

N° 3811

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI *de finances pour 2012*

TOME V

TRAVAIL ET EMPLOI

EMPLOI

PAR M. ARNAUD RICHARD,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LA DOTATION DES PROGRAMMES 102 ET 103 POUR 2012	9
A. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	9
B. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	14
II.- LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	19
A. LA COORDINATION DES ACTEURS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI SUR LES TERRITOIRES	20
1. L'État au niveau territorial.....	20
2. Pôle Emploi et ses partenaires	22
a) Pôle Emploi.....	22
b) Les missions locales	25
c) Les maisons de l'emploi.....	26
B. QUELLE MOBILISATION DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?	27
1. Le contrat d'autonomie	28
2. Le comité interministériel des villes du 18 février 2011	33
C. UNE RATIONALISATION NÉCESSAIRE	36
1. Coordonner l'intervention des différents acteurs : quel rôle pour le service public de l'emploi local ?	36
2. Redéfinir les objectifs des politiques de l'emploi en fonction des publics et des territoires	38
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
EXAMEN DES CRÉDITS	43
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	71
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	77

INTRODUCTION

L'année 2011 aura été une année de forte mobilisation de la politique de l'emploi. Outre les objectifs fixés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011, un effort supplémentaire a été fourni, notamment en direction des jeunes et des demandeurs d'emploi de longue durée, suite au discours de Bobigny du Président de la République le 1^{er} mars. Une aide supplémentaire à l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation a ainsi été instituée ⁽¹⁾, de même qu'une aide de 2 000 euros pour les embauches en contrat de professionnalisation, de demandeurs d'emploi de plus de 45 ans ⁽²⁾. Une augmentation du nombre des contrats aidés financés en 2011 a également été décidée avec un objectif de 50 000 nouveaux contrats uniques d'insertion dans le secteur non marchand (CUI-CAE). Les engagements sur les contrats aidés ciblés sur les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), cofinancés par les conseils généraux, ont également été réévalués à la hausse et 20 000 nouveaux contrats aidés ont été annoncés par le Président de la République début septembre ; le nombre de contrats conclus en 2011 devrait donc atteindre 420 000. Enfin, le Gouvernement a décidé de lancer un second marché pour le contrat d'autonomie, engageant 7 000 nouveaux contrats sur le second semestre 2011 et 8 000 sur 2012.

L'ensemble de ces mesures supplémentaires en faveur de l'emploi représentent un coût global de 500 millions d'euros, 350 millions d'euros financés par redéploiement au sein du budget de l'État en 2011 et 150 millions d'euros financés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

Toutefois, alors que le pic de la crise économique que nous traversons depuis 2008 est derrière nous et que les mécanismes exceptionnels créés en réponse dans le cadre du plan de relance arrivent à leur terme en 2011, la dotation budgétaire de la mission « Travail et emploi » doit désormais retrouver une évolution plus conforme à celle arrêtée par la programmation pluriannuelle ⁽³⁾. On observe ainsi une diminution à hauteur de 1 milliard d'euros (10 %) en crédits de paiement sur l'ensemble de la mission pour 2012, sans toutefois atteindre les niveaux fixés par la loi du 28 décembre 2010 ⁽⁴⁾.

(1) Aide créée par le décret n° 2011-523 du 16 mai 2011 pour toute embauche dans les entreprises de moins de 250 salariés réalisée entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2011 en vue de neutraliser les charges patronales pendant 12 mois.

(2) Pour les embauches à compter du 1^{er} mars 2011 (décret n° 2011-524 du 16 mai 2011).

(3) Loi n° 2010-1645 de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014.

(4) La mission s'établit ainsi à près de 10,2 milliards d'euros en crédits de paiement contre 9,8 milliards d'euros prévus dans la loi de programmation des finances publiques.

Force est en outre de constater que cette évolution correspond plus à l'extinction d'un certain nombre de dispositifs qu'à des coupes sombres opérées au sein du budget de l'emploi. Ainsi, l'évolution des programmes 102 et 103 pour 2012 s'explique avant tout par l'arrivée à échéance des financements du plan de relance (alors que les restes à payer représentaient encore près de 700 millions d'euros en 2011), mais également par l'effet en année pleine de la suppression de plusieurs « niches sociales » opérée par la loi de finances initiale pour 2011 ⁽¹⁾ ainsi que par la décade progressive de dispositifs anciens ⁽²⁾. Enfin, certains dispositifs devraient être moins sollicités en 2012 (régime de solidarité d'indemnisation du chômage, activité partielle, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, *etc.*), ce qui permet d'opérer des redéploiements au sein des programmes au profit d'autres instruments de la politique de l'emploi.

Le projet de budget pour 2012 permet ainsi à l'État et à ses opérateurs de conserver toutes les marges de manœuvre nécessaires afin de poursuivre et amplifier l'action menée depuis 2007 par le Gouvernement en matière de lutte contre le chômage et de croissance de l'emploi. Votre rapporteur se félicite notamment du maintien des objectifs prévus par la loi de finances initiale pour 2011 en matière de contrats aidés et de l'accent qui sera mis en 2012 sur l'accompagnement des personnes handicapées dans l'emploi ⁽³⁾.

Enfin, il convient de signaler la reconduction de la subvention pour charges de service public accordée à Pôle Emploi, alors qu'une nouvelle convention tripartite est en cours de négociation avec l'État et les partenaires sociaux. Si l'on ne connaît pas encore le détail de la feuille de route qui sera confiée à l'opérateur pour la période 2012-2014, la volonté clairement exprimée par le ministre Xavier Bertrand est de mettre l'accent sur la déconcentration des moyens et des objectifs afin de mettre en œuvre une gestion au plus près des besoins exprimés sur les territoires, de manière à ce que les responsables sur le terrain puissent disposer de réels moyens d'action pour influencer sur la situation de l'emploi au niveau local.

Cette inflexion paraît primordiale à votre rapporteur, qui s'est intéressé, dans la seconde partie de son rapport, à la territorialisation des politiques de l'emploi, notamment en analysant les outils et les organisations mises en place pour répondre à cet objectif. Il s'est ainsi penché sur certaines évolutions récentes, comme le partenariat renforcé entre Pôle Emploi et les missions locales, le contrat d'autonomie ou encore la relance du service public de l'emploi local (SPEL) sous l'égide des sous-préfets, et s'est plus particulièrement interrogé sur la situation

(1) Exonération de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants ; exonérations liées aux services à la personne.

(2) Première génération de CUI-CAE ou contrats aidés du plan de cohésion sociale.

(3) La sous-action 02 de l'action 02 du programme sert en effet de support aux initiatives prises en matière d'emploi des personnes handicapées lors de la conférence nationale du handicap du 7 juin 2011 : une augmentation du nombre d'aides au poste en entreprise adaptée et des subventions d'accompagnement afférentes à hauteur de 1 000 places supplémentaires par an pendant 3 ans, représentant un effort de 12 millions d'euros en 2012.

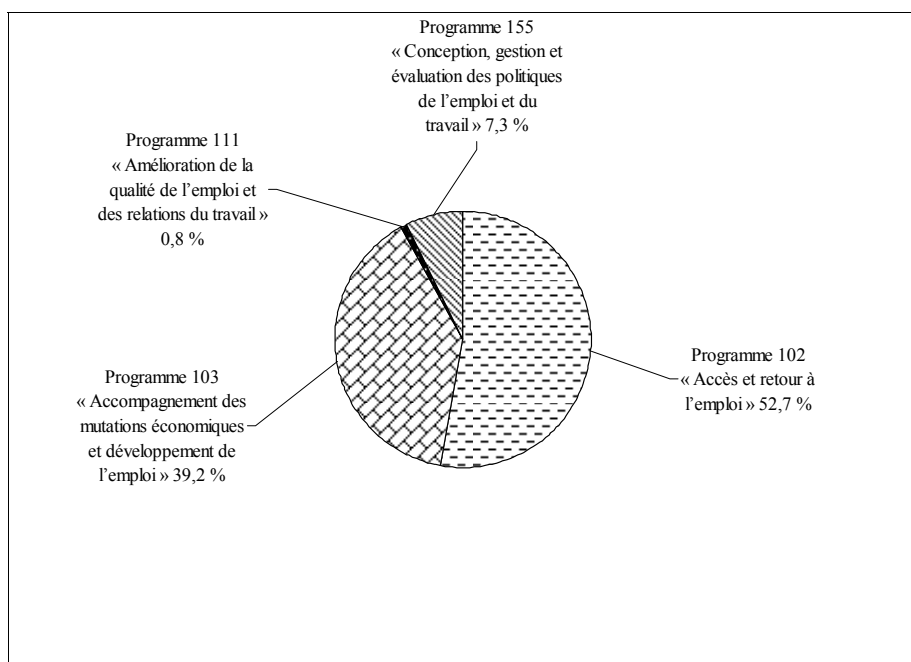
dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. En effet, ces quartiers illustrent, plus que n'importe quels autres, l'urgente nécessité pour l'ensemble des acteurs locaux d'œuvrer à l'élaboration d'un diagnostic partagé, de s'accorder sur une stratégie commune et de mettre en œuvre des actions en partenariat, préalable indispensable à la réduction des écarts existant avec le reste de la population. En travaillant sur ce thème, votre rapporteur a été amené à porter une attention particulière aux dotations accordées dans le projet de loi de finances pour 2012 à certains programmes, comme le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), et à certains opérateurs, comme les maisons de l'emploi, qui constituent souvent des outils formidables au service du développement de l'emploi dans les territoires : il souhaite en conséquence vous proposer des amendements visant à renforcer leurs moyens.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, il vous invite à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2012 afin de permettre au Gouvernement de poursuivre les efforts qu'il a entrepris depuis le début de la législature en faveur de l'emploi.

I.- LA DOTATION DES PROGRAMMES 102 ET 103 POUR 2012

Les programmes 102 et 103, qui rassemblent l'ensemble des moyens consacrés aux politiques de l'emploi, concentrent, avec près de 9,4 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2012, 92 % des crédits de la mission « Travail et Emploi », le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » drainant à lui seul plus de la moitié des crédits de la mission. Signalons que sont en outre rattachés à ces deux programmes près de 10 milliards d'euros de dépenses fiscales, soit l'équivalent de la dotation de la mission.

Part des différents programmes au sein de la mission « Travail et Emploi »



Source : *Projet annuel de performance pour 2012 (part des dotations en crédits de paiement).*

Pour 2012, la dotation de ces programmes est présentée en diminution de près de 30 % en autorisations d'engagement (AE) et d'un peu plus de 12 % en crédits de paiement (CP).

A. LE PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »

Le programme 102, doté d'environ 5,4 millions d'euros en crédits de paiement, connaît une baisse à hauteur de 21 % en autorisation d'engagement et de 13,4 % en crédits de paiement, qui porte essentiellement sur les dispositifs de l'action 01 « Amélioration de l'efficacité du service de l'emploi » de ce programme.

Présentation et évolution par action du programme

	Numéro et intitulé de l'action	AE LFI 2011	AE PLF 2012	Évolution	CP LFI 2011	CP PLF 2012	Évolution
102	Accès et retour à l'emploi						
01	Amélioration de l'efficacité du service de l'emploi	3 123 187 750	2 454 147 418	- 21,4 %	3 136 263 912	2 459 147 418	- 21,6 %
01-01	Indemnisation des demandeurs d'emploi	1 641 070 464	1 051 733 132	- 35,9 %	1 641 146 626	1 051 733 132	- 35,9 %
01-02	Coordination du service public de l'emploi	1 482 117 286	1 402 414 286	- 5,4 %	1 495 117 286	1 407 414 286	- 14,2 %
02	Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	3 740 842 135	2 962 361 090	- 20,8 %	3 062 883 306	2 908 849 435	- 5 %
02-01	Insertion dans l'emploi au moyen des contrats aidés	2 815 471 129	2 053 612 108	- 27 %	2 128 344 216	2 003 100 453	- 5,9 %
02-02	Accompagnement des publics les plus en difficulté	925 371 006	908 748 982	- 1,8 %	934 539 090	905 748 982	- 3 %
	Totaux	6 864 029 885	5 416 508 508	- 21 %	6 199 147 218	5 367 996 853	- 13,4 %

Source : Projet annuel de performance, PLF 2012.

• Comme le montre le tableau précédent, au sein de **l'action 01**, la baisse de crédits la plus importante est imputable à la **sous-action 01** qui s'affiche en diminution de près de 36 % en autorisation d'engagement comme en crédits de paiement. Cette diminution résulte de l'arrivée à échéance d'un certain nombre de dispositifs transitoires ou de dispositifs plus anciens financés dans le cadre du fonds de solidarité :

– **l'allocation équivalent retraite (AER)** : l'extinction progressive du dispositif antérieur à 2009 entraîne une réduction des besoins de financement à hauteur de 175,5 millions d'euros en 2012 ; quant à l'AER réactivée en 2009 et 2010 (AER-Relance), si elle représentait encore plus de 250 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011, seuls 12,29 millions d'euros sont comptabilisés cette année pour financer le stock des entrées antérieures à 2011. Votre rapporteur s'étonne en revanche de ne trouver aucun crédit ouvert au titre de l'« **allocation transitoire de solidarité** », qui doit constituer un prolongement de l'AER jusqu'en 2014 pour les chômeurs nés entre juillet 1951 et décembre 1953. La création de cette nouvelle allocation en effet a été annoncée par le Gouvernement début octobre pour un coût estimé à 30 millions d'euros ;

– l'extinction progressive du stock de bénéficiaires de **l'allocation de fin de formation (AFF)**, créée en 2001, entraîne également une réduction à hauteur de 26,56 millions d'euros pour 2012. De même, **l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF)** créée à titre transitoire pour les formations prescrites en 2009, puis reconduite en 2010, était encore financée à hauteur de 157,7 millions d'euros en 2011. 56,95 millions d'euros titre des cohortes 2009 et 2010 sont inscrits dans le projet annuel de performance 2012, qui précise en outre que 25 millions d'euros complémentaires sont attendus en provenance du **Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)**. En effet, comme l'an passé, le Gouvernement entend opérer en 2012 un prélèvement sur la trésorerie de celui-ci à hauteur de 300 millions d'euros. L'objet

de ce prélèvement est précisé par l'**article 63 du projet de loi de finances** qui prévoit le transfert :

- de 25 millions d’euros à Pôle emploi pour le financement de l’allocation en faveur des demandeurs d’emploi en formation ;

- de 75 millions d’euros, à l’Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dont 54 millions d’euros au titre de la certification et 21 millions d’euros pour le fonctionnement ;

- et de 200 millions d’euros à l’Agence de services et de paiements (ASP) pour le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Rappelons en outre que l’État et les partenaires sociaux ont décidé en 2011 de la mise en place d’une rémunération de fin de formation (**R2F**), financée à parité par le FPSPP et l’État et versée par Pôle Emploi. Une contribution à hauteur de 38 millions d’euros est prévue à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2012 ;

- l’**allocation temporaire de crise**, créée dans le cadre du Plan Rebond, a fait l’objet de versements jusqu’en mai 2011 : 38,91 millions d’euros figuraient ainsi dans le budget pour 2011, plus aucun crédit n’est budgété sur ce poste de dépenses en 2012.

Les crédits ouverts au titre de l’allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l’aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d’entreprise (ACCRE), des primes forfaitaires mensuelles d’intéressement à la reprise d’activité, du dispositif d’indemnisation des intermittents du spectacle, de l’allocation temporaire d’attente et de l’allocation complémentaire sont en revanche en reconduction ou en légère augmentation.

Au final, la subvention d’équilibre versée par l’État au fonds de solidarité s’établit donc à 905,99 millions d’euros dans le projet annuel de performance pour 2012, contre 1,6 milliard d’euros inscrits en 2011.

S’agissant de la participation de l’État au **financement du service public de l’emploi**, il convient de signaler le maintien de la subvention pour charges de service public versée par l’État à **Pôle Emploi** à hauteur de 1,36 milliard d’euros pour 2012. En revanche, la participation financière de l’État aux **maisons de l’emploi**, retracée au sein de la **sous-action 02** de l’action 01, est affichée en diminution de 10,5 % par rapport à 2011, qui prévoyait 44 millions d’euros en autorisation d’engagement et 57 millions d’euros en crédits de paiement. Signalons cependant que, suite à plusieurs abondements adoptés par amendement dans le cadre de la discussion budgétaire, le total des crédits en faveur des maisons de l’emploi avait été porté à 64,4 millions d’euros en autorisation d’engagement et 77,4 millions d’euros en crédits de paiement dans la loi de finances : la baisse constatée en 2012 est donc en réalité supérieure à 30 % par rapport à la dotation

votée en 2011 ⁽¹⁾. Enfin, la subvention inscrite en 2011 sur le programme 102 pour le financement du programme d'activité de service public (PASP) de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) n'y est plus retracée ; elle devrait être financée en 2012 par l'octroi d'une fraction du prélèvement de 300 millions d'euros opéré sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, à hauteur de 21 millions d'euros (contre 57,7 millions d'euros en 2011).

- Les diminutions de crédits constatées sur **l'action 02** apparaissent plus limitées. Les crédits afférents au marché pour la formation professionnelle de certains publics fragiles sont certes en forte contraction (51 millions d'euros dans le projet annuel de performance 2011, 15 millions d'euros en 2012) suite au transfert à l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) du financement et de la gestion du lot en faveur des travailleurs handicapés, mais ils représentent une part limitée de l'action.

En revanche, le financement des **contrats aidés**, qui constitue la plus grosse part de celle-ci (et du programme dans son ensemble), est maintenu pour 2012. La baisse affichée de 6 % de la **sous-action 01** est en effet en grande partie imputable à l'extinction de dispositifs antérieurs : le projet annuel de performance 2011 retraçait à cet égard près de 80 millions d'euros de crédits à destination de contrats aidés pour la plupart issus du plan de cohésion sociale ainsi que 24,5 millions d'euros destinés à abonder les contrats issus du plan de relance (contrats initiative emploi pour les jeunes dans les secteurs prioritaires, contrats d'accompagnement dans l'emploi « Passerelle »).

S'agissant des contrats uniques d'insertion, on notera que le coût en 2012 des entrées 2010 diminue logiquement (passant de 710 millions d'euros à 40 millions d'euros pour les contrats uniques d'insertion – contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) et de 143 millions d'euros à 12 millions d'euros pour les contrats uniques d'insertion – contrats initiative emploi (CUI-CIE) ; en revanche, l'estimation du coût des contrats 2011 en 2012 tient compte de la forte mobilisation des CUI-CAE, qui a permis de porter l'objectif de 340 000 entrées fixé en loi de finances initiale pour 2011 à 420 000 entrées, dont 88 000 cofinancés par les conseils généraux en faveur des bénéficiaires du RSA. L'**objectif de 340 000 entrées en CUI-CAE** est en revanche maintenu pour 2012, avec un cofinancement des conseils généraux qui devraient désormais porter sur 90 000 contrats. 1,7 milliard d'euros en autorisation d'engagement et 1 milliard d'euros en crédits de paiement sont budgétés à ce titre pour 2012. On notera à cet égard l'effort réalisé par le Gouvernement en termes de budgétisation, l'engagement juridique des contrats étant désormais calculé sur la base de leur coût pluriannuel (les autorisations d'engagements sont différentes des crédits de paiement). Les mêmes hypothèses qu'en 2011 sont également reprises

(1) 34 % en autorisation d'engagement et 38,7 % en crédits de paiement.

en 2012 pour les CUI-CEI, ce qui génère une dépense pour l'État à hauteur de 92,6 millions d'euros.

Enfin, il convient de noter que les moyens afférents aux dispositifs emploi spécifiques à l'outre-mer sont également intégralement reconduits : seuls diminuent les crédits affectés au congé de solidarité, qui ne compte plus de nouvelles entrées depuis le 1^{er} janvier 2008 ⁽¹⁾.

S'agissant de la **sous-action 02**, qui finance les dispositifs d'accompagnement des publics les plus en difficulté, les baisses de moyens sont également limitées. Votre rapporteur regrette toutefois qu'elles s'imputent sur les crédits destinés à l'**accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi** et plus particulièrement sur le financement des missions locales et du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). S'agissant des premières, les crédits pour 2012 sont en quasi reconduction, une baisse de l'ordre de 0,2 % étant observée. Toutefois, les missions locales devront en 2012 assumer le maintien de l'accompagnement des jeunes un an après leur sortie du CIVIS tout en développant et professionnalisant leurs relations avec les entreprises afin de favoriser l'accès à l'emploi des jeunes : cette évolution devra donc se faire à moyens constants, par le biais de redéploiements. *A contrario*, on rappellera que 30 millions d'euros en provenance du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ont été débloqués par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi afin de permettre aux missions locales d'apporter un appui individualisé à ces jeunes lors de leur arrivée au sein d'une entreprise ⁽²⁾. Le **nombre de bénéficiaires potentiels de l'allocation versée dans le cadre d'un CIVIS** est également revu à la baisse : seuls 135 000 bénéficiaires sont ainsi attendus en 2012, alors que les missions locales devraient par ailleurs accompagner 150 000 jeunes, comme en 2011 : le financement de cette allocation est donc présenté en diminution de plus de 5 millions d'euros (- 9,6 %). Ainsi que le démontre l'indicateur 3.2 du projet annuel de performance, le CIVIS est un dispositif qui a fait ses preuves, avec un taux moyen d'insertion dans l'emploi durable de 28 % à l'issue du contrat, pour un coût relativement modeste ⁽³⁾.

Ces évolutions budgétaires sont d'autant plus malencontreuses que, parallèlement, le **contrat d'autonomie**, qui a fait l'objet au mois de juin 2011 d'un second marché destiné à financer 15 000 nouveaux contrats (7 000 au second semestre 2011 et 8 000 en 2012, sur un périmètre géographique plus resserré) en sus des 45 000 contrats initiaux, constitue toujours un poste de dépenses important avec une dotation de **49 millions d'euros en autorisation d'engagement** ⁽⁴⁾ et

(1) La dotation passe ainsi de 12,7 millions d'euros en autorisation d'engagement et 13,5 millions d'euros en crédits de paiement à 7,42 millions d'euros en autorisation d'engagement et 7,77 millions d'euros en crédits de paiement.

(2) 20 000 jeunes devaient bénéficier de ce dispositif en 2011.

(3) D'après les missions locales, 370 € par contrat (hors allocation).

(4) Pour l'engagement des 8 000 nouveaux contrats en 2012.

