

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 VI**

**TRAVAIL ET EMPLOI**

**TRAVAIL**

PAR M. FRANCIS VERCAMER,

Député.

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- LES PROGRAMMES 111 ET 155 DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012</b> .....	7
A. LES PROGRAMMES 111 ET 155 AU SEIN DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » .....	8
1. Le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » .....	8
2. Le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » .....	9
B. LES ÉVOLUTIONS NOTABLES POUR 2012 .....	10
1. Au sein du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » .....	10
2. Au sein du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » .....	12
<b>II.- L'INSPECTION DU TRAVAIL</b> .....	15
A. UNE INSTITUTION EN MUTATION.....	15
1. Des prérogatives et une efficacité bien établies.....	15
a) <i>Des missions anciennes encadrées par l'Organisation internationale du travail</i> .....	15
b) <i>Une administration mobilisée</i> .....	16
2. Une organisation fortement modifiée depuis 5 ans.....	18
a) <i>Des évolutions nombreuses</i> .....	18
b) <i>... aux résultats discutés</i> .....	20
3. Un contexte social rendant plus complexe l'exercice des missions .....	23

B. COMMENT ASSURER L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DU TRAVAIL ? .....	24
1. Quelle capacité d'adaptation des agents face à l'évolution constante du droit ? .....	24
<i>a) Des besoins en matière de mise à jour des connaissances et de formation continue</i> .....	25
<i>b) Un nécessaire allègement des tâches administratives des agents de contrôle</i> .....	27
2. Quelle résonance pour l'action de l'inspection du travail ? .....	28
<i>a) Des relations limitées avec les autres administrations</i> .....	28
<i>b) Des outils au service d'une ambition</i> .....	31
<i>c) Des relais à créer au sein des entreprises</i> .....	34
3. Quelle image auprès du public ? .....	36
<i>a) L'image du droit du travail aujourd'hui</i> .....	36
<i>b) Une méconnaissance réciproque avec les acteurs économiques</i> .....	37
<i>c) Des liens à créer et à préserver</i> .....	38
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	41
<b>EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	41
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	69
<b>ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	75
<b>ANNEXE II : LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	77
<b>ANNEXE III : LES CHIFFRES CLÉS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL 2008-2009- 2010</b> .....	78
<b>ANNEXE IV : L'ACTIVITÉ DES SERVICES D'INSPECTION DU TRAVAIL : L'EXEMPLE DE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS</b> .....	79

## INTRODUCTION

La mission « Travail et emploi » rassemble l'ensemble des crédits de l'État concourant à la réalisation des politiques de l'emploi et à la mise en œuvre du droit du travail : elle constitue à cet égard une des principales missions du budget général. En raison de la crise économique et financière et de la participation de la mission à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre du Plan de relance, celle-ci a en outre connu ces deux dernières années une hausse importante des crédits qui lui sont affectés. En 2012 toutefois, alors que le pic de la crise est passé, la mission doit apporter sa contribution à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques réaffirmé par le Gouvernement. Sa dotation se rapproche ainsi nettement des plafonds prévus dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010<sup>(1)</sup> avec 10 156 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10 188 millions d'euros en crédits de paiement (CP)<sup>(2)</sup>. Rappelons que la dotation de la mission en loi de finances initiale pour 2011 était de 12 187 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11 412 euros en crédits de paiement : celle-ci est donc présentée cette année en diminution de 16,6 % en autorisations d'engagement et 10,7 % en crédits de paiement.

Si cette baisse est en grande partie imputable à l'extinction des dispositifs du Plan de relance et à la poursuite des économies sur certaines dépenses d'intervention, les programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » prennent également part à ce mouvement général d'économie. Les évolutions n'en restent pas moins contrastées, tant au sein du programme 111, en diminution de plus de 54 % en autorisations d'engagement et de 7,2 % en crédits de paiement, que du programme 155, en baisse de 13,3 % en autorisations d'engagement et de 0,11 % en crédits de paiement.

---

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

(2) La loi programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 fixait les plafonds à 9 838 millions d'euros en autorisations d'engagements et 9 871 millions d'euros en crédits de paiement.

