vu appliquer les règles de réduction de la dépense publique : l'EPIDe a ainsi vu ses dotations 2011 se réduire de 3 % par rapport à 2010 ; cette réduction s'élève à 5 % pour Centre-Inffo, à 5,6 % pour l'INTEFP, à 5,4 % pour l'ANACT et à 26 % pour le CEE. Le CEREQ, dont le ministère chargé de l'emploi n'exerce pas la tutelle principale, voit baisser ses dotations de 8,3 %.

En définitive, la situation particulière dans laquelle se trouvent les opérateurs les plus importants de la mission *Travail et emploi* limite la portée des objectifs transversaux de réduction des dépenses de fonctionnement affirmés par la circulaire du Premier ministre du 11 mai 2010.

Cette relative hétérogénéité se retrouve s'agissant des **objectifs de réduction des effectifs**. Le principe de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux a été appliqué pour Centre-Inffo (qui a réalisé un taux de remplacement d'un sur trois, soit une réduction de 2 ETP en 2011), l'INTEFP et l'ANACT. Le Fonds de solidarité n'a pas été affecté en raison de la modestie de sa taille (12,8 ETP en 2011). Pôle emploi a un

⁷ Cette circulaire impose aux opérateurs de l'Etat de diminuer leurs dépenses de fonctionnement de 10% sur la période 2011-2013 dont 5% en 2011.

traitement spécifique : le plafond a baissé de 1800 ETP en prévision 2011 (1 664 en réalisation) mais ses effectifs pourront à nouveau augmenter en 2012 (+1 000 ETP hors plafond autorisés en gestion) en raison de la dégradation du marché de l'emploi.

Les économies réalisées peuvent être évaluées à 3,3 M€ pour les opérateurs des programmes 111 et 155. Il est plus difficile en revanche d'estimer les économies réalisées par les opérateurs des programmes 102 et 103 dans la mesure où les plus importants d'entre eux (Pôle emploi, l'ASP et le Fonds de solidarité) échappent en raison de la nature de leur activité et/ou de leur organisation aux objectifs de réduction de la dépense publique. Seules les économies de gestion de l'EPIDe et de Centre-Inffo peuvent être précisément évaluées ; elles s'élèvent à 1,941 M€.

Au total, les résultats obtenus en matière de réduction des dépenses publiques apparaissent modestes au regard des montants transférés depuis la mission *Travail et emploi* vers les opérateurs placés sous sa tutelle : ils s'élèvent à 5,241 M€, à comparer aux 2,6 Md€ transférés en 2011.

3 - Pilotage des opérateurs

Le pilotage des opérateurs revêt une importance particulière pour la mission *Travail et emploi*. En effet, comme cela a été souligné précédemment, un grand nombre des indicateurs de performance de la mission proviennent de l'activité de ceux-ci, et principalement de Pôle emploi. La qualité du pilotage est donc, en principe, un élément déterminant de la performance de la mission.

Le pilotage des opérateurs est réalisé classiquement à travers la présence de représentants de l'Etat à leur conseil d'administration. L'exercice de la tutelle est assuré lors des travaux relatifs à l'adoption du budget primitif et des décisions modificatives. Si un suivi infra annuel de l'évolution de leur situation financière est assuré tant par la DGEFP que la DAGEMO, celui-ci ne se traduit pas par la production de documents spécifiques.

Au cours des dernières années, des instruments contractuels ont été mis en place. La totalité des opérateurs de la mission *Travail et emploi* ont désormais conclu un contrat d'objectifs et de moyens ou un document de statut similaire.

Enfin, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne est susceptible d'apporter à la tutelle des informations facilitant l'accomplissement de sa mission ; si cette fonction est présente dans certains établissements (ASP, Fonds de solidarité, Centre Inffo, CEE),

elle est encore en cours de développement chez les autres opérateurs de la mission.

IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR AU TITRE DE 2010

1 - La mise en place d'une gestion en AE≠CP pour les dépenses d'intervention

Il a été répondu à la recommandation concernant la mise en place d'une comptabilité d'engagement pour deux dispositifs : la GPEC à partir du 1^{er} janvier 2011 et les contrats aidés à partir du 1^{er} juillet. Cette évolution reste toutefois à achever : la mise en œuvre d'un engagement hebdomadaire et de paiements mensuels est l'objectif à atteindre.

Malgré les difficultés techniques de mise en œuvre dont elle ne méconnaît pas l'importance, la Cour renouvelle sa recommandation de généraliser la comptabilité d'engagement à l'ensemble des dispositifs pluriannuels financés sur la mission *Travail et emploi*.

2 - Le pilotage par la performance

L'année 2011 n'a pas marqué de progrès significatif dans ce domaine. La Cour renouvelle sa recommandation, en soulignant que la mise en œuvre d'un pilotage par la performance, au sens de la LOLF, nécessite une nouvelle réflexion sur le choix des indicateurs qui, comme le reconnaît la DGEFP, ne peuvent être uniquement rattachés à des variables dépendant de la conjoncture économique et sur lesquelles les dispositifs gérés n'ont pas un impact suffisant.

3 - La soutenabilité du budget et la qualité de la programmation budgétaire

L'année 2011 a été marquée par une exécution des crédits moins heurtée que les années précédentes et sans ouverture de crédits en LFR de fin d'année.

Des facteurs de risque demeurent cependant, du fait de la sensibilité des dépenses des programmes 102 et 103 à la conjoncture économique. Les difficultés de prévision des dépenses sur des dispositifs

comme l'allocation de solidarité spécifique doivent être mieux analysées. A cette fin, la Cour recommande que la DGEFP et la direction du Budget, en liaison avec la DARES, se rapprochent de l'Unédic et de Pôle emploi afin d'avoir une meilleure compréhension des délais et des processus au terme desquels des demandeurs d'emploi arrivés au terme de leurs droits à l'assurance chômage sont susceptibles de demander l'allocation de solidarité spécifique.

La Cour réitère, par ailleurs, sa recommandation tendant à associer les responsables de programme de la mission *Travail et emploi* aux conférences budgétaires au sein desquelles est examinée l'évolution des dépenses fiscales liées à l'emploi, à laquelle il n'a pas été donné suite en 2011.

4 - La maîtrise du montant des dépenses fiscales

L'importance du montant des dépenses fiscales et l'absence de maîtrise des responsables de la mission sur ces dispositifs conduit la Cour à s'interroger sur la pertinence de leur inscription dans la mission *Travail et emploi*. A cet égard, la situation n'a pas évolué depuis 2010 et la Cour renouvelle sa recommandation tendant à améliorer leur appropriation par les responsables de la mission en renouvelant leur présentation et en les intégrant mieux au PAP.

B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Au titre de l'exercice 2011, la Cour formule quatre recommandations :

Recommandation n°1 : Poursuivre la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement pour l'ensemble des dispositifs pluriannuels de la mission ;

Recommandation n°2 : Améliorer la pertinence et stabiliser les indicateurs de performance afin de mettre en œuvre, conformément aux objectifs de la LOLF, un véritable pilotage des crédits par la performance ;

Recommandation n°3 : Améliorer les conditions de budgétisation des dispositifs de type « guichet », notamment l'allocation de solidarité spécifique dont les fluctuations sont aujourd'hui mal anticipées ;

Recommandation n°4 : Intégrer les dépenses fiscales à la démarche de performance de manière à créer les conditions de leur

pilotage par les responsables de la mission et tirer les enseignements des différents travaux d'évaluation réalisés.