46 millions d'euros en crédits de paiement⁽¹⁾, dont un peu plus de 19 millions d'euros pris en charge par le Fonds social européen (FSE). Votre rapporteur note en outre que les estimations du coût unitaire moyen en 2012 des 7 000 contrats conclus au second semestre 2011, qui tiennent compte notamment du « taux de chute » de ces contrats, semblent peu élevées au regard du coût maximal que ceux-ci peuvent atteindre en cas de réussite (510 euros / 8 500 euros). S'il est difficile de confronter les mérites respectifs du CIVIS et du contrat d'autonomie, qui ne s'adressent pas aux mêmes publics et ne se déploient pas sur les mêmes zones, force est de constater que l'étude comparée de leur rapport coût/réalisation ne paraît pas favorable au contrat d'autonomie, qui devra impérativement faire l'objet d'une évaluation complète à l'issue de la mise en œuvre du second marché.

Enfin, votre rapporteur se félicite de la hausse du financement des **mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées** (+ 4,6 %) qui permettront de distribuer 1 000 aides au poste supplémentaire dans les entreprises adaptées, conformément aux engagements pris dans le cadre de la Conférence nationale du handicap, ainsi que du maintien du **soutien de l'État au secteur de l'insertion par l'activité économique** à hauteur de 207,3 millions d'euros (en autorisation d'engagement et crédits de paiement) pour 2012. Notons à cet égard que l'**article 62 du projet de loi de finances** pérennise la pratique, instituée de manière temporaire en 2010 et 2011, d'un taux d'aide maximal dérogatoire pour les contrats aidés signés dans les ateliers et chantiers d'insertion, destinée à tenir compte de la situation existant avant l'entrée en vigueur du contrat unique d'insertion le 1^{er} janvier 2010. Alors que la loi du 1^{er} décembre 2008 instituant ce dernier prévoit que l'aide financière versée à l'employeur ne doit pas excéder 95 % du SMIC brut, cette disposition permettra d'aller jusqu'à 105 %, comme cela était le cas auparavant⁽²⁾.

B. LE PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »

La dotation du programme 103, qui connaît une baisse moyenne d'un peu plus de 12 % en autorisation d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), s'établit pour 2012 à hauteur de 3,9 milliards d'euros (en autorisation d'engagement et crédits de paiement). Comme le montre le tableau ci-après, les évolutions au sein de ce programme ne sont toutefois pas homogènes : ainsi, alors que l'action 03 « Développement de l'emploi » accuse une baisse de plus de 46 %, la diminution des crédits de l'action 02 « Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences », qui concentre par ailleurs 80 % des moyens du programme, reste en deçà de 3 %.

(1) Pour le paiement des stocks du premier marché, la poursuite des 7 000 contrats conclus au second semestre 2011 et les 8 000 nouveaux contrats 2012.

(2) Comme le précise l'exposé des motifs de l'article 62, ce taux de prise en charge demeure néanmoins inférieur au coût total du travail, qui s'établit à 113 % du SMIC brut.

Présentation et évolution par action du programme

Numéro et intitulé de l'action		AE LFI 2011	AE PLF 2012	Évolu- tion	CP LFI 2011	CP PLF 2012	Évolution
103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi						
01	Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	4 50 088 297	346 043 411	– 23,1 %	501 588 297	405 543 411	– 19,1 %
01-01	Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines	113 010 000	57 500 000	– 49,1 %	164 510 000	117 000 000	– 28,9 %
01-02	Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés	337 078 297	288 543 411	– 14,3 %	337 078 297	288 543 411	– 14,3 %
02	Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	3 278 703 024	3 184 877 577	– 2,8 %	3 278 703 024	3 184 877 577	– 2,8 %
02-03	Reconnaissance des compétences acquises	21 486 000	20 958 044	– 2,45 %	21 486 000	20 958 044	– 2,45 %
02-04	Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification	3 257 217 024	3 163 919 533	– 2,9 %	3 257 217 024	3 163 919 533	– 2,9 %
03	Développement de l'emploi	764 343 988	404 988 522	– 47 %	763 971 398	404 988 522	– 46,9 %
03-01	Baisse du coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emploi	438 500 059	168 900 916	– 61,5 %	438 127 469	168 900 916	– 61,4 %
03-02	Promotion de l'activité	325 843 929	236 087 606	– 27,5 %	325 843 929	236 087 606	– 27,5 %
	Totaux	4 493 135 309	3 935 909 510	– 12,4 %	4 544 262 719	3 995 409 510	– 12 %

Source : *Projet annuel de performance, PLF 2012.*

• Comme indiqué en introduction, l'évolution de la dotation de l'**action 01** du programme, qui regroupe les **dispositifs visant à anticiper et accompagner les conséquences des mutations économiques sur l'emploi**, résulte d'une anticipation de la poursuite de l'amélioration de la conjoncture et de la baisse des besoins de financement. On constate en effet désormais une nette diminution du nombre de restructurations et de plans de sauvegarde de l'emploi par rapport à la situation observée au cœur de la crise ; les demandes d'activité partielle ont également été divisées par trois ou quatre. Pour le Gouvernement, cette évolution positive permet de paramétrer différemment les dispositifs de développement de l'emploi et des ressources humaines, les mesures d'âge, ainsi que les instruments d'accompagnement des restructurations d'entreprises ou d'anticipation des effets économiques de la conjoncture. Les crédits d'intervention de l'action 02 passent ainsi **de 469 millions d'euros en 2011 à 345,5 millions d'euros en 2012**. Cette baisse s'impute :

– sur **l'aide au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** (GPEC) et les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) pour lesquels les besoins de financement pour 2012 sont estimés à 37,5 millions d'euros en autorisation d'engagement et 97 millions d'euros en crédits de paiement pour 2012 (contre 82,5 millions d'euros en autorisation d'engagement et 134 millions d'euros en crédits de paiement en 2011). Contrairement à 2011, la présentation du projet annuel de performance

2012 ne permet pas de connaître le nombre de nouveaux contrats qui pourront être financés l'an prochain (**sous-action 01**) ;

— sur les mesures d'âge figurant au sein de la **sous-action 02**. La **contribution de l'État au financement des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (FNE)** passe ainsi de plus de 76 millions d'euros en 2011 à 49,6 millions d'euros en 2012. Le projet annuel de performance précise à cet égard qu'après avoir comptabilisé 2 182 adhésions en 2010, le dispositif n'aurait bénéficié qu'à 1 215 personnes en 2011 et ne devrait accueillir en 2012 qu'un flux « limité » d'entrées ⁽¹⁾. On notera également la diminution de moitié des crédits finançant les préretraites progressives (PRP), dispositif dans lequel il n'y a plus de nouvelles entrées depuis 2007, ainsi que la baisse de plus de 30 % du financement des conventions de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) ;

— sur le financement des actions de reclassement (**sous-action 02**) : la **prise en charge par l'État de l'activité partielle** passe ainsi d'une dotation de 40 millions d'euros en 2011 à une dotation de 30 millions d'euros en 2012. Les moyens sont en revanche maintenus pour la dotation globale de restructuration ⁽²⁾ ainsi que pour les exonérations de cotisations sociales dans les bassins d'emploi à redynamiser et dans les zones de restructuration de la défense.

Votre rapporteur observe en outre que les crédits affectés au financement du **contrat de sécurisation professionnelle** sont supérieurs aux crédits qui étaient consacrés, l'an passé, aux conventions de reclassement personnalisé (CRP) et contrat de transition professionnelle (CTP). Ce dispositif bénéficie en effet d'une dotation de 87,2 millions d'euros (en autorisations d'engagements et crédits de paiement) pour 2012, qui permettra à la fois de financer le solde des contrats et conventions et **91 200 entrées** dans le nouveau dispositif.

Il constate en revanche que l'aide à l'embauche senior, créée dans le cadre de la réforme des retraites afin de compenser intégralement les charges patronales au niveau du SMIC puis, partiellement, jusqu'à 1,6 SMIC en contrepartie de l'embauche d'un demandeur d'emploi de plus de 50 ans ⁽³⁾, prend désormais la forme d'une **aide à l'embauche des chômeurs de longue durée de plus de 45 ans en contrat de professionnalisation**. Ce dispositif, institué en cours d'année suite au discours de Bobigny du président de la République, prévoit une prime de 2 000 euros par contrat : les besoins de financement ont été estimés à 20 millions d'euros pour 2012.

(1) Le nombre moyen mensuel de bénéficiaires retenus dans les hypothèses de calcul du coût de la mesure passe ainsi de 6 102 en 2011 à 4 052 en 2012.

(2) On notera néanmoins au sein de cette dotation un transfert entre le financement des cellules de reclassement, qui est divisé par cinq, et les conventions de formation et d'adaptation du FNE qui bénéficient d'un coup de pouce à hauteur de 10 millions d'euros.

(3) Article 103 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

• **L'action 02** du programme 103, qui regroupe les moyens consacrés par l'État à la formation professionnelle et à l'apprentissage, voit sa dotation diminuer de moins de 3 % pour 2012. Cette diminution est en premier lieu imputable à l'arrivée à échéance en 2011 de deux **dispositifs issus du plan de relance** : la prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire (qui représentait encore 18 millions d'euros en 2011) et le dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de dix salariés (41 millions d'euros).

L'État réduit en outre sa contribution au financement de deux dispositifs, tout en prévoyant une compensation par l'octroi d'une fraction du **prélèvement que l'État entend opérer sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)** en 2012 ⁽¹⁾ : ainsi, un abondement complémentaire est attendu pour le financement de la **politique de certification mise en œuvre par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** à hauteur de 54,1 millions d'euros ⁽²⁾, et le financement complet de la **rémunération des stagiaires de la formation** professionnelle à hauteur de 200 millions d'euros devrait également être assuré par ce biais, les crédits inscrits sur le programme au titre de ce dispositif étant nuls en 2012 ⁽³⁾. Enfin, la subvention versée par l'État à différentes associations qui interviennent dans le champ de la formation professionnelle diminue également, sans compensation, à hauteur de 5 millions d'euros.

Les autres dispositifs financés dans le cadre de l'action 02 voient en revanche leurs dotations reconduites en 2012. Votre rapporteur tient à cet égard à saluer le maintien des crédits consacrés au dispositif « **compétences clés** » à hauteur de 54,3 millions d'euros, qui permettront à 40 000 personnes de développer leurs compétences fondamentales pour concrétiser leur projet d'insertion professionnelle. Rappelons qu'aujourd'hui encore, l'INSEE estime qu'environ **9 % de la population est en situation d'illettrisme**, soit 3,1 millions de personnes, dont 57 % sont des actifs occupés. Grâce aux partenariats noués entre Pôle Emploi, les missions locales et les Cap emploi, le service public de l'emploi oriente chaque semaine plus de 1 000 personnes vers le dispositif.

• **L'action 03**, qui finance les dispositifs de baisse du coût du travail et de promotion de l'activité, connaît la diminution la plus importante du programme 103 pour 2012. Celle-ci résulte, d'une part, de la prise d'effet en année pleine de la **suppression dans la loi de finances initiale pour 2011 de plusieurs niches sociales** (l'exonération de l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants et les exonérations liées aux services à la personne) qui nécessitaient encore des paiements en 2011 à hauteur de 194 millions d'euros, et, d'autre part, de l'arrivée à échéance de l'**aide à l'embauche pour les très petites entreprises**

(1) Article 63 du projet de loi de finances.

(2) La participation de l'Etat diminue quant à elle de 5,71 millions d'euros en 2011 à 1,6 millions d'euros en 2012.

(3) En 2011, le projet annuel de performance prévoyait un financement de l'Etat à hauteur de 74 millions d'euros complété par un prélèvement sur le FPSPP de 126 millions d'euros.

(ATPE), une des premières mesures du plan de relance qui générerait encore une dépense de plus de 58 millions d'euros en 2011. Au total, ce sont donc plus de 250 millions d'euros qui ne sont plus retracés sur cette action en 2012.

S'y ajoute la baisse à hauteur de 90 millions d'euros des crédits destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale l'**exonération liée au régime social des micro-entreprises**. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2010, les bénéficiaires de ce régime qui déclarent, au titre d'une année civile, un montant de chiffre d'affaires ou de revenus non commerciaux correspondant, compte tenu des taux d'abattement applicables, à un revenu inférieur à un seuil minimal de 200 heures de SMIC n'entrent pas dans le champ de la compensation assurée par l'État aux organismes de sécurité sociale dans le cadre dudit régime ⁽¹⁾. Cela entraîne donc, pour l'État, une moindre dépense au titre de la compensation, opérée de puis le programme 103, de la perte de recettes consentie par les régimes de sécurité sociale.

À rebours de ces évolutions, le financement de l'**exonération de cotisations patronales liée aux organismes d'intérêt général situées dans les zones de revitalisation rurale** passe de 60,7 millions d'euros dans le projet annuel de performance 2011 à 151 millions d'euros en 2012. Le dynamisme de ces crédits (+148 %) s'explique par la prise en compte en 2011 d'une mesure d'économie qui n'a finalement pas été adoptée. Le projet de loi de finances pour 2011 comprenait en effet une disposition modifiant l'article 19 de la loi n° 2007-1786 de financement de la sécurité sociale pour 2008 afin de ne maintenir l'exonération que pour les organismes ayant un effectif inférieur à dix salariés. Cette disposition n'ayant pas été votée, les crédits afférents doivent être réévalués. Enfin, on soulignera la revalorisation dont bénéficient les moyens affectés aux **dispositifs locaux d'accompagnement** (10,4 millions d'euros) et au dispositif « projet initiative jeune » outre-mer (1,5 million d'euros).

(1) Décret n° 2010-696 du 24 juin 2010 pris en application de l'article L. 133-6-8-2 du code de la sécurité sociale.

II.- LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

La prise en compte de la dimension territoriale des politiques de l'emploi n'est pas récente, qu'il s'agisse de concevoir des dispositifs adaptés à certains territoires, de prendre en compte la diversité des territoires dans l'élaboration de la politique de l'emploi, ou, plus concrètement, de rapprocher le niveau de décision et d'action du « terrain ».

La territorialisation résulte ainsi depuis trente ans d'une volonté d'adaptation aux besoins exprimés localement et de la nécessité d'agir à un niveau pertinent, permettant d'obtenir des résultats tangibles. Le niveau territorial apparaît également comme l'échelon susceptible de mobiliser et de faire intervenir conjointement un grand nombre d'acteurs travaillant sur des champs connexes mais complémentaires⁽¹⁾. Enfin, le territoire n'est pas seulement un lieu de mise en œuvre de mesures, mais aussi un espace d'initiative et d'innovation, parfois tous azimuts.

La multiplicité des intervenants de la politique de l'emploi (État, au niveau central et déconcentré, opérateurs de l'État, opérateurs privés, collectivités locales, milieu associatif, entreprises, *etc.*) ainsi que l'interférence d'objectifs parfois contradictoires avec celui d'une plus grande proximité entre les dispositifs de la politique de l'emploi et les publics cibles auxquels ils s'adressent (fixation centralisée d'objectifs, maintien d'une chaîne décisionnelle verticale forte, réduction du nombre d'implantations territoriales, *etc.*) ne confère pas toujours à la territorialisation une grande clarté ou une grande cohérence et explique son aspect inachevé, encore (toujours ?) « en chantier »⁽²⁾.

De la création des missions locales en 1982 à celle des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) en 2010, nombre d'initiatives s'inscrivent dans ce mouvement continu de territorialisation des politiques de l'emploi. La question qui demeure, aujourd'hui comme hier, semble être celle de l'articulation des divers échelons de l'action publique, de la coordination entre les différents intervenants et de l'efficacité de leurs interactions. Ce constat appelle sans aucun doute un effort de rationalisation et de mobilisation accrue sur un petit nombre d'objectifs prioritaires (l'emploi des jeunes, la réduction des écarts entre les quartiers prioritaires de la politique de la ville et le reste des agglomérations).

(1) « La territorialisation des politiques de l'emploi : enjeux et évaluation à travers l'exemple des politiques d'emploi pour les jeunes en France et en Grande-Bretagne », Lucie Davoine et Céline Gratadour, extrait du colloque « Accès inégal à l'emploi et à la protection sociale », Université Paris I, septembre 2004.

(2) « Politiques de l'emploi : la territorialisation en chantier », Quatre pages du Centre d'études de l'emploi, n° 41, septembre-octobre 2000.

A. LA COORDINATION DES ACTEURS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI SUR LES TERRITOIRES

1. L'État au niveau territorial

La mise en œuvre de la **réorganisation de l'administration territoriale de l'État** (RéATE) a constitué un des chantiers majeurs de la révision générale des politiques publiques depuis 2007, démontrant une réelle capacité de l'État à s'interroger sur ses modalités d'action et à les adapter à la donne territoriale. Comme l'a constaté le conseil de modernisation des politiques publiques réuni le 11 juin 2008, l'organisation territoriale de l'État en France a longtemps été caractérisée par une architecture historique calée sur les départements et reposant sur une conception « *insularisée* » des services déconcentrés, chacun de ces services étant isolé par département ministériel et doté de structures locales complètes (moyens de fonctionnement, d'expertise, d'analyse, de conception, de direction et d'exécution). Face au mouvement de décentralisation engagé dès les années 1980, cette organisation au service d'un *modus operandi* mu par un principe d'uniformité visant, au nom de l'égalité, à unifier les territoires et à dépasser les particularismes locaux, ne pouvait plus perdurer.

- Dans le domaine de l'emploi, ce constat a été renforcé par l'évolution concomitante du contexte social et l'accélération des mutations économiques sous l'effet de la crise : de nouveaux dispositifs de régulation et d'animation de l'action de l'État au niveau territorial sont apparues nécessaires pour favoriser le développement des entreprises et de l'emploi, améliorer la qualité du travail et des relations sociales, assurer la loyauté des marchés et la sécurité des consommateurs. La création des **directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi** (DIRECCTE) répond donc à un double objectif de rationalisation de l'action de l'État et d'amélioration des réponses apportées aux acteurs économiques locaux. Rappelons que les DIRECCTE constituent aujourd'hui l'unique service déconcentré commun au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministère du travail, de l'emploi et de la santé sur les champs d'intervention qui relevaient auparavant des huit directions et services. L'objectif poursuivi est de permettre à la politique économique et sociale de l'État de gagner en lisibilité, en cohérence et en efficience, tout en optimisant l'utilisation des moyens de fonctionnement de l'État dans un contexte budgétaire contraint.

Le niveau régional est en outre apparu le mieux adapté à la réalisation d'un diagnostic pertinent sur les enjeux économiques et sociaux locaux et le plus cohérent avec les lieux de décision en matière de développement économique, d'emploi et de formation professionnelle. Sur les champs emploi et formation, la DIRECCTE doit en effet coordonner son action avec celle de nombreux intervenants et financeurs, au premier rang desquels les **conseils régionaux**. Les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), co-présidés par le préfet de région et le président du conseil régional, constituent à cet égard une instance de dialogue et de concertation importante,

dont l'action a en outre été redynamisée par la création des **contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle** (CPRDFP) dans la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie ⁽¹⁾. L'objet de ces contrats est en effet de définir des objectifs communs aux différents acteurs régionaux, à arrêter une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle et à assurer un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation. L'élaboration des contrats de plan régionaux par la DIRECCTE, le rectorat et le conseil régional, après concertation avec les partenaires sociaux, les collectivités territoriales, Pôle emploi et les représentants des organismes de formation professionnelle, se révèle toutefois un exercice complexe. Comme le souligne le rapport d'information de MM. Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille sur la mise en application de la loi du 24 novembre 2009 ⁽²⁾, si la coordination fait consensus, la fonction de pilote de l'action partenariale pose question, de même que les modalités de cette coordination, qui ne vont pas sans une certaine complexification. D'après les informations fournies à votre rapporteur par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), seuls huit contrats auraient pour l'heure été paraphés.

Les DIRECCTE doivent également s'en remettre à des **opérateurs extérieurs**, qu'elles sont censées piloter ou avec lesquels elles doivent contractualiser, comme Pôle Emploi, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) ou encore l'Agence de service et de paiement (ASP). La répartition précise des rôles avec **Pôle Emploi** et ses engagements en matière d'objectifs, de moyens, d'animation du service public de l'emploi, sont ainsi définis dans une convention régionale. D'après les informations fournies à votre rapporteur, le pilotage de l'activité de Pôle Emploi par le préfet de région n'est toutefois pas facilitée par le déséquilibre entre les informations dont disposent, d'un côté, les directeurs régionaux de l'opérateur et, de l'autre, les pôles « 3 E » des DIRECCTE, ces dernières éprouvant semble-t-il des difficultés à obtenir les statistiques détaillées de l'activité de Pôle Emploi (nombre de personnes suivies, prestations réalisées, prestations sous-traitées *etc.*).

- Responsables de la cohérence de la mise en œuvre de leurs missions sur les territoires, les DIRECCTE s'appuient sur des **unités territoriales** implantées au niveau infra-régional pour mener des actions de proximité ciblées et jouer un rôle d'animation auprès de l'ensemble des acteurs concernés.

Sur leurs territoires, les unités territoriales initient, financent et pilotent des actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), en associant les partenaires concernés au niveau local. Dans ce cadre, elles animent les commissions départementales de l'emploi, qui réunissent les partenaires sociaux et plusieurs services de l'État, afin de les consulter sur certaines aides

(1) Article 57 de loi n° 2009-1437 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie du 24 novembre 2009.

(2) Rapport n° 3208, enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 9 mars 2011.

sollicitées par les entreprises (conventions du Fonds national de l'emploi) ainsi que sur le contenu des conventions de revitalisation (les collectivités locales intéressées sont alors également consultées). Elles suivent enfin la mise en œuvre des cellules de reclassement prévues dans les plans de sauvegarde de l'emploi et des conventions de revitalisation économique.

Les unités territoriales animent également le **service public de l'emploi**, qui réunit tous les acteurs (Pôle Emploi, missions locales, maisons de l'emploi, conseil général, chambres consulaires, Association pour la formation professionnelle des adultes, *etc.*) pour faire le point de la situation de l'emploi sur le territoire et organiser la mise en œuvre des politiques de l'emploi en fonction de ce diagnostic.

Enfin, les unités territoriales détectent, initient et financent des initiatives visant le développement local par la création d'emplois. Elles financent l'activité des comités de bassin d'emploi et des maisons de l'emploi. Elles animent le comité départemental de l'insertion par l'activité économique, là aussi, avec les partenaires sociaux et les réseaux de l'insertion, afin de valider, financer et piloter des actions locales dans ce domaine.

