



**Inspection générale de
l'administration**

Rapport n° 08-017-01

**Inspection générale
des affaires sociales**

Rapport n° RM2008-036P

Rapport

sur

Audit des processus de gestion des dispositifs en faveur de l'emploi dans les DOM

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Werner GAGNERON
Inspecteur général
de l'administration

Pascale ROMENTEAU
Inspectrice générale des
affaires sociales

Stanislas de CHERGÉ
Inspecteur de
l'administration

- juillet 2008-

Synthèse

- [1] La loi de finances initiale (LFI) pour 2008 a transféré les dispositifs pour l'emploi spécifiques aux départements d'outre-mer (DOM) du programme 138 (« emploi outre-mer ») de la mission outre-mer aux programmes 102 (« accès et retour à l'emploi ») et 103 (« accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ») de la mission travail et emploi.
- [2] Ce transfert porte sur dix-huit mesures¹. Les crédits de paiement correspondant s'élèvent à 149,04 M€ en LFI 2008.
- [3] Quelques mesures ont été maintenues sur le programme 138 de la mission outre-mer. Il s'agit pour l'essentiel des mesures relatives à la mobilité en lien avec la formation et de la compensation des diverses exonérations de charges patronales.
- [4] Les justifications avancées pour ce transfert sont de plusieurs ordres :
- respecter l'orthodoxie de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui veut qu'à une politique – en l'espèce la politique de l'emploi – correspondent un programme et un responsable de programme ;
 - s'inscrire dans le mouvement de recentrage du secrétariat d'Etat à l'outre-mer (SEOM) sur sa vocation première de coordination de l'action outre-mer du gouvernement, ce qui conduit à le délester progressivement de ses attributions de gestion ;
 - permettre une approche unique, cohérente et lisible de la politique de l'emploi outre-mer. L'éclatement de cette politique entre deux départements ministériels n'obéissait plus à aucune logique, dès lors que des mesures non spécifiques à l'outre-mer se trouvaient indifféremment inscrites au programme 102 (les contrats d'avenir) ou au programme 138 (les contrats d'accompagnement dans l'emploi) ;
 - sans doute aussi entériner un transfert partiel de fait qui a vu la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) financer depuis 2006, à la suite d'un arbitrage interministériel, l'essentiel des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) utilisés outre-mer, sans visibilité et alors même que cette mesure relevait en théorie de l'administration de l'outre-mer.
- [5] Ce transfert, qui n'a pas été recherché par la DGEFP et qui a été réalisé sans préparation suffisante, a suscité un certain nombre de craintes, qui sont en partie à l'origine de la mission confiée aux deux inspections générales.
- Crainte des acteurs locaux de ne plus voir les problèmes particuliers de l'outre-mer pris en compte à leur juste mesure, si les dispositifs emploi spécifiques comme les moyens financiers correspondant étaient fondus dans la panoplie des mesures de droit commun et l'enveloppe globale de la politique de l'emploi aidé, c'est-à-dire, au fond, crainte d'une réduction des moyens.

¹ Cf. corps du rapport, partie 1.2.1

- Crainte de la DGEFP qu'il y ait eu sous-estimation des crédits de paiement nécessaires pour couvrir les dépenses qui découlent des engagements antérieurs au 31 décembre 2007, et donc transfert de dettes.

- Interrogation sur les modalités de gestion future des mesures transférées et des crédits correspondants, les modes de gestion de la direction des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC) (distinction entre AE et CP ; possibilité pour l'échelon local de pratiquer une réelle fongibilité entre mesures au sein d'une enveloppe globale) étant sensiblement différentes des pratiques de la DGEFP (gestion en AE = CP ; fléchage plus directif des mesures).

- Incertitude enfin sur le rôle respectif de l'administration centrale de l'outre-mer et de la DGEFP dans la nouvelle configuration issue du transfert.

[6] C'est à ces questionnements que la mission a entendu répondre.

1. Le point fait par la mission, dispositif par dispositif, sur la base des informations détenues par leur gestionnaire, montre que les estimations qui ont servi à fixer les dotations budgétaires en crédits de paiement pour couvrir en 2008 les engagements antérieurs de mesures spécifiques correspondent globalement à la réalité des besoins.
2. En ce qui concerne la prise en compte des spécificités outre-mer, la mission estime qu'il faut conserver une vraie visibilité de la politique emploi outre-mer en créant dans le programme 102 une action 3 consacrée aux DOM. Cette solution permettra au Parlement de se prononcer en toute connaissance de cause sur cette politique et sur les moyens à y consacrer, compte tenu d'une situation qui n'est pas comparable avec celle des régions de la métropole.
3. Cette nouvelle action devrait regrouper non seulement les crédits des mesures spécifiques, mais aussi les crédits des dispositifs « mobilité », car ils constituent bien un complément de la politique de l'emploi et ne bénéficient plus d'aucune « profondeur » financière dans l'actuel programme 138. Elle devrait également comprendre la ligne d'action spécifique. Elle devrait enfin accueillir la part des mesures communes à la métropole et à l'outre-mer (aujourd'hui inscrites à l'action 2 du programme 102) revenant aux DOM, réparties sur la base de critères spécialement adaptés à la situation de ces territoires.
4. En ce qui concerne les modalités de gestion, la mission recommande l'établissement d'une fongibilité portant sur l'ensemble des mesures, qu'elles soient de droit commun ou spécifiques. Cela reviendrait à constituer au profit des DOM une « enveloppe unique régionale » large.
5. Pour mettre en œuvre cette fongibilité, la pérennisation du tableau de calcul des coûts prévisionnels (TCCP) serait la meilleure solution. Cet outil, élaboré sous l'égide de la direction des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC) de l'outre-mer, et utilisé dans les DOM jusqu'en 2008, est en effet très intéressant, car il permet de programmer la répartition des mesures en fonction d'une enveloppe, tout en suivant les autorisations d'engagement sur la durée qu'elles couvrent et en anticipant les besoins de crédits de paiement pour les années à venir. Il convient toutefois de l'améliorer sur quelques points (le suivi des coûts moyens s'est ainsi notamment avéré trop imprécis, ce qui a conduit à des sous-estimations de besoins en crédits de paiement).
6. En ce qui concerne la répartition des responsabilités, la mission propose que les directeurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP) soient désormais, dans le cadre de cette enveloppe fongible, les responsables de budget opérationnel de programme pour l'ensemble des mesures dont la gestion est déconcentrée, là où ils partagent actuellement cette responsabilité avec les Préfets.

7. Les relations entre le SEOM (ou la future délégation à l'outre-mer) et le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (DGEFP) devraient faire l'objet d'un protocole, qui organiserait notamment les modalités d'évaluation conjointe de la politique emploi outre-mer, les échanges d'information dans le cadre de la préparation budgétaire comme de la mise en œuvre de cette politique, les modalités de suivi de la dépense ainsi que les clefs de répartition spécifiques à l'outre-mer. Ces informations faciliteraient notamment l'élaboration par le SEOM du document de politique transversale (DPT) où la part faite à la politique de l'emploi outre-mer devrait reposer sur des objectifs précis et territorialisés.
8. l'absence de réelle évaluation de chaque mesure spécifique à l'outre-mer et l'insuffisance des données sur lesquelles devrait reposer une telle évaluation ne conduisent pas à recommander à court terme l'absorption de ces mesures dans les mesures de droit commun correspondantes en métropole. Une analyse mesure par mesure est nécessaire.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
AUDIT DES PROCESSUS DE GESTION DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L'EMPLOI DANS LES DOM.....	9
1. LE TRANSFERT DES MESURES : CHAMP ET CONSEQUENCES	9
1.1. <i>Les raisons avancées pour ce transfert.....</i>	9
1.1.1. Une meilleure coordination entre le ministère chargé de l'emploi et le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.....	9
1.1.2. Le respect des principes de la LOLF	11
1.1.3. Repositionner l'administration de l'Outre-Mer en la dégageant de la gestion des dispositifs et des crédits d'intervention.....	12
1.2. <i>Les mesures transférées et celles qui continuent à relever du SEOM</i>	13
1.2.1. Le champ de transfert	13
1.2.2. Les dispositifs non transférés et les raisons avancées.....	14
1.3. <i>Les craintes exprimées et les premiers problèmes rencontrés.....</i>	15
1.3.1. Les craintes exprimées.....	15
1.3.2. Le problème particulier du projet initiative jeune mobilité (PIJ mobilité)	17
1.3.3. La scission entre crédits mobilité et crédits emploi empêche l'Etat d'honorer ses engagements ou de poursuivre ses politiques	19
1.4. <i>Les pratiques de gestion, de suivi et d'évaluation étaient très différentes.....</i>	20
1.4.1. Le TCCP : un outil de programmation et de suivi budgétaire plébiscité.....	20
1.4.2. Gestion différenciée en AE et CP ou pas.....	22
1.4.3. Les faiblesses du SEOM.....	23
2. LE POINT DE LA GESTION AU 31 DECEMBRE 2007	23
2.1. <i>Les données des ASSEDIC, gestionnaires du congé de solidarité (CS)</i>	24
2.2. <i>Les données des CGSS, gestionnaires de l'allocation de retour à l'activité (ARA)</i>	26
2.3. <i>Les dispositifs payés par le CNASEA.....</i>	27
3. QUESTIONS SUR LE FONCTIONNEMENT FUTUR DU SYSTEME.....	29
3.1. <i>Pourquoi apporter dans la politique de l'emploi une attention particulière à ces territoires ?</i>	29
3.1.1. Une situation du marché de l'emploi qui n'est pas comparable avec celle de la métropole	29
3.1.2. Des tendances fondamentales spécifiques à l'outre-mer	30
3.2. <i>Comment apporter une attention particulière à ces territoires ?</i>	31
3.2.1. Au stade de la préparation et du suivi budgétaire.....	31
3.2.2. Au stade de la mise en œuvre de la politique de l'emploi	34
3.3. <i>Quelles relations entre le SEOM et la DGEFP ?</i>	38
3.4. <i>Les outils et modes de gestion.....</i>	39
3.4.1. Conserver le TCCP	39
3.4.2. Vers une gestion en mode LOLF ?.....	40
4. CONCLUSION.....	40

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	41
LETTRES DE MISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	49
ANNEXE 1: TCCP - LA REUNION 2007	55
SIGLES UTILISES	57
REPONSE DE LA DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	59
REPONSE DE LA DIRECTION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, SOCIALES ET CULTURELLES DE L'OUTRE-MER.....	65
OBSERVATION EN RETOUR DE LA MISSION	69

Audit des processus de gestion des dispositifs en faveur de l'emploi dans les DOM

- [7] La loi de finances initiales (LFI) pour 2008 a prévu le changement d'imputation budgétaire de la plupart des dispositifs pour l'emploi spécifiques aux départements d'outre-mer (DOM). Précédemment inscrits au programme 138 (« emploi outre-mer ») de la mission outre-mer, ils relèvent désormais des programmes 102 (« accès et retour à l'emploi ») et 103 (« accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »), dont Jean GAEREMYNCK, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, est le responsable.
- [8] Par lettres en date du 2 novembre 2007 (annexes 1 et 2), le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi a demandé conjointement au chef de l'inspection générale de l'administration (IGA) et au chef de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'engager une mission d'audit des processus de gestion de ces dispositifs. A cette fin, ceux-ci ont respectivement désigné Werner GAGNERON et Stanislas de CHERGE, membres de l'IGA, et Pascale ROMENTEAU, membre de l'IGAS.
- [9] La mission ainsi constituée s'est attachée à répondre aux sollicitations de la lettre de mission, notamment quant à l'état des financements et de l'exécution budgétaire et aux modalités futures de programmation, de pilotage et de restitution. Elle s'est aussi interrogée sur les conséquences du transfert sur les politiques mises en œuvre localement et sur les changements institutionnels qu'il implique.
- [10] Le présent rapport s'articule autour de trois parties qui retracent les investigations de la mission menées notamment à La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe. Après un développement sur les raisons, le champ et la portée de ce changement d'imputation, il fait le point sur chacun des dispositifs concernés. Enfin, il trace des perspectives sur le fonctionnement futur du système, dans le souci de préserver les acquis et de tirer le meilleur parti des nouvelles responsabilités.

1. LE TRANSFERT DES MESURES : CHAMP ET CONSEQUENCES

1.1. *Les raisons avancées pour ce transfert*

1.1.1. **Une meilleure coordination entre le ministère chargé de l'emploi et le secrétariat d'Etat à l'outre-mer**

- [11] La politique pour l'emploi outre-mer fait l'objet de dispositifs spécifiques tendant à favoriser l'accès des populations ultramarines au marché du travail, populations confrontées à une réalité économique différente des régions métropolitaines, avec un taux de chômage sensiblement plus élevé, un nombre important de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires de minima sociaux et de jeunes de moins de 30 ans. L'identification de ces mesures a été réalisée dès 1995 dans un « fonds pour l'emploi » dans les départements d'outre-mer, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM), regroupant les actions spécifiques menées par l'Etat en faveur de l'emploi dans ces territoires.

- [12] Comme l'ont illustré différents rapports récents², le ministère de l'outre-mer, devenu en 2007 secrétariat d'Etat à l'outre-mer (SEOM³), a, de manière générale, des difficultés à gérer et partager l'information et, dans un contexte général d'isolement, s'est vu contester par les autres ministères sa légitimité à piloter la dépense. En ce qui concerne la politique de l'emploi, il en est résulté un cloisonnement des dispositifs d'aide à l'insertion outre-mer, avec d'un côté les mesures relevant du champ du SEOM, de l'autre celles relevant de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). En effet, les ministères chargés de l'outre-mer et de l'emploi sont amenés à intervenir concomitamment outre-mer selon « un double étage » dépourvu de lisibilité.
- [13] Certaines mesures de droit commun applicables à l'outre-mer, comme le contrat d'avenir (CAV), ont toujours été de la compétence de la DGEFP. D'autres, comme le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), bien que de droit commun, ont été inscrits au budget du SEOM. Ce partage des mesures applicables outre-mer entre la DGEFP et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC) s'est fait sans véritable concertation entre les directions d'administration centrale, ni mutualisation des données sur un système d'information partagé. Cette absence de coordination est devenue encore plus problématique lorsqu'une insuffisance de moyens pour les CAE dans les DOM a conduit à dédoubler le dispositif en 2006. A compter de cette année, il a en effet été fait appel en cours de gestion à la « solidarité » du ministère chargé de l'emploi afin d'assurer le maintien de ces CAE au niveau des anciennes mesures contrat emploi solidarité (CES) et contrat emploi consolidé (CEC).
- [14] Ainsi, les crédits prévus en LFI sur le programme « emploi outre-mer » pour les CAE ont été majorés en 2006 et 2007 par des crédits relevant du ministère de l'emploi, conformément à un arbitrage rendu par le Premier ministre en novembre 2005. Ce sont près de 10.000 CAE en 2006⁴, augmentés en cours d'année à 14.000⁵, et 14.000 à nouveau en 2007⁶, qui ont été mis à la charge du ministère chargé de l'emploi et qui devaient s'ajouter aux 6.796 prévus initialement au budget du SEOM.
- [15] Or, l'état de la dépense, arrêtée au 31 décembre 2007, montre que les CAE à la charge effective du SEOM (5.590) ont été inférieurs de 18% à la prévision initiale, tandis que ceux à la charge du ministère de l'emploi ont été supérieurs de 9% (15.322) à ce qui avait été arbitré. Cette double imputation des CAE s'est in fine traduite par une absence de visibilité et donc de pilotage sur cette mesure⁷.
- [16] Ces chiffres montrent surtout que, dès 2006, une partie des mesures emploi spécifiques à l'outre-mer ont été indirectement financés par la DGEFP puisque les crédits du SEOM qui n'ont pas été utilisés pour financer les mesures CAE initialement prévues outre-mer (6.796) ont été redéployés vers ces mesures spécifiques. Une telle situation, critiquable d'un point de vue budgétaire, ne pouvait qu'inciter à regrouper l'ensemble des moyens sous une même responsabilité.

² Rapport public annuel 2006 de la Cour des comptes et mission d'audit de modernisation sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer en 2007.

³ Par souci de simplicité, le ministère en charge de l'outre-mer sera désigné par l'acronyme SEOM dans la suite de ce rapport, quelle que soit l'organisation gouvernementale existante au moment des faits rapportés.

⁴ Note DGEFP du 2 juin 2006.

⁵ Ouverture d'un crédit de 1 M€ en AE et CP en 2006, par transfert de la mission travail et emploi, destiné à assurer le financement de CAE de personnels chargés de la démostration, dans le cadre du plan de lutte contre le chikungunya à la Réunion (rapport 2006 SCBCM MOM).

⁶ Note DGEFP MCG 59/07 du 5 février 2007.

⁷ La situation a été rendue d'autant moins claire que les CAE des DOM (notamment ceux utilisés pour la lutte contre le chikungunya) dérogeaient parfois au taux de prise en charge habituel, sans qu'il soit très clairement défini si la DGEFP devait prendre en charge 14 000 CAE au taux normal, ou des CAE au taux dérogatoire.

Tableau 1 : La prise en charge des contrats aidés DGEFP/MOM

	2007 prévisions			2007 réalisations		
	CAE MOM	CAE Min emploi	Total 2007	CAE MOM	CAE Min emploi	Total 2007
Guadeloupe	1868	1330	3198	968	2214	3182
Guyane	588	1640	2228	435	1965	2400
Martinique	1000	1370	2370	847	1917	2764
Réunion	3340	6660	10000	3340	9226	12566
CAE supplémentaires		3000	3000			
Total	6796	14000	20796	5590	15322	20912

Source : : Note DGEFP du 5/2/2007 et Tableau de calcul des coûts pluriannuels 2007

[17] Selon la LFI pour 2008, un « resserrement » du périmètre de l'emploi outre-mer sur la seule mission Travail et Emploi et la « rationalisation de l'action publique » devraient permettre de concentrer l'action de la mission outre-mer sur les secteurs d'intervention pour lesquels des dispositifs spécifiques sont nécessaires. Les contrats aidés outre-mer étant ainsi transférés au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE), il convient de s'interroger sur la pérennité du FEDOM ou, à tout le moins, sur sa profonde modification.

1.1.2. Le respect des principes de la LOLF

[18] Ce transfert a parfois été présenté comme s'inscrivant dans la logique de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agissait de regrouper au sein d'un même programme la quasi-totalité des dispositifs d'aide à l'emploi.

[19] D'autres modifications d'imputation étant intervenues en même temps que le transfert des mesures « emploi », la mission outre-mer est passée de trois à deux programmes (123 et 138)⁸. Le programme 138 comprend deux actions - « abaissement du coût du travail » (action 1) et « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » (action 2) - ; le transfert au MINEFE a concerné une partie de l'action 1 (prime à la création d'emploi, PIJ création d'entreprise) et la plupart des dispositifs de l'action 2. Les crédits nécessaires pour la compensation, à la sécurité sociale, des exonérations de charges sociales (action 1) sont en revanche restés sur le programme 138, de même ceux afférents au service militaire adapté (SMA), au PIJ mobilité, la FIM et la subvention à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des Travailleurs d'outre-mer (ANT).