S'agissant précisément du programme support de la mission, la diminution des crédits pour 2012 traduit la poursuite de la réduction des moyens de fonctionnement et des effectifs, les premiers étant notamment appelés à connaître une baisse à hauteur de 13,5 millions d'euros à périmètre constant et les seconds une suppression de 510 équivalents temps plein sur la période 2011-2013, dont 168 en 2012. Le projet de loi de finances pour 2012 applique ainsi aux services de l'État chargés de la politique de l'emploi et du travail les normes transversales d'économie sur les dépenses de fonctionnement (-10 % en trois ans) et sur les emplois (non remplacement de 55 % des départs à la retraite en 2012).

Si la constance des efforts de l'État en vue de rationaliser l'évolution de sa masse salariale est à saluer, il lui appartient cependant de rester vigilant sur les conséquences d'une telle politique. Un récent rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des Finances <sup>(1)</sup> a, en effet, souligné les limites du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et mis en garde le Gouvernement quant aux incidences qu'il pourrait avoir sur l'efficacité du service public. L'inspection du travail, qui assume à cet égard une mission régaliennne de première importance en s'assurant de l'effectivité du droit du travail, dans des domaines aussi sensibles que la sécurité et la santé des travailleurs ou la lutte contre le travail illégal, est à cet égard un exemple intéressant. Bien qu'elle ait en grande partie échappé au mouvement général de réduction des effectifs grâce à la mise en œuvre d'un ambitieux plan de modernisation et de développement, l'inspection du travail n'en subit pas moins elle aussi certains « effets collatéraux » de la révision générale des politiques publiques. Dans un contexte de crise économique et sociale ayant pour effet paradoxal de dénigrer le droit du travail tout en rendant plus que jamais indispensable l'intervention de l'inspection du travail dans les entreprises, votre rapporteur a souhaité, dans le cadre de la seconde partie du présent avis, se pencher sur le fonctionnement de cette institution qui a connu de nombreux bouleversements ces dernières années.

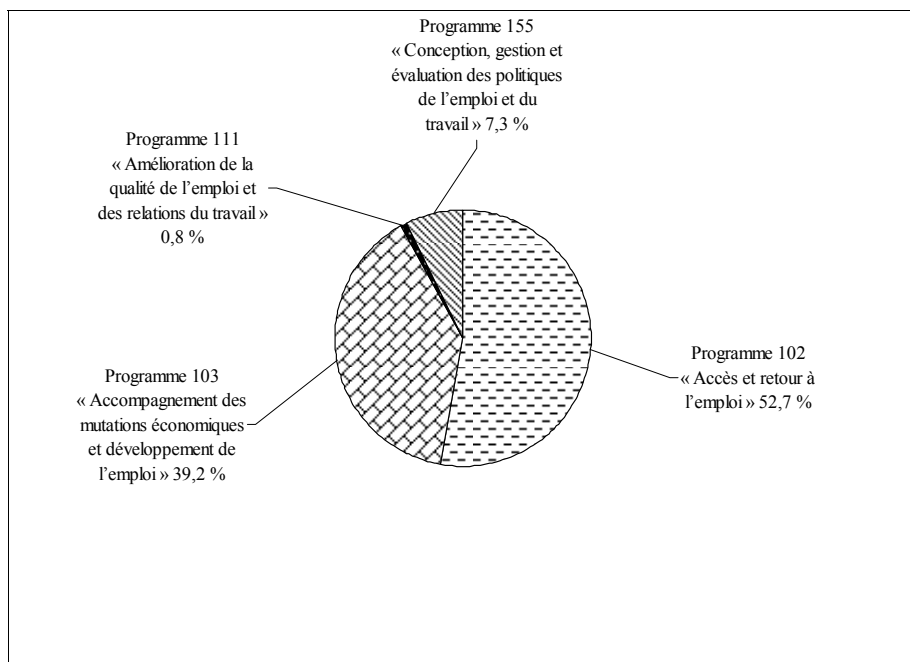
---

(1) *Soutenabilité de l'évolution de la masse salariale dans la fonction publique, rapport de MM. Marc Francina, Charles de la Verpillière et Bernard Derosier présentés à la commission des finances le 11 octobre 2011.*