En conclusion, les DIRECCTE se voient assigner un rôle crucial pour la territorialisation des politiques de l'emploi, mais dont la mise en œuvre peut s'avérer périlleuse. Elles ont en effet la responsabilité d'organiser, piloter et rendre des comptes sur la mise en œuvre des politiques de l'emploi pour lesquelles elles ne maîtrisent ni tous les outils ni tous les financements, et qui implique de coordonner l'action de multiples intervenants.

2. Pôle Emploi et ses partenaires

a) Pôle Emploi

Au sein de Pôle Emploi, la question de la territorialisation du service public de l'emploi constitue depuis longtemps un sujet de réflexion. En témoigne dès avant la création de l'opérateur, le rapport du groupe de travail présidé par Mme Bernadette Malgorn sur l'insertion territoriale de Pôle Emploi. Ce rapport avait été suivi par la publication, en avril 2010, du rapport de la commission présidée par Mme Rose-Marie Van Lerberghe visant à définir la stratégie de territorialisation de Pôle Emploi ⁽¹⁾. Les nombreux bouleversements entraînés par la fusion ont cependant par la suite contribué à restreindre le champ de cette réflexion à l'**élaboration d'un nouveau schéma territorial d'implantation** et à l'organisation générale des services. On constatera à cet égard que les critères d'implantation figurant dans le rapport Malgorn se trouvent quelque peu édulcorés dans le maillage actuel de Pôle Emploi : d'un objectif de « 80 % des demandeurs

(1) « Pour une dynamique territoriale de l'emploi, stratégie de territorialisation de Pôle Emploi : concourir à sécuriser les parcours et renforcer les liens avec les employeurs pour accroître durablement le nombre de placements. ».

d'emploi à trente minutes d'une agence Pôle Emploi », on est passé à « 96 % des demandeurs d'emploi à moins de trente kilomètres d'une agence »⁽¹⁾.

La création de Pôle Emploi a, en outre, donné lieu à un certain raidissement organisationnel de l'opérateur, dont on peut espérer qu'il ne soit que conjoncturel. D'aucuns craignent cependant que son mode de gouvernance n'induisse par ailleurs de manière plus structurelle une centralisation des décisions et une faible ouverture à la différenciation des prestations et aux partenariats locaux. De l'aveu même de son directeur général⁽²⁾, Pôle Emploi donne ainsi le sentiment d'une très forte centralisation, qui contraste cependant avec sa volonté affichée de s'adapter au « terrain ».

Le rapport de Mme Rose-Marie Van Lerberghe avait en effet fait consensus lors de sa présentation au conseil d'administration de Pôle Emploi et s'était ensuite traduit par un plan d'action, approuvé en juillet 2010, dont un premier bilan a été présenté au conseil d'administration du 8 juillet 2011. Le rapport Van Lerberghe recommandait la création d'un **maillage fort avec les acteurs présents sur les territoires et le développement de partenariats opérationnels**. Cette évolution nécessitait cependant que Pôle Emploi puisse déployer son offre de services, organisé par des processus nationaux, en l'adaptant à la diversité des problématiques des territoires ou en mobilisant des solutions partenariales. Cette stratégie de territorialisation devait également s'appuyer sur une **mobilisation des « managers »** de Pôle Emploi en leur donnant les marges de manœuvre nécessaires pour développer ces partenariats à leur niveau. Une première étape de déconcentration a, à cet égard, été franchie après la fusion, mettant en œuvre une déconcentration de la chaîne de décision et des moyens associés au niveau considéré comme le plus pertinent et le plus proche des territoires... c'est-à-dire au niveau régional ! Un autre vecteur de la territorialisation de Pôle Emploi devait être **l'amélioration et l'approfondissement des relations avec les collectivités territoriales**. Des accords ou des « intentions communes » ont ainsi été signées entre Pôle Emploi et l'Assemblée des départements de France, d'une part, l'Association des régions de France, d'autre part, mais la portée de ces documents signés avec des « têtes de réseau » est très relative. Le directeur général de Pôle Emploi porte également un regard nuancé sur les conventions signées avec Alliance Villes Emploi s'agissant des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et des maisons de l'emploi. Seul le partenariat renforcé entre Pôle Emploi et les missions locales apparaît comme réellement abouti, même si des difficultés de mise en œuvre peuvent apparaître sur le terrain (voir *infra*).

(1) La question n'est cependant pas simple : en réponse à l'exemple fréquemment repris dans les médias de l'absence d'agence Pôle Emploi sur la zone Clichy-Montfermeil, le directeur général fait notamment valoir l'absence d'entreprises implantées dans cette zone ainsi que les difficultés que pourrait représenter pour les agents de Pôle Emploi une implantation sur ce territoire.

(2) Audition du 10 octobre 2011.

La territorialisation de Pôle Emploi se trouve encore aujourd'hui au milieu du gué. Tant le rapport du Conseil économique, social et environnemental ⁽¹⁾ que celui du Sénat ⁽²⁾ parus avant l'été soulignent les insuffisances des démarches entreprises par Pôle Emploi et appellent à un renforcement de la coordination avec les autres acteurs du service public de l'emploi et plus particulièrement avec les co-traitants, de manière à éviter les chevauchements d'actions, à accroître la lisibilité pour le public et à éviter les mises en concurrence entre acteurs. Une plus grande responsabilisation du management dans la gestion des partenariats au niveau des directions territoriales et des agences est toujours attendue. Rappelons qu'avant la modification, en janvier 2011, des délégations des directeurs d'agence et des directeurs territoriaux, le circuit de validation des propositions de partenariat au sein de Pôle Emploi prévoit *a minima* une validation du projet par le supérieur hiérarchique du manager qui est à son initiative, ou lorsqu'il s'agit d'un partenariat « critique », son examen par une instance régionale pluridisciplinaire mise en place au niveau de la direction régionale ⁽³⁾. Enfin, les conseillers devraient également disposer de marges de manœuvre plus importantes dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la construction de leurs parcours.

À cet égard, on ne peut donc que se féliciter de la volonté affichée par le Gouvernement d'orienter les **négociations en cours sur la nouvelle convention tripartite** sur l'action territoriale de Pôle Emploi. Si on ne connaît pas encore les grandes orientations qui devraient être assignées à l'opérateur dans le cadre de sa nouvelle feuille de route, l'État et Pôle Emploi semblent conscients de l'acuité de ce thème. Suite aux résultats de la grande consultation des demandeurs d'emploi réalisée en septembre 2010 et du baromètre national IPSOS de juillet 2011, il est en effet apparu que la territorialisation (au double sens d'adaptation aux caractéristiques locales et de complémentarité avec d'autres acteurs) et la déconcentration (délégation de compétences et subsidiarité) constitueraient des leviers importants pour répondre aux attentes et aux besoins du public. Une telle démarche s'inscrirait en outre dans la continuité de la « personnalisation » de l'offre de services qu'est censé mettre en œuvre Pôle Emploi, qu'il s'agisse de publics ou de territoires spécifiques. D'après les informations transmises par M. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi, cette réflexion pourrait concrètement déboucher sur une réduction du portefeuille de certains agents (60 demandeurs d'emploi) afin de concentrer les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin ⁽⁴⁾ ; celui-ci juge cependant les marges de manœuvre limitées.

(1) « Pôle Emploi et la réforme du service public de l'emploi », juin 2011.

(2) Rapport de la mission commune d'information « Pôle Emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à renforcer », n° 713, 5 juillet 2011.

(3) Note de la direction générale du 26 janvier 2011, instruction relative à la mise en œuvre de la stratégie de territorialisation (principes d'organisation et axes prioritaires de développement de partenariats opérationnels).

(4) Avec, en contrepartie, un accroissement des autres portefeuilles (jusqu'à 180) ou une réduction des moyens consacrés aux relations avec les entreprises (10 % des agents).

b) Les missions locales

L'action des missions locales est issue d'une volonté ancienne et conjointe des collectivités locales et de l'État de coordonner localement leurs interventions en matière d'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans. Les résultats obtenus par le réseau, notamment dans le cadre du CIVIS ⁽¹⁾, sont à souligner. Ainsi, fin décembre 2010, le programme avait vu entrer plus d'un million de jeunes ⁽²⁾ et sortir 267 000 d'entre eux en emploi durable, soit 34 % des sorties totales du CIVIS, le tout pour un coût moyen estimé à 370 euros par contrat.

Un nouvel accord-cadre portant sur le **partenariat renforcé** entre le Pôle emploi, l'État et le Conseil national des missions locales a été signé le 26 janvier 2010 pour une durée de cinq ans. Dans ce cadre, les missions locales avaient, pour 2010, un objectif de 150 000 jeunes à accueillir en co-traitance, pour un budget de 34,5 millions d'euros, auquel il convient d'ajouter le personnel mis à disposition ⁽³⁾. Dans le respect des spécificités de chaque réseau, ce nouvel accord national et ses **déclinaisons régionales et locales** signés par les mêmes partenaires, ont permis de dynamiser et structurer le partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales notamment afin de :

- faciliter l'accès à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans révolus ;
- développer une démarche commune de **diagnostic partagé** nécessaire à la complémentarité des interventions, des acteurs, des offres de service,
- développer une **intervention concertée** en direction des entreprises en vue de favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi, et prioritairement dans l'emploi durable, et réaliser des actions communes en direction à la fois des jeunes, des entreprises et des partenaires,
- mener ensemble des **actions de communication valorisant ce partenariat et en améliorant la lisibilité**, tant pour les jeunes que pour les partenaires des deux réseaux.

Cette démarche de partenariat renforcé va éminemment dans le sens d'une meilleure territorialisation des politiques de l'emploi, même si le copilotage du dispositif n'est pas toujours aisé à mettre en œuvre. La définition du **flux de co-traitance**, en premier lieu, pose question. Au 31 décembre 2010, le flux a en effet

(1) Le Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS) permet à toute personne de 16 à 25 ans révolus, en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle, de bénéficier d'un droit à un accompagnement ayant pour but l'accès à la vie professionnelle. Sa mise en œuvre est confiée par l'Etat aux missions locales. Les mesures mobilisées par la mission locale contribuent à la construction d'un parcours d'insertion, à la fois professionnel (orientation, qualification ou acquisition d'une expérience professionnelle) et social (santé, logement, mobilité...), en vue de développer ou restaurer l'autonomie du jeune et d'accéder à l'emploi durable (CDI ou CDD supérieur à 6 mois, contrats en alternance, hors contrats aidés du secteur non marchand).

(2) 1 067 150, dont 91% n'ayant pas le bac et 50 % d'un niveau de qualification infra V

(3) Personnel affecté de Pôle emploi en mission locale correspondant à 325 ETP.

atteint 122 % de l'objectif annuel mensualisé, soit 183 000 jeunes co-traités. L'objectif de 150 000 jeunes en co-traitance ainsi que le budget annuel de 34,5 millions d'euros a néanmoins été reconduit pour 2011 par avenant à l'accord national du 26 janvier 2010. Or, au 31 mai 2011, le taux de réalisation des objectifs d'entrées en co-traitance était déjà supérieur de 8 points au rythme qui aurait dû être le sien : la projection au 31 décembre 2011 prévoit finalement 178 000 entrés, soit +18,7 % de l'objectif annuel. La mission IGAS sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville ⁽¹⁾ souligne que cette situation revient à ce que la contribution de Pôle Emploi soit au final forfaitaire, ce qui apparaît d'autant plus dommageable que le coût unitaire de la prestation de service déléguée est très faible, notamment comparé au coût des opérateurs privés de placement ⁽²⁾. La mission en conclut que le partenariat renforcé est encore très inégalitaire et appelle à une meilleure structuration des missions locales pour peser dans la négociation avec Pôle Emploi. Enfin, la mission signale plusieurs failles dans la mise en œuvre du partenariat qui doivent être rapidement comblées par une réelle mise en commun des outils disponibles, un accès homogène aux offres d'emploi des deux réseaux, et une véritable complémentarité dans la prescription des contrats aidés.

c) Les maisons de l'emploi

Suite à l'adoption du nouveau cahier des charges des maisons de l'emploi par l'arrêté du 21 décembre 2009, leur intervention est désormais réorganisée autour de quatre axes obligatoires ⁽³⁾, centrés sur la contribution de ces maisons à l'élaboration de diagnostics et de stratégies de territoire partagés et sur leur rôle de coordination. Cette réforme, qui s'applique à toutes les maisons de l'emploi depuis le 1^{er} janvier 2011, prévoit, en outre, la déconcentration de la gestion et de l'évaluation du dispositif au niveau régional.

Si la création de Pôle Emploi a rendu nécessaire une redéfinition et un resserrement des missions des maisons de l'emploi ⁽⁴⁾, le rôle qu'elles assument aujourd'hui n'en paraît pas moins essentiel à votre rapporteur à la réussite de la territorialisation des politiques de l'emploi : elles font en effet le lien entre les différents acteurs de l'emploi et du développement local dans un **double objectif d'impulsion et de coordination**. Tout d'abord, elles doivent élaborer un diagnostic territorial largement diffusé aux acteurs locaux dans un souci

(1) « L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville », rapport établi par Agnès Jeannet, Laurent Caillot et Yves Calvez, membres de l'IGAS, juillet 2010.

(2) 230 euros.

(3) Un axe préalable à l'élaboration de plan d'actions consistant en l'établissement d'un diagnostic en vue de développer une stratégie territoriale partagée ; un axe prévoyant des actions de coordination et d'informations spécialisées afin d'anticiper les mutations économiques ; un axe prescrivant des actions de coordination et d'information en matière de développement local ; un axe relatif à la réduction des obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi.

(4) Elles ne peuvent plus désormais mettre en œuvre d'actions en matière d'accueil, d'orientation ou d'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi sauf en cas d'insuffisance territoriale de Pôle emploi, sous réserve de la formalisation du projet avec Pôle emploi et l'Etat et sa validation par le conseil régional de l'emploi.

d'appropriation des réalités locales : ce diagnostic constitue la base nécessaire à la détermination d'une stratégie partagée en matière d'emploi et, *in fine*, d'un plan d'actions que les différents partenaires mettent en œuvre. Dans le cadre de ces plans d'actions, les maisons de l'emploi sont ensuite chargées de coordonner, animer et produire une information spécifique déjà existante au niveau local, mais éclatée entre les différents acteurs territoriaux intervenant dans le champ de la politique de l'emploi. L'objectif est donc de fluidifier la transmission d'informations et les relations entre les acteurs sur le territoire, ce qui répond à une réelle nécessité.

Un accord –cadre en date du 11 février 2010 signé entre l'État, Pôle emploi et l'association Alliance Ville Emploi prévoit les modalités de coopération entre Pôle emploi et les maisons de l'emploi. Dans ce cadre, un modèle de convention de partenariat entre les maisons de l'emploi et Pôle emploi au niveau local a été établi, diffusé au réseau Pôle emploi et aux DIRECCTE. Il porte sur les modalités de coopération entre les partenaires et organise notamment, dans le respect du cahier des charges, la présence des agents de Pôle emploi au sein des maisons de l'emploi ainsi que le financement de ces interventions. Ses ambitions sont néanmoins limitées.

B. QUELLE MOBILISATION DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

S'il est des zones où la territorialisation des politiques de l'emploi devrait prendre tout son sens, ce sont bien les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Or, comme le souligne à juste titre M. Laurent Caillot, un des trois auteurs du rapport précité de l'IGAS sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville ⁽¹⁾, la question de l'emploi dans les zones urbaines sensibles (ZUS), située au croisement de la politique de l'emploi et de la politique de la ville, ne fait l'objet d'aucune priorité particulière ni d'aucune prise en charge renforcée dans l'une ou l'autre de ces politiques, si ce n'est de manière marginale ⁽²⁾.

Le constat qui figure dans le rapport de l'IGAS concernant l'accompagnement des jeunes en difficulté dans ces zones s'avère donc sévère sans être original : les problèmes rencontrés sont en effet connus, des objectifs ambitieux ont été fixés, notamment dans la loi du 1^{er} août 2003, en matière de réduction des inégalités, des réponses ont été mises en œuvre, pour des coûts parfois élevés, et pourtant, les écarts entre la population vivant dans ces zones et le reste de la population ne diminuent pas, voire s'accroissent. Comme le souligne le rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques

(1) Audition du 10 octobre 2011.

(2) Le volet « emploi » de la politique de la ville, mis en œuvre l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), est notamment très limité.

publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés ⁽¹⁾, l'objectif de l'annexe 1 à la loi du 1^{er} août 2003 consistant à « *rapprocher le taux de chômage de l'ensemble de chaque ZUS de celui de l'ensemble de leur agglomération de référence* » n'a non seulement pas été atteint, mais la tendance a même été négative depuis 2003.

Votre rapporteur aurait souhaité trouver une explication dans le rôle intégrateur des ZUS, où l'on observe une mobilité résidentielle forte, mais cette intuition n'a pas été confirmée par les auditions qu'il a pu mener. En revanche, il semble clair que l'approche indifférenciée des publics selon les territoires qui gouverne les politiques de l'emploi conduit à un traitement moins intensif des populations en ZUS. Si des orientations spécifiques ont récemment été adoptées, le bilan à paraître dans le prochain rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) reste sombre.

L'analyse de la DARES

« Territoires infra-urbains cumulant les difficultés, les 717 zones urbaines sensibles (ZUS) de France métropolitaine constituent, depuis 1996, les territoires de référence de la politique de la ville. Leur population est en moyenne plus jeune et moins diplômée que celle des quartiers hors ZUS des mêmes agglomérations. Le chômage y est donc plus important, y compris à niveau de diplôme donné. Sur la période 2005-2009, le taux de chômage au sens du BIT des 15-59 ans était en moyenne de 18,6 % dans les quartiers ZUS, contre 9,0 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes. Relativement stable de 2003 à 2008 (autour de 17 %, avec une pointe à 20 % fin 2005 et début 2006), le taux de chômage en ZUS s'est accru de 1,7 point entre 2008 et 2009, passant de 16,9 % à 18,6 %, dans un contexte de forte dégradation du marché du travail suite à la récession de 2008-2009. Cette hausse est du même ordre que celle observée au niveau national (+1,7 point) mais inférieure à celle observée dans les quartiers hors ZUS des agglomérations comprenant des ZUS (+ 2,1 points). Le taux de chômage dans les quartiers ZUS reste toutefois à un niveau nettement supérieur à celui des quartiers non ZUS des mêmes agglomérations (9,8 %). »

Extrait de DARES Analyses, juin 2011, n° 051, « Les contrats aidés dans les zones urbaines sensibles en 2009 ».

1. Le contrat d'autonomie

Le contrat d'autonomie constitue aujourd'hui la seule mesure de la politique de l'emploi exclusivement ciblée sur les publics des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Créé en juillet 2008 dans le cadre du plan « Espoir Banlieues », le contrat d'autonomie s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans peu ou pas qualifiés résidant dans les zones couvertes par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) et rencontrant des difficultés d'insertion dans l'emploi.

(1) Rapport n° 2853 de MM. François Goulard et François Pupponi enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2010.

L'objectif poursuivi avec le contrat d'autonomie est d'expérimenter la mise en œuvre d'un parcours d'autonomie, court et intensif, établi par un contrat entre le jeune et un **organisme rémunéré aux résultats** ⁽¹⁾. L'**accompagnement renforcé** mis en œuvre lors de la première phase du contrat (qui dure six mois) doit en effet déboucher sur le placement effectif dans un emploi durable, la création d'une entreprise ou l'entrée dans une formation qualifiante pour les jeunes non qualifiés. Une seconde phase de suivi du jeune dans l'emploi, la formation ou la création d'entreprise est alors prévue pour une nouvelle durée de six mois. Dans le cadre d'un premier appel d'offres, 35 lots ont été attribués dans 34 départements métropolitains et la Réunion en vue de la signature de 45 000 contrats d'autonomie.

Plusieurs remarques s'imposent d'emblée sur la conception du dispositif :

– tout d'abord, le contrat d'autonomie a été **déployé parallèlement aux dispositifs de droit commun déjà existants dans les territoires retenus** (CIVIS notamment) : il se voulait en effet un dispositif spécifique destiné à toucher un **public des jeunes non suivis par Pôle emploi ou les missions locales**, grâce au travail de prospection des opérateurs. Rappelons à cet égard que les opérateurs sélectionnés ont l'obligation de s'implanter dans les quartiers et de « *promouvoir la prestation auprès du public cible par tout moyen* » ⁽²⁾ ;

– les conditions de mise en œuvre du dispositif apparaissent également exceptionnelles, par rapport aux conditions dans lesquelles les opérateurs du service public de l'emploi interviennent habituellement. Le mode de rémunération des opérateurs privés de placement (OPP) leur garantit ainsi un **montant minimum de 3 400 euros par contrat signé**, sachant que leur rémunération peut atteindre 8 500 euros en cas de maintien du jeune en « sortie positive » à la fin de la seconde phase de six mois. Les opérateurs privés disposent ainsi de moyens suffisants pour mettre en œuvre « *un accompagnement personnalisé et intensif avec un conseiller pour 50 jeunes et au minimum un entretien hebdomadaire* » et mobiliser « *les moyens nécessaires pour répondre rapidement aux besoins du bénéficiaire dans le cadre de son parcours, notamment : problèmes de mobilité réguliers ou ponctuels (achat de cartes de bus, de billets de train, aide au financement du permis...), achat de vêtements ou matériels pour le travail* » ⁽³⁾.

On comprend donc aisément que la méthode utilisée ait pu susciter l'hostilité des acteurs locaux du service public de l'emploi, et en particulier des missions locales. L'exclusion de ces dernières de la mise en œuvre du contrat

(1) La rémunération de l'opérateur par l'État dépend en effet, pour partie, de ses performances en termes d'insertion du jeune. 40 % du montant prévu par jeune dans le marché passé entre l'opérateur et l'État est versé pour la prise en charge du jeune, à la signature du contrat. Si l'accompagnement débouche sur une « sortie positive », l'opérateur perçoit à la fin de la phase d'accompagnement 35 % du montant contractuel prévu dans le marché. Enfin, il reçoit 25 % de ce montant à la fin de la phase de suivi, si le jeune est toujours en emploi au bout de six mois.

(2) Extrait du cahier des charges. Une bourse de 300 euros mensuels peut également être versée au jeune suivi pendant six mois, sous réserve du respect du contrat.