[20] Le MINEFE a accueilli sur la mission « travail et emploi », aux programmes 102 « accès et retour à l'emploi » et 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », les dispositifs transférés correspondant aux contrats aidés outre-mer des secteurs marchand et non marchand⁹.

[21] Ce transfert devrait ainsi permettre la définition d'une politique publique unique relative à l'emploi aidé et rendre à terme caduc le maintien d'un programme lié à un territoire particulier, en l'espèce l'outre-mer. En ce sens, une des motivations du transfert est bien la logique de la LOLF selon laquelle à une politique doit correspondre un seul programme.

[22] En réalité, ce transfert est ambigu pour au moins deux raisons.

[23] Il ne met pas l'intégralité des outils de l'emploi aidé en métropole et outre-mer dans une seule main : le transfert est circonscrit à certains dispositifs et le champ de l'emploi aidé n'est pas totalement couvert. Ainsi, les crédits nécessaires aux dispositifs relatifs à la mobilité outre-mer ont été volontairement maintenus dans le programme 138. Quant à la compensation des exonérations de cotisations sociales¹⁰, son transfert ne serait prévu qu'après réforme du champ des exonérations.

⁸ La mission outre-mer comportait en LFI pour 2007 un troisième programme (160) « intégration et valorisation de l'outre-mer ».

⁹ Départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte.

¹⁰ En application de l'article L.131-7 du code de la sécurité sociale

[24] De plus, ce transfert ne répond pas entièrement à la logique de la LOLF : en laissant les dispositifs « mobilité » dans le programme 138, il ôte à ceux-ci toute « profondeur » financière, puisqu'ils ne sont désormais plus fongibles avec les mesures relatives à l'emploi (cf. *infra*). Sur ce point, ce transfert a eu des effets contraires aux objectifs de souplesse et de responsabilité qui sont aussi ceux de la LOLF.

1.1.3. Repositionner l'administration de l'Outre-Mer en la dégageant de la gestion des dispositifs et des crédits d'intervention.

[25] Le transfert des mesures emploi spécifiques aux DOM du budget du SEOM à celui du ministère chargé de l'emploi s'inscrit dans un mouvement général de repositionnement de l'administration de l'outre-mer en une administration de mission, chargée avant tout de la coordination de l'action du gouvernement dans les départements et collectivités concernés¹¹.

[26] Le contenu du budget du département ministériel chargé de l'outre-mer avait en effet été affecté ces quinze dernières années d'un mouvement allant dans l'autre sens : afin de mieux afficher l'effort consenti sur crédits publics dans des domaines sensibles – la lutte contre le chômage et le logement social pour l'essentiel – mais aussi pour mieux prendre en compte les spécificités de l'outre-mer dans les politiques correspondantes, des crédits initialement inscrits au budget des ministères sociaux avaient été transférés à celui de l'outre-mer. C'est notamment la raison pour laquelle avait été créé le FEDOM en faveur de l'emploi dans les départements d'outre-mer, par transfert des crédits de la politique de l'emploi sur le budget de l'outre-mer ; de même, depuis 1996, les crédits affectés au logement social apparaissent sur la « ligne budgétaire unique » de ce budget. Enfin, les compensations des exonérations de charges sociales ont également été inscrites à ce budget.

[27] On a pu s'interroger sur la portée réelle de ces transferts de crédits : simple « *travestissement de la réalité budgétaire (...)* sans véritable transfert de responsabilités » comme l'affirme la Cour des Comptes¹² ou élaboration d'une politique et d'outils mieux adaptés aux spécificités de l'outre-mer ?

[28] Quoiqu'il en soit, seuls les crédits correspondants à ces politiques jugées prioritaires avaient été transférés sur le budget de l'outre-mer. Ils ne constituaient cependant qu'une faible partie des fonds mobilisés par l'Etat en faveur de ces territoires, la plupart des ministères disposant, pour les interventions outre-mer, de structures ou d'opérateurs dotés de crédits propres. Ainsi, pour l'année 2008, les crédits directement gérés par le SEOM s'élèvent à 1,76 milliard d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 1,73 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui ne représente qu'une petite partie de l'effort global de l'Etat au bénéfice des départements et collectivités locales d'outre-mer, qui est de l'ordre de 15 milliards d'euros¹³. Accaparé par la gestion des dispositifs qui lui étaient ainsi directement confiés, le SEOM n'a sans doute pu jouer tout le rôle qui aurait dû être le sien à l'égard des politiques et des crédits qui ne relevaient pas directement de son action..

[29] La qualité même de la gestion de ses propres dispositifs par le SEOM a en outre été critiquée : faute d'une véritable évaluation des politiques, le pilotage aurait été défaillant.

[30] De manière générale le constat a donc été fait que l'administration de l'outre-mer n'était pas la mieux placée pour gérer des dispositifs et que cette gestion de dispositifs et de crédits l'empêchait de se consacrer suffisamment à son rôle de coordination, d'évaluation et de pilotage. C'est pourquoi le choix a été fait de recentrer l'administration centrale de l'outre-mer vers une véritable administration de mission, délestée d'une part importante de ses tâches de gestion. Le transfert des crédits emploi à la DGEFP s'inscrit dans ce mouvement.

¹¹ En application du décret n° 2007-1125 du 23 juillet 2007 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, ce dernier est chargé de la « coordination de l'action du Gouvernement dans les départements d'outre-mer » et de « l'élaboration et mise en œuvre des règles qui y sont applicables ».

¹² Rapport public de la Cour des Comptes 2005

¹³ L'action de l'Etat outre-mer représente environ 12,5 milliards € de dépenses budgétaires (ou de prélèvements sur recettes) portées par un grand nombre de ministères, dont celui en charge de l'outre-mer. Si on ajoute 2,5 milliards € de dépenses fiscales, cette action correspond à un effort global de l'ordre de 15 milliards €. La dépense de l'Etat outre-mer se répartit entre un peu plus de 9 milliards € pour les 4 départements d'outremer et 3,1 milliards pour les collectivités d'outre-mer

[31] Ce désengagement est progressif : ainsi, le transfert des mesures emploi vers le budget de la DGEFP avait déjà été prévu pour le budget 2007, puis reporté car techniquement non abouti ; entretemps avait été évoqué le transfert des crédits logement vers le ministère compétent.

[32] Cette orientation générale se retrouve dans les réflexions en cours dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP) : l'évolution vers une administration de mission est confirmée, avec le remplacement programmée des deux directions actuelles¹⁴ par une délégation interministérielle à l'outre-mer¹⁵, même si la question du contenu des moyens spécifiques que conserverait le SEOM n'est pas tranchée. Deux options sont en effet possibles :

- conserver dans cette délégation la gestion de quelques dispositifs dits « stratégiques » comme le logement, ou n'ayant aucun équivalent en métropole (le SMA), car on peut considérer que cette délégation aura dans ces domaines une vraie capacité de pilotage et d'arbitrage, et transférer les autres dispositifs (les exonérations de charges sociales par exemple) ;
- transférer aux ministères compétents tous les dispositifs qui peuvent relever de ministères techniques voire de collectivités territoriales (le logement, les actions en faveur de la mobilité, la compensation des exonérations de charges sociales, etc.) et ne conserver que des outils spécifiques (un fonds d'intervention et le SMA pour l'essentiel).

1.2. Les mesures transférées et celles qui continuent à relever du SEOM

1.2.1. Le champ de transfert

[33] La lettre de mission du 2 novembre 2007 mentionne une liste de douze dispositifs transférés au MINEFE :

- Contrat d'accès à l'emploi
- Contrat d'accompagnement dans l'emploi
- Congé solidarité
- Allocation de retour à l'activité
- Contrat d'insertion par l'activité
- Chantier de développement local
- Mesures de restructuration en faveur des entreprises en difficulté
- Stage d'initiation à la formation professionnelle
- Soutien à l'emploi des jeunes diplômés
- Projet initiative jeunes création
- Prime à la création d'emploi
- Prime à la création d'emploi des jeunes de Mayotte

[34] Mais cette liste ne reprend pas l'intégralité des dix-huit dispositifs réellement transférés au MINEFE par la LFI pour 2008. Ainsi, ne sont pas mentionnés, bien qu'ils soient effectivement transférés, les CES, les CEC, les emploi-jeunes et les stages de formation et d'insertion professionnelle.

[35] Le transfert porte sur onze dispositifs encore ouverts au 1^{er} janvier 2008 : CAE-DOM, CAE, ARA, chantier de développement local, contrat d'insertion par l'activité (CIA), projet initiative jeunes création, prime à la création d'emploi, prime à la création d'emploi des jeunes à Mayotte, auxquels il faut ajouter le stage de formation et d'insertion professionnelle (SFIP) à Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon et deux contrats aidés encore en vigueur à Mayotte : les contrats emploi-solidarité¹⁶ et emploi-consolidé¹⁷.

¹⁴ Direction des affaires politiques, administratives et financières (DAPAF) et DAESC

¹⁵ Dont le rattachement reste à préciser

¹⁶ Code du travail, art L.322-1.

¹⁷ Code du travail, art L.322-1 et L.322-7.

- [36] En outre, quatre dispositifs désormais clos (pas de nouvelles entrées) nécessitent des crédits de paiement pour couvrir les engagements antérieurs au 1^{er} janvier 2008 pour l'ensemble des DOM : le contrat emploi-solidarité, le contrat emploi-consolidé, le contrat emploi-jeune (consolidation des contrats initiaux en phase de sortie)¹⁸, ainsi que le congé solidarité¹⁹, prorogé en 2006 mais sans mesure règlementaire d'application, et donc mis en sommeil.
- [37] Enfin, trois dispositifs supprimés sont considérés comme définitivement éteints en 2008 : les mesures de restructuration en faveur des entreprises en difficulté (MRFED), le stage d'initiation à la formation professionnelle²⁰ (SIFP) et le soutien à l'emploi des jeunes diplômés²¹ (SEJD²²).

Tableau 2 : Les dispositifs transférés aux programmes 102 et 103

	Acronyme	Mention dans la lettre de mission	LF 2008 Programmes	Collectivités concernées
Contrat d'accès à l'emploi	CAE DOM	OUI	102 Accès et retour à l'emploi	DOM
Contrat d'accompagnement dans l'emploi	CAE	OUI	102	DOM
Allocation de retour à l'activité	ARA	OUI	102	DOM
Contrat d'insertion par l'activité	CIA	OUI	102	DOM
Chantier de développement local	CDL	OUI	102	Mayotte
Contrat emploi-solidarité	CES	NON	102	Mayotte + DOM pour le stock
Contrat emploi-consolidé	CEC	NON	102	Mayotte + DOM pour le stock
Contrat emploi-jeune	CEJ	NON	102	DOM pour le stock
Stage de formation et d'insertion professionnelle	SFIP	NON	102	Mayotte SPM
Congé solidarité	CS	OUI	102	DOM pour le stock
Mesure de restructuration en faveur des entreprises en difficulté	MRFED	OUI	Supprimé	
Stage d'initiation à la formation professionnelle	SIFP	OUI	Supprimé	
Soutien à l'emploi des jeunes diplômés	SEJD	OUI	Supprimé	
Sous-total programme 102 PLF 2008 (CP)		ND	141,4 M€	
Projet initiative jeunes création	PIJ création	OUI	103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	DOM
Prime à la création d'emploi	PCE	OUI	103	DOM SPM
Prime à la création d'emploi des jeunes	PEJ	OUI	103	Mayotte
Sous-total programme 103 PLF 2008 (CP)		ND	7,62 M€	
Total programmes PLF 2008 (CP)		ND	149,04 M€	

1.2.2. Les dispositifs non transférés et les raisons avancées

- [38] Les dispositifs demeurant sur le programme 138 sont les suivants :

¹⁸ Code du travail, art L.322-4-20.

¹⁹ LOPOM du 13 décembre 2000, art 15, et LFI 2007, art 120.

²⁰ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, art 43.

²¹ LFI 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007, art 127

²² Le dispositif d'aide aux jeunes diplômés (SEJD) a été supprimé, compte tenu du très faible nombre de bénéficiaires (environ 40 au lieu des 840 prévus en 2005).

- Les dispositifs concernant les différentes collectivités du Pacifique
- La formation individualisée en mobilité
- Le programme « cadres-avenir » (Nouvelle-Calédonie) et 40 « cadres » (Wallis et Futuna)
- Les chantiers de développement local de Wallis et Futuna
- Le projet initiative jeunes mobilité
- Le régime des exonérations de charges patronales mis en place par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 (LOPOM)

[39] On mentionnera enfin la ligne d'action spécifique (LAS) qui, bien que non mentionnée explicitement, continue en fait à relever du programme 138.

Tableau 3 : Les dispositifs non transférés demeurant au programme 138

Programme 138 Emploi OM	Acronyme	Action	LF 2008	Lieu
Exonérations de charges patronales		1 Abaissement coût du travail	867 000 000	DOM SPM
Sous-total action 1 non transférée			867 000 000	
Formation mobilité		2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	27 000	WF
Formation individualisée en mobilité	FIM	2	6 702 000	DOM SPM Mayotte WF
Programmes cadres avenir et 40 cadres		2	6 600 000	NC WF
Chantiers de développement local	CDL	2	1 090 000	WF
Projet initiative jeunes mobilité	PIJ mobilité	2	7 636 000	DOM
Ligne d'action spécifique	LAS	ND	-	DOM
Sous-total action 2 non transférée			22 055 000	
Total 138 non transféré			889 055 000	
Service militaire adapté pour mémoire	SMA	2	111 000 000	DOM

1.3. Les craintes exprimées et les premiers problèmes rencontrés

1.3.1. Les craintes exprimées

[40] Le transfert des mesures emploi a suscité un certain nombre de craintes, différentes selon qu'elles sont exprimées à l'administration centrale de l'outre-mer, à la DGEFP ou sur le terrain par les préfets ou les responsables des services déconcentrés de l'Etat (DTEFP).

[41] Du côté du SEOM, les craintes portent à la fois sur l'absence de prise en compte des spécificités de l'outre-mer, si la politique de l'emploi dans ces territoires se voyait progressivement banalisée, et sur le risque de ne pouvoir désormais disposer d'une vue d'ensemble de cette politique outre-mer.

[42] Du côté des services de l'Etat présents sur ces territoires, les craintes exprimées sont de plusieurs ordres :

- comme pour l'administration centrale du SEOM, des craintes quant à la capacité de la DGEFP à prendre en compte les spécificités de l'outre-mer dans la politique de l'emploi. Certains DTEFP ont notamment fait remarquer que la DGEFP a plutôt méconnu jusqu'à ce jour ces spécificités²³, alors même qu'elle était déjà en charge de certains dispositifs s'appliquant outre-mer (une partie des CAE et CAV) ;
- des craintes quant à la possibilité de pouvoir continuer à disposer de mesures spécifiques différentes de celles qui s'appliquent en métropole. Les DTEFP ont ainsi à plusieurs reprises exprimé l'intérêt qu'ont représenté ou que représenteraient à l'avenir de telles mesures, comme le congé solidarité recentré sur des secteurs plus ciblés, des mesures de mobilité à la disposition des services de l'Etat ou des mesures d'accompagnement des contrats aidés ;

²³ Allant jusqu'à la diffusion au DTEFP de circulaires qui ne concernent que la métropole...

- des craintes quant aux moyens qui seront consacrés à l'avenir à l'emploi outre-mer : crainte d'une réduction des moyens affectés à cette politique, par application pure et simple des critères de répartition nationaux aux DOM, une fois que la sanctuarisation des crédits pour l'outre-mer aura été abandonnée ; doutes quant à la possibilité de bénéficier de la « solidarité » des régions métropolitaines en cas d'amélioration de la situation de l'emploi (pour 2008, en vertu de la circulaire DGEFP du 09 janvier, les dispositifs transférés font, de fait, l'objet d'une enveloppe parfaitement étanche) ; plus grande difficulté à obtenir le cas échéant les arbitrages budgétaires permettant un abondement des moyens en cours d'année, si une situation particulière le justifiait ;
- des craintes quant aux modalités de gestion future : moindre facilité à adapter les mesures au terrain, par la disparition de la fongibilité pratiquée entre mesures depuis 2004-2005 et un retour à une gestion très directive, mesure par mesure, mais aussi par l'impossibilité de déroger aux règles encadrant les différentes mesures (ce que permettait dans une certaine limite la DAESC, mais sera plus difficile avec la DGEFP, qui redoutera le non-respect des enveloppes limitatives de crédits, mais aussi l'effet de contagion en métropole) ; absence de vrai dialogue de gestion avec la DGEFP ; moindre mobilisation du SPE autour d'une stratégie adaptée localement, en raison de cet abandon de la fongibilité ; abandon de l'outil de programmation et de suivi (TCCP²⁴) permettant cette fongibilité ; disparition de la ligne d'action spécifique ;
- enfin la crainte des conséquences de la déconnexion entre les mesures emploi et les mesures mobilité, celles-ci étant considérées comme complémentaires de celles-là.

[43] Du côté de la DGEFP enfin, les craintes sont d'une nature très différente. Elles portent principalement sur les points suivants :

- une crainte de sous-estimation des besoins budgétaires de la part du SEOM. Sous-estimation des besoins en AE tout d'abord, ce qui mettrait en péril la capacité de la DGEFP à continuer à mener les politiques antérieures sans rupture trop brutale, sous réserve bien sûr qu'elles soient pertinentes. C'est le cas par exemple de l'enveloppe pour les mesures « entreprises » transmises sur le programme 103, qui ne permettrait de faire que moitié moins de mesures nouvelles en 2008 par rapport à l'année précédente, ou des prévisions d'AE pour le congé solidarité à la Réunion²⁵. Sous-estimation en crédits de paiement (CP) surtout, ce qui ne permettrait pas de couvrir les dépenses qui découlent des engagements antérieurs au 31 décembre 2007 sur les différentes mesures ;
- des interrogations sur la portée exacte des mesures spécifiques outre-mer et leur mise en œuvre antérieure : documentation insuffisante sur les dispositifs, leurs publics et leurs effets sur l'emploi ; crainte d'une gestion antérieure très marquée par des contraintes locales (trop nombreux emplois aidés attribués à titre « *occupationnel* », dans le secteur non marchand, sans aucune formation ni aucune perspective de sortie du système ; crainte que l'on ait parfois privilégié des mesures courtes de mauvaise qualité pour faire du nombre ou de l'affichage). A cela s'ajoute des craintes découlant du fonctionnement en guichet ouvert de certaines mesures (ARA, congé solidarité jusqu'en 2006) qui rend difficile la définition de véritables orientations ;
- une incertitude sur le positionnement qu'adoptera dans l'avenir le SEOM en matière de politique de l'emploi. Ne risque-t-il pas de troubler la politique menée par la DGEFP, en essayant systématiquement d'obtenir des arbitrages favorables à l'outre-mer lors de la préparation des budgets et en cours de gestion, sans prendre en compte les objectifs et les contraintes de gestion de l'ensemble de cette politique ? Quelle sera la capacité du SEOM à apporter une plus-value dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi en outre-mer ?
- de ces craintes découle naturellement la crainte plus générale de voir les DOM absorber une partie de la marge de manœuvre sur les programmes 102 et 103 (d'autant plus qu'existe le précédent d'un prélèvement sur l'enveloppe de la DGEFP pour financer des CAE supplémentaires dans les DOM en 2006 et 2007).