## I.- LES PROGRAMMES 111 ET 155 DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

Les programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » ne représentent que 8 % des crédits de la mission « Travail et emploi ». Sont néanmoins rattachées au programme 111 un certain nombre de dépenses fiscales (au premier rang desquelles l'application d'un taux de TVA à 5,5 % sur les recettes provenant de la fourniture de repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations) dont le coût pour 2012 est estimé à plus de 1,6 milliard d'euros <sup>(1)</sup>. Quant au programme 155, il rassemble, en tant que programme support, l'ensemble des moyens concourant à la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'emploi et du travail qui mobilisent à eux seuls 7,3 % des moyens de la mission.

### *Part des programmes 111 et 155 dans la mission « Travail et Emploi »*



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

(1) Taux de TVA à 5,5 % sur les recettes provenant de la fourniture de repas par les cantines d'entreprises : 1,055 milliard d'euros ; exonération d'impôt sur le revenu de la participation des employeurs au financement des titres restaurant : 220 millions d'euros ; réduction d'impôt sur le revenu au titre des cotisations versées aux syndicats : 125 millions d'euros ; exonération partielle d'impôt sur le revenu de la prise en charge par l'employeur des frais de transport domicile-travail : 100 millions d'euros ; exonération d'impôt sur le revenu des gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du travail : 5 millions d'euros ; crédit d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés en faveur de l'intéressement : 140 millions d'euros.

## A. LES PROGRAMMES 111 ET 155 AU SEIN DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

### 1. Le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »

Le programme 111 rassemble les principales actions menées dans le cadre de la politique du travail. Il comprend cinq actions d'inégale importance, une action, l'action 04 « Lutte contre le travail illégal », n'y figurant en outre que pour mémoire, les moyens correspondant étant essentiellement retracés au sein du programme 155. Le programme support, au sein duquel figurent, entre autres, les moyens alloués à la direction générale du travail et au pôle « T » (pour travail) des DIRECCTE (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), participe en effet pleinement à la réalisation des actions prévues au sein du présent programme. On notera d'ailleurs qu'après déversement des crédits du programme support 155 ainsi que de la quote-part des crédits du programme 124 qui lui sont affectés, le programme 111 passe d'une dotation de 80,6 millions d'euros (en crédits de paiement) à une dotation de 578,7 millions d'euros.

Les trois premières actions (action 01 « Santé et sécurité au travail », action 02 « Qualité et effectivité du droit » et action 03 « Dialogue social et démocratie sociale ») correspondent aux grands axes de la politique du travail. L'**action 05**, qui apparaît pour la première fois dans le projet annuel de performance de la mission, retrace la dotation de l'État au **fonds national de soutien relatif à la pénibilité**. Rappelons que ce fonds, créé auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) en application de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, doit recueillir à la fois les financements de l'État et de la branche accidents du travail maladies professionnelles (AT-MP) destinés à contribuer au financement des actions mises en œuvre par les entreprises en vue d'alléger ou de compenser la charge de travail des salariés occupés à des travaux pénibles, en complément des contributions versées par les entreprises elles-mêmes. L'article 86 de la loi prévoit en effet la possibilité, à titre expérimental, de mettre en place, par accord de branche ou d'entreprise, des dispositifs d'allègement ou de compensation de la pénibilité financés par le biais de fonds dédiés créés au sein des branches et alimentés par les entreprises couvertes par ces accords.

Suite à l'adoption de la loi portant réforme des retraites, le Gouvernement avait présenté lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011 en première lecture à l'Assemblée nationale un amendement visant à doter ce fond de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, une dotation de même montant émanant de la branche AT-MP étant par ailleurs prévue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Aucun crédit n'est en revanche retracé au sein de l'action 05 dans le projet annuel de performance pour 2012. D'après les informations dont dispose votre



rapporteur, il semblerait que la mise en œuvre du fonds ait connu quelques retards laissant présager que la dotation votée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011 ne soit pas versée avant la fin de l'année et se trouve reportée sur 2012.