(3) Cahier des charges.

d'autonomie ⁽¹⁾ et la mise en concurrence avec les opérateurs privés de placement n'a pas constitué un facteur de réussite du contrat d'autonomie, du moins dans un premier temps. Pour la mission IGAS sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, **le postulat de base sur lequel reposait l'intervention de ces opérateurs dans le cadre du contrat d'autonomie, en l'occurrence une carence du service public de l'emploi sur les publics visés, a été infirmé par les débuts de l'expérimentation**, conduisant d'ailleurs par la suite à une coopération forcée entre missions locales et opérateurs privés. La DARES souligne également dans une étude parue en février 2011 ⁽²⁾ que la mise en place du contrat d'autonomie s'est avérée plus difficile dans les territoires où l'opérateur n'était pas implanté auparavant et qu'au cours des premiers mois de sa mise en œuvre, le contrat d'autonomie semble avoir bénéficié plutôt à un public déjà connu du service public de l'emploi et moins éloigné de l'emploi qu'initialement anticipé. Enfin, les acteurs institutionnels interrogés par la DARES soulignaient que le contrat d'autonomie semblait plus adapté à des jeunes motivés ayant besoin d'un coup de pouce pour s'insérer, sans problèmes périphériques majeurs à résoudre (logement, santé...), qu'à des jeunes en grande difficulté.

La montée en puissance du dispositif semble cependant lui avoir permis de se rapprocher de ses objectifs initiaux. Le bilan du premier marché fourni à votre rapporteur fait en effet état d'un taux moyen de **42 % de sorties positives** : au 31 août 2011, sur les 43 700 jeunes engagés dans le dispositif depuis 2008 ⁽³⁾, 32 000 seraient sortis du dispositif dont 13 400 pour accéder à un emploi durable, bénéficier d'une formation qualifiante ou créer leur entreprise. En outre, les jeunes de niveau infra V représenteraient en moyenne 49 % des bénéficiaires. Enfin, sur 2010 et au niveau national, 73 % des bénéficiaires se seraient présentés spontanément ou auraient été contactés directement par les opérateurs. Le détail des réalisations de ce marché figure dans le tableau ci-après.

Premier bilan du contrat d'autonomie par département

Départements	Opérateurs	Contrats signés	Les sorties	Sorties positives	% aux sorties
Nord (Lille)	Ingeus	4 664	3 145	1 413	44,9
Bouches-du-Rhône	Adrep	3 046	2 207	778	35,3
Seine-Saint-Denis	C3 Consultant	3 280	2 018	842	41,7
Rhône	Ingeus	2 470	1 478	675	45,7
Pas-de-Calais	ID Formation	2 043	1 286	413	32,1
Seine-Maritime	USG Restart	1 870	1 513	478	31,6

(1) D'après l'IGAS, les critères de taille du marché excluait la plupart des petits opérateurs locaux.

(2) « Le contrat d'autonomie : mise en œuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires », DARES Analyses, février 2011, n° 013.

(3) Sur les 43 700 contrats signés, 3 000 l'ont été en 2008, 17 800 en 2009, 15 400 en 2010 et 7 500 en 2011 (estimation).

Val-d'Oise	USG Restart	2 074	1 369	601	43,9
Yvelines	C3 Consultant	1 500	1 189	570	47,9
Essonne	Ingeus	1 608	1 281	799	62,4
Gironde	Insermedia	1 091	973	306	31,4
Hauts-de-Seine	C3 Consultant	1 434	1 149	646	56,2
Val-de-Marne	Ingeus	1 370	1 041	710	68,2
Bas-Rhin	BPI	1 124	913	388	42,5
Moselle	Sodie	1 074	701	156	22,3
Nord (Valenciennes)	Ingeus	1 200	854	409	47,9
Hérault	Védior	943	779	302	38,8
Marne	Afec	835	466	272	58,4
Loire-Atlantique	CFP Presqu'île	736	587	210	35,8
Haute-Garonne	AFU	708	698	186	26,6
Oise	C3 Consultant	897	625	274	43,8
Seine-et-Marne	UPROMI	741	615	166	27,0
Haut-Rhin	Sémaphore Mulhouse Sud	818	608	334	54,9
Doubs	A4e	700	435	165	37,9
Aisne	Infrep	627	593	150	25,3
Paris	Aide au choix de vie	802	649	276	42,5
Gard	Carrière Formation	482	340	59	17,4
Somme	Retravailler Picardie	497	403	150	37,2
Maine-et-Loire	Retravailler	704	578	236	40,8
Isère	Adecco	637	495	210	42,4
Ille-et-Vilaine	C3 Consultant	650	519	266	51,3
Eure-et-Loir	Afec	411	404	78	19,3
Sarthe	RWF	507	465	165	35,5
Meurthe-et-Moselle	AFPA	601	452	204	45,1
Puy-de-Dôme/Haute-Loire	ADELFA entreprendre	452	416	140	33,7
La Réunion	Mission Intercommunale de l'Ouest	873	679	341	50,2
TOTAL		43 469	31 923	13 368	41,9

Source : Réponse au questionnaire budgétaire 2012.

Sur la base de ce premier bilan et conformément aux conclusions du comité interministériel des villes du 18 février 2011, le Gouvernement a décidé de prolonger le contrat d'autonomie en lançant un **second marché**. Certains enseignements ont néanmoins été tirés de la première phase d'expérimentation, puisque ce second marché opère un resserrement du nombre de zones éligibles. Seuls douze départements, ceux où, à la fois, le dispositif du contrat d'autonomie a jusqu'à présent le mieux fonctionné et où les jeunes sont présents en plus grand nombre ⁽¹⁾, sont ainsi concernés. 7 000 contrats ont ainsi été prévus en 2011 et 8 000 en 2012, soit un total de **15 000 contrats supplémentaires**.

Second marché du contrat d'autonomie

N° de lot	N° de dpt	Département	enveloppes cibles (nombre de jeunes)
1	93	Seine-Saint-Denis	2 700
2	59	Nord	2 200
3	69	Rhône	1 700
4	91	Essonne	1 600
5	13	Bouches-du-Rhône	1 500
6	95	Val-d'Oise	1 200
7	78	Yvelines	1 000
8	92	Hauts-de-Seine	900
9	94	Val-de-Marne	900
10	38	Isère	300
11	28	Eure-et-Loir	300
	974	La Réunion	700
			15 000

Source : Réponse au questionnaire budgétaire 2012.

Au-delà du premier bilan chiffré du contrat d'autonomie, une évaluation complète du dispositif, analysant notamment son rapport coût / efficacité et ses avantages comparé à d'autres dispositifs moins coûteux, comme le CIVIS, sera nécessaire. Les premières évaluations disponibles (voir tableau ci-après) semblent en effet démontrer que les résultats du contrat d'autonomie ne sont pas nettement plus intéressants que ceux des dispositifs de droit commun alors que son coût est, en revanche, nettement plus élevé. À cet égard, la mission IGAS n'hésitait pas, dès juillet 2010, à recommander le **redéploiement de l'effort budgétaire lié au contrat d'autonomie vers le financement d'un CIVIS « intensif »**, défini comme une « *prestation de prospection et d'accompagnement renforcé vers et dans l'emploi, que les missions locales pourraient assurer en régie ou piloter dans le cadre de marchés régionaux* » ⁽²⁾.

(1) D'après la DGEFP, le dispositif ne serait pas compétitif en deçà de 2000 jeunes dans la ZUS.

(2) Proposition n° 14 du rapport.

Résultats comparés des principaux dispositifs d'insertion des jeunes

Mise en œuvre des principaux dispositifs d'insertion des jeunes en 2010 (P 102)	Bénéficiaires entrés en 2010	Part des jeunes de niveau infra V ou V non validé (%)	Sorties en emploi durable	Taux de sortie en emploi durable sur total des sorties de l'année (%)
Contrat d'autonomie	15 300	49	4 450	30,0
CIVIS (sources DARES)	213 000	49	55 384	28,2
E2C	8 049	92	862	24,0
EPIDE	2 370	90	525	26,9

Source : Réponse au questionnaire budgétaire 2012.

Toutefois, s'il est démontré à l'issue du second marché que le contrat d'autonomie a effectivement réussi à toucher sa cible, c'est-à-dire les jeunes non qualifiés des ZUS éloignés non seulement de l'emploi mais également des opérateurs du service public de l'emploi, et à insérer durablement une partie d'entre eux dans l'emploi, alors cette expérimentation sera difficile critiquable, en dépit de son coût.

2. Le comité interministériel des villes du 18 février 2011

Alors que le rapport 2010 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles souligne la progression sensible du chômage dans les zones urbaines sensibles (ZUS), en particulier pour les jeunes, force est de constater qu'à l'exception de certains dispositifs destinés spécifiquement aux habitants des quartiers prioritaires, comme le contrat d'autonomie, l'accès de ces populations aux dispositifs d'insertion et de formation est moins important que celui des habitants des autres territoires. 7 % de la population française réside en ZUS et 11 % des demandeurs d'emploi : ces derniers sont donc surreprésentés dans la catégorie des chômeurs par rapport à leur poids dans la population. En outre, si 12 % des bénéficiaires de contrats aidés y habitent, les demandeurs d'emploi en ZUS ont 1,5 fois moins de chances d'accéder à un contrat aidé du secteur marchand que les autres demandeurs d'emploi ⁽¹⁾.

Comme le souligne la DARES dans son étude de juin 2011 sur les contrats aidés dans les zones urbaines sensibles, les habitants de celles-ci ne représentaient en 2009 que 12 % des entrants en contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et 8 % des entrants en contrats initiative-emploi (CIE), alors qu'ils représentent 19 % des demandeurs d'emploi dans les unités urbaines. De même, seuls 10 % des bénéficiaires du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE) depuis le démarrage du dispositif en 2009 sont issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville, soit 4 500 sur un total de 45 000 bénéficiaires. Enfin, les contrats en alternance sont peu mobilisés pour les jeunes résidant en ZUS : en 2007, ces derniers représentaient seulement 5 % des nouveaux apprentis et 8 % des entrants en contrat de professionnalisation.

(1) « Les contrats aidés dans les zones urbaines sensibles en 2009 », DARES Analyses, juin 2011, n° 051.

Pour le Comité interministériel des villes, ces écarts tiennent tout d'abord à la structure même de la population des ZUS ⁽¹⁾, mais ils s'expliquent également par les obstacles spécifiques que connaissent les habitants de ces quartiers pour accéder à l'emploi (déficit de réseau socioprofessionnel, conditions de mobilité difficiles, distance culturelle avec les entreprises, discriminations à l'embauche). Enfin, un dernier critère ne doit pas être négligé : l'insuffisante territorialisation des politiques de l'emploi en direction des habitants des ZUS.

C'est pourquoi le comité interministériel des villes insiste dans les conclusions de sa réunion du 18 février 2011 sur la nécessité de **territorialiser les politiques de l'emploi et de développement des entreprises** en vue de réduire les inégalités d'accès aux dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle entre habitants des quartiers prioritaires et habitants d'autres territoires. Cette orientation constitue un des quatre axes d'intervention préconisés par le comité interministériel ⁽²⁾.

Un des enjeux est tout d'abord de **savoir si les moyens de droit commun sont mobilisés en faveur des territoires de la politique de la ville à la hauteur des besoins identifiés pour ces territoires**. Dans cette perspective, le comité interministériel a prévu un protocole d'échange de données entre le Secrétariat général à la ville et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), signé en 2010, devrait permettre progressivement de disposer de ces indicateurs pour les principaux dispositifs d'insertion professionnelle : contrats aidés, nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE), insertion par l'activité économique (IAE), etc. Les informations collectées par les systèmes d'information de la délégation générale seront ensuite mises chaque semestre à la disposition du Secrétariat général à la ville sous une forme qui lui permette d'en assurer un **géocodage**.

Le comité interministériel considère en outre qu'en parallèle, dans une logique de réduction des inégalités territoriales, les acteurs locaux de l'emploi doivent se doter d'**objectifs chiffrés en matière de réduction de ces inégalités**. Le service public de l'emploi régional, au vu des indicateurs liés à la situation de l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville et à la prise en charge de leurs habitants dans les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle, doit ensuite définir des **objectifs opérationnels inscrits dans les documents contractuels** qui encadrent l'intervention des acteurs locaux de l'emploi, notamment les conventions annuelles régionales pour Pôle emploi.

Ces objectifs sont de trois ordres :

– garantir **l'accessibilité physique des habitants des quartiers prioritaires aux agences de Pôle emploi**, à partir d'un diagnostic local ;

(1) Une proportion de jeunes plus importante que sur les autres territoires, davantage de personnes avec un faible niveau de diplômes ou de qualification, beaucoup de familles nombreuses et à bas revenus et une forte proportion d'immigrés et de jeunes issus de l'immigration.

(2) Avec la poursuite du contrat d'autonomie, le développement de l'alternance et du parrainage.

– favoriser l'**accès des demandeurs d'emploi issus des zones urbaines sensibles aux prestations du service public de l'emploi** : les prestations d'accompagnement renforcé de Pôle emploi (cap vers l'entreprise, trajectoire emploi, mobilisation vers l'emploi) ainsi que les prestations liées à la valorisation des compétences dans la perspective d'un recrutement, indépendamment du niveau de diplôme et de l'expérience professionnelle préalable (plateformes de vocation, évaluations en milieu de travail) ;

– favoriser l'**accès des demandeurs d'emploi issus de ces zones aux dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle prescrits par Pôle emploi** (contrats aidés, NACRE, insertion par l'activité économique).

Pour le comité interministériel, ces objectifs doivent prendre la forme d'un **taux de progression mesuré en points de pourcentage visant l'accroissement de la part des habitants des ZUS dans les différents dispositifs**. Ce taux doit être défini par le service public de l'emploi local sur la base d'un état des lieux établi à partir des données 2010.

Rappel des orientations décidées par le comité interministériel des villes en vue de territorialiser les politiques de l'emploi et de développement des entreprises

1. Diffuser annuellement aux préfets les indicateurs territorialisés de pilotage des mesures de l'emploi ;
2. Inscrire l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires comme objectif opérationnel des acteurs locaux de l'emploi dans le cadre des instructions ministérielles visant les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle et à la création d'entreprise qui feront l'objet d'échanges préalables avec le Secrétariat général à la ville ;
3. Inscrire l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires comme objectif opérationnel de Pôle emploi, dans le cadre des conventions annuelles régionales.

Votre rapporteur approuve ces orientations ambitieuses, qui doivent toutefois aujourd'hui trouver leur traduction concrète sur le terrain.

À cet égard, M. Hervé Masurel, secrétaire général du comité interministériel et secrétaire permanent de l'ONZUS, a signalé, lors de son audition, que la circulaire DGEFP du 3 mars 2011 sur l'animation du service public de l'emploi local, envoyée aux sous-préfets, ne mentionne pas les quartiers sensibles. Votre rapporteur n'a pu lui-même que constater, en assistant à une réunion de ce service de Mantes-la-Jolie, dont la moitié de la population vit dans la ZUS du Val-Fourré, que la question des actions prioritaires à mener en direction de ces publics ne figurait pas au premier rang des préoccupations. Il considère néanmoins, comme la mission IGAS, qu'une relance de la territorialisation pourrait être opérée par le biais des services publics de l'emploi locaux et des sous-préfets ⁽¹⁾.

(1) « La mobilisation du corps préfectoral qui, repérant les dysfonctionnements, inciterait à les traiter constitue, selon nous, un premier pas intéressant vers la territorialisation » – *Extrait de l'audition des inspecteurs de l'IGAS par la mission commune d'information du Sénat relative à Pôle emploi.*

C. UNE RATIONALISATION NÉCESSAIRE

1. Coordonner l'intervention des différents acteurs : quel rôle pour le service public de l'emploi local ?

Suite à l'annonce du Président de la République d'une mobilisation accrue des moyens destinés à la lutte contre le chômage le 10 février 2011, le ministre chargé du travail et de l'emploi a réuni les préfets de région et de département puis l'ensemble des sous-préfets afin de préciser ses attentes en matière de **relais des politiques de l'emploi dans les territoires**. Une circulaire a été produite dans la foulée par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle sur l'implication attendue des sous-préfets⁽¹⁾. Celle-ci décrit l'organisation et les objectifs attendus du service public de l'emploi local qui se trouve ainsi réactivé sous l'égide des sous-préfets⁽²⁾. Dans un zonage territorial arrêté par le préfet de région, les sous-préfets doivent mobiliser mensuellement les acteurs du service public de l'emploi local composé d'un représentant de l'unité territoriale de la DIRECCTE, des représentants de Pôle emploi et des missions locales ainsi que d'un certain nombre d'autres membres associés selon les caractéristiques du bassin d'emploi (maisons de l'emploi, Cap emploi, élus locaux, partenaires sociaux, chambres consulaires, organismes collecteurs paritaires agréés, organismes de formation, entreprises, etc.).

Les sous-préfets ont donc désormais **un rôle d'impulsion et de coordination des acteurs locaux**, qui n'est pas que de pure forme. La circulaire précitée précise en effet que ceux-ci doivent « *veiller à ce que l'ensemble des partenaires s'engage sur des actions concrètes et bien articulées* » et que l'action des sous-préfets doit s'inscrire dans une « *démarche de valeur ajoutée par rapport aux actions existantes* ».

Ce rôle qui apparaît cependant très encadré. Il doit en effet non seulement s'inscrire dans le cadre des orientations régionales et des objectifs de résultats définis par le Préfet de région, mais il doit également servir impérativement **trois objectifs** assignés aux sous-préfets :

– faciliter l'accès et le retour à l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée, notamment en promouvant les contrats aidés et en prospectant auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunautaire pour les inciter à l'embauche et au cofinancement ;

(1) Instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental.

(2) On notera à ce égard qu'il appartient en principe aux unités territoriales des DIRECCTE d'animer le service public de l'emploi, qui réunit tous les acteurs (Pôle Emploi, missions locales, MDE, Conseil Général, chambres consulaires, AFPA, etc.) pour faire le point de la situation de l'emploi sur le territoire et organiser la mise en œuvre des politiques de l'emploi en fonction de ce diagnostic.

– améliorer la fluidité du marché du travail local, en s’attaquant à la question des métiers en tension. Le but est de veiller à ce que soient apportées des solutions aux emplois vacants non pourvus parmi les offres de Pôle emploi ou des cotraitants, en partenariat avec les acteurs socioprofessionnels et les entreprises ;

– développer la sécurisation des parcours professionnels en facilitant l’accès à la formation. Il s’agit notamment pour les sous-préfets de promouvoir l’usage des contrats de professionnalisation auprès des employeurs du territoire, de mobiliser l’action des développeurs de l’apprentissage et d’identifier d’éventuels dysfonctionnements en matière d’offre de formation.

Sur cette base, les services publics de l’emploi locaux doivent déterminer des objectifs trimestriels et annuels et les décliner chaque mois notamment en termes d’entrées en contrats aidés, de délai de satisfaction des offres d’emploi et d’entrées en formation. L’évolution des indicateurs correspondants sera analysée chaque mois par le préfet de région et transmis à la Direction générale à l’emploi et à la formation professionnelle. Concernant la formation, la direction régionale de Pôle emploi devra transmettre à la DIRECCTE le nombre d’entrées en formation achetées par Pôle emploi par département (formations conventionnées, action de formation préalable au recrutement, préparation opérationnelle à l’emploi, aide individuelle à la formation).

La relance des services publics de l’emploi locaux et le nouveau rôle confié aux sous-préfets n’ont pas été salués par l’ensemble des acteurs. Le directeur général de Pôle Emploi a ainsi pu exprimer une certaine irritation à l’annonce de cette initiative, estimant que les sous-préfets n’étaient pas les « patrons » de Pôle Emploi ⁽¹⁾. Certains semblent considérer d’emblée le service public de l’emploi local comme une simple réunion d’acteurs sur lesquels le corps préfectoral n’aurait aucune prise ⁽²⁾. Enfin, d’autres, comme les missions locales, s’interrogent sur les modalités de mise en œuvre des services publics de l’emploi locaux et mettent en garde contre les initiatives qui, en tentant d’intensifier le caractère partenarial du processus, pourraient le complexifier.

À cet égard, la participation de votre rapporteur à une réunion du service public de l’emploi local de Mantes-la-Jolie fut instructive à plus d’un titre. Elle a tout d’abord apporté sans conteste la preuve de la **nécessité de cette instance de dialogue** : nombre de participants n’avaient tout simplement pas les coordonnées de leurs homologues, plusieurs se sont aperçus à cette occasion qu’ils travaillaient sur les mêmes sujets ou démarchaient les mêmes entreprises. Elle a ensuite démontré la **bonne connaissance de leur territoire par les acteurs de terrain** et leur mobilisation active en faveur des objectifs de la politique de l’emploi. Elle a enfin souligné l’importance de se doter d’**outils de travail communs à tous**. À cet

(1) La circulaire du 3 mars 2011 impose que Pôle Emploi, tout comme la DIRECCTE, désigne un correspondant du sous-préfet.

(2) « Ce Spel fait rire tout le monde, réagit-on à l’ARF. L’image du sous-préfet qui passait dans les années 1960 distribuer la prime d’aménagement du territoire est terminée. Cela revient à lancer les gardes suisses du Pape dans un conflit mondial. », *www.localtis.info*, 14 mars 2011.

égard, votre rapporteur regrette toutefois que les objectifs fixés par le Gouvernement n'aient pas permis un travail de diagnostic et d'élaboration plus long et plus fouillé des plans d'actions⁽¹⁾. Il observe ainsi qu'aux trois axes imposés du plan d'action, seul un quatrième axe visant à favoriser les clauses sociales dans la commande publique a été ajouté. Il constate enfin que l'entrée « ZUS » n'est utilisée dans aucun des axes, même si elle est mentionnée dans le cadre de l'objectif 3 « Métiers en tension ». Dans la conduite concrète du service public de l'emploi local, votre rapporteur a pu constater que la réunion avait permis de faire avancer la réflexion sur plusieurs sujets et que des initiatives concrètes avaient été lancées et confiées à des chefs de file avec pour objectif d'en rendre compte lors d'une réunion ultérieure. Loin d'être une coquille vide, le service public de l'emploi local apparaît donc, au vu de cette expérience, comme un **exercice stimulant et concret**.

En conclusion, votre rapporteur considère que cette « reprise en main » de la politique de l'emploi par les territoires constitue une initiative intéressante, qu'il faut laisser vivre. Elle pourrait s'avérer un terreau propice à un nouvel essor de la territorialisation des politiques de l'emploi. Le contenu des plans d'action des services publics de l'emploi locaux devrait être connu prochainement et l'animation de l'ensemble confiée à un sous-préfet.