²⁴ Cf. *infra* – 1.4.1

²⁵ Une logique d'égalité entre CP et AE ayant été retenue les années précédentes, faute d'AE en montant suffisant, il est désormais nécessaire que des AE soient dégagées chaque année, même si aucune entrée dans le dispositif n'est possible depuis le 31 décembre 2006.

1.3.2. Le problème particulier du projet initiative jeune mobilité (PIJ mobilité)

[44] Les mesures mobilité (PIJ mobilité ; FIM) sont utilisées dans un double objectif : permettre à de jeunes Domiens d'acquérir une formation à l'extérieur (en métropole ou à l'étranger), lorsque l'appareil de formation local est insuffisant ou inexistant ; leur donner l'occasion, le cas échéant à l'issue de cette formation, d'y trouver un emploi afin d'éviter une thrombose démographique du marché local de l'emploi, même si c'est dans la perspective d'un retour ultérieur dans leur département d'origine munis d'un savoir-faire et d'une expérience professionnelle. Le principal problème qui découle aujourd'hui du transfert opéré affecte ces mesures.

1.3.2.1. Les crédits affectés aux deux mesures mobilité apparaissent en légère baisse en 2008

[45] Les crédits ouverts au titre du PIJ mobilité et de la FIM dans le BOP 138 pour les années 2007 et 2008 apparaissent dans les tableaux suivants :

Tableau 4 : PIJ mobilité

	2007	2008
Autorisations d'engagement	4 208 400	4 961 271
Nombre de mesures prévues au PAP	1200 mesures nouvelles au coût unitaire de 3 507 €	Pas de mention d'un nombre de mesures, ni d'un coût unitaire
Crédits de paiement	6 705 600	7 636 251
Dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux	2 805 600	3 115 551
Crédits de paiement à ouvrir en N+1 au titre des engagements nouveaux	1 402 800	1 845 720

Source : PAP

Tableau 5 : FIM

	2007	2008
Autorisations d'engagement	7 185 600	5 417 940
Nombre de mesures prévues au PAP	800 FIM au prix unitaire de 8982 €	Pas de mention d'un nombre de mesures, ni d'un coût unitaire
Crédits de paiement	7 210 948	6 702 960
Dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux	4 790 400	4 011 960
Crédits de paiement à ouvrir en N+1 au titre des engagements nouveaux	2 395 200	1 405 980

Source : PAP

[46] De 2007 à 2008 les moyens prévus pour le PIJ mobilité semblent donc augmenter (+17,9% en AE) ; pour la FIM, les AE sont au contraire en baisse sensible (-24,6%). Globalement, les moyens consacrés aux deux mesures ne baissent que de 8,9% en AE et augmentent de 3% en CP (mais -6,2% pour les CP au titre des mesures nouvelles).

1.3.2.2. En réalité la baisse est très importante

[47] La réduction des moyens budgétaires pour la mobilité en 2008 est beaucoup plus importante qu'il n'y paraît, en raison de l'utilisation qui avait été faite des possibilités de fongibilité.

[48] La notification des crédits du programme budgétaire 138 faite par la DAESC aux préfets par courrier du 18 janvier 2008 est en effet la suivante :

Tableau 6 :

	Prévisions PIJ mobilité 2008 (en nombre)	AE 2008	PIJ mobilité réalisés 2007 (en nombre)	AE 2007	Évolution du nombre de PIJ mobilité 2008/2007
Réunion	482	1 665 310	1445	6 222 893	- 67 %
Martinique	351	1 212 705	807	3 475 346	- 56 %
Guadeloupe	234	808 470	515	2 217 848	- 55 %
Guyane	186	642 000	343	1 477 130	- 46 %

[49] La DAESC indique aux préfets concernés que cette baisse s'explique par la nécessité de couvrir le report de charges de 2007, qui est beaucoup plus important que prévu, parce que « *les effectifs constatés en fin d'exercice 2007 dans le dispositif de la formation en mobilité s'avèrent beaucoup plus importants que ceux prévus dans votre programmation initiale* ». Elle demande en conséquence de recentrer la formation en mobilité qui « *doit par priorité viser un accès ou un retour rapide à l'emploi* » et de se rapprocher du conseil régional, notamment pour « *identifier (...) les moyens financiers (...) qu'il pourrait mobiliser dans le cadre d'un partenariat renforcé avec l'Etat* ».

[50] En réalité, l'examen des TCCP²⁶ de ces quatre départements montre qu'il n'y a pas eu réellement de « dérapage » par rapport à la programmation initiale, car celle-ci a été, pour les PIJ, d'emblée et volontairement supérieure à l'objectif retenu pour l'ensemble des DOM.

[51] A titre d'exemple, la programmation initiale des PIJ Mobilité et des mesures FIM, telle qu'elle apparaît dans le TCCP de la Réunion (mentionné comme « validé par le ministère Outre-Mer » le 7 décembre 2006) était la suivante :

Tableau 7 : TCCP 2007 de la Réunion au 7/12/2006

	PIJ mobilité	FIM
Nombre de mesures nouvelles en 2007	1 800	393
Consommation des AE 2007 (engagements juridiques)	6 303 800 €	3 327 000
Coût moyen prévisionnel d'une mesure	3502 €	8466 €
Restes à payer au titre de 2007 sur la gestion 2008	2 522 900	1 409 800
Consommation des CP 2007	5 954 200	3 515 000
Crédits de paiement au titre des mesures nouvelles 2007	3 780 900	1 917 200
Crédits de paiement au titre des AE 2006	2 173 300	1 597 800

[52] Le nombre de mesures réalisées a d'ailleurs été sensiblement inférieur pour le PIJ, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 8 : TCCP 2007 de la Réunion (situation au 31 décembre 2007)

	PIJ mobilité	FIM
Nombre de mesures nouvelles en 2007	1 373	408
Consommation des AE 2007 (engagements juridiques)	4 818 500 €	3 453 100
Coût moyen prévisionnel d'une mesure	3509 €	
Restes à payer au titre de 2007 sur la gestion 2008	1 822 000	1 130 500
Consommation des CP 2007	4 890 100	3 352 100
Crédits de paiement au titre des mesures nouvelles 2007	2 996 400	2 322 600
Crédits de paiement au titre des AE 2006	1 893 700	1 029 500

²⁶ Instrument de suivi budgétaire, Cf. *infra* 1.4.1.

[53] En réalité, les quatre DOM ont fait en 2007 usage des possibilités de fongibilité et de répartition locale de l'enveloppe globale des mesures emploi outre-mer pour concentrer des moyens sur la politique de mobilité. Mais la séparation intervenue en 2008 entre les mesures emploi, désormais inscrites aux programmes 102 et 103, et les mesures mobilité qui continuent à relever du programme 138, les empêche de poursuivre cette politique ; en outre les CP nécessaires pour financer les mesures engagées en 2007 ne peuvent plus être pris par fongibilité sur les autres mesures emplois, accentuant l'effet de rétraction de cette politique. En ce sens, le transfert des mesures emploi vers la DGEFP a mis en difficulté des départements qui, après analyse des besoins locaux, avaient utilisé la fongibilité au profit des mesures mobilité, l'estimation des moyens à conserver sur le programme 138 n'ayant, semble-t-il, pas tenu compte de cette situation.

1.3.3. La scission entre crédits mobilité et crédits emploi empêche l'Etat d'honorer ses engagements ou de poursuivre ses politiques

[54] Les partenaires locaux de l'emploi ont mené des politiques actives en matière de mobilité, dans des domaines où les projets mettent plusieurs mois à se concrétiser. Des engagements ont parfois été pris à l'égard des partenaires de l'Etat (c'est notamment le cas à la Réunion). Or la réduction très importante des moyens notifiés en 2008 aux préfets et aux DTEFP les ont mis dans l'incapacité de poursuivre ces politiques et ce d'autant plus que cette réduction n'a nullement pu être anticipée par les services chargés de prescrire ces mesures et que l'orientation générale consistant à mettre l'accent sur la mobilité était connue et partagée par la DAESC. Pour la Réunion, un abondement des crédits pour la mobilité a d'ailleurs dû être annoncé dès février 2008.

[55] Concrètement, ces moyens réduits pourraient avoir comme conséquences l'abandon de certaines actions et l'abaissement du niveau et de la durée des formations, afin de maintenir au mieux le volume des départs en formation.

[56] En conclusion, le transfert de la gestion des mesures emploi de la DAESC à la DGEFP n'a pas été sans conséquences sur les mesures « mobilité » :

- en enlevant au programme 138 toute profondeur financière (les deux mesures mobilité sont les seules à subsister sur le programme 138, avec les exonérations de charge qui sont, elles, « automatiques » et fonctionnent à guichet ouvert), il a fortement réduit les possibilités d'amortir à l'échelle nationale l'effet d'une réduction des moyens budgétaires en la faisant porter plutôt sur une mesure que sur une autre ;
- en enlevant localement toute possibilité de fongibilité entre les mesures emploi et les mesures mobilité, les services locaux de l'emploi ont également perdu toute marge de manœuvre en la matière qui aurait permis d'amortir ces réductions de moyens ;
- les services qui avaient pratiqué une fongibilité au profit des mesures mobilité ont été mis en difficulté, cette adaptation locale des moyens aux objectifs n'ayant pas été prise en compte au moment du calcul des moyens à maintenir sur le BOP 138.

[57] Il convient de s'interroger sur l'opportunité de laisser désormais ces mesures « enclavées » dans le programme 138.

1.4. Les pratiques de gestion, de suivi et d'évaluation étaient très différentes

1.4.1. Le TCCP : un outil de programmation et de suivi budgétaire plébiscité

1.4.1.1. A l'origine de l'outil

[58] En 2004, alors que la LOLF n'était pas encore mise en œuvre, le responsable du programme 138 (le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer) a souhaité appliquer sans attendre certains des aspects les plus innovants de cette nouvelle législation ; il s'agissait notamment d'accroître la responsabilité des gestionnaires (DTEFP) et d'assurer un suivi de la dépense différencié en AE et CP²⁷. Présentée ainsi, cette démarche apparaît uniquement positive. A contrario, elle traduisait peut-être aussi une réelle difficulté du niveau national à définir une politique commune aux DOM. Pour cela, il fallait donner aux directeurs locaux plus de latitude dans la programmation de leur politique de mobilisation des contrats aidés, dans le cadre d'une fongibilité totale des crédits. Concrètement, il s'agissait de passer, pour la gestion des dispositifs emploi, d'une enveloppe fléchée, définissant des quotas par mesure, à une enveloppe globalisée, suivie dans le cadre d'un dialogue de gestion.

[59] C'est de cette volonté qu'est né le tableau de calcul des coûts prévisionnels (TCCP).

[60] Il s'agit d'un outil de programmation et de suivi budgétaire, développé sous Excel®, par les services de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer (précisément, le contrôleur de gestion). Après une expérimentation en Martinique, en 2004, et un bilan de cette expérimentation, l'outil a été déployé, dès 2005, dans tous les DOM, à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Jusqu'en 2007, il était maintenu par l'administration centrale du ministère de l'outre-mer qui, lors de son déploiement, avait également assuré les modules de formation.

1.4.1.2. Les fonctionnalités de l'outil

[61] Concrètement, il s'agit d'un fichier (.xls) composé de nombreux onglets (un par dispositif et par année, soit une soixantaine d'onglets au total) et d'une page de couverture (appelée « face parlante » - cf. annexe 3), sur laquelle s'inscrivent la programmation et le suivi de la consommation des mesures. Les directions du travail interviennent sur cette seule page. Le reste des onglets est pour partie pré-rempli par l'administration centrale quant au coût moyen et à la durée des différentes mesures et, pour une autre partie, est constitué de formules de calcul qui permettent d'alimenter, en retour, la face parlante du TCCP sur les aspects de suivi budgétaire.

[62] L'un des principaux atouts de cet outil est la lisibilité qu'il donne à une gestion pluri-annuelle, différenciée en AE et CP, dans le strict respect de la LOLF. Par exemple, il permet d'afficher et donc de suivre, pour un dispositif d'une durée moyenne de trois ans (le CAE-DOM), les CP nécessaires l'année de signature du contrat mais aussi les deux années suivantes. En régime de croisière, il est capable, pour une année donnée, concernant les CP, de faire apparaître et de totaliser la somme due au titre des mesures nouvelles, celle découlant des mesures précédemment engagées et celle devant encore être payée sur les années à venir. A la généralisation de l'outil, une opération de reprise du passé (AE déjà engagées mais continuant à produire des effets en termes de CP) a permis de rendre l'outil opérationnel dès sa mise en service.

[63] Le TCCP assure aussi un premier niveau de contrôle budgétaire. Bien que non bloquant, il fait apparaître les éventuels dépassements d'enveloppe, dès la saisie de la programmation.

²⁷ Alors que, sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, il s'agissait de dépenses ordinaires

- [64] Cet outil et, surtout, les possibilités de fongibilité qui lui sont associées, sont très appréciés des directeurs du travail. Outre l'aspect évoqué ci-dessus, c'est par ailleurs sa souplesse et leur responsabilité dans la programmation qu'ils mettent en exergue. Car s'ils sont amenés à discuter avec le responsable de programme des orientations qu'ils souhaitent mettre en œuvre, compte tenu du contexte local (plus ou moins de mesures dans le secteur marchand, priorité donnée à la mobilité etc.), dans le cadre du dialogue de gestion, ils se disent pleinement responsables de la définition de cette programmation, qu'ils discutent et arrêtent en SPER.
- [65] La face parlante du TCCP matérialise cette programmation.
- [66] La programmation prévisionnelle est fine : elle se décline mois par mois. L'administration centrale (SEOM) n'intervient que pour la valider : au tout début de l'exercice puis, après actualisation, en septembre. Cette validation ne recoupe pas un contrôle du respect des enveloppes budgétaires, le TCCP étant paramétré pour assurer lui-même ce contrôle, via le renseignement par l'administration centrale des enveloppes notifiées (non modifiables localement) d'une part et des coûts et des durées moyens des différents dispositifs d'autre part.
- [67] Au tout début de l'exercice 2008, en l'absence d'informations quant à la mise à disposition d'une maquette à brève échéance, les directions du travail se sont montrées assez inquiètes. Leur inquiétude a pu être levée à la mi-février, la DGEFP reconduisant, pour l'année 2008, l'outil pour les dispositifs ultra-marins dont elle a pris la responsabilité.

1.4.1.3. Ses limites

- [68] Plébiscité par beaucoup de ses utilisateurs, l'outil recèle des faiblesses et essuie parfois des critiques :
- Au passif du TCCP, il faut notamment mettre son mode de renseignement, exclusivement manuel, potentiellement source d'erreurs et consommateur de temps. Dans chaque DTEFP, la mission a pu facilement identifier l'agent dont l'une des missions est de collecter, mensuellement et manuellement, parfois non sans difficulté, les données auprès des différentes institutions qui prescrivent des mesures emploi : à l'intérieur de la DTEFP elle-même, mais aussi auprès de l'ANPE (CAE et CAE-DOM), de l'ADI (CIA), de l'ANT (FIM), de la CGSS (ARA) ou de l'ASSEDIC (CS et SEJD). Pour la plupart de ces dispositifs, le payeur (généralement le CNASEA) dispose pourtant de ces informations sous une forme dématérialisée.
 - Cet outil a conservé un aspect un peu « amateur », lié aux conditions de son élaboration : pas de droits d'utilisation, absence de caractère bloquant de certaines cellules ou fonctions (il est ainsi virtuellement possible de dépasser l'enveloppe allouée)
 - Par ailleurs, il ne faut pas adresser au TCCP des reproches tirés de fonctions qu'il ne gère pas et pour lesquelles il n'a pas été créé. Ainsi, cet outil n'est définitivement pas un outil comptable. Et s'il aide le SEOM à calibrer ses versements, notamment au CNASEA, sa finalité est budgétaire ; il est construit sur la base de coûts moyens et de durées moyennes. Les données comptables doivent être cherchées ailleurs.
 - Ce mode de calcul pose d'ailleurs des problèmes. Car si ces coûts moyens peuvent, en théorie, différer d'un département à l'autre, preuve d'une adaptation possible aux circonstances locales, ils ne sont pas arrêtés en concertation avec la direction du travail locale. Ils sont définitivement arrêtés par l'administration centrale qui en nourrit certains des onglets du TCCP, onglets qui ne pourront être modifiés localement. La marge d'erreur est très importante (surtout sur les nouveaux dispositifs) et n'est décelable que fort tard, lorsque les crédits réellement engagés s'avèrent très différents des sommes prévues en programmation. C'est notamment ce qui est arrivé sur l'un des dispositifs les plus coûteux de la politique de l'emploi : le congé solidarité a été calibré à 9.000 € dans le TCCP, alors que la dépense moyenne sur ce dispositif s'est élevée à 12.000 €

- Enfin, si, comme indiqué plus haut, beaucoup d'interlocuteurs locaux associent à cet outil des qualités de souplesse et de réactivité, force est de constater que le TCCP n'y est pour rien. Si des moyens nouveaux peuvent être mobilisés rapidement, en cas d'évènements soudains (par exemple un cyclone), cela est dû non à l'outil (qui ne fait que les traduire) mais à la réelle proximité de l'administration centrale du SEOM avec les territoires concernés et à la grande porosité de son cabinet aux sollicitations des élus ultra-marins. En témoigne par exemple l'annonce de crédits supplémentaires sur les dispositifs mobilité, à l'occasion de la venue en février 2008 à la Réunion du haut commissaire aux solidarités actives.

1.4.2. Gestion différenciée en AE et CP ou pas

[69] *A contrario* de ce qui vient d'être décrit, concernant la possibilité d'une gestion différenciée (pluriannuelle) en AE et CP, facilitée par l'outil mis au point par le SEOM, la DGEFP est quant à elle « demeurée » sur une gestion en « AE = CP ». Ainsi, elle négocie son budget en ces termes et n'engage ou ne délègue des AE qu'en tant qu'elles sont nécessaires pour « couvrir » les CP qui seront effectivement dépensés sur un exercice.

[70] C'est donc un mode de gestion assez éloigné de « l'esprit » de la LOLF qui voulait que même sur des dépenses auparavant²⁸ inscrites sur des chapitres de dépenses ordinaires, on puisse distinguer des engagements totaux (tant juridiques que financiers), éventuellement pluriannuels, d'une part, des crédits nécessaires sur le seul exercice considéré d'autre part.

[71] Cette pratique est assez étonnante d'autant que, comme le soulignent les représentants de la direction du budget, les contrats aidés se prêtent particulièrement bien à cet exercice de différenciation, puisque beaucoup d'entre eux dépassent l'année civile, voire couvrent des périodes de plusieurs années.