## **2. Le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »**

Le programme 155, en tant que programme « support » de la mission « Travail et emploi », retrace l'ensemble des crédits affectés aux effectifs, moyens de fonctionnement, systèmes d'information et fonctions transversales des services déconcentrés chargés de mettre en œuvre les politiques de l'emploi et du travail (désormais rassemblés au sein des DIRECCTE), ainsi que de trois administrations centrales (la direction générale du travail – DGT, la direction de l'administration générale et de la modernisation des services – DAGEMO, et la direction de l'animation, des études et des statistiques, DARES).

Il convient donc de souligner qu'en dépit de la réunion des compétences travail et emploi au sein d'un même portefeuille ministériel, les moyens propres de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) restent retracés au sein du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie », placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. D'après le projet annuel de performance de la mission « Économie » pour 2012, le rattachement des **moyens de la DGEFP** au programme 134 concrétise la « *volonté de mettre en synergie les interventions des différents acteurs qui concourent à l'action du gouvernement en matière de compétitivité des entreprises et de politique de l'emploi* »<sup>(1)</sup>. Ces moyens sont ensuite ventilés dans la comptabilité d'analyse des coûts dans les actions des programmes d'intervention 102 et 103. On notera donc pour mémoire que 22,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont inscrits à ce titre au sein de **l'action 19 du programme 134**, soit une reconduction des moyens prévus dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011, correspondant à 263 équivalents temps plein.

Le programme 155 est divisé en actions « fonctionnelles » dont trois retracent les dépenses de personnel associées à chacun des autres programmes de la mission « Travail et emploi » (actions 02, 03 et 04) ; l'action 05 a trait à l'ensemble des fonctions transversales et mutualisées d'accueil du public et de gestion des moyens (gestion du personnel, formation, action sociale, gestion administrative et financière, gestion immobilière, logistique, systèmes d'information, communication, service juridique) ; l'action 06 est consacrée aux études et à la statistique. Parmi ces actions, on signalera la part prépondérante des actions 04 « Gestion des effectifs du programme 111 » et 05 « Soutien », qui concentrent à elles deux plus de 72 % des crédits du programme.

---

(1) Extrait du projet annuel de performance de la mission « Économie » pour 2012.

## B. LES ÉVOLUTIONS NOTABLES POUR 2012

### 1. Au sein du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »

#### *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
111	<b>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</b>						
01	Santé et sécurité au travail	28 595 493	28 460 000	-0,5 %	28 332 088	27 130 000	-4,2 %
02	Qualité et effectivité du droit	10 110 000	13 130 000	30 %	11 000 000	10 330 000	-6 %
03	Dialogue social et démocratie sociale	90 600 000	21 730 000	-76 %	37 600 000	43 140 000	14,7 %
04	Lutte contre le travail illégal						
05	Fonds national de soutien relatif à la pénibilité	10 000 000		-100 %	10 000 000		-100 %
	<b>TOTAUX</b>	<b>139 305 493</b>	<b>63 320 000</b>	<b>-54,5 %</b>	<b>86 932 088</b>	<b>80 600 000</b>	<b>-7,2 %</b>

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

Comme le montre le tableau précédent, il est difficile de porter une appréciation globale sur l'évolution des dotations au sein du programme 111. La baisse globale constatée de 54,5 % en autorisations d'engagement sur l'ensemble du programme cache en effet des situations contrastées selon les actions : ainsi, alors que l'action 03 connaît une diminution de plus de 76 % en autorisations d'engagement, mais une hausse de près de 15 % en crédits de paiement, l'action 02 bénéficie quant à elle d'une hausse de 30 % en autorisations d'engagement mais subit une baisse de 6 % en crédits de paiement.