2. Redéfinir les objectifs des politiques de l'emploi en fonction des publics et des territoires

D'après M. Hervé Masurel, secrétaire général du comité interministériel des villes et secrétaire permanent de l'ONZUS, les chiffres à paraître dans le prochain rapport de l'observatoire devraient révéler un phénomène alarmant d'aggravation du taux de chômage dans les zones urbaines sensibles par rapport au reste des agglomérations où elles se situent. Ainsi, alors que le rapport 2010 faisait état d'une réduction des écarts entre les ZUS et le reste des agglomérations, le rapport 2011 devrait quant à lui constater que ceux-ci n'ont ainsi jamais été aussi importants : **alors que le taux de chômage est passé de 9,9 % à 10,3 % en agglomération, il serait ainsi passé de 18,6 % à 20,9 % dans les ZUS.**

• Face à cette situation, votre rapporteur considère qu'il est prioritaire d'orienter **durablement** les dispositifs de la politique de l'emploi vers les ZUS et, plus spécifiquement, vers les jeunes de ces quartiers. Comme le souligne la mission IGAS sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, cette action doit s'inscrire dans la **continuité** : or, souvent, des priorités apparaissent qui ne sont ensuite pas suivies, ni dans le temps⁽²⁾, ni

(1) Tous les plans d'action des SPEL devaient en théorie être prêts le 7 octobre. Certains SPEL n'ont pu se réunir que deux ou trois fois avant l'élaboration de ces plans d'action.

(2) Ces objectifs ne doivent en outre pas être contredits par d'autres objectifs : à cet égard, il n'est pas exclu que le relèvement général des objectifs de prescription de contrats aidés pendant la crise ait pu conduire à un moindre ciblage du dispositif sur les publics les plus en difficulté.

dans l'ensemble des instruments. À cet égard, la mission note dans son rapport ⁽¹⁾ que dans deux des quatre régions qu'elle a étudiées, les conventions régionales annuelles conclues entre l'État (préfet de région) et Pôle Emploi ne fixaient aucune priorité en faveur des jeunes dans les ZUS. La stratégie 2012-2014 de l'opérateur doit faire apparaître clairement sa détermination à renforcer l'accompagnement des publics des zones urbaines sensibles en améliorant l'articulation avec les autres acteurs de la politique de la ville. Cette volonté doit se décliner au niveau régional et s'incarner dans une nouvelle définition des modalités de délégations de crédits au niveau des directions territoriales pour subventionner certains partenariats. Une telle orientation nécessite en outre **une définition précise des publics visés**. À cet égard, on ne peut que signaler la remarquable clarté des dispositions de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi concernant les « **décrocheurs** ». En termes de cible prioritaire des politiques de l'emploi, difficile en effet d'être plus concret.

• Il paraît enfin essentiel à votre rapporteur de mettre l'accent sur l'accès aux formations en **alternance**, dans la continuité des décisions du comité interministériel du 18 février 2011. En effet, comme l'a montré le rapport de l'IGAS précité, alors que l'alternance constitue la voie d'insertion professionnelle la plus intéressante et la plus efficace pour les jeunes, ceux qui résident en zone urbaine sensible (ZUS) accèdent trop peu aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation. **L'écart entre les attentes des employeurs et des centres de formation d'apprentis (CFA), les freins liés à la mobilité et au logement** ainsi que **les pré-requis** des jeunes constituent sans doute les premières causes de l'éviction des jeunes des ZUS, sur lesquelles il faut travailler.

L'accès des jeunes des ZUS à l'alternance

« Les jeunes résidant en zones urbaines sensibles ont un niveau de formation plus faible que ceux de leur génération résidant dans les autres quartiers de la même agglomération : en 2006, à la fin de leurs études, 32 % n'ont aucun diplôme contre 14 % des autres jeunes. La part des diplômés de l'enseignement supérieur y est deux fois plus faible. De plus, plus souvent qu'ailleurs, les jeunes des ZUS ont dû arrêter leurs études supérieures pour des raisons financières. Au total, un jeune sur quatre des quartiers sensibles est au chômage ou en inactivité, contre un sur huit dans les autres quartiers des mêmes agglomérations.

Dans ce contexte, l'accès des jeunes des ZUS aux contrats en alternance qui articulent contrat de travail et formation qualifiante peut apparaître comme un moyen de favoriser leur insertion durable dans l'emploi. Les jeunes des ZUS restent toutefois peu représentés dans les entrées en contrats d'apprentissage et en contrat de professionnalisation. Ainsi, en 2007, seuls 5,4 % des 273 000 nouveaux apprentis résidaient en zones urbaines sensibles. La même année, seuls 8,5 % des 166 400 contrats de professionnalisation avaient été signés par des résidents en ZUS. En 2008, cette proportion diminue pour s'établir à 7,8 %, dans un contexte de progression globale des entrées en contrat de professionnalisation de 5 %. Cette faiblesse de l'accès des jeunes des quartiers

(1) « L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville », rapport établi par Agnès Jeannet, Laurent Caillot et Yves Calvez, membres de l'IGAS, juillet 2010.

ZUS à l'alternance pourrait renvoyer à plusieurs facteurs : écart entre les pré-requis des jeunes et les attentes des employeurs et des centres de formation d'apprentis, freins liés à la mobilité et au logement, faible part des missions locales et de Pôle Emploi sur le marché de l'offre d'alternance, principalement géré par les chambres consulaires pour l'apprentissage et les organismes de formation pour les contrats de professionnalisation. »

Extrait de DARES Analyses, « Les contrats aidés dans les zones urbaines sensibles », juin 2011, n° 051.

L'objectif arrêté par le comité interministériel des villes est donc de faciliter l'accès des jeunes de ZUS aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation, en mobilisant le service public de l'emploi pour notamment développer différentes formes d'alternance, de tutorat et de stages dans les secteurs viviers d'emplois. L'expérience du contrat de professionnalisation menée sur le secteur du Mantois sur la base d'un partenariat entre Renault Flins, Randstad et le groupement d'établissements publics de l'éducation nationale pour la formation des adultes (GRETA), restituée lors de la réunion du service public de l'emploi local de Mantes-la-Jolie à laquelle votre rapporteur a assisté, démontre tout l'intérêt de telles démarches et toutes les potentialités d'une extension à de nouveaux secteurs viviers d'emploi, comme les services. Elle démontre également l'importance pour les services publics de l'emploi locaux de s'emparer de ces sujets afin de mettre en œuvre les décisions arrêtées dans le cadre du comité interministériel du 18 février 2011.

***Rappel des orientations décidées par le comité interministériel des villes
en vue de faciliter l'entrée et le maintien en alternance
des jeunes issus des quartiers prioritaires***

1. Accentuer l'effort des missions locales et de Pôle emploi prioritairement sur l'accès à l'alternance des jeunes des quartiers prioritaires ;
2. Améliorer la connaissance des jeunes en apprentissage notamment par leur géolocalisation ;
3. Mobiliser plus intensivement l'action des développeurs de l'apprentissage au bénéfice des habitants des quartiers et des entreprises implantées dans les quartiers ;
4. Lever les freins périphériques liés à l'hébergement en mobilisant l'appel à projets « Investir dans la formation en alternance » dont la gestion a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations au titre du grand emprunt et tout autre dispositif facilitant l'accès au logement des jeunes ;
5. Améliorer l'accompagnement des jeunes pendant leur cursus en renforçant l'action du tutorat interne et en ayant recours à des actions de parrainage.

• Rappelons enfin que le comité interministériel du 18 février 2011 s'est également interrogé sur la relance de la politique de développement économique et le **devenir des zones franches urbaines**⁽¹⁾. Mises en place en trois vagues successives, celles-ci sont aujourd'hui au nombre de 100, le nombre

(1) La création des zones franches urbaines en 1996 dans le cadre du Pacte de Relance pour la Ville visait à inciter à la création d'activité et d'emplois dans des quartiers touchés par un taux de chômage élevé et un déficit d'activité économique par l'instauration d'avantages (exonérations sociales et fiscales) au bénéfice des entreprises qui se créent ou qui s'implantent sur ces territoires

d'établissements qui y sont implantés de toutes générations est de 55 500 en 2009 et le nombre de salariés est évalué à 300 000 fin 2008, dont 36 % couverts par des exonérations de charges. Le coût du dispositif est estimé à 527 millions d'euros en 2009 (dont 48 % d'exonérations de cotisations sociales patronales), ce qui correspond à un coût budgétaire par emploi créé qui se situe entre 11 000 et 73 000 euros ⁽¹⁾.

Dans un contexte où la situation économique et sociale des quartiers de la politique de la ville dans les zones franches urbaines se dégrade, le rapport du groupe de travail présidé par M. Éric Raoult ⁽²⁾ remis au ministre de la ville le 13 juillet 2011 conclut à la **reconduction du dispositif** d'exonération pour une nouvelle période de cinq ans sur les mêmes champs : les 100 zones franches urbaines, les mêmes cibles d'entreprises et les mêmes dispositions fiscales et sociales. Cette reconduction fait l'objet de **l'article 64 du projet de loi de finances pour 2012**, qui, toutefois, ne prolonge le dispositif que jusqu'au 31 décembre 2014. Il renforce en outre la **clause d'embauche** et étend son application au volet fiscal afin d'améliorer l'emploi dans ces quartiers. Ainsi, pour bénéficier des exonérations sociales et de certaines exonérations fiscales (impôt sur les bénéfices), les entreprises devront désormais employer **au moins 50 % de salariés résidant en zone franche urbaine ou en zone urbaine sensible** (contre un tiers auparavant pour les exonérations sociales uniquement).

En effet, si le dispositif des zones franches s'est accompagné de flux de créations d'entreprises significatifs avec notamment des taux d'installation de nouveaux établissements comparativement supérieurs dans ces zones aux unités urbaines de référence, **en termes de créations d'emplois, les résultats apparaissent insuffisants.**

Le rapport du groupe de travail présidé par M. Éric Raoult souligne **l'absence de stratégie de développement de l'emploi** en liaison avec la création des zones franches pour expliquer la contribution insuffisante du dispositif à la résorption du chômage dans ces zones. Le rapport fait notamment le constat d'une **dissociation entre les acteurs du développement économique et ceux de l'emploi**. En conséquence, il émet une série de recommandations pour renforcer l'accès à l'emploi, dont les services publics de l'emploi locaux pourraient, là aussi, à juste titre se saisir. Il est clair en tout cas que la réforme proposée ne sera viable et utile que si les acteurs des politiques de l'emploi se mobilisent pour faire en sorte que le renforcement des exigences dans le cadre de la clause d'embauche ne conduise pas simplement à l'extinction du dispositif, faute de candidats sérieux à l'embauche.

(1) Roland Rathelot et Patrick Sillard, « Zones franches urbaines, quels effets sur l'emploi salarié et la création d'établissements », Économie et statistique, 2008, cité dans le rapport du groupe de travail « ZFU, développement économique et emploi dans les quartiers ».

(2) Groupe de travail mis en place fin octobre 2010 afin d'étudier les modalités de sortie du dispositif des ZFU au terme du 31 décembre 2011 et formuler des préconisations opérationnelles visant à accompagner les territoires bénéficiaires. Présidé par Eric Raoult, ancien ministre, député de Seine-Saint-Denis, cette instance est composée d'élus, de représentants des entreprises et des acteurs économiques, de représentants des collectivités locales et de l'État.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CRÉDITS

*La Commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits pour 2012 de la mission « Travail et emploi » sur le rapport de **M. Arnaud Richard** (Emploi) et de **M. Francis Vercamer** (Travail) au cours de sa séance du mercredi 26 octobre 2011.*

Après l'intervention des deux rapporteurs pour avis, une discussion s'est engagée sur les crédits de la mission « Travail et emploi ».

M. le président Pierre Méhaignerie. Je ferai pour ma part quatre observations.

Premièrement, dans la situation actuelle, il ne faut pas compter augmenter les crédits. On ne peut que mieux les gérer ; c'est le sens des amendements.

Deuxièmement, il serait opportun d'évaluer l'action des maisons de l'emploi. Certaines d'entre elles font un immense travail, alors que d'autres ne servent absolument à rien et interviennent en doublon avec Pôle emploi. Elles peuvent même, parfois, disposer des crédits des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Troisièmement, je souhaiterais que les rapporteurs travaillent, en vue du débat sur l'emploi, sur les moyens de redéployer des crédits de formation vers le financement de la formation dans le cadre de l'activité partielle, en particulier dans le secteur industriel. C'est ce qu'a fait l'Allemagne ; c'est aussi ce que nous avons fait au moment de la crise, mais avec cinq mois de retard.

Quatrièmement, je ne comprends pas pourquoi les crédits d'exonération des cotisations patronales dans les zones de rénovation rurale (ZRR) passent de 60 à 150 millions d'euros.

M. Paul Jeanneteau. Mes questions s'adressent à Arnaud Richard, que je voudrais féliciter pour la qualité de son travail. Elles concernent la territorialisation des politiques de l'emploi.

Notre rapporteur écrit, notamment, que « *la prise en compte de la dimension territoriale des politiques de l'emploi n'est pas récente* », qu'il s'agit « *de rapprocher le niveau de décision et d'action du terrain* », et que « *le territoire n'est pas seulement un lieu de mise en œuvre de mesures, mais aussi un espace d'initiative et d'innovation, parfois tous azimuts* ».

Il souligne aussi que « *la multiplicité des intervenants de la politique de l'emploi – État, au niveau central et déconcentré, opérateurs de l'État, opérateurs privés, collectivités locales, milieu associatif, entreprises, etc. – ainsi que*

l'interférence d'objectifs parfois contradictoires avec celui d'une plus grande proximité entre les dispositifs de la politique de l'emploi et les publics cible auxquels ils s'adressent... ne confère pas toujours à la territorialisation une grande clarté ou une grande cohérence » Certes. Mais le problème majeur ne tient-il pas au gaspillage de l'argent public, au moment où nous cherchons à faire des économies dans les budgets de l'État ?

Ne pourrait-on pas imaginer de rationaliser ces politiques de l'emploi au niveau territorial, en gérant mieux cet argent public pour faire preuve d'une efficacité politique au moins égale, sinon supérieure ?

M. Jean-Patrick Gille. Alors que nous sommes plongés dans une crise qui a des conséquences terribles pour l'emploi puisque, toutes catégories confondues, le nombre des demandeurs d'emploi n'a jamais atteint un tel niveau dans notre pays, nous aurions pu nous attendre à ce que la priorité soit mise sur l'emploi. Or il n'en est rien : ce budget accuse une baisse historique de 1 387 millions d'euros, sans qu'aucune stratégie nouvelle ni aucun axe fort ne se dégagent.

Bien sûr, il faut sauver notre triple « A ». Reste que ce budget est injuste, inefficace et insincère.

Il est injuste parce qu'il met fin au dispositif d'allocation équivalent retraite et au dispositif d'allocation de fin de formation, qui s'adressent à des publics ayant des difficultés d'accès à l'emploi. Et comme environ 1 million de personnes vont prochainement se retrouver en fin de droits, l'extinction de ces deux dispositifs aggravera encore la situation.

Il est injuste encore parce qu'il réduit de 43 % le Fonds de solidarité qui finance, entre autres, l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Les personnes ne pouvant plus bénéficier de l'allocation équivalent retraite vont basculer sur celle-ci ou, si elles ne peuvent y prétendre, se retrouver en fin de droits.

Enfin, il est injuste pour les seniors. Alors que le chômage de ceux-ci explose, le Plan seniors ne représente que 20 millions d'euros.

Il est inefficace parce qu'il ne répond à aucune stratégie. Pierre Méhaignerie a parlé du secteur industriel, qui rencontre en effet des difficultés. Mais il n'est pas le seul dans ce cas. Ainsi, pour la première fois depuis dix ans, le secteur associatif perd des emplois ; je pense en particulier à l'aide à domicile. Il conviendrait d'y réfléchir.

Arnaud Richard a ouvert le dossier de l'amélioration du service public de l'emploi. Tout le monde sait que Pôle emploi ne fonctionne pas de façon satisfaisante – le ministre s'est d'ailleurs invité hier à son conseil d'administration. De mon côté, j'ai cru comprendre que l'on attendait le nouveau directeur général. J'ai toujours défendu la territorialisation, mais il serait temps maintenant de passer à l'action. Comme pour les maisons de l'emploi, votre politique manque de lisibilité.

Paradoxalement, vous maintenez l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) dont le coût de revient est de 37 000 euros par jeune suivi, ce qui justifierait la création d'une mission d'information sur la façon dont il fonctionne. Le fait que son directeur général ait été limogé du jour au lendemain sans que l'on sache pourquoi prouve, s'il en était besoin, que cet établissement rencontre des difficultés. Il serait donc utile de se pencher sur la question. De la même façon, vous maintenez le contrat d'autonomie, dont l'efficacité n'est toujours pas établie.

Enfin, ce budget est insincère.

D'abord, il est prévu autant de contrats aidés que l'an passé, mais avec 135 millions d'euros en moins pour les réaliser. Il me semble même qu'au cours de l'année 2011, on avait rajouté de l'argent sur ces contrats.

Ensuite, il n'y aura pas de quoi financer l'allocation de solidarité spécifique pendant toute l'année.

Je remarque par ailleurs, et j'y reviendrai en séance, que la ponction du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels devient systématique, ce qui risque de lui créer des difficultés de trésorerie.

On ne sait pas non plus comment l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) finira l'année, financièrement parlant. De la même manière, Pôle emploi se voit contraint à une sorte de déficit récurrent.

Non seulement il n'y a pas suffisamment de crédits pour assurer les politiques indiquées, mais les déficits sont transférés sur les opérateurs satellites. C'est habile, par rapport à l'objectif de contenir le déficit de l'État, dans la mesure où ces déficits ne seront pas comptabilisés au plan européen. Reste que ces déficits cumulés, que l'on peut estimer entre 500 et 700 millions d'euros chaque année, seront bien là et viendront fragiliser les opérateurs.

Il est inquiétant de constater la forte baisse de ce budget 2012, avec lequel on ne sait pas comment on pourra préparer le second semestre, mais qu'il faudra bien préparer, quoi qu'il se passe au premier semestre.

En dernier lieu, on nous annonce que le budget que nous sommes en train de préparer est d'ores et déjà caduc. Devons-nous nous attendre à des baisses supplémentaires ?

M. Bernard Perrut. On ne peut pas porter un jugement sur cette mission « Travail et emploi » en se basant seulement sur les chiffres. Il me semble en effet essentiel d'apprécier aussi les actions et les volontés. Je m'intéresserai plus particulièrement aux jeunes, notamment à ceux qui peuvent être accueillis par les missions locales.

Je constate que le Gouvernement, à travers ce budget, fait toujours des jeunes une priorité. Certes, les crédits des missions locales baissent très légèrement –

de 0,2 % –, mais des moyens supplémentaires leur sont par ailleurs alloués au titre du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels : 30 millions d'euros ont en effet été débloqués par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi. Ainsi, globalement, l'action des missions locales auprès des jeunes se trouvera consolidée.

Il faut toutefois reconnaître, pour être objectif, que le nombre de bénéficiaires potentiels de l'allocation versée dans le cadre d'un CIVIS – 135 000 bénéficiaires en 2012, au lieu des 150 000 prévus – a été revu à la baisse. Je vous précise que le CIVIS permet de construire avec chaque jeune un parcours d'insertion, à la fois professionnel – orientation, qualification, acquisition d'expérience – et social, et surtout de le conduire vers un emploi durable. Plus d'un million de jeunes sont ainsi entrés dans ce dispositif l'année dernière et 300 000 environ en sont sortis avec un emploi durable.

Par ailleurs, à l'instar de notre collègue Jean-Patrick Gille, je déplore que l'on mette autant de moyens sur le contrat d'autonomie. À la différence du CIVIS qui fait intervenir les missions locales, le contrat d'autonomie fait intervenir des structures privées qui se voient confier l'accompagnement et l'insertion des jeunes dans l'emploi. Or je remarque qu'un emploi CIVIS revient globalement – d'après le tableau présenté par notre rapporteur – à quelques centaines d'euros, alors qu'un jeune accompagné dans le cadre du contrat d'autonomie peut coûter jusqu'à 8 500 euros, si la structure lui trouve un emploi. Voilà pourquoi je demande, comme nous l'avons déjà fait l'année dernière, que l'on procède à une évaluation complète du dispositif du contrat d'autonomie. J'admets que d'une région à l'autre, les résultats peuvent varier. Toujours est-il que nous avons là de quoi nous interroger.

Enfin, je voudrais dire un mot de l'accord cadre qui relie les missions locales et Pôle emploi, et qui a été renouvelé le 26 janvier 2010 pour une durée de cinq ans. Il s'agit, plus précisément, d'un accord de partenariat entre Pôle emploi, l'État, le Conseil national des missions locales, pour accueillir 150 000 jeunes en co-traitance, pour un budget de 34,5 millions d'euros. Cette démarche de partenariat va évidemment dans le bon sens, mais il se trouve que les objectifs sont largement dépassés et que le budget annuel, qui a été effectivement reconduit, est bien insuffisant. Je cite notre rapporteur Arnaud Richard : *« Au 31 mai 2001, le taux de réalisation des objectifs d'entrées en co-traitance était déjà supérieur de huit points au rythme qui aurait dû être le sien : la projection au 31 décembre 2011 prévoit finalement 178 000 entrées, soit +18,7 % de l'objectif annuel. »* Cela signifie que la contribution de Pôle emploi devient forfaitaire et que la charge supplémentaire reposera inévitablement sur les missions locales.

Je terminerai sur deux questions.

L'année dernière, en tant que rapporteur pour avis des crédits relatifs à l'emploi, j'ai évoqué les mesures décidées par le Gouvernement en faveur de l'apprentissage. Où en sommes-nous, monsieur le rapporteur pour avis ? Avez-vous

des chiffres à nous donner ? Combien de jeunes ont-ils été placés en apprentissage ? Comment juger de l'efficacité des nouvelles mesures ? Quels sont les objectifs en ce domaine ?

De la même façon, j'ai évoqué ici même la mise en place de plateformes régionales d'orientation des jeunes. Là encore, j'aimerais savoir où nous en sommes et si nous avons avancé. Orienter les jeunes au plus tôt, dès qu'ils quittent leur établissement scolaire, me semble être une priorité.