[72] En outre-mer une seule mesure a été gérée de cette façon : le congé solidarité à La Réunion²⁹.

[73] Ce n'est bien sûr pas par nostalgie de l'ordonnance organique de 1959 que la DGEFP procède ainsi, mais pour répondre à deux soucis très concrets :

- le premier concerne la « non récupération » des AE engagées mais finalement non utilisées. Ainsi, il arrive assez fréquemment, en matière de contrats aidés, que le titulaire du contrat n'aille pas jusqu'au terme de celui-ci, soit qu'il l'aura simplement abandonné, soit qu'il en sera sorti pour prendre un emploi (en CDI, par exemple). En pur mode LOLF, il aurait fallu engager une AE correspondant à la durée totale du contrat et, conséquemment, au montant total prévisible de la dépense. Mais si la personne titulaire du contrat (d'une durée, par exemple, de 18 mois), l'abandonne au bout de 12 mois, les CP correspondants à ce contrat cesseront d'être consommés au-delà du douzième mois, tandis que « 6 mois d'AE » auront été engagés pour rien.

La DGEFP craint que ces AE « libérées » ne soient en fait perdues, sans possibilité pour elle de les engager à nouveau sur d'autres actions.

Des contacts qu'a eus la mission, il ressort que cette crainte n'est pas totalement fondée. L'ordonnateur peut en effet toujours décider de retirer un engagement. Cela ne semble poser aucune difficulté technique au sein d'un même exercice budgétaire. Les choses sont sans nul doute plus délicates dès lors que plusieurs exercices sont concernés. Car la LOLF prévoit la caducité des AE.

Mais la mission ne doute pas que la recherche de modalités de gestion des AE adaptées aux spécificités des contrats aidés (prise en compte d'un taux statistique de rupture ?...), par un travail entre les administrations concernées, puisse permettre de répondre à la difficulté d'un recyclage des AE engagées sur les exercices précédents.

²⁸ Ordonnance organique de 1959

²⁹ Cf. 2.1.1.

- le second souci est d'ordre budgétaire. Tout d'abord, si les dispositifs ayant fait l'objet d'un engagement en « AE=CP » devaient être couverts (faire l'objet de l'engagement correspondant) pour l'ensemble de la dépense restant à honorer, c'est une masse d'AE tout à fait considérable qu'il faudrait inscrire l'année de la régularisation au budget de la DGEFP. Celle-ci craint, sans doute à raison, que la direction du budget n'y consente pas.

Au-delà de cet exercice de reprise, la DGEFP est également très inquiète pour le volume des moyens consacrés à la politique de l'emploi à moyen terme. Elle redoute une évolution qui, année après année, dans le cadre d'un volume de CP assez contraint, voire limité à la couverture des actions déjà engagées et, parallèlement, d'une tendance de la direction du budget consistant à caler le volume des AE sur celui des CP, amputerait gravement ses moyens d'action.

Elle serait aussi sans doute en droit de s'inquiéter d'une pratique (déjà mise en œuvre par le passé) qui consiste à ne donner que peu de CP (à un niveau à peine suffisant pour couvrir les engagements déjà pris), les AE (c'est-à-dire les mesures nouvelles) n'étant couvertes par aucun CP. Cela se traduirait, spécialement en matière de contrats aidés (où il s'agit pour l'essentiel de versements directs à des entreprises et de rémunérations), par des mesures nouvelles en réalité inutilisables.

1.4.3. Les faiblesses du SEOM

[74] Outre la gestion des crédits ou, plus exactement le suivi global de la dépense outre-mer, il y a un autre domaine dans lequel le SEOM n'a pas su prendre la place qui aurait dû être la sienne : celui de l'évaluation des politiques mises en œuvre.

[75] Et pourtant, s'il s'est vu confier la gestion de ces dispositifs, avec l'inscription des crédits afférents sur son budget propre (crédits correspondants aux contrats aidés mais aussi ceux nécessaires à la compensation des exonérations de charges sociales), c'est bien qu'il apparaissait comme le meilleur connaisseur de ces territoires auxquels, par ailleurs, les autres administrations ne prêtent sans doute pas l'attention qu'ils méritent.

[76] Mais, s'agissant spécifiquement des mesures pour l'emploi, il n'a jamais produit aucune étude sur leur impact, sur la situation de l'emploi, ni même, en dehors des fiches descriptives, aucune note sur les dispositifs eux-mêmes, le public rencontré, les éventuels effets d'aubaine, etc. Les très rares études sur le sujet ont été le fait soit du ministère de l'emploi directement (directions du travail locales, DARES parfois), soit de l'un de ses opérateurs (ANPE notamment).

[77] A la décharge du SEOM, il faut reconnaître qu'il n'est pas outillé ni même dimensionné pour mener à bien ce genre d'études ; preuve en est « l'étroitesse » de son administration centrale, à comparer, par exemple, à celle du ministère de l'emploi (DGEFP) qui, en interne, compte tout à la fois un département d'action territoriale et un département en charge, notamment, du contrôle de gestion. Sur le suivi de la dépense, le SEOM s'était toutefois rapproché du CNASEA pour avoir des chiffres fiables, en temps semi-réel, via une intégration de certaines mesures spécifiques à l'outre-mer (CAE-DOM notamment) dans l'extranet EUR permettant le suivi des contrats aidés en métropole. Cela a même fait l'objet d'une convention signée début 2007 qui, faute de temps, ne sera jamais mise en œuvre.

2. LE POINT DE LA GESTION AU 31 DECEMBRE 2007

[78] Au moment de reprendre en charge la gestion de dispositifs emploi précédemment gérés par le SEOM, il était normal (c'est d'ailleurs l'habitude dans ces circonstances), que la DGEFP puisse disposer d'informations précises quant à la situation financière des dispositifs repris (notamment quant au niveau des CP dus et, le cas échéant, des AP devant encore être engagés). La lettre de mission y fait référence.

- [79] Force est de constater que la mission n'a jamais eu en mains un tel document. Sans doute le SEOM ne l'a-t-il jamais établi ; mais on ne sait pas non plus si une demande en ce sens lui a été formellement adressée.
- [80] Cette information, dans une perspective pluriannuelle, est cependant indispensable à la gestion des dispositifs (pour la fixation des dotations budgétaires) et il n'apparaît pas possible de se contenter d'un calcul fait chaque année des CP à prévoir pour l'année suivante. C'est pourquoi la mission a entendu faire ce point dispositif par dispositif, sur la base des informations détenues par leur gestionnaire.
- [81] Comme en métropole, les actions directement prescrites et/ou financées par les directions du travail sont choses assez rares. Ainsi, notamment pour la gestion des contrats aidés ou les autres dispositifs du plan de cohésion sociale, les directions du travail outre-mer se sont appuyées sur des opérateurs, au premier rang desquels se trouve le CNASEA. Des dispositifs plus particuliers ont également été confiés en gestion aux ASSEDIC (congé solidarité, SEJD) ou aux caisses générales de sécurité sociale (ARA).
- [82] Dès lors, sous réserve que l'opérateur concerné consente à donner ses données (ce que la présence d'une mission d'inspection générale tend parfois à faciliter mais ne garantit pas), il est possible d'avoir une image fidèle des engagements restant à honorer.
- [83] Pour faciliter la compréhension des éléments ci-dessous, on retiendra une présentation par gestionnaire et par dispositif, l'approche départementale intervenant, le cas échéant, ensuite.

2.1. Les données des ASSEDIC, gestionnaires du congé de solidarité (CS)

- [84] C'est certainement sur ce dispositif que les craintes de sous-financement pouvaient être le plus fondées, tant celui-ci a une durée de vie longue : jusqu'à dix ans entre l'âge minimal du bénéficiaire à l'entrée dans le dispositif (55 ans) et l'âge maximal auquel une allocation peut lui être versée (65 ans), s'il ne remplit pas, plus tôt, les conditions nécessaires pour une retraite à taux plein.
- [85] Néanmoins, la LFI pour 2007 (article 120) ayant prévu qu'il prenait fin au 31 décembre 2007, il ne génère plus (en théorie³⁰) de dépenses nouvelles (nouveaux engagements) et s'éteindra totalement en 2016.
- [86] L'Etat assure jusqu'à 60% du financement du dispositif³¹. Interviennent également la Région et le Département. L'employeur y participe aussi. Il s'agit d'une mesure complètement déconcentrée (les crédits sont gérés localement), à la différence de celles gérées par le CNASEA qui, bien que prescrites localement, font l'objet de transferts financiers au niveau national, dans le cadre d'un BOP dit « mixte ».
- **La Réunion**
- [87] 517 entreprises ont passé convention sur ce dispositif, permettant à 2.638 salariés de quitter leur établissement, de la mise en place du dispositif à fin 2007. 671 d'entre eux sont sortis³² du dispositif, soit un solde de 1.967 bénéficiaires « actifs » au 31 décembre 2007. Au total, le dispositif a déjà coûté 151 M€ (allocations + cotisations de retraite + frais de fonctionnement). Compte tenu du nombre de personnes encore présentes dans le dispositif, l'ASSEDIC estime à 134 M€ le coût total du dispositif, jusqu'à son extinction complète.

³⁰ Voir ci-dessous, notamment, les développements concernant La Réunion et la Guadeloupe

³¹ « la participation de l'Etat ne peut excéder 60 % du montant total des allocations versées et des cotisations de retraite dues au titre des conventions conclues chaque année », art 15, loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer

³² Départ en retraite ou, plus rarement, décès

[88] Il s'agit là, en fait, d'un montant de crédits de paiement. Mais, dans ce département, les engagements (AE) n'ont été passés que pour « couvrir » les montants de CP nécessaires au paiement des allocations, année après année (gestion en AE=CP). Dès lors, même si aucune nouvelle entrée n'est possible, des crédits (AE) doivent encore être engagés. Les services de la trésorerie générale ont clairement soulevé le problème à la mi-2007 et tracé dans une note au CBCM les deux seules options envisageables : soit la couverture totale de la dépense via un engagement d'AE correspondant à la totalité du coût du dispositif, soit la poursuite de la pratique actuelle consistant à engager chaque année des AE correspondant à la tranche annuelle de paiement, jusqu'à apurement définitif.

[89] Les crédits engagés (notamment fin 2007) couvrent tant 2008 qu'une partie de la dépense pour 2009.

➤ **La Martinique**

[90] 297 conventions ont été conclues avec des entreprises et, dans ce cadre, depuis le début du dispositif et jusqu'à fin 2007, 808 salariés ont bénéficié de ce congé. Au total, depuis sa mise en œuvre, 45,25 M€³³ de prestations ont été versés. Dans ce département, mais il ne fait pas exception, les deux « entreprises » les plus concernées par le dispositif ont été Air France et la CGSS.

➤ **La Guadeloupe**

[91] Sur ce dispositif, le cas de la Guadeloupe illustre l'une des faiblesses majeures du TCCP. En effet, comme évoqué *supra*, celui-ci est fondé sur des coûts moyens, pouvant certes être différenciés d'un territoire à l'autre mais calculés *ex ante*, par l'administration centrale. En Guadeloupe, ce coût a ainsi été fixé à 9.152 € en 2006 et c'est ce même chiffre qui alimentait le TCCP au début de l'exercice 2007, quand la maquette fut envoyée à la direction du travail. *Ex post*, le gestionnaire du dispositif « affiche » un coût moyen à plus de 12.500 €, sur la base des allocations réellement versées, compte tenu d'un salaire moyen plus élevé qu'attendu mais aussi d'une présence dans le dispositif plus longue que prévue. Alertée par la direction du travail, le coût moyen est finalement revu à la hausse par l'administration centrale. Il est modifié dans le TCCP au second semestre 2007 avec effet « rétroactif » au début de l'exercice. Néanmoins, la programmation budgétaire, de même que les engagements faits par la direction du travail s'avèrent grandement sous-estimés.

[92] Au total, les besoins en AE sont couverts jusqu'en 2010. Mais il manque quelque 4,80 M€ d'AE pour couvrir le dispositif jusqu'à son complet tarissement, en 2016.

[93] Une seconde difficulté doit être mentionnée. En effet, contrairement à la pratique dans les autres départements, ici le conseil général ne contribue pas au dispositif au fil de l'eau, selon le rythme des entrées mais a procédé à un versement « forfaitaire » et global. Si l'on projette la dépense jusqu'à extinction complète du dispositif, la contribution (déjà versée) du conseil général représente environ 10% du total du financement nécessaire. La plus faible participation de ce partenaire augmente la charge à venir des autres financeurs.

➤ **La Guyane**

[94] La Guyane n'est pas concernée par ce dispositif, aucune convention n'ayant été signée.

Tableau 9 : Congés Solidarité - bénéficiaires

Département	Entreprises concernées	Salariés concernés	Coût du dispositif 31/12/07	Salariés encore dans le dispositif au 31/12/07
Réunion	517	2638	151 M€	1967
Martinique	297	808	45,25 M€	320

³³ Allocations et cotisations de retraite

Guadeloupe	138	613	nc	552
Total	952	4059		2 839

Source : ASSEDIC

Besoins de financement jusqu'à complet arrêt du dispositif

Tableau 10 : Besoins de financement jusqu'à complet arrêt du dispositif – La Réunion

Financiers	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Etat	27,3	22,4	16	9,3	4,5	2,7	1,8	1,0	0,2
Région	5,6	4,6	3,3	1,9	0,9	0,6	0,4	0,2	0,0
Département	5,6	4,6	3,3	1,9	0,9	0,6	0,4	0,2	0,0

Source : ASSEDIC de la Réunion

Tableau 11 : Besoins de financement jusqu'à complet arrêt du dispositif – La Martinique

Financiers	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Etat	3,44	2,38	1,41	0,77	0,36	0,19	0,09	0,04	0,01
Région	1,02	0,69	0,42	0,23	0,11	0,06	0,03	0,01	0,01
Département	0,79	0,54	0,33	0,18	0,08	0,04	0,02	0,01	0,01

Source : ASSEDIC de la Martinique

Tableau 12 : Besoins de financement jusqu'à complet arrêt du dispositif – La Guadeloupe

Financiers	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Etat	6,78	5,95	3,90	2,59	1,90	1,20	0,65	0,17	0,02
Région	3,11	2,47	1,78	1,19	0,87	0,55	0,34	0,09	0,00
Département	0,13	1,04	0,08	0,05	0,04	0,02	0,09	0,01	0,00

Source : ASSEDIC de la Guadeloupe

2.2. Les données des CGSS, gestionnaires de l'allocation de retour à l'activité (ARA)

[95] Cette allocation est applicable depuis le 1^{er} juillet 2001. Elle permet à une personne bénéficiaire d'un minimum social (RMI, ASS ou API) de reprendre une activité, sans perte financière. L'aide (fixe) est accordée dans la limite de 24 mois.

Tableau 13 : Effectifs ARA

	Effectifs présents dans le dispositif au 31/12/07	CP nécessaires
Réunion	1253	nc
Martinique	450	1121,67
Guadeloupe	nc	nc
Guyane	59	82,5

2.3. Les dispositifs payés par le CNASEA

[96] Opérateur principal des politiques de l'emploi, le CNASEA intervient sur le CEC, le CAE, le CAE-DOM et l'ensemble des dispositifs ayant trait à la mobilité.

- Contrat emploi consolidé

[97] Il s'agit d'un dispositif en voie d'extinction. Juridiquement, le dispositif a pris fin, dans les DOM, au 31 décembre 2005. Dans chacun des départements ultra-marins, le nombre de contrats « vivants » se chiffre au maximum en dizaines. Sachant que, pour un individu, il peut durer au maximum 3 ans (une convention initiale et deux avenants), il n'y a donc plus d'engagements (AE) à réaliser mais quelques crédits de paiements sont encore nécessaires en 2008, pour honorer les derniers avenants conclus en 2007.

Tableau 14 : CES

	Nombre de contrats en cours au 31/12/07	CP nécessaires En 2008 (k€)
Réunion	974	2853,50
Martinique	134	288,80
Guadeloupe	141	789,8
Guyane	154	653,64
total	1403	4585,70

Source : CNASEA

- Contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM)

[98] Créé par le plan de cohésion sociale, le CAE-DOM est aujourd'hui, en volume, la principale mesure mobilisable en secteur marchand, pour les publics les plus éloignés du marché du travail (bénéficiaires du RMI, notamment). Elle combine une exonération de charges sociales et une aide forfaitaire mensuelle à l'employeur, faisant l'objet de trois versements (ou quatre si l'intéressé est bénéficiaire du RMI), sur 24 (ou 30) mois. Pour les effectifs présents dans le dispositif au 31 décembre 2007, les « restes à payer » (CP), jusqu'en 2010, sont évalués ci-dessous. Aucune AE nouvelle n'est nécessaire, les engagements ayant bien été passés pour la totalité de la dépense.

Tableau 15 : CAE-DOM

	Effectifs présents dans le dispositif au 31/12/07	Montant engagé K€	Montant payé au 31/12/07	CP 2008	CP 2009	CP 2010
Réunion	2589	16408,05	4044,67	10765,33	1584,20	13,86
Martinique	1146	7577,55	1718,37	5098,43	756,32	4,43
Guadeloupe	1156	7956,89	1643,83	5405,30	895,49	12,27
Guyane	263	1894,33	346,80	1239,51	303,42	4,60
Total	5154	33836,82	7753,67	22508,57	3539,43	35,16

Source : CNASEA

- Emplois jeunes

[99] Il n'est désormais plus possible de conclure de nouvelles conventions dans le cadre du programme « nouveaux services – emplois jeunes ». Ce dispositif prend fin progressivement. Compte tenu des contrats en cours (l'aide est versée pendant 60 mois), du nombre de mois restant à payer, du forfait annuel et des éventuels dispositifs de consolidation, les sommes restant dues (CP) s'établissent comme suit :

Tableau 16 : Emplois-jeunes

	Nombre de dossiers au 31/12/07	CP 2008 K€	CP 2009 K€	CP 2010 K€
Réunion	460	2408,23	742,41	69,87
Martinique	239	1273,05	521,30	148,90
Guadeloupe	164	1037,31	372,48	110,77
Guyane	42	402,37	247,32	43,47
Total	905	5120,96	1883,51	373,01

Source : CNASEA

- Contrat d'Accompagnement vers l'emploi (CAE)

[100] A nouveau, le suivi de ce dispositif illustre la principale faiblesse du TCCP, quant à sa construction à partir de coûts moyens. Ainsi, en Guadeloupe, le calibrage initial a été fait sur une durée moyenne de six mois, quant, *ex post*, on voit que la durée moyenne est égale à 12 mois.