• S'agissant en revanche de l'**action 01**, on observe une baisse de sa dotation, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Celle-ci s'impute notamment sur les **subventions pour charges de service public de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)** à hauteur de 200 000 euros de crédits de paiement chacune par rapport au montant inscrit dans le projet annuel de performance pour 2011 (soit 8,97 millions d'euros pour l'ANSES et 11,52 millions d'euros pour l'ANACT). Aucune explication ne figure toutefois dans le projet annuel de performance pour 2012. Étant donné l'importance des champs d'intervention de l'ANSES en matière de santé au travail et de risques professionnels <sup>(1)</sup>, on peut s'interroger sur cette orientation, qui se conjugue par ailleurs avec une réduction des effectifs de l'opérateur à hauteur de 18 équivalents temps plein entre 2011 et 2012. On notera également la diminution d'un peu plus

(1) *Amélioration de la connaissance sur l'exposition des travailleurs agricoles aux pesticides, collecte de données des consultations de pathologie professionnelle, étude des conditions de substitution des substances chimiques, exposition aux champs électromagnétiques.*

de 700 000 euros en crédits de paiement des dépenses consacrées à la connaissance des risques professionnels, soit une baisse de l'ordre de 10 %.

• Sur l'**action 02**, signalons que l'importante progression des crédits en autorisations d'engagement résulte exclusivement de la hausse des dépenses envisagées dans le cadre des élections des conseillers prud'homaux, qui bénéficient de trois millions d'euros supplémentaires. Cette dotation doit permettre la mise en place d'une assistance technique à maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la prochaine élection générale qui doit se tenir avant la fin de l'année 2015. La dotation en crédits de paiements de ce poste de dépenses reste en revanche stable à hauteur de 1 million d'euros, qui devraient, comme l'an passé, servir à financer les dépenses relatives aux élections complémentaires organisées en application de l'article L. 1441-36 du code du travail. On notera en revanche que les moyens destinés à la **formation des conseillers prud'homaux** sont présentés dans le projet annuel de performance pour 2012 en baisse de plus de 15 % en crédits de paiement par rapport à 2011. Il en va de même des crédits prévus pour le financement des **dépenses relatives aux conseillers du salarié** et des subventions versées aux associations menant des actions ciblées dans le domaine du droit du travail.

• L'**action 03** connaît les évolutions les plus contrastées du programme avec une baisse de 75 % en autorisations d'engagement et une hausse de 14,7 % en crédits de paiement. La baisse du niveau des autorisations d'engagement s'explique toutefois aisément par la mise en place l'an passé des nouvelles conventions triennales 2011-2013 signées entre la direction générale du travail et les organisations syndicales bénéficiant d'une subvention en vue de la **formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales**. La totalité des crédits afférents, soit 76,2 millions d'euros, a ainsi été budgétée en autorisations d'engagement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011. Seuls 24,3 millions d'euros en crédits de paiement figurent cette année dans le projet annuel de performance pour 2012 correspondant aux paiements associés à ces conventions. S'y ajoutent 2,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au titre de l'aide au développement de la négociation collective, en légère baisse par rapport à l'an passé (-3,5 %). Il convient en outre de noter que suite à l'adoption de la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues la loi n° 2008-789 du 20 août 2008, 16,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,3 millions d'euros en crédits de paiement (soit plus du double de l'an passé) sont inscrits dans le projet annuel de performance pour 2012 en vue d'organiser une **élection spécifique dans les entreprises de moins de onze salariés** dans lesquelles ne sont pas organisées d'élections professionnelles **en vue d'y mesurer l'audience des organisations syndicales**. Le coût du dispositif comprend, outre le pilotage des opérations confié à un prestataire d'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'établissement de la liste électorale, l'élaboration, l'édition et l'envoi des documents électoraux, la mise en place de solutions de vote à distance et le lancement d'une campagne de

communication ; la répartition des crédits sur chacun de ces postes de dépenses n'apparaît pas toutefois pas clairement au sein du projet annuel de performance où figurent plusieurs redites.