M. Michel Issindou. Il a fallu beaucoup d'enthousiasme à nos deux rapporteurs pour avoir parvenu à présenter ce budget de l'emploi. Celui-ci baisse en effet de 12 %, au moment où l'on aurait précisément eu besoin, en raison de la crise, de le voir progresser. Et c'est un signal terrible que vous adressez aux chômeurs.

L'avenir est bien sombre. La révision générale des politiques publiques continue à frapper. Les antennes de Pôle emploi avaient un peu sorti la tête de l'eau, grâce aux 1 000 emplois du Plan de relance, mais vous les avez supprimés. Les services sont désespérés et les chômeurs sont persuadés d'y perdre leur temps car ils considèrent qu'il est impossible d'y trouver un emploi.

Les 200 maisons pour l'emploi ne sont pas mieux loties, et M. Borloo serait malheureux de voir la manière dont vous traitez ce dispositif. Comme le disait Pierre Méhaignerie, il y en a de bonnes et de moins bonnes. Malgré tout, dans l'ensemble, elles assurent un bon travail de proximité, regroupant, au niveau du terrain, tous les acteurs de l'emploi. J'en ai visité deux récemment et j'y ai senti de l'enthousiasme. Mais cet enthousiasme risque bien de faiblir puisque leurs crédits vont baisser de 34 %, c'est-à-dire de 22 millions d'euros. Il apparaît très clairement que vous avez décidé de supprimer les maisons pour l'emploi. Si vous pensez que Pôle emploi peut les remplacer utilement et définitivement, faites-le donc. Mais les résultats risquent bien de ne pas être satisfaisants.

La baisse du nombre des bénéficiaires de l'allocation versée dans le cadre du CIVIS – 135 000 au lieu de 150 000 – est un mauvais signal adressé aux jeunes, dont la situation de l'emploi n'a jamais été aussi dégradée.

De même, la suppression de l'allocation équivalent retraite (AER) constitue un mauvais coup.

Ainsi, les mauvaises nouvelles s'accumulent. Je ne sais pas si vous allez préserver le triple « A », mais je sais que les difficultés des chômeurs, qui n'ont jamais été aussi nombreux, vont considérablement augmenter. Ceux-ci ne peuvent voir dans ce budget qu'un signe négatif : l'emploi n'est plus une priorité du Gouvernement, quelles que soient vos affirmations et la manière dont vous tentez, les uns et les autres, de sauver les apparences.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Dans un contexte où nos concitoyens sont d'abord préoccupés par l'emploi, ce budget affiche une baisse sans précédent.

Je partage ce qui a été dit sur les contrats aidés et sur les CIVIS, qui auraient mérité d'être davantage soutenus.

Je m'interroge sur le rôle des DIRECCTE, qui doivent contractualiser avec plusieurs opérateurs extérieurs, dont l'Association de gestion du Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH). J'aimerais savoir où en sont les contractualisations avec cette association. Avez-vous procédé à des évaluations ?

Enfin, je m'inquiète pour les services d'aide à domicile, qui perdent des emplois. La situation est devenue extrêmement grave, au point que certains d'entre eux déposent leur bilan.

Sur ces quelques points, j'aimerais, messieurs les rapporteurs pour avis, que vous m'apportiez des réponses, ou tout au moins des précisions.

M. Gérard Cherpion. On peut regretter que le niveau des crédits de la mission « Travail et emploi » n'ait pas pu être stabilisé, même si sa baisse s'explique en partie par la fin du Plan de relance.

Il est important de relever les points positifs. Nous devons nous réjouir que les crédits affectés au financement du nouveau contrat de sécurisation professionnelle soient supérieurs aux crédits consacrés, l'an passé, aux conventions de reclassement personnalisé (CRP) et aux contrats de transition professionnelle (CTP).

En revanche, je m'interroge sur le bien-fondé de l'augmentation du budget des zones de revitalisation rurale – d'autant plus que nous sommes en période de sortie du système et que, l'an dernier, nous avons dû nous battre pour maintenir certaines exonérations, en particulier au bénéfice des maisons familiales rurales dans les territoires ruraux. J'avoue avoir un peu de mal à comprendre.

S'agissant des maisons de l'emploi, il va falloir trancher. Si elles sont inutiles, nous devons les supprimer. Si elles ne le sont pas, nous devons les doter. Cela suppose d'apprécier leurs compétences, le nombre de personnes qui y travaillent et les résultats qu'elles obtiennent sur le terrain. L'an dernier, nous avons déjà diminué assez considérablement leur dotation ; nous recommençons cette année. Autant décider de leur sort une fois pour toutes. Personnellement, je pense qu'elles ont un rôle à jouer, dans la mesure où elles restent dans leurs compétences et ne viennent pas se superposer à d'autres systèmes.

S'agissant du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, j'exprimerai un regret, qui ne vous étonnera pas. Avec la loi de 2009, nous avons pensé sécuriser les fonds de la formation professionnelle. Créé dans le cadre de cette loi, sur une idée des partenaires sociaux, le fonds paritaire présentait l'intérêt de s'adresser également aux demandeurs d'emploi – c'était la première fois que la formation professionnelle allait vers eux. Il faudra s'assurer de l'efficacité du fonds et de l'effectivité des formations dispensées. Mais pourquoi le ponctionner de

300 millions d'euros ? C'est la deuxième fois que cela lui arrive, et c'est pour moi un mauvais signe : son prédécesseur, le Fonds unique de péréquation (FUP) a été prélevé six fois de suite ! J'ajoute que son financement est décidé par les partenaires sociaux et que c'est grâce à eux qu'un tel prélèvement est possible. Ils ont pris leurs responsabilités et je ne suis pas certain qu'ils se sentent payés de retour.

Je ne suis pas non plus certain de la bonne affectation des financements de l'année dernière en direction de l'AFPA et de Pôle emploi – notamment pour le transfert des psychologues de l'AFPA vers Pôle emploi. Pourrait-on me répondre sur ce point ?

Je tiens par ailleurs à saluer le travail des deux rapporteurs pour avis. Arnaud Richard a tout particulièrement insisté sur la territorialisation des politiques de l'emploi, dont la nécessité m'apparaît évidente. C'est au niveau des territoires et des bassins d'emploi que se jouent les politiques de l'emploi. Il faut donc y développer les services publics de l'emploi locaux.

Je terminerai sur les propositions faites par Francis Vercamer pour améliorer le fonctionnement de l'inspection du travail et la situation de ses fonctionnaires. Ces agents, qui ne travaillent pas toujours dans des situations faciles, ont en effet besoin d'être mieux reconnus et davantage respectés. Certaines de leurs missions pourraient être assurées par des conciliateurs, ce qui allégerait leurs charges. Je remarque d'ailleurs que, depuis la loi du 28 juillet 2011, les contrats d'apprentissage n'ont plus besoin de passer par les DIRECCTE pour être validés et qu'ils relèvent de la responsabilité des organismes consulaires.

Mme Monique Iborra. Réduire le nombre de chômeurs suppose une croissance effective, que nous sommes loin de connaître aujourd'hui, malgré les promesses du Président de la République qui voulait aller chercher la croissance avec les dents !

L'emploi demeure la première préoccupation des Français. Pourtant, ce budget n'est pas à la hauteur. De fait, il relève du bricolage comptable. La politique de l'emploi du Gouvernement n'y apparaît pas clairement. Ce dernier affirme que l'emploi reste prioritaire, mais c'est faux. S'il ne pouvait être question d'en augmenter les crédits de manière inconsidérée, on aurait au moins pu faire en sorte de les maintenir. Or ce n'est pas le cas.

Pôle emploi devait être le remède miracle et le bras armé de l'État en matière d'emploi et de formation professionnelle. La fusion devait régler tous les problèmes. Cela ne s'est pas produit. Il suffit en effet de se rendre dans une antenne de Pôle emploi pour s'en convaincre.

Les maisons de l'emploi ont également suscité bien des interventions. Plutôt que de baisser leurs crédits d'année en année, le Gouvernement devrait avoir le courage de les supprimer. Ce serait plus clair et moins onéreux.

Je remarque en tout cas que, d'un côté, on prône la territorialisation des politiques de l'emploi et que, de l'autre, on fait en sorte que Pôle emploi en devienne le seul acteur, organisé d'une manière très centralisée et parfaitement inefficace. C'est incohérent.

L'AFPA, malgré ses défauts, représentait vraiment le service public de la formation. Son démantèlement est total. Cette fois-ci, le Gouvernement, qui a pour philosophie de se passer, à terme, de tout service public, a agi de façon cohérente.

Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels constitue un échec patent. En effet, il permet au Gouvernement de financer ses politiques de droit commun avec les financements des partenaires sociaux, alors qu'il était là pour pallier les incohérences et l'inefficacité de la formation professionnelle. Je remarque qu'en ce domaine aussi, il conviendrait de faire un effort de lisibilité, d'autant que les sommes qui sont en jeu sont énormes.

Je terminerai sur les contrats d'autonomie, qui sont ciblés sur les jeunes des quartiers prioritaires. Vous considérez, monsieur Arnaud Richard, qu'il est encore trop tôt pour en évaluer le dispositif. Mais nous savons déjà qu'il est parfaitement inefficace, en raison de la situation désespérée de ces quartiers, qui sont complètement abandonnés. C'est sans doute parce que vous n'avez pas de politique alternative que vous mettez en avant ce dispositif. Reste que ce n'est pas sérieux.

En conclusion, je dirai que les politiques de l'emploi sont beaucoup trop centralisées, étouffées par la technocratie – c'est notamment ce qui est arrivé aux maisons de l'emploi – et inefficaces. Elles ne permettront pas de régler le problème du chômage.

M. Dominique Dord. Je remercie MM. les rapporteurs pour avis pour la qualité de leur travail. J'apprécie, en particulier, l'idée de Francis Vercamer visant à favoriser une médiation du travail et l'attention que Arnaud Richard nous invite à porter sur les quartiers difficiles, lieux dans lesquels notre pacte social est le plus fragilisé.

Même si je comprends la logique de la procédure budgétaire, je regrette une nouvelle fois que nous évoquions la politique du travail et de l'emploi à travers l'examen de cette seule mission – nos collègues de l'opposition ayant beau jeu d'en pointer les limites – alors qu'une telle politique ne s'y réduit évidemment pas, les deux programmes que nous examinons étant même à cet égard relativement marginaux.

Avec des mines faussement scandalisées, d'aucuns mentionnent les diminutions de crédits de quelques millions ici ou là alors que notre avenir se joue peut-être ce soir, à l'issue de la réunion des dirigeants des pays de la zone euro, où ce sont des milliards qui sont en jeu. Monsieur Issindou, oui, la politique du Gouvernement vise à maintenir le triple « A » et heureusement que tel est le cas, sinon tout ce que nous pourrions proposer dans le cadre de cette commission volerait en éclat en trois secondes et toute politique de l'emploi serait anéantie. Ne pas

« piquer » trop de pouvoir d'achat à nos compatriotes et d'argent à nos entreprises *via* des impôts supplémentaires proposés par des programmes irréalistes, c'est cela qui importe ! En tant qu'élu local, je sais fort bien que ce sont d'abord les entreprises qui créent des emplois et que les emplois publics et aidés, Dieu merci, sont « marginalissimes ».

Je note, de plus, que notre aimable débat, semblable à tous les autres en pareille occurrence, s'inscrit dans une crise pourtant inédite.

Enfin, quelle est la politique de l'emploi des gouvernements socialistes, par exemple en Espagne, pendant cette période de crise, d'ailleurs autrement plus violente chez eux ? Ils appliquent les mêmes recettes que les nôtres mais avec beaucoup plus de vigueur. Regardez également l'action du gouvernement socialiste grec à l'endroit des retraités, des fonctionnaires territoriaux et des personnes qui bénéficient du salaire minimum !

Décidément, il est assez pénible de recevoir des leçons !

Mme Martine Billard. Je suis étonnée de l'intervention de Dominique Dord pour lequel tout semble aller bien et ne peut être fait autrement. Pourtant, les chiffres du chômage sont mauvais et ils ne feront qu'empirer compte tenu de l'inquiétante situation que nous connaissons. D'ores et déjà, ils ont en effet augmenté massivement pour les seniors, lesquels sont en outre confrontés à la fin de l'allocation équivalent retraite (AER) – d'où la réapparition de la pauvreté parmi les personnes âgées de plus de 50 ans. Il en va de même s'agissant du chômage des femmes – compte tenu de la diminution des emplois dans les secteurs associatif et public – et de celui des jeunes, les embauches relevant quant à elles de plus en plus de CDD d'au plus un mois – période qui n'ouvre aucun droit pour les salariés – ainsi que de l'intérim : ces travailleurs-là, nous le savons, se retrouvent immédiatement licenciés dès que des difficultés surviennent, et tel est le cas dans nombre d'entreprises industrielles. Dans ces conditions, nous étions en droit d'attendre que le budget que nous examinons comprenne des mesures permettant d'atténuer les difficultés que ces personnes ne manqueront pas de rencontrer et c'est l'inverse qui se produit.

Les discours sur le caractère encore plus désastreux de la situation à l'étranger afin que les Français se contentent du sort qui leur est fait ne convainquent personne. Des choix doivent être opérés et ce sont eux qui nous séparent : faut-il continuer à s'en prendre à ceux qui connaissent des difficultés et qui éprouvent le plus grand mal à boucler leur budget dès le 15 du mois ou faut-il aller chercher de nouvelles recettes chez ceux qui sont les plus fortunés ? Le budget qui nous est soumis est une vraie catastrophe !

Enfin, je rappelle que ces derniers jours une prise d'otages a eu lieu à Pôle emploi où un chômeur a également menacé de se suicider. Certains demandeurs d'emploi sont en effet si épuisés et désespérés qu'ils n'ont plus d'autres solutions que de s'en prendre aux personnels ou à eux-mêmes – nous constatons aussi dans

nos permanences respectives combien nombre d'entre eux sont au bord de la crise de nerfs. Or, ce budget ne fera qu'aggraver la situation au lieu de proposer des solutions. J'ajoute que les salariés de Pôle emploi sont eux aussi en souffrance, faute de pouvoir proposer des solutions durables aux chômeurs qui se présentent, et qu'ils sont soumis à une précarisation de leur emploi telle qu'ils savent pouvoir se retrouver, un jour, de l'autre côté de la barrière.

Mme Bérengère Poletti. Je félicite MM. les rapporteurs pour leur travail.

Dès le début de la crise, en 2008, le Gouvernement a mis en place des mesures exemplaires pour préserver l'emploi. Dans mon département des Ardennes – auquel près de 500 millions d'euros ont été accordés –, des entreprises ont été sauvées grâce aux contrats de transition professionnelle, aux mesures en faveur du chômage partiel ou à l'aide à l'investissement pour les collectivités afin de soutenir le secteur du bâtiment et des travaux publics. Je ne me souviens pas que nos collègues socialistes aient alors fait l'éloge d'une telle politique et que les collectivités territoriales qu'ils dirigent aient soutenu de tels programmes. C'est facile, après, de dire qu'il fallait faire ceci ou cela ! les membres de l'opposition ne sont pas crédibles !

Par ailleurs, nos concitoyens éprouvent de plus en plus de difficultés à se repérer dans le maquis des politiques territoriales – même si la création de Pôle emploi et, auparavant, des maisons de l'emploi, était indispensable tant il importait de réunir l'Agence nationale pour l'emploi et les ASSEDIC en liant les problématiques de la recherche d'emploi et de l'indemnisation du chômage. *Quid*, de la même manière, des missions locales, des directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle devenues les DIRECCTE ? Les Français ont le plus grand mal à se retrouver dans un tel foisonnement alors que les maisons de l'emploi visent pourtant à favoriser une meilleure lisibilité de ces outils en regroupant l'ensemble des acteurs.

Dans les Ardennes, la maison de l'emploi comprend les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), un centre Ressources – qui semble donner satisfaction –, une cellule dédiée aux contrats de transition professionnelle jusqu'à la mise en place des contrats de sécurisation professionnelle (CSP). Il semble que les résultats obtenus soient en l'occurrence importants, mais j'ai néanmoins eu du mal à obtenir des indications concrètes.

Parce que les maisons de l'emploi fonctionnent correctement – même si ce n'est certes pas le cas de toutes –, je soutiens l'amendement de M. le rapporteur Richard visant à accroître leurs dotations. Il me paraît sévère, de surcroît, de les sanctionner globalement sans les avoir évaluées ; nous devons donc prendre le temps d'examiner les situations au cas par cas afin de continuer à financer celles dont les résultats sont bons et d'interrompre le financement des autres. Contrairement à nos collègues de gauche, je ne pense pas qu'il convienne de les fermer toutes.

M. Christian Eckert. En tant que rapporteur spécial de la Commission des finances pour le programme 103, je tiens à présenter trois remarques.

Il faudrait savoir si nous sommes ou non en train de sortir de la crise. Selon nos deux rapporteurs, en effet, « le pic de la crise est passé » – j’entends même dire depuis six mois que nous sommes en sortie de crise. Pourtant, on ne cesse de parler de récession faute de croissance. J’ajoute que la lisibilité de ce budget est obérée par le rajout puis la suppression du Plan de relance.

En outre, non seulement l’allocation de transition de solidarité (ATS) n’est pas budgétée mais, de plus, elle ne pourra pallier la suppression de l’allocation équivalent retraite tant en ce qui concerne le public éligible – moins nombreux – que le montant.

Enfin, le prélèvement sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est peut-être sympathique mais, du point de vue budgétaire et de la lisibilité, c’est une escroquerie : vous demandez en effet aux partenaires sociaux de prélever des cotisations obligatoires et de les ponctionner pour budgéter des missions qui relèvent de l’État. Je note d’ailleurs qu’un tel processus est en train de se généraliser : on crée des fonds alimentés par des cotisations volontaires qui s’apparentent tout de même à des impôts et on les ponctionne pour boucher des trous parce que l’État ne remplit plus ses engagements budgétaires ! Cela soulève un véritable problème constitutionnel.

M. Régis Juanico. Sans mauvais jeu de mot, je dirai que ce budget est à contre-emploi. La crise économique et sociale que nous connaissons depuis 2008 non seulement se poursuit mais, de plus, elle s’aggrave. Comme l’a dit Martine Billard, le nombre de seniors au chômage s’accroît – 20 % en un an –, de même que celui des chômeurs de longue durée. Face à un tel chômage de masse, les pouvoirs publics devraient « mettre le paquet » en faveur de la politique de l’emploi et du retour à un emploi durable de qualité. Il y a six mois, plusieurs d’entre nous ont souligné le fait que les contrats aidés ne pouvaient faire l’objet d’une politique fluctuante tant en ce qui concerne leur nombre que leur qualité. Même si nous avons été partiellement entendus, nous avons encore besoin de lisibilité et de continuité.

Avec Michel Heinrich, nous travaillons à la rédaction d’un rapport qui sera rendu au mois de décembre dans lequel nous formulerons un certain nombre de propositions s’agissant de ces sujets particulièrement importants que sont Pôle emploi et l’accompagnement des chômeurs. Les Britanniques, qui se montrent parfois plus pragmatiques que nous, ont ainsi recruté massivement des conseillers au début de la crise – même si nombre d’entre eux, depuis, ont été remerciés – et nous aurions été bien inspirés d’en faire de même.

Je ne reviens pas sur la baisse de 34 % des crédits dédiés aux maisons de l’emploi, après les saignées que nous avons connues précédemment, sinon pour souligner l’absence de continuité et de cohérence en matière de territorialisation des politiques.

S'agissant de la pénibilité au travail et des risques psychosociaux – je pourrais aussi évoquer la récente réforme de la médecine du travail – nous avons tous formulé un certain nombre de propositions parmi lesquelles – ce fut relativement consensuel – le renforcement des moyens financiers et humains de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), dont nous savons que les interventions sont utiles. M. Poisson et moi-même ayant eu naguère l'occasion de déposer des amendements afin de doubler le budget de cet opérateur – il s'élève actuellement à environ 10 millions – et obtenir ainsi une amélioration concrète des conditions de travail, que proposez-vous quant à vous pour renforcer ce service public ?

M. Michel Liebgott. La croissance sera sans doute plus faible que prévu. Dans le cas où elle ne serait que de 0,9 % et sachant que 150 000 personnes arrivent chaque année sur le marché de l'emploi, non seulement nous ne créerons pas d'emplois mais, de plus, nous en perdrons. Comme l'a dit Régis Juanico, votre politique ne permet pas de combattre le chômage – il est d'ailleurs assez paradoxal que vous abandonniez le Plan de relance alors que nous aurions plus que jamais besoin d'une stratégie contra-cyclique.

De surcroît, monsieur Dord, d'autres pays obtiennent de meilleurs résultats que les nôtres. Les Allemands, par exemple, partagent le travail en jouant sur le chômage partiel – indemnisations à 70 % du salaire – dont le taux, durant la crise, s'est élevé jusqu'à 4 % contre 1 % chez nous. C'est dire s'ils ont tenu à attendre que l'orage passe dans de meilleures conditions et combien ils ont ainsi préparé l'avenir ! On ne peut pas en dire autant de ce budget, puisqu'il n'anticipe en rien les futures mutations économiques. Par exemple, les crédits affectés à la gestion provisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) diminuent de 36 % alors que les salariés et les entreprises ont intérêt à s'adapter à la crise. En fait, il s'agit d'un budget purement comptable qui se contente de réduire les coûts. À ce propos, je ne sais pas si vous raisonnez en fonction du maintien du triple « A » mais je sais, en revanche, que moins nous créerons de richesses, plus les agences de notation nous noterons mal. En fait, nous aurions besoin d'une politique plus volontariste pour que les chômeurs retrouvent du travail, que les cotisations augmentent et que les budgets soient un peu moins déficitaires.

Je rappelle également que c'est cette majorité qui, pendant des années, a remis en cause une politique de la ville jugée inefficace. Or, aujourd'hui, le taux de chômage des jeunes entre 15 et 24 ans s'aggrave dans les quartiers défavorisés. Pourquoi une telle situation ? Parce que les crédits diminuent, et pas seulement ceux de la mission « Travail et emploi » mais également les crédits des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et du Fonds social européen (FSE) ; les emplois aidés font quant à eux l'objet d'une politique de *stop and go* et des maisons de l'emploi disparaissent dans les quartiers difficiles – même si d'autres sont créées ailleurs.