Tableau 17 : CAE

	Effectifs présents dans le dispositif au 31/12/07	CP nécessaires
Réunion	2344	3679,99
Martinique	1827	10072,05
Guadeloupe	2210	13808,63
Guyane	943	2944,10
total	7324	30504,77

Source : CNASEA

- Contrat d'Insertion par l'activité (CIA)

[101] Ce dispositif est assez original puisque, en première approche, il s'analyse comme un prêt de main d'œuvre. Ainsi, une structure publique, l'Agence départementale d'Insertion (ADI), dépendant du conseil général est, dans chaque département, l'employeur direct des bénéficiaires du dispositif, qui sont finalement « placés » dans une association ou une collectivité. Au plan matériel, c'est le CNASEA qui, tout à la fois, procède à la rémunération de l'intéressé et édite les fiches de paie. A cette fin, une convention a été passée avec chacune des quatre structures départementales. Il s'agit d'une mesure déconcentrée, gérée localement au plan financier.

[102] A propos de ces dispositifs précédemment financés sur le programme 138, les représentants du CNASEA ont fait remarquer que la pratique du SEOM était pour eux plus « confortable » que celle de la DGEFP, les versements étant « spontanés » (sans qu'il y ait nécessité d'appel de fonds), réalisés quatre fois dans l'année et sans qu'il n'y ait jamais eu de rupture de paiement.

- PIJ mobilité

[103] Les Pij mobilité, qui ne sont pas transférés à la DGEFP, illustrent eux aussi les limites actuelles du TCCP, puisqu'il n'a pu permettre de prévoir le montant des crédits de paiement nécessaires en 2008, qui s'est avéré sensiblement supérieur aux montants qui figuraient au 31 décembre 2007 dans cet outil (Cf. *supra*1.3.2). En définitive, les mesures engagées avant 2008 nécessitent pour 2008 et 2009 des crédits de paiement d'un montant suivant :

Tableau 18 : Pij

	Nombre de mesures Pij produisant des effets au-delà du 31/12/2007	CP nécessaires en 2008 et 2009
Réunion	1445	3 587 865
Martinique	807	1 760 028
Guadeloupe	515	1 273 605
Guyane	343	779 112
Mayotte	171	360 894
Saint-Pierre et Miquelon	25	66 375
Total	3306	7 827 879

Source : SEOM, DAESC

3. QUESTIONS SUR LE FONCTIONNEMENT FUTUR DU SYSTEME

3.1. Pourquoi apporter dans la politique de l'emploi une attention particulière à ces territoires ?

3.1.1. Une situation du marché de l'emploi qui n'est pas comparable avec celle de la métropole

[104] Depuis le début des années 90, les DOM sont entrés dans une dynamique de développement : la croissance annuelle du PIB y a été supérieure de 1 à 2 points à celle de la métropole. Le PIB par habitant a également augmenté plus rapidement (2,4% à 2,6% par an au lieu de 2% en métropole) sauf en Guyane où il a diminué ainsi qu'à Mayotte.

[105] Cette croissance n'a cependant pas permis de réduire les déséquilibres : le chômage reste très élevé, de même que le nombre d'allocataires de minima sociaux.

[106] Le taux de chômage de l'outre-mer dans les DOM est de plus du double de celui de métropole³⁴ :

Tableau 19 : Taux de chômage fin juin 2007

³⁴ A noter que pour la première fois, les estimations du chômage par l'INSEE publiées en novembre 2007 intègrent les DOM dans la mesure du chômage national. Cette intégration a conduit à majorer le taux de chômage de 0,4 points.

Métropole	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
7,9%	21,2%	22,7%	20,6	24,2%

Source : INSEE, enquête annuelle sur l'emploi, novembre 2007

- [107] Il se distingue aussi par une proportion tout particulièrement forte de chômeurs de longue durée (CLD), avec 42% en moyenne (et près de 51% en Guadeloupe) contre 25,3% en métropole (le maximum atteint en métropole étant à cet égard de 31,2% dans le Nord-Pas-de-Calais).

Tableau 20 : Part du chômage de longue durée (CLD)

Métropole	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
25,3%	44,6%	50,6%	37,4%	35%

Source : DARES, le marché du travail en janvier 2008

- [108] Le chômage des moins de 25 ans est également plus important dans ces départements. Ainsi, selon l'enquête sur l'emploi de l'INSEE de novembre 2007, le taux de chômage des jeunes était le suivant :

Tableau 21 : Taux de chômage des moins de 25 ans

Métropole	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
22,2%	nc	nc	nc	49,1%

Source : INSEE, enquête annuelle sur l'emploi, novembre 2007.

- [109] En ce qui concerne les bénéficiaires de minima sociaux, les départements d'outre-mer comptaient 11,1% des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) (173 641 bénéficiaires) à fin juin 2007, alors que ces départements ne représentent que 2,9 % de la population française³⁵. Cette situation est à rapprocher d'une faible proportion de chômeurs indemnisés (de l'ordre de 1/3 des chômeurs dans les DOM, contre 1/2 en métropole³⁶).

- [110] Enfin, les caractéristiques des bénéficiaires des politiques de l'emploi sont différentes entre l'outre-mer et la métropole. Le faible niveau de formation pèse sur le marché du travail : 46% des actifs dans les DOM n'ont pas de diplôme (16% en métropole). Les publics des mesures emploi sont sensiblement plus éloignés de l'emploi en outre-mer : à titre d'exemple, les deux tiers des bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur non marchand sont, dans les DOM, de niveau sortie 3^{ème} collège ou sortie 1^{er} cycle, contre un tiers pour la métropole³⁷.

3.1.2. Des tendances fondamentales spécifiques à l'outre-mer

- [111] Le taux d'emplois publics est élevé dans les DOM (36% des salariés et 45% de la masse salariale contre respectivement 23% et 21% en métropole). L'emploi salarié et l'emploi marchand progressent pourtant plus rapidement aux Antilles et à la Réunion qu'en métropole, mais ce déséquilibre provient surtout d'une très forte croissance de la population active, résultante d'une fécondité élevée dans les années 60 et 70 et d'une croissance de l'emploi féminin.

- [112] En conséquence, malgré cette hausse de l'emploi marchand, le chômage baisse moins vite en outre-mer qu'en métropole (-5,7% sur un an en janvier 2008, contre -8,4 % en métropole). Cette baisse est la suivante selon les départements :

Tableau 22 : Baisse du chômage sur un an (2007/2006)

³⁵ Sources : CNAF pour le RMI et UNEDIC pour l'ASS

³⁶ ARE + ASS

³⁷ Source : DARES, Les politiques de l'emploi dans les départements d'outre-mer, mars 2006

Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
-6,8%	-6,1%	-6,7%	-4,5%

Source : ANPE, DARES, février 2008

- [113] C'est surtout en matière de chômage de longue durée que les évolutions de l'outre-mer se distinguent de celles de la métropole, puisque la baisse en la matière y est deux fois moins forte et est en outre très différente entre départements :

Tableau 23 : Baisse du chômage de longue durée sur un an

Métropole	Outre-mer	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Réunion
-19,6%	-10,8%	-14,3%	-3,7%	-3,9%	-16,2%

Source : ANPE, DARES, février 2008

- [114] De même, les situations démographiques respectives de la métropole et de l'outre-mer ne sont pas identiques. Alors que les entrées sur le marché de l'emploi se sont sensiblement réduites en métropole, car elles correspondent aux classes d'âge réduites des années 70 et 80, l'inflexion ne s'est pas encore produite avec la même ampleur dans les DOM, où l'on note encore l'entrée sur le marché du travail de classes d'âge importantes (à titre d'exemple, on attend l'entrée de plus de 140 000 jeunes sur le marché du travail de la Réunion au cours des dix prochaines années). C'est cette particularité qui a justifié en partie un dispositif spécifique à l'outre-mer comme le congé solidarité, qui est une forme d'incitation à la pré-retraite, sous condition de recrutement d'un jeune de moins de 30 ans.
- [115] Enfin, la situation financière des collectivités territoriales outre-mer est fragile, ce qui a deux types de conséquences :

- des conséquences en matière de contrats aidés dans le secteur non marchand. Alors même que le recours au secteur non marchand est une nécessité plus forte en outre-mer qu'en métropole, beaucoup de chômeurs étant très éloignés de l'emploi marchand, un grand nombre de collectivités n'est pas en mesure d'accueillir de nouveaux bénéficiaires de contrats ;
- des conséquences quant à l'exercice de leurs compétences par ces collectivités (les lacunes du plan régional de développement des formations professionnelles de certains conseils régionaux ont notamment conduit l'Etat à conserver des outils spécifiques pour suppléer à leur insuffisance -le PIJ mobilité par exemple).

- [116] En résumé, la situation de l'emploi outre-mer se caractérise par un chômage beaucoup plus élevé qu'en métropole, avec un nombre de chômeurs de longue durée proportionnellement très important, qu'il est plus difficile de réinsérer dans le secteur marchand que dans les autres départements. Cette situation explique que, par rapport à la métropole, le chômage de longue durée baisse plus lentement et qu'il existe un besoin relativement plus important d'utiliser dans les DOM des mesures d'insertion dans le secteur non marchand que dans le secteur marchand.

3.2. Comment apporter une attention particulière à ces territoires ?

3.2.1. Au stade de la préparation et du suivi budgétaire

3.2.1.1. Utiliser le document de politique transversale outre-mer pour synthétiser la politique emploi dans les DOM et expliciter sa stratégie

- [117] Le fascicule intitulé « document de politique transversale » (DPT), annexé chaque année au PLF doit permettre d'améliorer la coordination, par un ministre chef de file, d'actions de l'Etat relevant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes qui concourent à une politique interministérielle, et de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs. Un DPT comprend un certain nombre d'éléments, conformément à l'article 128 modifié de la loi de finances rectificative pour 2005. Pour l'outre-mer, cela signifie qu'il doit comporter :

- une présentation de la politique transversale outre-mer (c'est-à-dire les programmes directement gérés par le SEOM et les programmes gérés par les autres ministères, pour ceux qui sont actifs outre-mer) ;
- une présentation de la stratégie qui a présidé au choix des objectifs et des indicateurs de performance retenus pour la politique transversale, avec, pour chacun de ces objectifs et indicateurs, des commentaires et précisions méthodologiques ; s'agissant des politiques transversales territorialisées (dont l'outre-mer fait partie), les indicateurs du DPT sont adaptés de sorte à présenter les données relatives au seul territoire considéré ;
- un récapitulatif des programmes concourant à la politique transversale, permettant en tant que de besoin de se référer aux différents projets annuels de performance pour obtenir des compléments d'information ;
- une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'Etat à la politique transversale pour l'année considérée (programmation), et pour l'année en cours.

[118] Ne sont cependant repris dans le DPT que les programmes présentant un réel enjeu pour la politique transversale en cause.

[119] Si, assez curieusement, dans le DPT outre-mer pour 2007, le programme 138 « *emploi outre-mer* » ne figurait pas dans la présentation stratégique des objectifs et indicateurs des différents programmes, les programmes 138, 102 et 103 y figurent en 2008 sous l'axe 2 : « *développer l'économie et l'emploi outre-mer* ».

[120] Dans cet axe 2, les contrats aidés font l'objet de l'objectif n°11 : « *favoriser l'accès et le retour à l'emploi des publics qui en sont le plus éloignés par une mobilisation efficace des contrats aidés* », qui correspond à l'objectif 4 du programme 102. On notera à ce sujet :

- que les données présentées ne concernent que les dispositifs nationaux (CIE, CAE et CAV) ; aucune mesure emploi spécifique à l'outre-mer n'y figure ;
- que l'indicateur associé à cet objectif ne reprend que les réalisations, les prévisions et les cibles nationales. Pour les DOM, il n'a pas été possible de présenter une moyenne de l'ensemble des DOM, l'information disponible étant parcellaire et ne portant que sur la Martinique et la Guyane ; cet indicateur ne reprend pas les dispositifs spécifiques à l'outre-mer ;

[121] Ces données parcellaires confirment cependant, si besoin était, que les objectifs chiffrés de l'outre-mer ne peuvent aucunement être les mêmes que ceux de métropole ; la dispersion entre les réalisations de la Martinique et la Guyane montrent en outre que le suivi d'une moyenne des quatre DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte n'aurait pas de sens et qu'un suivi individualisé est nécessaire.

[122] Le DPT est incontestablement le bon outil par lequel le SEOM peut développer une approche globale et synthétiser des volets outre-mer des politiques inscrites dans les différents programmes. Il reste cependant, pour le volet emplois aidés, à se donner les moyens de suivre les données spécifiques aux DOM pour déterminer des objectifs chiffrés pour ces mesures, qu'elles soient de droit commun ou spécifiques.

3.2.1.2. Faut-il créer au sein du programme 102 une action ou une sous-action spécifique aux mesures emploi outre-mer ?

[123] Dans le budget 2008, les mesures emploi outre-mer ont simplement fait l'objet du 5. de la sous-action 1 « *construction de parcours vers l'emploi durable* » de l'action 2 « *Mise en situation d'emploi des publics fragiles* » du programme 102. Il ne s'agit donc pas d'une sous-action, ni *a fortiori* d'une action spécifique. L'élaboration d'une action ou d'une sous-action spécifique à l'outre-mer pourrait présenter l'avantage de mieux formaliser l'engagement financier au profit de l'outre-mer sur ce programme. Elle garantirait par ailleurs une approche de la politique de l'emploi spécifique à l'outre-mer, ainsi que l'explicitation de cette politique, notamment au stade de l'élaboration du projet annuel de performance du programme 102. Elle permettrait également une véritable discussion sur ce point au Parlement. Elle faciliterait enfin l'élaboration du DPT outre-mer pour son volet emploi.

[124] Pour toutes ces raisons, la mission estime que la politique de l'emploi outre-mer devrait faire l'objet d'une action du programme 102. Le contenu proprement budgétaire de cette action doit cependant être étudié avec attention. Deux options sont en effet possibles :

- ne mettre dans cette action que les mesures spécifiques à l'outre-mer, et maintenir dans l'action 2 « *Mise en situation d'emploi des publics fragiles* » les mesures de droit commun applicables outre-mer (les CAE et les CAV). Mais cette séparation entre les crédits mesures de droit commun pour l'outre-mer et les mesures spécifiques risquerait de reproduire au sein d'un même programme certains des inconvénients relevés lorsque ces crédits relevaient de deux programmes différents (absence de lisibilité, notamment lorsqu'il est fait usage des possibilités de fongibilité entre mesures, difficulté de pilotage). En outre, dans l'hypothèse où certaines mesures spécifiques, très proches des mesures de droit commun, seraient supprimées par fusion avec ces dernières, cette nouvelle action se verrait vidée de sa substance.
- rattacher les crédits correspondant aux mesures emploi de droit commun (CAV et CAE) à cette action, ce qui renforcerait sans aucun doute la cohérence qui était recherchée dans le transfert. A l'inverse, sortir les mesures de droit commun destinées à l'outre-mer de l'enveloppe générale de ces mesures, telle qu'elle est fixée à l'action 2, serait contraire à un autre objectif recherché à travers le transfert : faire en sorte que la politique d'accès à l'emploi outre-mer fasse partie, à part entière, de la politique d'accès à l'emploi, et n'en soit pas déconnectée. On pourrait en effet craindre de singulariser et isoler encore plus la politique emploi outre-mer qu'elle ne l'était avant le transfert à partir du programme 138. Mais il n'est pas certain que l'existence de deux actions différentes crée une véritable étanchéité entre les deux politiques : d'une part, d'un point de vue budgétaire, cette étanchéité entre les actions n'est pas prévue par la LOLF, même en gestion infra-annuelle, d'autre part rien n'empêchera d'adapter chaque année l'enveloppe outre-mer par rapport à l'enveloppe métropole, en fonction des évolutions respectives des marchés de l'emploi.

[125] La mission privilégie la seconde option qui présente l'avantage de regrouper l'ensemble des crédits emploi outre-mer et facilitera le pilotage global de cette politique. En outre, cette solution présente l'avantage de pouvoir être maintenue en cas de disparition des dispositifs spécifiques

[126] En conséquence, cette recommandation pourrait prendre la forme suivante :

- la création d'une action 3 « accès à l'emploi et mobilité outre-mer » au sein du programme 102.
- au sein de cette action, la création de deux sous-actions : une sous-action « mesures pour l'accès à l'emploi outre-mer » (soit la mesure ARA, qui relève actuellement de l'action 1 du programme 102, les mesures de droit commun et les mesures spécifiques inscrites à l'action 2 : CAE, CAV, CAE-DOM, CIA, etc. La ligne d'action spécifique figurerait explicitement dans cette action) ; une sous-action « mesures mobilité pour l'outre-mer » (Cf. *infra* sur ce point).

[127] En revanche, la mission ne croit pas qu'il faille fixer au sein du programme 102 un objectif spécifique à l'outre-mer. Une telle démarche ne serait nécessaire que si la problématique de l'emploi en outre-mer était d'une nature fondamentalement différente de celle prévalant en métropole. Cette différence, même si elle ne doit pas être négligée, ne porte cependant pas sur les objectifs ; l'objectif actuellement retenu par le programme 102 pour les mesures emploi (« *favoriser l'accès et le retour à l'emploi des publics qui sont les plus éloignés par une mobilisation efficace des contrats aidés* ») est en effet parfaitement approprié à l'outre-mer, sous réserve, comme mentionné plus haut, que les indicateurs associés soient adaptés au contexte outre-mer par la prise en compte des mesures spécifiques.

3.2.2. Au stade de la mise en œuvre de la politique de l'emploi

3.2.2.1. Maintenir certaines mesures spécifiques pour l'outre-mer

[128] L'analyse des mesures spécifiques outre-mer montre qu'elles ont souvent leur équivalent en métropole (le CAE-DOM correspond par exemple au CIE en métropole), les DOM servant parfois de « laboratoire » pour des mesures d'un type nouveau (ainsi de la mesure ARA, instituée par la loi du 13 décembre 2000 qui, bien que différente dans ses modalités, a en quelque sorte préfiguré la prime de retour à l'emploi créée par la loi du 23 mars 2006). Une rationalisation est donc possible, afin d'apporter plus de lisibilité au dispositif.

[129] Certains acteurs de la politique de l'emploi estiment cependant qu'un certain nombre d'outils spécifiques doivent être maintenus ou auraient pu l'être avec profit. C'est le cas des mesures « mobilité », mais aussi de la mesure « congé-solidarité » ou de la mesure SEJD, récemment supprimée, mais en ciblant plutôt les entreprises de plus de 20 salariés.

[130] Deux observations complémentaires peuvent être faites sur cette question :

- il est sans doute préférable de laisser aux responsables de la politique dans les DOM une souplesse d'adaptation des mesures de droit commun, en fonction d'un cadrage réglementaire de chaque mesure adapté à l'outre-mer et dans la limite de l'enveloppe déterminée pour chaque DOM, plutôt que de s'orienter systématiquement vers le maintien ou la création de mesures spécifiques. En ce sens, le CIE pourrait par exemple « absorber » le CAE-DOM, sous réserve de quelques aménagements ;
- il convient d'éviter à l'avenir, autant que faire se peut, des mesures à guichet ouvert, qui échappent à toute capacité de pilotage de la part des acteurs de l'emploi et sont parfois à l'origine d'effets d'aubaine massifs alors même qu'elles émargent à l'enveloppe globale des moyens consacrés à l'emploi outre-mer. Cela a été le cas du congé de solidarité dans sa forme très large. De telles mesures réduisent fortement la portée du pilotage local que permet la fongibilité.