## 2. Au sein du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »

### *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
155	<b>Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</b>						
02	Gestion des effectifs du programme 102	103 392 486	87 203 165	-15,6 %	103 392 486	87 203 165	-15,6 %
03	Gestion des effectifs du programme 103	75 417 609	82 211 617	9 %	75 417 609	82 211 617	9 %
04	Gestion des effectifs du programme 111	270 448 145	286 097 690	5,8 %	270 448 145	286 097 690	5,8 %
05	Soutien	367 709 085	249 908 072	-32 %	258 985 707	253 758 072	-2 %
06	Études, statistiques, évaluation et recherche	36 380 667	34 500 915	-5,16 %	36 280 667	34 400 915	-5,18 %
	<b>TOTAUX</b>	<b>853 347 992</b>	<b>739 921 459</b>	<b>-13,3 %</b>	<b>744 524 614</b>	<b>743 671 459</b>	<b>-0,11 %</b>

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

Plusieurs grandes tendances peuvent être mises en évidence s'agissant de l'évolution des dotations au sein du programme 155 pour 2012. Alors que les actions 03 et 04 voient leurs moyens progresser respectivement de 9 % et 5,8 %, trois actions sont nettement orientées à la baisse :

– l'**action 05**, au sein de laquelle sont notamment retracées les dépenses de fonctionnement courant, les dépenses d'immobilier et les dépenses d'informatique continuent de baisser, conformément aux objectifs de diminution fixés par le Premier ministre (-2,5 %). Alors qu'elles atteignaient 4 789 euros en 2005, les **dépenses de fonctionnement courant par agent** passent ainsi à 3 375 euros dans le projet annuel de performance pour 2012, soit une diminution de l'ordre de 30 %. Concernant l'évolution des autorisations d'engagement (-32 %), elle résulte de la budgétisation l'an passé du renouvellement du bail des locaux de l'administration centrale (Tour Mirabeau) à hauteur de 110 millions d'euros. On notera également que la **subvention pour charges de service public de l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)** continue de diminuer, sa dotation passant de 15,2 millions d'euros en 2011 à 14,8 millions d'euros dans le PLF 2012. Parallèlement, les dépenses de communication sont présentées en légère hausse (de 4,5 millions d'euros en 2011 à 5,15 millions d'euros en 2012) ;

– l'**action 06**, qui voit notamment diminuer de plus de moitié la subvention pour charges de service public versée au Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ;

– et l'**action 02**, qui finance les effectifs des services déconcentrés chargés de la mise en œuvre du programme 102. À cet égard, on peut s'interroger sur

l'évolution divergente des actions 02 et 03, qui retracent des financements affectés aux effectifs des services déconcentrés rassemblés au sein des pôles « 3 E » (entreprises, emploi, économie) des DIRECCTE : ne constatera-t-on pas au final une baisse globale de 6 % des crédits de ces deux actions ? D'après le projet annuel de performance, la part des effectifs des services déconcentrés contribuant aux politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion du marché du travail (programme 102) ne représenteraient plus l'an prochain que 15 % du plafond d'emploi (soit 1 507 équivalents temps plein annuels) contre 19 % l'an passé (1 862 équivalents temps plein), alors que les effectifs affectés à la prévention et à l'accompagnement des restructurations économiques (programme 103) passeraient de 13 à 14 % du plafond d'emploi (+ 67 équivalents temps plein annuels).

Rappelons que le plafond d'emplois de la mission « Travail et emploi » pour 2012 est fixé à 9 899 équivalents temps plein, en **diminution de 169 équivalents temps plein par rapport à la loi de finances initiale pour 2011**. Cette diminution résulte principalement de l'application des engagements gouvernementaux de réduction de l'emploi public à hauteur de 168 équivalents temps plein, à laquelle s'ajoute le transfert d'1 équivalent temps plein du programme 155 vers le programme 129 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » au titre de la contribution à la constitution de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).

*Répartition des emplois par action*

	<b>Numéro et intitulé de l'action</b>	<b>ETPT</b>
02	Gestion des effectifs du programme 102	1 507
03	Gestion des effectifs du programme 103	1 368
04	Gestion des effectifs du programme 111	4 696
05	Soutien	2015
06	Études, statistiques, évaluation et recherche	313
	<b>TOTAL</b>	<b>9 899</b>

Source : *Projet annuel de performance pour 2012*.