Enfin, ce budget est emblématique de l'échec de votre politique de flexibilité. Aujourd'hui, deux tiers des embauches concernent des salariés intérimaires et plus de 60 % du tiers restant se font en CDD. Plus personne ne peut

donc s'inscrire dans une perspective de moyen ou de long terme, investir et créer de l'activité en acquérant des biens, à commencer par un logement. Nous sommes dans une crise systémique, et ce n'est pas en laissant tomber certains dispositifs que nous parviendrons à en sortir.

M. Georges Colombier. Je ne reviendrai pas sur les propos responsables de Dominique Dord, lequel a répondu comme il le fallait à Michel Issindou sans jamais prétendre que tout allait bien.

C'est la croissance qui crée les emplois et celle-ci ne dépend pas uniquement des politiques que droite et gauche peuvent mettre en œuvre. Je ne dis pas que notre discussion ne sert à rien, mais les actions que nous pouvons entreprendre ne peuvent être que modestes car nous ne maîtrisons pas totalement l'ensemble des leviers.

Je souscris aux propos de Gérard Cherpion et de Bérengère Poletti quant aux maisons de l'emploi : toutes ne doivent pas être systématiquement supprimées et nous devons conserver celles qui fonctionnent. Il serait donc utile de réaliser une évaluation de leur action afin d'encourager plus encore celles qui rendent vraiment des services et supprimer celles qui font, si j'ose dire, double emploi.

Enfin, je ne jetterai pas la pierre aux employés de Pôle emploi, mais je note que lorsqu'un chef d'entreprise cherche à embaucher, personne ne lui est présenté comme j'ai pu le constater au cours d'une visite avec le sous-préfet à La Tour du Pin, dans ma circonscription. Sans doute, au-delà du budget qui nous préoccupe aujourd'hui, existe-t-il un problème d'adéquation entre la formation et les emplois proposés.

M. Pascal Terrasse. Je souhaite que MM. les rapporteurs pour avis se penchent sur la situation des salariés de Pôle emploi. Si la fusion de l'UNEDIC et de l'ANPE a entraîné une modification profonde des statuts des personnels dont les partenaires sociaux ont pris acte, il n'en demeure pas moins que la question des retraites complémentaires n'est toujours pas réglée. Le directeur général de Pôle emploi, dans un premier temps, avait plus ou moins acté la possibilité pour les salariés de se tourner vers l'IRCANTEC ; puis, la situation s'est retournée et ce serait maintenant plutôt vers l'AGIRC-ARRCO qu'ils devraient se diriger. Un transfert de soulte de Pôle emploi vers les caisses de retraite complémentaires sera vraisemblablement nécessaire mais, compte tenu de sa situation, je ne suis pas certain que cela soit possible. Je mets donc en garde le directeur de Pôle emploi quant au principe d'un transfert de charges vers l'IRCANTEC – dont je suis membre du conseil d'administration – qui mettrait cette caisse en grande difficulté.

L'allocation équivalent retraite – j'avais été en 2002 l'un des rapporteurs du texte instaurant cette allocation – est donc supprimée comme, semble-t-il, les allocations spéciales du Fonds national de l'emploi depuis le mois de septembre. Je le regrette d'autant plus que nous entrons dans une période de très grande turbulence sur le front de l'emploi et qu'au-delà de la question de la pénibilité – dont il faudra parler lors d'une réforme des retraites à venir –, nous devons mettre en place des

mesures d'âge afin d'accompagner des personnes qui ont travaillé, en particulier dans l'industrie, qui sont âgées de plus de 57 ans et qui, suite à un « tuilage » technique, pourraient bénéficier de ressources dont le montant reste à déterminer – de même que la forme de leur versement – avant de pouvoir faire valoir leurs droits à la retraite. Les tensions, en effet, seront très dures dans les secteurs industriels et, plus particulièrement, dans ceux de l'automobile – voyez l'annonce de PSA ce matin –, des équipementiers automobiles et du textile. Dans les trois mois à venir, ce sera terrifiant. On peut dire ce que l'on veut mais il ne sera pas possible d'accompagner des seniors vers l'emploi quand celui-ci fait défaut, non plus d'ailleurs que vers la formation.

M. Jacques Domergue. Je comprends que nos collègues socialistes s'émeuvent d'une diminution des crédits parce qu'ils n'envisagent les créations d'emplois que dans le secteur public ou dans le cadre de contrats aidés. En tant que chef d'entreprise, je puis témoigner que l'on n'embauche pas un salarié parce qu'il bénéficie d'un emploi aidé mais parce qu'il faut faire face à un besoin d'activité. On se heurte alors à des demandes d'emplois dans des domaines où ils font défaut alors que dans certains secteurs, notamment hospitalier, nous manquons de professionnels – je songe, par exemple, aux infirmières. Le problème de l'adéquation entre formation et emploi, comme l'a souligné Georges Colombier, est en effet fondamental.

L'emploi, je le répète, ne se décrète pas et est directement lié à l'activité, les emplois aidés visant quant à eux seulement à passer un cap en cas de difficultés ponctuelles et conjoncturelles.

M. le président Pierre Méhaignerie. Certains territoires sont favorables à la création d'activités, d'autres non. Sans doute serait-il utile, un jour, de juger de leurs gouvernances et des comportements qui y ont cours. Pourquoi la situation est-elle favorable, par exemple, dans le Choletais ou en Vendée alors qu'ils ne bénéficient pas d'infrastructures ou d'autres éléments particulièrement remarquables ?

De plus, s'agissant de l'inspection du travail, je vous rappelle que la « judiciarisation » est déjà grande : le code du travail ne compte pas moins de près de 10 000 articles ! Les auditions de la mission d'information sur la compétitivité de notre économie ont d'ailleurs montré combien les normes et, en conséquence, les rigidités se multiplient en empêchant les adaptations des entreprises. Je crois quant à moi qu'il est préférable de multiplier les médiations plutôt que les sanctions.

Comme l'a dit Bérengère Poletti, il conviendra en effet de réfléchir au foisonnement des structures, lequel ne favorise pas toujours l'efficacité. Nous avons d'ailleurs demandé au Gouvernement – et je souhaiterais que les rapporteurs pour avis en fassent autant – une évaluation des maisons de l'emploi. Une mission d'information suivie d'un débat en séance publique ayant également eu lieu, quelle est la situation aujourd'hui ? Si certaines structures sont efficaces, d'autres ne le sont pas, et je crains que les préfets n'appliquent une baisse uniforme des crédits quelle que soit la qualité du travail accompli.

Je suis d'accord avec Christian Eckert : prenons garde à cette pratique déresponsabilisante visant à transférer des crédits de certains secteurs pour financer des crédits d'État.

Enfin, comme l'Allemagne, veillons à maintenir notre propre potentiel de matière grise dans l'industrie et à financer les indemnités chômage. Certains crédits de formation n'étant pas nécessaires en 2012 compte tenu de priorités plus criantes, nous devons en user pour financer le chômage partiel et la formation. Je souhaite que les rapporteurs pour avis interrogent le Gouvernement à ce propos afin de ne pas attendre cinq mois alors que des salariés, comme nous venons de le voir avec PSA ou Renault, sont mis en chômage partiel.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à l'emploi. Que l'opposition regrette la fin du Plan de relance peut être considéré comme un *satisfecit* donné *a posteriori* à l'action gouvernementale, ce dont je me félicite.

Le redéploiement des crédits de la formation vers le temps partiel et l'industrie me semble une question essentielle qui mérite d'être traitée.

S'agissant des zones de revitalisation rurales, la différence de montant inscrit dans le bleu budgétaire – 151 millions d'euros en 2012 contre 60 l'année dernière – s'explique par un rattrapage rendu nécessaire par une mesure d'économie que nous n'avions pas votée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

Je suis d'accord avec Paul Jeanneteau : il faut accroître la cohérence et la lisibilité de la politique de l'emploi sur notre territoire. Je ne sais si l'on peut évoquer un gaspillage d'argent mais si chacun conserve sa propre légitimité dans ce domaine – régions, AFPA, État, Pôle emploi –, l'installation des services publics de l'emploi locaux (SPEL) autour des sous-préfets me semble utile comme le montreront les résultats que nous obtiendrons dans les mois et les années à venir. Les préfets et les sous-préfets demeureront ainsi sous tension.

S'agissant de la baisse de l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi et de la « réduction de voilure » des mesures d'aides à l'anticipation et à l'accompagnement des mutations économiques, les prévisions à partir desquelles le Gouvernement a bâti son budget ont peut-être été trop optimistes, les crédits dédiés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ne finançant que le stock pour 2012. Sans doute sera-t-il utile d'interpeller le Gouvernement à ce propos en séance publique.

Le plan de contrats de professionnalisation seniors a quant à lui été créé au cours de 2011 et connaît une montée en charge, le budget prévoyant un calibrage en fonction des besoins.

Le coût de la scolarité d'un élève dans un EPIDE est en effet important mais il inclut la charge immobilière liée aux internats – ce qui ne permet pas de le comparer avec d'autres dispositifs.

Nous aurons l'occasion de reparler du prélèvement de 300 millions sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels dans le cadre de la discussion d'un amendement de nos collègues socialistes à l'article 63 mais, même s'il n'est pas facile d'avoir une vision très précise de ses conséquences puisque ce fonds est plutôt géré dans le cadre d'une enveloppe prévisionnelle et non en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, il n'en sera pas pour autant mis à mal. Sachant, de surcroît, que 176 millions d'euros seulement ont été décaissés à ce jour, nous ne sommes pas confrontés à un problème majeur de trésorerie. Enfin, nulle inquiétude particulière à nourrir non plus en ce qui concerne l'AFPA puisque ce prélèvement abondera en partie ses crédits de fonctionnement et ses autres missions.

De manière générale, la reconduction des financements des contrats aidés est actée – Régis Juanico a lui-même salué les abondements qui ont eu cours – même si la politique de *stop and go*, très mal vécue, n'est en effet pas supportable. Au total, ce sont 420 000 contrats de ce type qui ont été financés cette année alors que la loi de finances initiale pour 2011 en programmait 340 000. Je ne peux pas toutefois m'engager, vous le comprendrez, sur les collectifs budgétaires éventuels en fonction de l'évolution de la situation économique.

S'agissant de la formation en alternance, je répondrai à Bernard Perrut en séance, les chiffres dont je dispose ici ne me semblent pas assez pertinents puisqu'ils remontent à 2010. Je ne peux que saluer ses propos – et ceux du président du Conseil national des missions locales qu'il est – quant au budget qui a été alloué à ces missions. De plus, un travail important a été accompli avec Pôle emploi en matière d'accompagnement renforcé.

Ce n'est pas le budget du CIVIS qui diminue, monsieur Issindou, mais l'allocation délivrée, laquelle n'est prévue que pour 135 000 allocataires potentiels.

S'agissant des maisons de l'emploi, un débat ayant eu lieu en séance et la Commission ayant rédigé des rapports d'information, la balle est maintenant dans le camp du Gouvernement. Leur évaluation, quant à elle, est à la discrétion du préfet de région – ce qui n'est pas un exercice facile. Globalement, nous avons toutefois le sentiment qu'elles fonctionnent plutôt bien et avec Francis Vercamer nous proposerons un amendement visant à accroître les crédits dont elles disposeront.

Les propos de Monique Iborra sont un peu excessifs. L'AFPA totalement démantelée ? Il faut être sérieux ! Le budget est bel et bien là, et un abondement de l'association à hauteur de 75 millions par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, est prévu. De la même manière, il n'est pas possible de parler d'un abandon des quartiers difficiles de la politique de la ville après ce que nous avons fait avec l'Agence nationale de rénovation urbaine et la dotation de solidarité urbaine. Les contrats aidés, quant à eux, ne sont pas abandonnés non plus, mais il est difficile de savoir s'ils profitent massivement ou non aux quartiers qui connaissent le plus de difficultés. J'ajoute que la clause d'insertion dans les marchés

publics sur les sites de l'Agence nationale de rénovation urbaine fonctionne plutôt bien.

La politique de l'emploi, comme l'a rappelé Dominique Dord, ne se résume pas à la mission « Travail et Emploi ». Comme il l'a également précisé, en matière de politique sociale de l'emploi, certains gouvernements européens ont pris des dispositions autrement plus drastiques que les nôtres.

Je me permets de rappeler à Martine Billard l'existence des minima sociaux et de la renvoyer au rapport de Christophe Sirugue sur les crédits du programme « Solidarité ».

Comme l'a dit Bérengère Poletti, l'action du Gouvernement a été particulièrement intense en 2008 et 2009 – nos collègues socialistes, d'ailleurs, le reconnaissent.

S'agissant du prélèvement sur le fonds paritaire, je suis d'accord avec Christian Eckert : ce n'est pas une pratique très heureuse mais s'il a une solution pour trouver 300 millions d'euros ailleurs, nous serons preneurs.

Nous étions plusieurs, monsieur Juanico, à souhaiter une augmentation de l'enveloppe des contrats aidés et nous avons été plutôt entendus cette année.

En ce qui concerne Pôle emploi, la diminution du portefeuille des agents me semble constituer une piste intéressante mais elle ne pourra être discutée que dans le cadre de la convention tripartite. J'ajoute que la distinction qui serait opérée entre conseillers – certains devant suivre 60, d'autres 180 chômeurs – n'est guère populaire au sein de cette structure.

Si je ne crois pas, monsieur Liebgott, que les quartiers sensibles ne profitent pas suffisamment de la politique de l'emploi, je ne suis en revanche pas certain que le ciblage effectué soit à la hauteur des besoins. Nous devons travailler sur ce sujet dans le cadre de la convention tripartite avec Pôle emploi même si ce dernier, très centralisé, n'est en l'état pas très favorable à cet exercice. Quoi qu'il en soit, nous devons faire le maximum pour que les contrats aidés profitent aux publics qui rencontrent le plus de difficultés. Nous aurons l'occasion d'en reparler prochainement en séance.

En effet, monsieur Colombier : c'est la croissance qui crée les emplois et pas uniquement les milliards d'euros de ce budget.

Enfin, sur la question du régime de retraite complémentaire des agents de Pôle Emploi, je répondrai à Pascal Terrasse par écrit ou en séance publique.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs au travail. Monsieur le président Méhaignerie a évoqué la « judiciarisation » des conflits du travail ; or, les inspecteurs du travail ne font pas la loi : ils se contentent d'appliquer un code du travail que nous rédigeons. De plus, seuls 2 % de leurs

observations font l'objet de procès-verbaux transmis au Parquet, le reste relevant du conseil et des rappels des droits et devoirs des chefs d'entreprise, en particulier afin de sécuriser les relations de travail. Une action en justice n'intervient qu'en cas d'acte grave, de risque imminent pour le salarié, qu'il s'agisse de sa santé ou de son intégrité physique, ou par exemple en cas de travail illégal. Non seulement le nombre de procès-verbaux est très limité mais, de plus, les procureurs, malheureusement, n'y donnent pas toujours suite. J'ai d'ailleurs proposé dans mon rapport que soit instaurée une gradation des propositions de l'inspecteur du travail – par exemple, la création d'une amende administrative qui permettrait de « dépenaliser » certaines actions.

Les crédits de l'Association nationale pour l'amélioration des conditions de travail, monsieur Juanico, diminuent de 200 000 euros, soit 2 % seulement de sa subvention annuelle. Par rapport à une baisse budgétaire globale de 12 %, vous conviendrez que les efforts sont maintenus. Avec l'inspection du travail et la médecine du travail – financée directement par les entreprises –, l'agence nationale constitue en effet l'un des éléments d'un ensemble permettant d'améliorer les conditions de travail, la santé et la sécurité des salariés. Il n'est pas possible de parler de désengagement de l'État alors qu'un travail important a été accompli, notamment en ce qui concerne les services de santé au travail, les effectifs de l'inspection du travail ayant quant à eux fortement augmenté à la suite du plan mis en place par M. Gérard Larcher. De l'articulation de l'ensemble de ces moyens dépendra leur efficience. J'ajoute que l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) est financée en grande partie par d'autres crédits, la baisse de sa subvention au titre de la mission « Travail et Emploi » n'étant que de 2 %.

Je remercie Gérard Cherpion et Dominique Dord pour leurs remarques.

Il est vrai, monsieur le président, que je suis favorable à la mise en place d'un conciliateur du travail, à l'instar du conciliateur de justice, un bénévole qui veillerait à atténuer les conflits plutôt qu'il soit fait appel de façon systématique à l'inspection du travail dont l'intervention contribue parfois à envenimer les relations au sein des entreprises. Un conciliateur, qui dépendrait de cette institution – pourquoi pas d'anciens conseillers prud'homaux, par exemple ? –, contribuerait peut-être à un meilleur règlement des conflits.

M. Roland Muzeau. Arnaud Richard a évoqué la difficulté qu'il y aurait à aborder la question de la différenciation entre agents de Pôle emploi au sein de la convention tripartite. Sans doute un problème est-il en effet susceptible de se poser dans telle ou telle agence mais ce ne sera pas le cas dans nombre de territoires comme, par exemple, à Gennevilliers, Villeneuve-La-Garenne et Colombes, où les agents de Pôle emploi gèrent chacun un portefeuille situé entre 150 et 250 demandeurs d'emploi, dont quasiment tous sont assez voire fort éloignés de l'emploi, ce qui implique des approches plus complexes que celles que les agents ont les moyens de mener. Le problème n'est donc pas celui de la différenciation : il faut parvenir à alléger la charge de travail de ces agents afin qu'ils soient plus efficaces.

Enfin, les territoires dont je vous parle sont en zones urbaines sensibles et, comme tels, connaissent toutes les difficultés afférentes – la situation s’y est d’ailleurs aggravée depuis trois ou quatre ans alors qu’elle s’était améliorée auparavant.

Martine Billard évoquait une prise d’otage et une tentative de suicide au sein d’une agence de Pôle emploi ; mes collaborateurs ont quant à eux été appelés d’urgence par le commissariat de police parce qu’un demandeur d’emploi menaçait de se jeter du haut d’un pont autoroutier. Ces situations sont inextricables ! Il faut donner plus de moyens là où les problèmes sont les plus délicats.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à l’emploi. Je suis d’accord. Notre objectif est bien de permettre une allocation des moyens là où ils sont le plus nécessaires.

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous en venons à la discussion des amendements.

Article 32 : État B - Mission « Travail et emploi »

La Commission examine les amendements AS 12 de M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis, AS 1 de M. Francis Vercamer et AS 8 de M. Jean-Patrick Gille, qui peuvent faire l’objet d’une discussion commune.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à l’emploi. Le Gouvernement veut réduire à nouveau d’une manière drastique le financement des maisons de l’emploi avec une baisse des crédits de paiement de 38 %. Je propose de rétablir une partie de leur dotation de 2011, à hauteur de 22 millions d’euros, gagée sur une suppression identique des crédits du programme support 155 de la mission.

L’amendement de Francis Vercamer a le même objectif mais le gage sur les diminutions de crédits de l’aide à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ce qui ne me semble pas le plus approprié car je ne vois pas comment nous pourrions assumer le financement du stock.

L’amendement AS 8, enfin, propose un abondement de 10 millions d’euros qui ne me paraît pas à la hauteur des enjeux. Peut-être serait-il possible de trouver une bonne moyenne ?

M. Francis Vercamer. Ou les maisons de l’emploi sont utiles ou elles ne le sont pas, mais ce ne serait pas une bonne solution que de les tuer à petit feu. Un effort significatif en leur direction a été accompli l’année dernière, lequel me paraît devoir être maintenu de façon à ce qu’elles puissent au moins avoir une vision de moyen terme – leurs personnels, en effet, sont inquiets. Une évaluation devrait permettre de mettre en évidence celles qui sont les plus efficaces mais, en l’occurrence, la dotation budgétaire doit être maintenue.

Enfin, je ne vois pas d'inconvénient à gager ces crédits sur le programme 155, qui sont globalement maintenus pour 2012. Je suis donc prêt à cosigner l'amendement AS 12 et à retirer le mien.

Mme Monique Iborra. Si vous pensez que 10 millions ne sont pas suffisants, nous sommes évidemment prêts à définir avec vous une somme plus élevée !

Néanmoins, avant d'évaluer les maisons de l'emploi, encore faut-il établir des critères. Qui est aujourd'hui capable de le faire alors qu'avec la création de Pôle emploi leurs missions ont considérablement changé ? Je rappelle que les maisons de l'emploi telles que M. Borloo les avait conçues étaient des structures légères qui se voulaient efficaces sur un territoire donné. Vous connaissez le cahier des charges qui leur a été imposé par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), lequel les dénature complètement. Si de telles évaluations devaient reposer sur les seuls préfets sur prescription de l'administration centrale, les territoires auraient du souci à se faire. En fait, le Gouvernement veut supprimer les maisons de l'emploi et il aurait tout intérêt à le dire clairement.

M. Bernard Perrut. Les maisons de l'emploi ont été voulues par M. Jean-Louis Borloo afin de mettre en place des structures territoriales de coordination des actions déjà existantes. Cet objectif correspond moins aux réalités d'aujourd'hui, notamment depuis la création de Pôle emploi par le regroupement des ASSEDIC et de l'ANPE. Il faut donc resserrer les missions des maisons de l'emploi afin qu'elles jouent un rôle complémentaire et non pas redondant. C'est pourquoi, il y a deux ans, un nouveau cahier des charges leur a été assigné, assez différent de celui d'origine. Il en résulte notamment une diminution de leurs besoins. Pour autant, il ne serait pas justifié de réduire brutalement leurs crédits sans connaître leur avenir. Nous devons, à ce sujet, avoir une discussion avec le Gouvernement en séance publique. Quant au montant que nous entendons leur réallouer, entre 10 et 22 millions d'euros, essayons de trouver un terrain d'entente. Les maisons de l'emploi sont très efficaces à certains endroits, moins à d'autres. Il ne faut donc plus différer l'indispensable débat sur leur avenir.