3.2.2.2. Elaborer des critères de répartition de l'enveloppe mesures aidées spécifiques à l'outre-mer

[131] Pour les CAV (une des deux mesures de droit commun s'appliquant aux DOM, déjà gérée par la DGEFP antérieurement au 1^{er} janvier 2008), les critères de répartition de l'enveloppe nationale sont les mêmes pour les DOM que pour les autres régions. Pour les CAE imputés en 2006 et 2007, la DGEFP n'a pas été en mesure d'appliquer des critères de répartition, car il s'est agi en réalité d'un prélèvement forfaitaire au profit de l'outre-mer (Cf *supra* 1.1.1).

[132] Pour les mesures spécifiques outre-mer, les critères de répartition des crédits entre les DOM reposaient sur des clefs de répartition propres à l'outre-mer. Les clefs de répartition étaient différentes de celles utilisées par la DGEFP pour les mesures correspondantes en métropole (ainsi la clef de répartition des CAE-DOM n'est pas la même que celle des CIE). Il se pose donc en premier lieu la question du maintien de ces clefs spécifiques. Mais la question de l'utilisation de clefs spécifiques se pose aussi dans l'hypothèse où une rationalisation des mesures spécifiques était entreprise, par alignement de certaines de ces mesures sur des mesures métropolitaines (le CAE-DOM sur le CIE par exemple) et constitution d'une seule enveloppe pour l'ensemble des mesures.

[133] Compte tenu des propositions de la mission (création d'une action 3 incluant toutes les mesures emploi applicables en outre-mer avec, à terme, fusion de certaines mesures spécifiques avec les mesures de droit commun), la mission s'est surtout interrogée sur les critères à retenir pour déterminer l'enveloppe globale des mesures emploi qui seront inscrites à l'action 3 par rapport aux moyens consacrés à la métropole.

[134] Pour ce faire, la mission a demandé à la DGEFP de calculer les conséquences d'un alignement des mesures outre-mer et métropole, en faisant l'hypothèse qu'il est fait masse des crédits des mesures de droit commun gérées par la DGEFP et des mesures spécifiques outre-mer transférées du programme 138 (telles qu'elles sont sanctuarisées actuellement dans le programme 102) et en appliquant à l'ensemble les clefs de répartition actuellement utilisées par la DGEFP pour les régions de métropole. Pour le CAE et le contrat d'avenir, cette clef de répartition DGEFP est la suivante :

- poids des allocataires du RMI et de l'ASS
- poids des CLD de plus de 2 ans
- entrées physiques sur les trois contrats de l'EUR pour l'année précédente

Pour les CIE, elle est différente :

- nombre de jeunes CLD (30 %)
- nombre de CIE 2007 (40 %)
- nombre de chômeurs seniors catégories 1,2,3,6 (30 %)

[135] Les résultats de cette application des clefs DGEFP aux DOM sont les suivants :

Tableau 24 : Mesures du secteur marchand (hors contrat d'insertion par l'activité)

	Répartition initiale pour 2008 des mesures du programme 102	Répartition avec hypothèse de l'application des clefs de répartition de métropole aux DOM, l'enveloppe DOM restant cependant sanctuarisée	Répartition avec hypothèse de fusion des enveloppes métropole et outre-mer (désanctuarisation) et de l'application des clefs de répartition DGEFP de métropole aux DOM
Métropole	75 000	75 000	71704
Guadeloupe	1 000	1 053	1 745
Guyane	167	284	488
Martinique	1 300	1 025	2 212
Réunion	2 000	2 112	3 326
Total DOM	4 475	4 475	7 771
Total DOM+métropole	79475	79 475	79 475

Tableau 25 : Mesures du secteur non marchand

	Répartition initiale des mesures du programme 102	Répartition avec hypothèse de fusion des enveloppes métropole et outre-mer (désanctuarisation) et d'application des clefs de

		répartition DGEFP de métropole aux DOM
Métropole	212 727	215 615
Guadeloupe	4 331	3 304
Guyane	2 030	1 725
Martinique	2 850	2 223
Réunion	14 982	14 101
SPM	50	-
Total DOM	24 242	21 353
Total DOM + Métropole	236 969	236 969

[136] On constate pour les mesures du secteur marchand que la stricte application des critères de répartition utilisés actuellement par la DGEFP, sans désanctuarisation de l'enveloppe DOM, n'entraînerait qu'une légère modification des moyens alloués à chaque département. En revanche, la fusion des mesures métropole et des mesures DOM modifierait sensiblement l'allocation des moyens à ces derniers : ils bénéficieraient, pour 2008, de 3 296 mesures supplémentaires pour le secteur marchand, mais de 2 889 mesures en moins pour le secteur non marchand.

[137] Ce résultat n'est pas surprenant, compte tenu de la plus forte propension des DOM à mobiliser les mesures du secteur non marchand, déjà soulignée plus haut, qui s'explique surtout par le plus grand éloignement de l'emploi dans lequel se trouve une grande partie des chômeurs dans ces départements. On pourrait au premier abord estimer que l'utilisation des critères de détermination des besoins DGEFP pour répartir les moyens entre l'enveloppe métropole (action 2) et l'enveloppe outre-mer (action 3) puis, au sein de cette dernière enveloppe, pour répartir les crédits entre les DOM et entre mesures, inciterait à réorienter la politique emploi outre-mer vers le secteur marchand. Si cette réorientation s'avérait trop ambitieuse, il suffirait alors de laisser aux acteurs du SPER dans les DOM la possibilité d'user de la fongibilité entre les mesures du secteur marchand et les mesures du secteur marchand pour corriger, si besoin était, cette répartition entre les deux secteurs. Dans ces conditions, l'utilisation des mêmes critères d'allocation des moyens dans les DOM et en métropole serait donc possible.

[138] En réalité, il n'en est rien et ce pour deux raisons :

- le coût des mesures emploi du secteur marchand est inférieur à celui du secteur non marchand ;
- le coût moyen des mesures dans les DOM est supérieur au coût moyen des mesures en métropole. Cette situation est sans doute la traduction du plus grand éloignement de l'emploi de la majorité des demandeurs d'emploi domiens. Or la répartition de l'enveloppe globale disponible ne peut se faire que sur la base de moyennes, qui seront évidemment plus proches des coûts de la métropole.

[139] L'utilisation des mêmes critères d'allocation des moyens représenterait pour les DOM une réduction sensible des AE pour les mesures emploi. Selon les calculs que la mission a demandés à la DGEFP, cette baisse serait la suivante :

Tableau 26 : Estimation des enveloppes financières

	Enveloppe financière 2008	Enveloppe financière théorique
--	----------------------------------	---------------------------------------

	pour les DOM (CAE+CAE-Dom+CAV)	des DOM (CAE+CAE-Dom+CAV), après fusion des enveloppes DOM et Métropole et application des clefs de répartition métropole
AE	137 059 804	121 956 360
CP	70 315 046	72 777 952

[140] Une telle situation plaide donc pour l'élaboration de critères particuliers à l'outre-mer, par surpondération de certains éléments servant aux calculs et ce au moins pendant une période transitoire, afin d'éviter une baisse des moyens consacrés à ces territoires due au seul transfert. Une telle surpondération doit être la traduction des spécificités de la situation de l'emploi dans les DOM. Elle devra notamment reposer sur une véritable analyse de l'offre d'emploi dans ces territoires.

3.2.2.3. Constituer une enveloppe unique au profit des DOM

[141] Les orientations proposées ci-dessus permettront au DTEFP de disposer d'une enveloppe unique de mesures pour l'emploi. La mission propose d'étendre cette enveloppe aux mesures mobilité. Ces dernières sont en effet avant tout un complément de la politique de l'emploi et de formation. En outre, comme indiqué *supra* (II.2), le transfert des mesures emploi sur le programme 102 a, en enlevant au programme 138 toute profondeur financière et en interdisant désormais toute fongibilité au profit des mesures mobilité à partir des mesures emploi, ôte un élément de souplesse non négligeable dans la mise en œuvre globale de la politique de mobilité, et d'ailleurs fortement réduit les possibilités de cette politique que permettaient les pratiques de fongibilité antérieures.

[142] Ces mesures mobilité pourraient aussi être intégrées dans une enveloppe plus globale de continuité territoriale, gérées par les collectivités territoriales. Il n'a cependant pas semblé à la mission que celles-ci étaient toutes prêtes à reprendre pour leur compte cette politique. Une telle option ne saurait donc être retenue que si la poursuite des politiques de mobilité menées actuellement était cadrée dans engagement conventionnel entre l'Etat et les collectivités concernées.

3.2.2.4. Maintenir une véritable fongibilité des moyens pour l'outre-mer

[143] Comme indiqué *supra*, la fongibilité des mesures « emploi » et des moyens est depuis 2004-2005 une réalité pour les DTEFP d'outre-mer, alors que la DGEFP a maintenu jusqu'à une date récente une conception beaucoup plus directive de l'utilisation des crédits, via la notification d'enveloppes physico-financières par mesure. Or, la fongibilité est certainement un moyen de tenir compte de la situation particulière des territoires, aussi bien par rapport à la métropole qu'entre ces territoires eux-mêmes. En effet, si l'on fait l'hypothèse que les politiques, les mesures comme les modalités de répartition des moyens disponibles entre ces mesures sont et seront à l'avenir plutôt paramétrées pour répondre aux problématiques métropolitaines de l'accès à l'emploi des publics défavorisés, une fongibilité plus forte pour les responsables de la politique de l'emploi outre-mer se justifierait. Par exemple, lorsque les directives de la DGEFP privilégient l'aide à l'accès dans le secteur marchand, et que cet accès est structurellement plus difficile dans les DOM en raison de l'étroitesse relative de ce secteur et de l'éloignement de l'emploi marchand d'une part importante des demandeurs d'emploi, la fongibilité entre les mesures peut être le moyen d'adapter localement les moyens à cette situation. C'est d'ailleurs en ce sens qu'a été utilisée pour l'essentiel la fongibilité. Cette fongibilité est d'autant plus adaptée pour l'outre-mer que la gamme des mesures emploi est, sauf rationalisation future, plus large qu'en métropole.

[144] La DGEFP s'est certes orientée en 2008 vers une fongibilité plus forte, en autorisant notamment les DRTEFP à arbitrer entre des mesures en faveur du secteur marchand et du secteur non marchand, à tel point qu'il ne semble plus nécessaire de maintenir un dispositif particulier pour l'outre-mer. Dans le passé, la pratique a cependant montré qu'une conception plus directive peut facilement, pour des motifs de pilotage global de la politique de l'emploi, reprendre le dessus.

3.3. *Quelles relations entre le SEOM et la DGEFP ?*

[145] La question des modalités de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer par le SEOM a fait l'objet d'un récent audit de modernisation³⁸. Les principales conclusions de cet audit ont été les suivantes :

- le suivi de la dépense outre-mer, tous ministères confondus, n'a pas été érigé en priorité par le SEOM ;
- le SEOM ne parvient pas à fiabiliser l'information relative à la dépense de l'Etat outre-mer ;
- il ne s'est pas mis en état de restituer des analyses ou des synthèses en direction des fournisseurs de données ;
- les autres ministères contestent la légitimité du SEOM à piloter la dépense de l'Etat outre-mer, en raison d'une approche jugée trop « politique » de ce dernier, ainsi que de la faible valeur ajoutée qu'il peut y apporter ;
- ces derniers ont en même temps tendance à banaliser l'outre-mer.

[146] En conséquence la mission PAM a formulé un certain nombre de recommandations :

- positionner l'administration de l'outre-mer comme une administration de mission, chargée d'un rôle de pilotage, d'analyse et de synthèse ;
- constituer un outil de suivi capable d'assurer des synthèses territoriales et se donner les moyens de restituer ses synthèses ou analyses en direction des fournisseurs de données ;
- orienter cet outil vers l'information sur la dépense, et non vers la gestion de la dépense ;
- mettre en place un réseau interministériel de correspondants pour alimenter le dispositif de suivi
- articuler ce dispositif avec les systèmes d'information actuels (SYRACUSE et EURCINET pour les politiques d'emploi) et futurs (INDIA LOLF et CHORUS pour le suivi comptable et financier ; CEDIPE pour le suivi local de la dépense de l'Etat et de la performance).

[147] En conséquence, la mission d'audit PAM recommandait de recourir à la formule classique d'un extranet, associé à un système de gestion de bases de données.

[148] La mission IGA/IGAS estime que l'ensemble de ces recommandations est valable pour la politique de l'emploi dans les DOM désormais confiée à la DGEFP.

[149] Ces recommandations ne portaient cependant, pour l'essentiel, que sur le suivi. Restent à formaliser les modalités de l'association du SEOM aux phases essentielles que constituent la préparation budgétaire et le dialogue de gestion avec les services. Si les relations entre la DGEFP et le SEOM n'étaient pas précisément organisées, le positionnement du SEOM risquerait en effet d'osciller entre un relatif désinvestissement de ces questions de l'emploi et des interventions en cours de gestion vite perçues comme perturbatrices car dictées par des difficultés ponctuelles ou plus politiques.

[150] C'est pourquoi la mission IGA/IGAS estime que ces relations devront donner lieu à un protocole, qui acterait au moins les points suivants :

- le DGEFP désigne en son sein un correspondant chargé spécifiquement du suivi des DOM et de l'interface avec le SEOM (le cas échéant, si la solution évoquée dans le cadre de la RGPP de chargés de mission issus des ministères gestionnaires de la dépense outre-mer auprès de la future délégation interministérielle à l'outre-mer était retenue, un chargé de mission issu de la DGEFP serait positionné au sein de cette délégation). On notera à ce sujet que la DGEFP a

³⁸ « rapport sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer », février 2007. Michel OBLIN, contrôleur général économique et financier ; Philippe CANNARD et Johannes LEIBETSEDER, inspecteurs de l'administration, avec le concours du cabinet Deloitte.

d'ores et déjà identifié une personne ressource et des correspondants dans chacune des missions.

- la DGEFP s'engage à assurer un suivi particulier des dépenses outre-mer, de façon à pouvoir toujours être en mesure d'informer le SEOM sur ces dépenses ;
- le SEOM et la DGEFP se concertent pour produire chaque année une évaluation de la politique « emploi » menée outre-mer, notamment quant aux effets des contrats aidés par rapport aux objectifs chiffrés tels qu'ils apparaissent dans le DPT. Cette évaluation doit comprendre une analyse de la situation de l'emploi en outre-mer, département par département, faisant ressortir notamment les spécificités par rapport à la métropole, qui seraient de nature à justifier des outils (type de mesures) ou des moyens financiers particuliers ;
- les critères servant à l'allocation des moyens aux départements d'outre-mer (partage des moyens entre l'action 2 métropole et l'action 3 outre-mer) figurent dans ce protocole ;
- le dialogue de gestion avec les DTEFP relève de la DGEFP ;
- le SEOM est informé de la répartition entre DOM des moyens mis en œuvre pour la politique de l'emploi outre-mer, ainsi que de la reprogrammation intervenant en cours d'année. Il est consulté pour avis sur le projet de circulaire annuelle DGEFP notifiant les enveloppes.
- le SEOM est destinataire, à échéances régulières, des données sur l'évolution de la situation de l'emploi outre-mer et sur la consommation des mesures « contrats aidés » (les effectifs concernés et les effets sur l'emploi).

3.4. *Les outils et modes de gestion*

3.4.1. **Conserver le TCCP**

[151] On a vu *supra*³⁹ les atouts de l'outil (TCCP) développé par le SEOM pour la gestion des dispositifs dont il avait la charge. Ses deux principaux avantages sont, d'une part, les facilités qu'il offre pour une gestion en AE et CP différenciée et, d'autre part, le fait qu'il permette et matérialise la fongibilité des moyens.

[152] Pour ces deux raisons, et notamment la seconde, dans la perspective d'une fongibilité totale des enveloppes régionales (EUR), la mission propose le maintien ou, plus exactement, l'adaptation de cet outil (voire, si nécessaire, sa refonte totale), pour une extension, à moyen terme, le cas échéant, à l'ensemble des régions métropolitaines.

[153] Car si l'outil a été intelligemment construit, il recèle quelques défauts qui ne le rendent pas « exportable » en l'état. Il convient d'en garder « l'esprit » et les principales fonctionnalités, mais il est indispensable de corriger ses plus grandes faiblesses.

[154] Pour cela, il est nécessaire de :

- Professionnaliser l'outil en :
 - organisant les transferts de données détenues par les gestionnaires ; il doit être mis fin, autant que faire se peut, à la saisie manuelle des données, tant pour des raisons de gains de temps que de sécurité, dès lors que certaines institutions gestionnaires en disposent déjà, sous forme dématérialisée (le CNASEA notamment) ;
 - contractualisant sur la transmission des données (calendrier et forme), si le renseignement direct de l'outil par les gestionnaires est difficile à envisager ;
 - envisageant de créer des « droits d'utilisation », pour en limiter l'accès à quelques personnes.
- Sécuriser l'outil en :

³⁹ Cf. 1.4.2.

- rendant bloquantes certaines cellules ou fonctions, notamment celles ayant trait au caractère limitatif des enveloppes notifiées;
- s'assurant du caractère réaliste des coûts qui l'alimentent ; ce n'est pas tant le critère de la moyenne utilisé aujourd'hui qui est contestable que le fait, faute d'une réactivité suffisante, d'avoir des coûts potentiellement très déconnectés du coût réel des mesures ; exception faite des mesures dont le coût peut être précisément connu à partir des seuls textes les créant, il faut, dans les premiers mois de la vie d'un dispositif, être très vigilant et accepter de gérer une mise à jour du coût.

3.4.2. Vers une gestion en mode LOLF ?

- [155] Les raisons pour lesquelles la DGEFP se refuse à gérer en « mode LOLF » (AE différenciée des CP) sont d'ordre prudentiel ; elles viseraient notamment à éviter une baisse de ses moyens d'actions. Sa gestion actuelle ne l'a malheureusement pas empêchée d'être confrontée à une insuffisance de ses moyens, ainsi que l'illustre la nécessité de recourir, en 2007, à un décret d'avance pour plus de 550 M€
- [156] Par ailleurs, la gestion telle que pratiquée par le SEOM n'a pas fait apparaître cette difficulté.
- [157] La mission plaide pour un retour à l'orthodoxie budgétaire car une gestion en AE = CP fait peser un risque important sur la poursuite de dispositifs produisant des effets au-delà d'un seul exercice.
- [158] Pour y passer sans trop de difficulté, la mission suggère de « contractualiser » avec la direction du budget, en prévoyant « l'apurement » sur deux ou trois exercices, des AE manquantes sur certains dispositifs.