L'**action 04**, qui regroupe les effectifs de la Direction générale du travail (DGT), les agents des services déconcentrés et ceux de l'inspection du travail, représente plus de **45 % des équivalents temps plein du plafond d'emplois autorisé pour 2012**, soit 4 696 équivalents temps plein annuels, en hausse de 171 par rapport au plafond 2011. On notera également au titre des dépenses s'imputant sur cette action l'adhésion des agents de catégorie B de l'inspection du travail au nouvel espace statutaire (3 277 équivalents temps plein concernés) qui doit entrer en vigueur en juillet 2012 : cette mesure, bien que contestée sur le terrain, représente un coût estimé à un peu plus 1 million d'euros en 2012, hors pensions <sup>(1)</sup>.

S'agissant des autres mesures catégorielles supportées par le programme 155, figure, comme l'an passé, au titre des mesures indemnitaires, une

---

(1) Le coût en année pleine est évalué à 2,1 millions d'euros.

revalorisation de 2,76 millions d'euros (1,99 million d'euros en 2011) visant à maintenir le pouvoir d'achat des rémunérations accessoires des agents et à « amorcer une convergence avec le ministère chargé de l'économie et de l'industrie »<sup>(1)</sup>, dont les services déconcentrés sont désormais communs avec ceux du travail et de l'emploi. Cette mesure confirme la mise en œuvre « différenciée » selon les ministères du retour vers les agents des économies dégagées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques soulignée dans le rapport cité en introduction de MM. de la Verpillière, Francina et de Derosier dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle. On doit donc saluer cet effort de rattrapage, qui intervient dans un contexte budgétaire difficile, mais qui est vraisemblablement indispensable au bon fonctionnement des DIRECCTE. On notera enfin qu'en termes de rémunération moyenne par équivalents temps plein dans le cadre du programme 155, après une augmentation sensible en 2009 (+ 3,4 %), liée à la fois aux mesures de revalorisation prises en contrepartie des suppressions d'emplois et à la modification de la structure des emplois et du glissement vitesse technicité (GVT) liée au non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite<sup>(2)</sup>, la rémunération par équivalent temps plein continue à augmenter mais à un rythme plus modéré (+ 1,6 % en 2010).

---

(1) *Projet annuel de performance de la mission pour 2012.*

(2) *Le fait de diviser par deux le nombre d'embauches a pour conséquence de diminuer dans la moyenne des traitements la part des rémunérations de début de carrière et donc de faire augmenter la moyenne des traitements.*

## II.- L'INSPECTION DU TRAVAIL

### A. UNE INSTITUTION EN MUTATION

#### 1. Des prérogatives et une efficacité bien établies

##### *a) Des missions anciennes encadrées par l'Organisation internationale du travail*

• L'inspection du travail est une institution plus que centenaire. Après une première ébauche dans la loi du 19 mai 1874, le système français d'inspection du travail a été mis en place en 1892 afin de prévoir un contrôle administratif des droits, essentiellement collectifs, issus de la législation du travail, en complément du rôle exercé par les conseils de prud'hommes, créés en 1806, dont l'activité était centrée sur le contrôle judiciaire du contrat de travail.

Limitée à l'origine aux questions d'hygiène et de sécurité au travail (notamment au respect de la durée du travail), la mission de l'inspection du travail s'est considérablement élargie au fur et à mesure du développement du champ du droit du travail lui-même, évolution que n'ont d'ailleurs pas suivi tous les services d'inspection du travail des pays développés. L'inspection du travail française est donc généraliste ; compétente sur l'ensemble des thèmes du droit du travail, elle intervient sur **l'ensemble des axes de la politique du travail** retracés au sein du programme 111 de la mission « Travail et emploi » : santé et sécurité au travail, qualité et effectivité du droit, dialogue social et démocratie sociale, lutte contre le travail illégal.

Si le contrôle est au cœur des missions de l'inspection du travail, celle-ci est également chargée par la loi d'assumer un certain nombre de décisions administratives (par exemple, dans le cadre du licenciement des représentants du personnel) et d'apporter assistance et conseil tant aux salariés qu'aux employeurs qui le demandent.