Mme Bérengère Poletti. Une discussion est en effet indispensable avec le Gouvernement. J'espère que celui-ci possède quelques éclairages sur l'efficacité des maisons de l'emploi. En attendant, demandons un maintien des crédits, que pourrait suivre une modulation de ceux-ci, y compris à la baisse si nécessaire.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. J'ai moi-même constaté la complexité et la technocratie du nouveau cahier des charges des maisons de l'emploi. Je note aussi que, en dépit de la baisse de leurs crédits, la représentation nationale, de droite comme de gauche, les soutient. Or, soit le système fonctionne, soit il ne fonctionne pas. Mis en place antérieurement à la création de Pôle emploi, il a fait preuve d'un certain dynamisme dans de nombreux territoires. Les acteurs concernés en sont plutôt satisfaits. Peut-être une mission de l'Inspection générale des affaires sociales ou d'un autre organisme de contrôle, pourrait-elle aider à élaborer

des critères plus précis d'efficacité. Dans ces conditions, il me semble que notre Commission pourrait adopter une position unanime quant aux crédits pour 2012 en votant un amendement d'abondement se situant entre 10 et 22 millions d'euros, à 15 millions d'euros par exemple. Cela montrerait au Gouvernement notre souci de discuter avec lui de la situation et des perspectives des maisons de l'emploi.

M. Michel Issindou. Pourquoi alors ne pas adopter l'amendement AS 12 du rapporteur pour avis, visant à augmenter de 22 millions d'euros les crédits correspondant à la participation de l'État au financement des maisons de l'emploi ?

M. le président Pierre Méhaignerie. Prenons garde, nous sommes dans une situation financière qui ne permet pas tout ! Nous désirons avant tout un débat public avec le Gouvernement.

Cela dit, des économies doivent certes être réalisées mais pas sans avoir d'abord fixé les critères d'efficacité des maisons de l'emploi afin de savoir si leur action est complémentaire ou non de celle de Pôle emploi. Ont-elles resserré le lien entre celui-ci, les élus et les entreprises ? Parviennent-elles à développer les bourses et les stages ? Orientent-elles des salariés au titre de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ?

Mme Bérengère Poletti. Je tiens aussi à préciser que les maisons de l'emploi ne s'adressent à nous, élus nationaux, que pour évoquer leurs problèmes budgétaires.

M. le président Pierre Méhaignerie. Comme tous les organismes publics.

Mme Bérengère Poletti. Le reste du temps elles nous ignorent, sauf, bien sûr, si nous cumulons notre mandat de parlementaire avec celui d'élu local, de préférence présidant l'une de ces maisons de l'emploi.

M. le président Pierre Méhaignerie. C'est donc bien une question de critères d'efficacité locale.

Je propose que nous votions l'amendement du rapporteur pour avis, tel qu'Arnaud Richard a accepté de le corriger en fixant l'augmentation à 15 millions d'euros. Cela permettra d'engager avec le Gouvernement le débat que nous souhaitons et que nous avons déjà réclamé il y a deux ans.

M. Denis Jacquat. Pourquoi 15 millions d'euros ?

M. le président Pierre Méhaignerie. Il s'agit là d'un amendement d'appel. Faute de quoi, il n'est pas certain que le débat que nous souhaitons se tienne.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 12 **corrigé**, à l'unanimité.*

*En conséquence, les amendements AS 1 et AS 8 **deviennent sans objet**.*

La Commission examine l'amendement AS 4 de M. Jean-Patrick Gille.

M. Michel Liebgott. Tout comme l'histoire des emplois aidés, celle de l'allocation équivalent retraite (AER) relève du roman feuilleton : on la crée, on la supprime, on y revient. Elle fut ainsi supprimée le 1^{er} janvier de cette année puis rétablie en juillet sous une autre appellation, allocation transitoire de solidarité (ATS).

Par cet amendement, qui vise à augmenter de 50 millions d'euros les crédits d'indemnisation des demandeurs d'emploi, nous souhaitons la rétablir. Cette allocation, se substituant à d'autres allocations comme le revenu de solidarité active (RSA), représente un enjeu financier qui implique différentes collectivités territoriales. Il faut aussi rappeler qu'elle s'adresse largement à des personnes qui, bénéficiant du nombre requis de trimestres de cotisations, ne travailleront plus jamais.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

Je comprends l'intention de l'amendement. Mais l'exposé des motifs met à mal le statut d'auto-entrepreneur. Le gouvernement a annoncé le remplacement de l'AER par l'ATS, qui s'adressera aux chômeurs nés entre juillet 1951 et décembre 1953, coûtera entre 30 et 40 millions d'euros et devrait bénéficier à 11 000 personnes. Toutefois la ligne budgétaire correspondante n'apparaît pas dans le bleu. Le Gouvernement devra donc nous fournir les explications nécessaires lors de la discussion en séance publique. En attendant, il n'est pas question de rétablir l'AER.

M. Francis Vercamer. Chaque année, j'ai réclamé, et nous avons obtenu, le rétablissement de l'AER. Maintenant le Gouvernement annonce un nouveau dispositif mais sans en prévoir les moyens budgétaires. Je comprends donc bien les motifs de cet amendement, que je ne voterai pas aujourd'hui mais que je voterai en séance publique si le Gouvernement ne fournit pas les explications attendues et n'inscrit pas les crédits afférents dans le budget de 2012.

M. Denis Jacquat. Cette question a déjà été soulevée lors du débat sur la réforme des retraites. Le ministre nous avait alors indiqué qu'un dispositif pérenne serait mis en place pour cette catégorie de personnes, oubliée par le projet de réforme. Mais ce qu'on nous propose ici ne correspond pas à la promesse faite : une partie de la catégorie visée va se trouver dans un interstice de la loi et sera ainsi confrontée à des difficultés sociales et financières.

M. Jean-Patrick Gille. Le Gouvernement avait, en effet, pris l'engagement de discuter de ce dossier avec les partenaires sociaux. Devant dégager une formule de cofinancement, les discussions ont à peine eu lieu. Nous voilà donc en face d'une situation où certaines personnes seront oubliées. J'invite donc mes collègues à voter cet amendement, même si sa forme est imparfaite, afin de pouvoir, en séance publique, interroger clairement le gouvernement.

La Commission rejette l'amendement AS 4.

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 5 de M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. L'allocation de fin de formation fut remplacée par une autre, en cours d'extinction, et le Gouvernement en lance une troisième qui ne fonctionne pas vraiment. Nous proposons donc, selon la même logique que précédemment, de prolonger, *via* une augmentation de 40 millions d'euros des crédits destinés à l'indemnisation des demandeurs d'emploi, l'allocation intermédiaire qu'est l'aide en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF). Dans le contexte actuel, ce n'est vraiment pas le moment de réduire l'indemnisation des personnes en fin de droits engagées dans un processus de formation.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

L'amendement AS 5 est rejeté.

La Commission en vient à l'amendement AS 6 de M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. L'État se désengage actuellement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), conduisant celle-ci à de graves difficultés financières. En outre, la présentation de ses crédits est éclatée entre plusieurs lignes budgétaires, ce qui les rend difficilement lisibles, d'autant qu'une partie du financement provient maintenant du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), dont ce n'était pas la destination. Par ailleurs, une subvention de 20 millions d'euros semble ainsi avoir été comptabilisée deux fois par le rapporteur.

Je souhaite, d'une part, obtenir une clarification sur le financement de l'agence, et, d'autre part, « limiter la casse » par cet amendement qui tend à maintenir la subvention de l'État à cet organisme.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. L'ensemble des financements destinés à l'AFPA figurent désormais dans le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». La subvention de fonctionnement ne sera pas versée directement par l'État mais proviendra du prélèvement opéré sur le fonds paritaire. Sur les 300 millions d'euros de celui-ci, 75 millions sont fléchés en direction de l'agence, dont 54 millions au titre de la politique de certification et 21 millions au titre du fonctionnement.

La Commission rejette l'amendement AS 6.

Puis elle est saisie de l'amendement AS 7 de M. Jean-Patrick Gille.

M. Patrick Lebreton. Cet amendement vise à augmenter de 5 millions d'euros les crédits destinés aux contrats aidés outre-mer, prévus par le programme 102, en diminuant corrélativement les crédits affectés au développement du régime des auto-entrepreneurs prévu au programme 103.

Progressant de 7%, le taux de chômage dans les départements d'outre-mer augmente plus fortement que la moyenne nationale. À la Réunion, il frôle les 40 %

de la population active et celui des jeunes de 15 à 24 ans atteint les 60 %, selon les statistiques de l'INSEE publiées ce matin même. Imagine-t-on les conséquences de tels taux transposés dans un département de l'hexagone ! Le Gouvernement doit donc agir massivement en faveur des dispositifs d'aide à l'emploi outre-mer.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

Les moyens afférents aux dispositifs spécifiques pour l'emploi outre-mer sont intégralement reconduits pour 2012. Seuls diminuent les crédits affectés au congé de solidarité, qui ne compte plus de nouvelles entrées depuis le 1^{er} janvier 2008. Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, saluons plutôt le maintien de la dotation.

L'amendement AS 7 est rejeté.

La Commission examine l'amendement AS 13 de M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. Alors que 150 000 jeunes doivent être accueillis dans le programme CIVIS, et vraisemblablement beaucoup plus si l'on en croit les missions locales, il ne serait pas logique de revoir à la baisse la prévision du nombre de bénéficiaires potentiels de l'allocation CIVIS en calibrant celle-ci sur la base d'un nombre de 135 000 bénéficiaires, contre 150 000 l'an passé. L'allocation joue un rôle très important dans le parcours d'insertion des jeunes, en termes de mobilité comme de logement, pour un montant total, relativement modeste, de 5 millions d'euros.

M. Jean-Patrick Gille. Nous soutenons cet amendement. Mais il me semble qu'il ne faut pas se référer au chiffre de 150 000 bénéficiaires, puisque c'est une allocation dont le montant est déterminé au cas par cas.

La Commission adopte l'amendement AS 13.

Elle examine ensuite l'amendement AS 9 de M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. Il s'agit ici d'abonder la dotation destinée aux missions locales. Une aide supplémentaire de 50 millions d'euros leur avait été octroyée dans le cadre du Plan de relance. Celle-ci ayant été supprimée l'année dernière, le montant de la subvention retrouve son niveau d'il y a trois ou quatre ans, en dépit du glissement vieillesse technicité (GVT) que connaissent aussi les missions locales.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. Avis défavorable. Je salue toutefois votre regard favorable rétrospectif sur le Plan de relance...

Les moyens alloués aux missions locales sont reconduits pour 2012. Celles-ci devraient en outre bénéficier d'un abondement supplémentaire décidé par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011. Un nouvel apport de l'État ne me paraît donc pas justifié. Les missions locales ne le réclament d'ailleurs pas.

M. Francis Vercamer. Je suis toujours surpris que ceux qui négocient des conventions collectives demandent ensuite à l'État de financer ce qu'ils ont accordé.

M. le président Pierre Méhaignerie. J'ai connu des cas où, lors de la discussion de conventions collectives pour le passage aux 35 heures, la quasi-totalité des élus avait quitté la salle ... De fait, l'équilibre n'est pas toujours assuré entre le secteur productif, à qui on demande des efforts, et les secteurs qui s'octroient des conventions collectives très généreuses.

La Commission rejette l'amendement AS 9.

Elle en vient à l'amendement AS 10 de M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. L'amendement vise à abonder de 15 millions d'euros l'aide au départ en formation des demandeurs d'emplois handicapés.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

Les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées augmentent déjà de 4,6 %, conformément aux engagements pris dans le cadre de la Conférence nationale du handicap. Il me paraît difficile d'aller plus loin.

L'amendement AS 10 est rejeté.

La Commission en vient à l'amendement AS 3 de M. Jean-Patrick Gille.

M. Michel Liebgott. Le nombre des chômeurs âgés de plus de 45 ans a augmenté de 15 % en un an. Or la somme budgétée à leur intention permet de couvrir seulement 10 000 embauches. C'est pourquoi nous proposons d'augmenter de 30 millions d'euros les crédits en faveur des contrats de professionnalisation senior.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

L'enveloppe est conforme aux besoins.

La Commission rejette l'amendement AS 3.

Puis elle examine l'amendement AS 2 de M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. La maintenance des locaux de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) appelle un effort supplémentaire de 10 millions d'euros. D'une façon plus générale, il faudra discuter de la question du patrimoine de l'association. Le transfert de celui-ci ayant été invalidé par le Conseil constitutionnel, l'agence ne peut, pour son fonctionnement, garantir ses emprunts sur des locaux qui ne lui appartiennent pas. La question traîne depuis plusieurs années.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

Les crédits sont maintenus à leur niveau de 2011 et, dans l'actuel contexte économique et social, la question du patrimoine de l'AFPA ne constitue pas une priorité budgétaire.

*L'amendement AS 2 est **rejeté**.*

*Selon l'avis favorable des deux rapporteurs pour avis, la Commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2012, ainsi **modifiés** tels qu'ils figurent à l'article 32.*

Articles non rattachés

Article 62 : *Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion (CUI) pour les ateliers et chantiers d'insertion*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 62 **sans modification**.*

Article 63 : *Prélèvement sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)*

La Commission examine l'amendement AS 11 de M. Jean-Patrick Gille.

Mme Monique Iborra. Notre amendement vise à supprimer le prélèvement opéré par l'État sur le FPSPP car, au-delà des questions de comptabilité et de trésorerie, on peut s'interroger sur l'utilité d'un tel fonds. Les objectifs ayant justifié sa création sont-ils atteints ? De même que les partenaires sociaux, nous pensons que non.

Cela étant, en deux ans, l'État a ponctionné 600 millions d'euros sur les crédits du fonds. Et si la trésorerie de celui-ci n'en est pas vraiment affectée, il s'agit néanmoins d'un véritable « racket » de la part de l'État. De fait, les appels à projets risquent de ne pas déboucher et l'utilisation des sommes ponctionnées manque de transparence. Dans ces conditions, un rapport annuel au Parlement ne devrait-il pas nous tenir informés du financement des projets ?

Pouvez-vous, monsieur le rapporteur pour avis, nous indiquer sur quelles formations ont débouché les différents appels à projets et, donc, quelle est l'utilité du FPSPP en dehors de l'alimentation des politiques de droit commun de l'État ?

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis. Avis défavorable.

J'entends bien les critiques sur le risque financier qui pèserait sur le FPSPP mais on peut en discuter en ayant à l'esprit la manière dont le fonds gère sa trésorerie : le rythme de décaissement est faible et aucun déficit ne devrait résulter du prélèvement opéré par l'État. Ainsi, au 31 août 2011, au titre des trois conventions conclues avec l'État de 2009 à 2011, sur le montant total des engagements effectivement constatés, soit environ 1 milliard d'euros, 176 millions seulement avaient été décaissés. Parler de « racket » est pour le moins excessif, alors que les sommes prélevées sont intégralement affectées à des dépenses relevant du champ de la formation professionnelle. Enfin, en supprimant le prélèvement de

l'État, on supprimerait 300 millions d'euros de la mission « Travail et emploi » : comment alors financerait-on la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ? Avez-vous des propositions alternatives à formuler ? Il est vrai que, comme l'a également montré un rapport de M. Gérard Cherpion, la gestion de la trésorerie du FPSPP n'est pas facile à suivre.

M. Jean-Patrick Gille. Le FPSPP devait remplacer le Fonds unique de péréquation (FUP) afin de couvrir un champ beaucoup plus vaste. Alimenté par une collecte opérée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), il devait être abondé par l'État, le taux de contribution des entreprises se situant entre 5% et 13% de la participation légale des employeurs au développement de la formation professionnelle. Ainsi s'agissait-il de constituer un fonds d'un peu moins d'1 milliard d'euros.

Le temps nécessaire à la mise en place des mécanismes ayant décalé les décaissements, on aurait pu comprendre que l'État effectue, exceptionnellement, une sorte d'emprunt sur la trésorerie de l'organisme. Or il s'agit en réalité d'une ponction, et d'une ponction devenue annuelle. Du coup, un peu choqués du procédé, les partenaires sociaux veulent réduire le taux plafond de leur cotisation, de 13 à 10%.

Les recettes du fonds s'élèvent à 650 millions d'euros. Sachant que 300 à 400 millions sont affectés à la péréquation du financement des contrats et des périodes de professionnalisation, si l'État opère un prélèvement de 300 millions, que restera-t-il pour les actions du FPSPP ? De fait, en fin d'année, le fonds enregistra un déficit, de l'ordre de 200 à 300 millions d'euros ! On pourrait croire qu'il n'a été institué que pour alimenter le budget de l'État de 300 millions supplémentaires. D'où notre interrogation sur son utilité réelle.

M. Francis Vercamer. La vérité est que nous n'avons pas vraiment réglé le financement d'ensemble de la formation professionnelle. De multiples organismes interviennent dans ce domaine et des prélèvements sont opérés dans tous les sens. Ainsi, de nombreux partenaires, privés et publics, dont les collectivités territoriales, mènent des actions de formation ou contribuent à leur financement.

Le FPSPP avait été créé pour ceux qui, éloignés de l'emploi, éprouvent le plus de mal à trouver des financements. *A priori*, il me paraît donc plutôt malsain que l'État vienne prélever des sommes originellement destinées à ceux qui ont le plus besoin de formation professionnelle.

Pour autant, on peut comprendre que, les crédits n'étant pas consommés et les besoins de financement étant criants, une ponction soit opérée sur de l'argent qui dort.

Je souhaiterais donc que, dans le cadre de la semaine de contrôle, on interroge le Gouvernement sur la réalité de l'utilisation des crédits du fonds. Celui-ci est-il utile ou n'est-il qu'un instrument pour débudgétiser une partie des dépenses de l'État ?

M. Gérard Cherpion. Il ne s'agit que de 300 millions d'euros, somme qui est à rapprocher des 30 milliards de la formation professionnelle. Toutefois, il faut se souvenir des raisons qui ont conduit à la création de ce fonds : il s'agissait de soutenir les personnes les plus éloignées de l'emploi. Je regrette donc que l'État effectue un prélèvement sur une trésorerie déjà engagée en fonction de projets retenus car une telle opération peut mettre le système en péril.

Je rappelle également que les partenaires sociaux ont accompli un effort sensible ; or je crains qu'ils ne soient tentés, l'année prochaine, de réduire leur contribution, mettant de la sorte le fonds en danger.

En revanche, je n'approuve pas les termes de l'exposé des motifs de l'amendement.

M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis des crédits relatifs à l'emploi. Avis défavorable, d'autant plus que l'exposé des motifs n'offre aucune solution alternative pour dégager 300 millions d'euros en faveur de la mission.

M. le président Pierre Méhaignerie. Je partage les conclusions du rapporteur pour avis, d'autant qu'il va falloir savoir comment on affronte l'année 2012 en matière de financement du chômage partiel et de la formation professionnelle.

La Commission rejette l'amendement AS 11.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 63 sans modification.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° AS 1 présenté par MM. Francis Vercamer, Claude Leteurtre et Jean-Luc Prél

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	22 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	22 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	22 000 000	22 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 2 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	21 000 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	21 000 000	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	21 000 000	21 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 3 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	30 000 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	30 000 000	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	30 000 000	30 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 4 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	50 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	50 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	50 000 000	50 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 5 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	40 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	40 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	40 000 000	40 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 6 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	16 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	16 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	16 000 000	16 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 7 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	5 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	5 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	5 000 000	5 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 8 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	10 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	10 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	10 000 000	10 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 9 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	20 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	20 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	20 000 000	20 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 10 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	15 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	15 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	15 000 000	15 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 11 présenté par MM. Jean Patrick Gille, Michel Liebgott, Mme Monique Iborra et les commissaires du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 63

Supprimer cet article.

**Amendement n° AS 12 Rect présenté par M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis,
Mmes Bérengère Poletti et Valérie Rosso-Debord**

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	15 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	15 000 000
TOTAUX	15 000 000	15 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 13 présenté par M. Arnaud Richard, rapporteur pour avis

Article 32 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	5 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	5 000 000
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	5 000 000	5 000 000
SOLDE	0	

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

➤ **Pôle emploi – M. Christian Charpy**, directeur général et **Mme Nathalie Hanet**, directrice des collectivités et partenariats.

➤ **IGAS – M. Laurent Caillot**, co-auteur du rapport « L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville » de juillet 2010.

➤ **Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) – M. Hervé Masurel**, secrétaire permanent de l'ONZUS et secrétaire général du CIV et **M. Anthony Briant**, chargé de la sous-direction des études statistiques et de l'évaluation.

➤ **Cabinet de M. Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé - M. Franck Morel**, directeur adjoint de cabinet, chef du pôle travail emploi, **M. Olivier Villemagne**, conseiller budgétaire, et **M. Christophe Valentie**, conseiller technique service public de l'emploi

➤ **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – Mme Gabrielle Hoppé**, sous-directrice de l'Ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi, et **M. Cédric Puydebois**, chef du département de l'action territoriale.

➤ **Conseil national des missions locales – M. Vincent Delpey**, secrétaire général, **Mme Amaria Sekouri**, chargée des secteurs « partenariat avec les grands opérateurs économiques » et « démarche d'évaluation des missions de service public des missions locales », **Mme Karine Brard-Guillet**, chargée des secteurs « Europe international » et « partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales », et **Mme Elisabeth Laverne**, chargée du secteur « formation et partenariat avec le monde éducatif »

Participation à une réunion du service public de l'emploi local de Mantes-la-Jolie le 21 octobre 2011 en présence de :

➤ **M. Philippe Portal**, sous-préfet, **Mme Françoise Bouvet**, secrétaire générale de la sous-préfecture, **Mme Anne-Marie Da Silva**, directrice territoriale, déléguée Yvelines Nord de Pôle emploi, **Mme Stéphanie Rolland**, responsable politique de la ville, emploi, insertion à la CAMY, **Mme Ana Belo**, chargée de projet à la maison de l'emploi du mantois, **M. Éric Dubois**, directeur de la maison de l'emploi Amont 78, **M. Pierre Lecompte**, directeur de la mission locale du mantois, **Mme Marie-Françoise Corbonnois**, directrice de la mission locale de Rambouillet, **Mme Armelle Bonnet**, directrice de la mission locale des Mureaux, **Mme Christine Didier**, chargée de mission animation territoriale à la Direccte 78, **M. Noël Jaffrenou**, adjoint du chef de service des ressources humaines de Renault, **M. Georges Cano**, salarié de Randstad, **Mme Anne-Marie Malherbe**, membre du Greta de Mantes-la-Jolie, **Mme Naïma M'Faddel**, déléguée du préfet des Yvelines, **Mme Louise Bersihand**, conseillère générale des Yvelines, **Mme Marie-Noëlle Gillot**, chef SGO de la direction départementale de la sécurité publique des Yvelines, **M. Samuel Greverie**, directeur de l'action sociale du territoire mantois, **M. Robert Kolkowski**, salarié de Renault, **Mme Georgette Cavatorta**, salariée de Randstad, **Mme Nadine Desplebin**, membre de la Direccte 78