4. CONCLUSION

- [159] Au-delà des préconisations faites ci-dessus, et sans remettre en cause le bien fondé de certains dispositifs spécifiques aux DOM, il faut s'interroger sur le maintien de mesures qui, tout en étant applicables dans les seuls DOM, sont très proches de mesures métropolitaines.
- [160] C'est aujourd'hui notamment le cas du CAE-DOM et du CIE.
- [161] Cette question, à la marge de la lettre de mission, et qui n'a pu être traitée dans le cadre de l'audit mené sur la gestion, pourrait utilement faire l'objet d'une mission complémentaire dont les conclusions seraient rendues dans un calendrier compatible avec l'élaboration et l'examen du PLF pour 2009.

Werner GAGNERON

Pascale ROMENTEAU

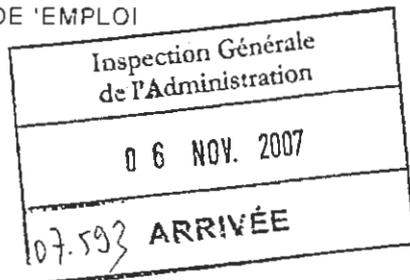
Stanislas de CHERGÉ

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Enrichir le DPT Outre-mer	DAESC	LFI 2009
2	Modifier la nomenclature budgétaire : créer au sein du programme 102 une action 3 consacrée à la politique de l'emploi dans les DOM	DGEFP Direction du budget	LFI 2009
3	Rassembler au sein de cette action 3 nouvelle les mesures spécifiques aux DOM, dont les crédits mobilité, et la part des mesures de droit commun qui leur revient	DGEFP	LFI 2009
4	Elaborer des critères de répartition des dispositifs aidés spécifiques à l'outre-mer, tenant compte du contexte économique et des données démographiques particulières	DGEFP	LFI 2009
5	Rédiger un protocole décrivant les compétences des deux administrations concernées	DGEFP DAESC	Eté 2008
6	Professionnaliser et sécuriser l'outil de gestion utilisé par les directions du travail outre-mer (tableau de calcul des coûts prévisionnels)	DGEFP DAESC	Eté 2008
7	Progresser vers une gestion différenciée en AE et CP, en lien avec les administrations des finances concernées	DGEFP	

Lettres de mission

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'EMPLOI



Paris, le - 2 NOV. 2007

Le Ministre de l'économie, des finances et
de l'emploi

A

Monsieur le Chef de l'inspection générale
de l'administration

Objet : audit des processus de gestion des dispositifs en faveur de l'emploi dans les DOM dans le cadre de leur transfert à la DGEFP

La DGEFP reprend à compter du 1er janvier 2008 la gestion de l'essentiel des dispositifs en faveur de l'emploi dans les DOM.

Afin d'avoir une bonne visibilité des modalités de gestion sur ces territoires, je souhaiterais disposer d'un audit approfondi de la gestion des dispositifs transférés et pouvoir en évaluer les impacts en terme de charge de fonctionnement.

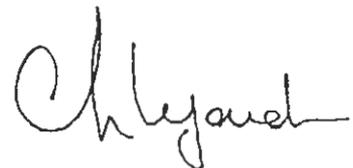
En effet, outre le fait qu'il existe de nombreux dispositifs spécifiques à l'Outre-Mer, les modalités de gestion et de mise en œuvre sont à ce jour différentes de la métropole. Ainsi le paiement du contrat d'insertion par l'activité (CIA) est confié à des agences départementales d'insertion.

Il s'agirait d'étudier notamment:

- l'état des financements et l'exécution budgétaire,
- l'état des conventionnements avec les organismes chargés du paiement des bénéficiaires et des structures d'insertion,
- les modalités de programmation, de pilotage et de restitution,
- la répartition des responsabilités entre les préfets et les services de l'emploi.

Par ailleurs, pourraient être dégagées des pistes de travail allant dans le sens d'une simplification des dispositifs. L'intérêt de l'allocation de retour d'activité (ARA) au regard des dispositifs d'intéressement pourrait être analysé.

Je vous remercie de bien vouloir m'indiquer si cet audit, qui pourrait être mené conjointement avec l'Inspection générale des affaires sociales, peut être conduit par vos services, sachant que si l'état des lieux de la gestion des mesures doit être réalisé à court terme, l'évolution des dispositifs pourrait, le cas échéant, n'intervenir qu'au titre de l'exercice de l'année 2009.



Christine LAGARDE

Liste des dispositifs transférés au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

- Projet Initiative Jeune (PIJ création)- Cnasea
- Prime à la création d'emploi -Préfet
- Primes à la création d'emploi des jeunes de Mayotte (PEJ)- Préfet
- Mesures de restructuration en faveur des entreprises en difficulté- Préfet
- Congés solidarité -convention locale -Assedic Préfet
- Allocation de retour à l'activité (ARA) -Acoss, Cnav
- Stage d'Initiation à la Formation Professionnelle (SIFP) -Préfet
- Chantiers de développement local (Mayotte) -Préfet
- Contrat d'accès à l'emploi (CAE secteur marchand)- Cnasea
- Soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD)-Unedic
- Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE non marchand) Cnasea
- Contrat d'insertion par l'activité (CIA)- Agence d'insertion

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

Paris, le 2 NOV. 2007

Inspection Générale des Affaires Sociales
- 6 NOV. 2007
N° 820

Le Ministre de l'économie, des finances et
de l'emploi

à

Monsieur le Chef de l'inspection générale
des affaires sociales

**Objet : audit des processus de gestion des dispositifs en faveur de l'emploi dans les DOM
dans le cadre de leur transfert à la DGEFP**

La DGEFP reprend à compter du 1er janvier 2008 la gestion de l'essentiel des dispositifs en faveur de l'emploi dans les DOM.

Afin d'avoir une bonne visibilité des modalités de gestion sur ces territoires, je souhaiterais disposer d'un audit approfondi de la gestion des dispositifs transférés et pouvoir en évaluer les impacts en terme de charge de fonctionnement.

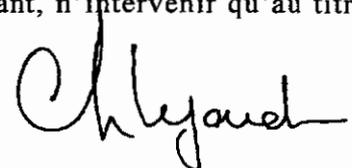
En effet, outre le fait qu'il existe de nombreux dispositifs spécifiques à l'Outre-Mer, les modalités de gestion et de mise en œuvre sont à ce jour différentes de la métropole. Ainsi le paiement du contrat d'insertion par l'activité (CIA) est confié à des agences départementales d'insertion.

Il s'agirait d'étudier notamment:

- l'état des financements et l'exécution budgétaire,
- l'état des conventionnements avec les organismes chargés du paiement des bénéficiaires et des structures d'insertion,
- les modalités de programmation, de pilotage et de restitution,
- la répartition des responsabilités entre les préfets et les services de l'emploi.

Par ailleurs, pourraient être dégagées des pistes de travail allant dans le sens d'une simplification des dispositifs. L'intérêt de l'allocation de retour d'activité (ARA) au regard des dispositifs d'intéressement pourrait ainsi être analysé.

Je vous remercie de bien vouloir m'indiquer si cet audit, qui pourrait être mené conjointement avec l'Inspection générale de l'administration, peut être conduit par vos services, sachant que si l'état des lieux de la gestion des mesures doit être réalisé à court terme, l'évolution des dispositifs pourrait, le cas échéant, n'intervenir qu'au titre de l'exercice de l'année 2009.



Christine LAGARDE

Liste des dispositifs transférés au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

- Projet Initiative Jeune (PIJ création)- Cnasea
- Prime à la création d'emploi -Préfet
- Primes à la création d'emploi des jeunes de Mayotte (PEJ)- Préfet
- Mesures de restructuration en faveur des entreprises en difficulté- Préfet
- Congés solidarité -convention locale -Assedic Préfet
- Allocation de retour à l'activité (ARA) -Acoss, Cnav
- Stage d'Initiation à la Formation Professionnelle (SIFP) -Préfet
- Chantiers de développement local (Mayotte) -Préfet
- Contrat d'accès à l'emploi (CAE secteur marchand)- Cnasea
- Soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD)-Unedic
- Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE non marchand) Cnasea
- Contrat d'insertion par l'activité (CIA)- Agence d'insertion

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi

Cabinet du ministre

M. Philippe GUSTIN, conseiller
M. Patrick LAVERGNE, chargé de mission

Contrôleur budgétaire et comptable ministériel

M. François JONCHERE
CBCM
M. Michel BRAULT
Contrôleur budgétaire

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

M. Jean GAEREMYNCK
Délégué Général
Mme Françoise BOUYGARD
Déléguée Adjointe
Mme Isabelle EYNAUD-CHEVALIER
Chef du service des politiques de l'emploi et de formation professionnelle
Mme Hélène PHANER
Chef du département financement, dialogue et contrôle de gestion
Mme Perrine BARRE
Chef de la mission du financement, du budget et du dialogue de gestion
Mme Patricia COURSAULT
Chef de la mission contrôle de gestion
Mme Paule PORRUNCINI
Adjointe au chef de la mission contrôle de gestion
M. Manuel BOUGEARD
Adjoint au chef de la mission fonds national pour l'emploi
Mme Nathalie GENIN
M. Patrice HEBRARD
Adjoint au chef de la mission insertion professionnelle
Mme Nadine KEBE
Département d'action territoriale

Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'île de France

Mme Corinne CHERUBINI
Directrice déléguée régionale
M. Bernard SIMONIN
Responsable du pôle « Etudes, prospectives, évaluation et statistiques »

Inspection générale des affaires sociales

M. Marc BIEHLER,
Inspecteur général
M. Pierre SARDOU,
Inspecteur général

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales**Contrôleur budgétaire et comptable ministériel**

M. Jean-Louis BUHL
CBCM
M. Jean-Claude MOREL
Département du contrôle budgétaire

Direction des affaires économiques, sociales et culturelles

M. Philippe LEYSSENE
Directeur
M. Jean-Michel BEDECARRAX
Sous-directeur de l'emploi, des affaires sociales, éducatives et culturelles
M. Jean-Claude MICHAUD
Chef du département de l'emploi, de la formation et de l'insertion
Mme Eliane LOUISIA
Adjointe au chef du département de l'emploi, de la formation et de l'insertion
Mme Christine BACHIMONT

Inspection générale de l'administration

M. Ramiro RIERA,
Inspecteur général

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique**Cabinet du ministre**

M. Jérôme BASCHER, conseiller technique
Mme Florence GOURGEON, conseillère technique

Direction du budget

M. Jean-Marc BETEMPS
Chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle (BEFP)
Mme Aude PEPIN
Chef du bureau de la ville, du logement et de l'outre-mer (BVLOM)
Mme Carine MALEPLATE
Bureau de l'emploi et de la formation professionnelle (BEFP)

Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté

M. Jean-Benoît DUJOL
Conseiller technique

Agence nationale pour l'Emploi (ANPE)

M. Philippe BEL
Directeur de la stratégie et du développement
Mme Nathalie SIPRES
Mme Isabelle RESTE
M. Régis MUSEUR
Directeur de l'animation du réseau

Centre national d'aménagement CNASEA

M. Rémi GEORGES
Directeur adjoint des actions de formation et d'emploi

Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs outre-mer (ANT)

M. André TANTI
Directeur général
M. Franck LE METAYER
Directeur administratif et financier
M. Philippe BARJAU
Directeur de l'emploi et de la formation

Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Mme Anne-Marie BJORNSEN-LANGEN
Directrice du développement
M. Michel DEVALLAND.
Directeur du développement grands comptes et institutionnel

Département de La Réunion**Préfecture**

M. Pierre-Henry MACCIONI
Préfet
M. Michel THEUIL
Secrétaire Général
M. Pierre BALCON
Directeur des actions interministérielles
M. Serge DARNAUD
Chef du bureau de l'action économique et de l'emploi
Mme Sophie NABENEZA
Bureau de l'action économique et de l'emploi

Trésorerie Générale

M. Daniel PARIS
Contrôleur financier en Région

Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Jean-François DUTERTRE
Directeur
M. Jean-Paul AYGALAND
Directeur délégué

Conseil général

M. Hugues MAILLOT
Directeur de l'insertion

ADI

M. Marc PAOLI
Directeur départemental

ANT

M. Alexandre IMHOFF
Directeur

ANPE

M. Jean-Luc MINATCHY
Délégué régional

ASSEDIC

Mme Marie-Hélène CHANE-FANE
Adjoint de Direction
M. Gérard FRANCOISE
Mme Emmanuelle MAZUY

Caisse générale de Sécurité Sociale**CNASEA**

Mme Sylvie GUICHARD
Adjointe au chef du service formation professionnelle et emploi

Département de la Martinique

M. Maurice TUBUL
Secrétaire général pour les Affaires Régionales

Trésorerie générale

M. Alain GAONAC'H
Contrôleur financier en Région

Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Martinique

M. Jean-Paul BERTHO
Directeur
Mme Catherine DUBERNARD

CNASEA

M. Jean-Jacques GUSTAVE
Délégué Régional
M. Marc JOSEPH-MATHURIN
Chef du service formation professionnelle et emploi

ADI

M. GELY

ANPE

Mme ETIENNE

ASSEDIC

M. Philippe LACOUR

CAF

M. Frantz LEOCADIE
Directeur

Département de la Guadeloupe**Préfecture**

M. Yvon ALAIN
Secrétaire général pour les Affaires régionales
Mme MOINE-PICARD

Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Vincent LEMAIRE
Directeur
Mme Catherine ROMUALD
M. DARMALINGON
M. MIMIFIR
Mme CHERALDINI
M. ARCONTE

CNASEA

M. Alain GOMAN
Chef du service formation professionnelle et emploi

ASSEDIC

M. Eric DORSAN
Directeur

ADI

M. Bernard LUBETH
Directeur
M. Christian NIRELEP
Directeur adjoint
M. DELOUMEUX
Responsable financier

ANPE

M. DUMIRIER
Délégué régional

Mission locale

M. Max N.LAURENT
Directeur

CGSS

M. CORVIS

Conseil régional

M. MAGLOIRE
Directeur de la formation professionnelle

Département de la Guyane

M. Daniel CUCHEVAL
Directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Mayotte

M. Didier PERINO
Directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Saint-Pierre-et-Miquelon

M. N'GUYEN
Directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Sigles utilisés

AE	Autorisation d'engagement
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANT	Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer
ARA	Allocation de retour à l'activité
BOP	Budget opérationnel de programme
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAE-DOM	Contrat d'accès à l'emploi
CAV	Contrat d'avenir
CBCM	Contrôleur budgétaire comptable ministériel
CEC	Contrat emploi consolidé
CES	Contrat emploi solidarité
CIA	Contrat d'insertion par l'activité
CIE	Contrat initiative emploi
CLD	Chômage de longue durée
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CP	Crédits de paiement
CS	Congé solidarité
DAESC	Direction des affaires économiques, sociales et culturelles
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DOM	Département d'outre-mer
DPT	Document de politique transversale
DTEFP	Direction du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
FIM	Formation individuelle mobilité
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
LFI	Loi de finances initiales
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MINEFE	Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi
PIJ	Projet initiative emploi
RGPP	Revue générale des politiques publiques
SEJD	Soutien à l'emploi des jeunes diplômés
SEOM	Secrétariat d'Etat à l'outre-mer
SMA	Service militaire adapté
TCCP	Tableau de calcul des coûts prévisionnels

Réponse de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI
ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Paris, le

19 JUIN 2008

DEPARTEMENT FINANCEMENT, DIALOGUE ET CONTROLE DE GESTION
7 SQUARE MAX HYMANS
75741 PARIS CEDEX 15

Le Délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle

à

Madame Pascale ROMENTEAU,
Inspectrice générale des affaires sociales

Monsieur Werner GAGNERON, Inspecteur
général de l'administration

Monsieur Stanislas de CHERGE,
Inspecteur de l'administration

Mission contrôle de gestion

Affaire suivie par : Paule Porruncini
Mél : paule.porruncini@finances.gouv.fr

**Mission du financement, du budget
et du dialogue de gestion**

Affaire suivie par : Perrine BARRE
Mél : perrine.barre@finances.gouv.fr

www.minefi.gouv.fr
www.travail.gouv.fr

**Objet : audit des processus de gestion des dispositifs en faveur de l'emploi dans les DOM
dans le cadre de leur transfert à la DGEFP**

Réf. : courrier de transmission du rapport provisoire IGA, IGAS du 22 avril 2008
P.J. note d'observations

J'ai été destinataire à la fin du mois d'avril dernier du rapport provisoire du rapport d'audit, commandité par la Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi à l'IGAS et à l'IGA, sur les processus de gestion des dispositifs en faveur de l'emploi dans les DOM dans le cadre de leur transfert au 1^{er} janvier 2008 à la DGEFP.

Mes observations concernent les points suivants :

« § 33 : Les dispositifs cités (contrat emploi solidarité et contrats emploi-consolidés), bien que non mentionnés au départ, relevaient bien de l'audit. »

« § 42 : Avant le transfert d'une partie des dispositifs emploi dans le cadre de la loi de finances pour 2008, la DGEFP ne méconnaissait pas les particularités ultramarines. En particulier, un agent au sein du département d'action territoriale de la DGEFP était responsable du suivi de l'action de l'Etat dans les départements d'outre-mer, en lien avec les DTEFP et le ministère en charge de l'outre-mer. Le rôle de cet agent a été renforcé avec le transfert des dispositifs emploi spécifiques à l'outre-mer, puisqu'il devient un véritable interlocuteur quotidien des services déconcentrés d'outre-mer et organise une véritable interface avec l'ensemble des bureaux de la DGEFP.

Par ailleurs, la DGEFP avait déjà intégré les spécificités des DOM puisqu'elle laissait même le ministère en charge de l'Outre-mer, jusqu'ici en charge de l'essentiel des dispositifs en faveur de l'emploi, répartir les enveloppes de CAE et de CAV.

Enfin, les spécificités des DOM étaient présentées lors des dialogues de gestion, initial et intermédiaire, organisés entre le responsable des programmes 102 et 103, le DGEFP, et les responsables de BOP, les

DTEFP. Ces échanges seront maintenant d'autant plus riches et permettront d'analyser de façon globale l'action de l'Etat que les moyens en faveur de l'emploi sont maintenant réunis au sein de deux BOP, 102 et 103.

En réalité, l'ensemble des craintes des services, exposées dans ce paragraphe et dans le paragraphe 43, résultent d'un manque de préparation préalable à ce transfert, qui n'est pas le fait de la DGEFP qui n'a appris la décision de transfert des dispositifs que lors de la communication, en août 2007, des conclusions du séminaire intergouvernemental relatif au projet de loi de finances pour 2008.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que la ligne d'action spécifique relève toujours de la responsabilité du ministère en charge de l'outre-mer (P 138).»

« §116 : La situation de l'emploi des DOM est plus défavorable que sur l'ensemble du territoire métropolitain (taux de chômage, nombre de chômeurs de longue durée, nombre de bénéficiaires de minima sociaux...). Toutefois, certaines régions métropolitaines, telles que le Nord-Pas-de-Calais, connaissent une situation du marché de l'emploi comparable et sont, pour cette raison, de très grosses utilisatrices de contrats du secteur non marchand en raison du marché de l'emploi local.

« § 117 : Le document de politique transversale OUTRE-MER devrait, en effet, permettre d'avoir une lisibilité de l'action de l'Etat en faveur de l'emploi dans les DOM tant au niveau stratégique, que du contenu des politiques que d'un point de vue financier. C'est le document qui permet en effet de faire la synthèse et d'avoir la vision globale souhaitée par l'ensemble des parties prenantes. Du fait de l'existence du document de politique transversale, la création d'une action 3 consacrée aux dispositifs ultramarins dans le programme 102 serait redondante, si l'objet d'une telle création se résume à identifier l'action de l'Etat dans les DOM.

« § 120 : La DGEFP en a été informée au mois d'août 2007 du transfert de la gestion des dispositifs DOM, compte tenu du calendrier de la LOLF (saisie dans Farandole des indicateurs stratégiques 2008 pour le 15 juin), il n'a pas été possible d'adapter les indicateurs des PAP 102 et 103. Néanmoins le transfert a été annoncé dans la présentation des programmes. Il n'a donc pas été prévu de territorialisation des prévisions et des cibles, en revanche un certain nombre d'entre eux ont été repris dans le DPT DOM et pourront donc être renseignés par DOM. »

« § 123 : Les politiques de l'emploi, s'appliquent sur l'ensemble du territoire national avec une concentration de moyens dépendant de la taille des territoires infra, de leur caractéristiques au regard du marché du travail et de l'emploi.

Les dispositifs de droits commun (notamment les contrats aidés) s'appliquent selon les mêmes règles dans les régions métropolitaines et dans les DOM. Les critères de répartition sont identiques (réalisations antérieures, poids des publics prioritaires dans la DEFM). Le poids des publics, fortement présents sur le marché du travail des DOM, notamment les chômeurs de très longue durée, les bénéficiaires du RMI ou les jeunes ou les seniors, est pris en compte à travers la **pondération** des clés de répartition. Les critères et les clés de répartition et les pondérations qui prennent davantage en compte les spécificités territoriales, **notamment en matière d'offre d'emploi** pourraient être réétudiées.

Par ailleurs certaines mesures spécifiques (**CAE marchand, CAE non marchand**) s'apparentent à des mesures de **droit commun** comme le **CIE** ou le **CAE**. Il conviendrait d'étudier les possibilités de simplification par la fusion de ces mesures ; enfin comme le précise le rapport, d'autres dispositifs sont **éteints en 2008**, (les **stages d'initiation à la formation professionnelle de Mayotte (SIFP)** ou supprimés comme le **soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD)**).

Il reste donc peu de mesures spécifiques à ces territoires :

- **l'allocation de retour à l'activité** (proche des dispositifs d'intéressement), **le chantier de développement local** et **le contrat d'insertion par l'activité**, relèvent du P102. Ces dispositifs s'insèrent de façon cohérente dans les actions 1 et 2 de ce programme.

- **la création d'entreprise** (PIJ et primes) ; ces dispositifs qui peuvent être intégrés dans l'action 3 du 103 « développement de l'emploi » dans laquelle figurent les aides à la création d'entreprise.

De plus, ces mesures, qui trouvent naturellement leur place dans les actions des programmes, ne peuvent constituer à elles seules, au risque de rompre l'équilibre des programmes, une action spécifique DOM. »

« § 130 : Les mesures spécifiques se justifient en tant qu'elles répondent à des problèmes particuliers qui ne trouvent pas réponse avec les dispositifs de droit commun, en réalité dans les DOM peu répondent vraiment à ce critère et la fusion d'un certain nombre pourrait être étudiée. En effet, comme le préconise le rapport, la souplesse d'adaptation des dispositifs de droit commun doit être privilégiée et ce dans l'esprit de l'EUR qui permet aux SPER de construire une programmation sur la base de taux de prise en charge, de publics et de durée qui correspondent aux caractéristiques territoriales, une souplesse plus importante dans ce domaine pourrait être laissée »

« § 143 : De fait les marges de manœuvre des responsables de BOP territoriaux ne sont pas négligeables en matière de fongibilité, fongibilité dans le cadre du périmètre des crédits délégués, fongibilité à l'intérieur des enveloppes de crédits pilotés, entre les contrats du secteur marchand et non marchand sur l'enveloppe EUR, entre les mesures de l'IAE. Sur l'EUR, les DOM ont particulièrement utilisé les possibilités de fongibilité entre les contrats du secteur marchands et ceux du non-marchand. La Réunion, par exemple, a choisi de fortement privilégier le secteur non marchand au travers de l'expérimentation d'un contrat unique non marchand.

Par ailleurs, en 2009, la fongibilité devrait être renforcée dans la mesure où les dispositifs emploi spécifiques à l'outre-mer seront pleinement intégrés dans les BOP 102 et 103, permettant ainsi d'opérer la fongibilité à partir d'une assiette de crédits beaucoup plus grande. Ainsi, à titre d'exemple, la sous-programmation initiale en matière d'aide à la création d'entreprise constatée après le transfert des dispositifs vers la DGEFP, pourra-t-elle être compensée par la mobilisation d'autres crédits au sein du BOP 103. De cette façon, on permet pleinement au responsable de BOP de disposer de sa liberté de programmation à laquelle il associe les moyens qu'il estime nécessaire.»

« § 150 : Suite au transfert des dispositifs outre-mer vers la DGEFP, une réunion s'est tenue entre la DGEFP et la DAESC concernant les modalités de travail coopératif entre les deux directions. Si les relations entre les deux directions n'ont pas encore été formalisées dans le cadre d'un protocole qui clarifierait les rôles et responsabilités respectives, une collaboration de fait a été organisée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009. Précisément, deux réunions se sont tenues afin de calibrer au mieux la demande budgétaire au titre de 2009, 2010 et 2011 qui devait être présentée à la direction du budget lors de la conférence de budgétisation. Lorsque les arbitrages du Premier ministre seront connus, la DGEFP communiquera à la DAESC la répartition des crédits au titre des dispositifs emploi spécifiques à l'outre-mer.»

« § 68 et 151 : Le transfert dans des délais très courts des dispositifs outre-mer vers la DGEFP n'a pas permis de s'approprier dans des conditions raisonnables le TCCP, outil de programmation et de suivi budgétaire des dispositifs qui est d'une certaine complexité.

La pérennité de cet outil de pilotage devra être examinée en fonction des besoins des DTEFP, mais également au regard des méthodes de programmation et de budgétisation existantes au niveau des dispositifs emploi de droit commun.

En tout état de cause, il est déjà possible de souligner le fait que le TCCP permet de piloter les dispositifs dans une vision pluriannuelle dans la mesure où les dispositifs emploi sont budgétés en autorisations d'engagement (AE) différentes des crédits de paiement (CP). Or, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009, ces dispositifs devraient être budgétés en AE égales CP, à l'instar des dispositifs emploi de droit commun. Ce choix, en accord avec la direction du budget, a été opéré dans la mesure où, d'une part, il était trop complexe de suivre en gestion des dispositifs répondant à des règles de budgétisation différentes et, d'autre part, aucune contractualisation relative à l'évolution de la volumétrie des dispositifs n'a été possible avec la direction du budget.

De plus, l'analyse des conditions d'utilisation et de maintien du TCCP pourra permettre d'analyser l'hypothèse du maintien du TCCP comme outil de pilotage propre au sein des DTEFP, si les demandes vont dans ce sens, mais non comme outil de suivi régulier de la situation financière des services déconcentrés en outre-mer pour l'administration centrale. Dans ce cadre, les DTEFP assument pleinement leur responsabilité liée à leur fonction de responsable de BOP qui suppose une maîtrise de l'enveloppe physico-financière tout au long de l'année. L'accompagnement de l'administration centrale des services déconcentrés, au-delà des échanges quotidiens qui peuvent exister entre les services, s'organiserait alors dans le cadre des différents moments du dialogue de gestion - les réunions bimensuelles spécifiques avec les DTEFP, du dialogue de gestion initiale et des dialogues de gestion intermédiaires. Cette nouvelle méthode de travail n'est pas fondamentalement nouvelle pour les services déconcentrés qui connaissent déjà cette approche pour la gestion des dispositifs de droit commun et s'inscrit pleinement dans la logique qui sous-tend la LOLF de responsabilisation des RBOP.

« §69 à 73 et 155 à 158 : Les mesures emploi spécifiques à l'outre-mer sont actuellement budgétées en autorisations d'engagement (AE) différentes des crédits de paiement (CP). Cette approche ne correspond pas à la méthode de budgétisation des dispositifs emploi de droit commun.

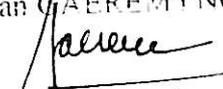
Il apparaît qu'en gestion, il est complexe de suivre de façon différenciée l'exécution des mesures de même nature, principalement des contrats aidés. Dès lors, il s'agit de savoir si les dispositifs de droit commun doivent être alignés sur une budgétisation en AE différentes de CP ou si, inversement, les dispositifs spécifiques emploi outre-mer doivent être budgétés en AE égales CP.

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009, en accord avec la direction du budget, les dispositifs spécifiques outre-mer devraient être budgétés en AE égales CP, à l'instar des dispositifs emploi de droit commun. Ce choix a été opéré dans la mesure où aucune contractualisation relative à l'évolution de la volumétrie des dispositifs n'a été possible avec la direction du budget.

Cette approche ne devrait pas gêner les services déconcentrés à qui le DGEFP notifie déjà des enveloppes financières en AE égales CP au titre des dispositifs de droit commun.

Par ailleurs, la dimension pluriannuelle n'est pas absente du suivi financier des dispositifs puisque, d'une part, elle est nécessairement reprise dans la construction des plafonds de crédits pluriannuels sur trois qui seront présentés au Parlement à titre limitatifs pour les première et deuxième années et à titre indicatif pour la troisième année et, d'autre part, la justification au premier euro développée au sein du projet annuel de performance précise les éléments financiers à rattacher au stock et aux flux nouveaux.

Jean GAEREMYNCK


Délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle

Réponse de la Direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-mer



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
SÉCRÉTARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE MER

DIRECTION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
SOCIALES ET CULTURELLES DE L'OUTRE-MER

PARIS, LE 30 JUIN 2008

Sous-direction de l'emploi, des affaires
sociales, éducatives et culturelles

Département de l'emploi, de la formation
et de l'insertion

Affaire suivie par: Jean-Claude MICHAUD

Tél. : 01 53 69 27 62

Fax : 01 53 69 21 13 ou 01 53 69 29 80

jean-claude.michaud@outre-mer.gouv.fr

DAESC/ASC/DEFI/N°185

Réf : 3240/CP/V/DEF/EVALUATION POL/

réponse à audit IGA-IGAS sur mesures transférées.doc

Le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer

à

- Monsieur le chef de l'inspection générale de
l'administration

- Monsieur le chef de l'inspection générale des
affaires sociales

O B J E T : Audit des processus de gestion des dispositifs en faveur de l'emploi dans les DOM

Vous avez bien voulu m'adresser, pour avis, le rapport établi conjointement par l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) au terme de l'audit demandé par le ministère chargé de l'emploi.

Je tenais à titre liminaire à souligner l'intérêt que présentent votre analyse et vos propositions pour l'évolution des missions du secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer dont la réorganisation est en cours.

Votre rapport appelle de ma part cinq commentaires :

a) vous précisez que les dotations budgétaires pour couvrir en 2008 les engagements antérieurs correspondent à la réalité des besoins. Ce constat conforte les premières estimations faites par ma direction en début d'année 2008.

Je dispose maintenant de données stabilisées sur la fin de gestion 2007, qui fait apparaître que le secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer est créancier de 14,6 M€ vis à vis de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Vous trouverez ci-joint, comme je m'y étais engagé, le tableau récapitulatif de cette gestion. Vous trouverez également ci-joint copie des lettres adressées aux ministères chargés de l'emploi et du budget, le secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer ayant

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00

Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

GUADALOUPÉ GUYANE MARTINIQUE MAYOTTE NOUVELLE-CALÉDONIE POLYNÉSIE FRANÇAISE RÉUNION SAINT-BARTHÉLEMY SAINT-MARTIN SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON TERRES
AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES WALLIS-ET-FUTUNA

demandé à obtenir restitution d'une part de ce montant (7,5 M€) afin de résoudre la situation de crise dans laquelle nous nous trouvons pour financer en 2008 la formation en mobilité.

b) vous proposez que davantage de transparence soit donnée à l'ensemble des moyens destinés à l'outre-mer, y compris pour la part de l'enveloppe nationale destinée à ces collectivités, et suggérez qu'une action spécifique (action 3) soit ajoutée au programme 102.

J'adhère à cette suggestion. La DGEFP n'a toutefois pas retenu cette présentation dans sa construction budgétaire 2009. Je n'exclue pas que le dialogue que nous avons renforcé avec cette direction depuis le transfert des crédits permette d'atteindre cet objectif.

c) Vous insistez sur la nécessité de généraliser le principe de fongibilité pour l'ensemble des mesures applicables outre-mer. Le ministère chargé de l'emploi a récemment informé les directeurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qu'il avait instauré dès 2008, une totale fongibilité au niveau de la gestion locale des crédits.

Le recours à des outils de gestion prévisionnels adaptés est effectivement essentiel. Si la DGEFP ne s'est pas appropriée le TCCP, elle semble attentive à cet aspect et nous indique qu'elle prépare des instruments à finalité équivalente.

Cette question n'est pas sans lien avec la généralisation d'une gestion en mode LOLF qui doit conduire le ministère de l'emploi, comme l'a fait le secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer, à abandonner la logique AE = CP. La DGEFP ne paraît pas prête à réaliser cette mutation, au motif qu'elle affaiblirait sa capacité à obtenir le maintien de ses crédits.

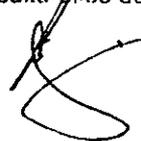
Le protocole que vous préconisez doit notamment être de nature à formaliser ces modes d'intervention.

d) Enfin, j'attache une particulière importance à votre remarque sur l'évaluation des mesures mises en œuvre. S'agissant des mesures issues du programme 138 et de leur articulation avec les dispositifs de droit commun de même nature, il faut en effet sensiblement approfondir l'analyse d'impact, en s'appuyant comme vous le suggérez, sur un audit à réaliser. La démarche serait nécessairement coordonnée avec les réflexions en cours sur les projets de réduction du nombre de contrats aidés, et avec le contrat unique d'insertion.

D'une manière plus générale, je souligne le caractère global qui se dégage de ce rapport dans la gestion effectuée par nos services tant sur la modalité de gestion des crédits que sur les outils de gestion qui ont été développés. Le rapport met en évidence l'importance de l'outre-mer et fait les liens de cette relation internationale transparente et approfondie au profit de la France DGEFP.

Le respect de ces principes de gestion de cette politique par la possibilité de fongibilité qui est offerte devrait permettre de optimiser les crédits au service de l'emploi dans le DOM.

Pour le ministre et par délégation
Le directeur des affaires économiques,
sociales et culturelles de l'outre-mer



Philippe LEYSSENE

Observation en retour de la mission

[162] **Sur le §33 :**

Le chapitre 1.2.1 a pour objet de définir le champ du transfert, et donc de l'étude demandée, en complétant et rectifiant la liste des dispositifs transférés apparaissant dans les lettres de mission du 02 novembre 2007.

[163] **Sur le §42 :**

La mission a utilisé à dessein le terme de craintes sans, à ce stade du rapport, se prononcer sur leur fondement, réel ou supposé. Elle avait indiqué plus haut dans le rapport (§5 notamment) que le transfert n'avait été sollicité par aucune des deux administrations concernées, ce qui explique largement son insuffisante préparation. Elle a par ailleurs salué la désignation d'un correspondant des DOM à la DGEFP et a recommandé (§150) la formalisation de cette désignation.

Elle a par ailleurs pu constater, avec les responsables locaux des services de l'Etat, une plus grande proximité avec l'administration centrale du SEOM, qu'avec celle de tout autre ministère, notamment celui en charge de l'emploi, même si, depuis 2008, la DGEFP s'est sensiblement rapprochées des DTEFP des départements d'outre-mer.

Enfin, elle n'a pas trouvé pertinent (§126) le maintien sur le programme 138, désormais sans profondeur financière, de la ligne d'action spécifique.

[164] **Sur le §116 :**

Vu

[165] **Sur le §117 :**

La mission recommande l'enrichissement du DPT (cf. tableau page 43). Elle détaille par ailleurs (chapitre 3.2.1.2) les différentes raisons, pas seulement d'affichage, qui justifieraient la création d'une action 3 au sein du programme 102.

[166] **Sur le §120 :**

La mission a en effet pointé la décision de transfert comme non attendue par les deux administrations concernées et encore moins souhaitée. Les exercices budgétaires à venir seront l'occasion de prendre toute la mesure de ce transfert, notamment en termes d'indicateurs et d'objectifs.

[167] **Sur le §123 :**

La prise en compte de données concernant l'offre d'emploi est certainement un facteur d'amélioration des critères de répartition des mesures pour l'emploi, dans les DOM comme ailleurs. La création d'une action 3 au sein du programme 102 ne vise pas à isoler les mesures spécifiques aux DOM mais bien, en y ajoutant la part des mesures de droit commun affectée à ces territoires, à faire apparaître la totalité des moyens de la politique de l'emploi qui leur est consacrée.

[168] **Sur le §130 :**

La mission ne plaide en effet pas pour le maintien voire la création de mesures spécifiques dès lors que les mesures de droit commun peuvent répondre aux problèmes locaux, surtout si une utilisation assouplie peut être garantie. De toutes les mesures spécifiques encore utilisées, celles qui sont liées à la mobilité n'ont pas d'équivalent au plan national et doivent être conservées.

[169] **Sur le §143 :**

Tout ce qui peut permettre d'accroître la responsabilité des acteurs locaux, la fongibilité en étant la meilleure garantie, associée à un outil de suivi adapté, doit être recherché.

[170] **Sur le §150 :**

Vu. Bien. Dans le cadre de la reconfiguration qui affecte certaines administrations centrales, notamment celle en charge de l'outre-mer, la formalisation d'un certain nombre de procédures peut s'avérer très utile.

[171] **Sur les §68 et 151 :**

Le TCCP est effectivement un bel outil mais qui demande un peu de temps et d'investissement pour en comprendre parfaitement toutes les fonctionnalités et le faire vivre. Son maintien, sous une forme éventuellement améliorée, est très souhaitable et ira dans le sens d'une plus grande responsabilisation des acteurs locaux, que la mission appelle de ses vœux.

[172] **Sur les § 69 à 73 et 155 à 158 :**

La mission prend par ailleurs acte de l'impossibilité, cette année, de contractualiser avec la direction du budget sur une volumétrie ou sur un « apurement des AE manquantes ». Elle réitère néanmoins sa recommandation pour l'avenir et ne peut s'empêcher de relever que l'on trouve plus facilement des gardiens de « l'esprit de la LOLF » dans les DDTEFP qu'à la direction du budget. La gestion en AE = CP est tout sauf moderne et toute mesure qui permettrait de s'en écarter serait la bienvenue.