• L'intervention de l'inspection du travail et ses modalités d'action s'inscrivent dans un cadre plus large que le strict cadre national : elles sont en effet garanties par la convention internationale de l'organisation internationale du travail (OIT) n° 81 du 11 juillet 1947 relative à l'inspection du travail dans l'industrie, le commerce et les services, ainsi que par deux autres conventions « sectorielles », la convention n° 129 du 25 juin 1969 pour l'agriculture et la convention n° 178 du 22 octobre 1996 pour les gens de mer. Les dispositions de ces conventions détaillent un certain nombre de principes applicables aux systèmes d'inspection du travail, comme par exemple le **principe**

**d'indépendance** <sup>(1)</sup>. Découle notamment de ce principe la nécessité que le personnel de l'inspection soit « *composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue* » <sup>(2)</sup>, mais également que le nombre des inspecteurs soit « *suffisant pour assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection* » <sup>(3)</sup>. Le principe d'indépendance s'incarne également dans les pouvoirs propres reconnus aux agents : ceux-ci ne peuvent pas être empêchés de réaliser un contrôle <sup>(4)</sup> et, dans le cadre de ce contrôle, ils disposent d'une grande liberté d'appréciation quant aux suites à donner à leur constat et au choix des moyens les mieux à même de remédier à un manquement dans l'application du droit du travail.

Les « *Principes de déontologie pour l'inspection du travail* » publiés en mars 2010 reprennent et illustrent les fondements déontologiques, issus des règles générales applicables à la fonction publique et des conventions précitées, qui imprègnent les pratiques professionnelles des agents de l'inspection du travail et sans lesquels on ne peut comprendre la conception que ces derniers ont de leur mission. Outre le principe d'indépendance et son corollaire, la libre décision, citons également le devoir d'information, la confidentialité des plaintes ou encore le secret professionnel.

Les pays ayant ratifié les conventions de l'OIT relatives à l'inspection du travail sont tenus d'adresser annuellement un rapport au Bureau international du travail (BIT) sur les travaux des services d'inspection placés sous leur contrôle, dont le champ est strictement défini par les conventions <sup>(5)</sup>. Ce rapport constitue une documentation très utile pour suivre l'activité des services d'inspection du travail.

### ***b) Une administration mobilisée***

En moyenne, une section d'inspection du travail (composée d'un inspecteur et de deux contrôleurs) couvre un peu moins de **2 500 établissements et 23 000 salariés**. Nonobstant l'augmentation du nombre d'agents entre 2007 et 2010 et la progression constatée dans la saisie informatique de l'activité de

---

(1) Le Conseil constitutionnel a également reconnu ce principe en le rangeant au nombre des « principes fondamentaux du droit du travail au sens de l'article 34 de la Constitution ».

(2) Article 6 de la convention n° 81.

(3) Article 10.

(4) Aux termes des « *Principes de déontologie pour l'inspection du travail* », s'il est toujours possible de demander à un agent d'effectuer un contrôle, il n'est pas possible de le lui interdire. Dans les domaines d'attribution propres aux agents, les supérieurs hiérarchiques directs n'ont pas le pouvoir d'évocation qui consiste à dessaisir leurs subordonnés et à décider à leur place ; ils ne peuvent non plus leur donner d'ordre sur le contenu de la décision.

(5) Aux termes de l'article 21 de la Conférence n° 81, ce rapport doit porter sur les points suivants : a) lois et règlements relevant de la compétence de l'inspection du travail ; b) personnel de l'inspection du travail ; c) statistiques des établissements assujettis au contrôle de l'inspection et nombre des travailleurs occupés dans ces établissements ; d) statistiques des visites d'inspection ; e) statistiques des infractions commises et des sanctions imposées ; f) statistiques des accidents du travail ; g) statistiques des maladies professionnelles.



l'inspection, les « *chiffres clés de l'inspection du travail en 2010* »<sup>(1)</sup> mettent en évidence la hausse du nombre d'interventions annuelles par agent, qui serait ainsi passé de 161 à 173 sur cette période<sup>(2)</sup>.

<i>Nombre d'interventions par type</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Visites	134 845	153 833	170 972	220 200
Contre-visites	10 915	14 216	19 036	27 032
Enquêtes	61 630	72 996	106 635	104 245
Réunions en entreprises	7 734	9 364	10 626	14 563
Missions de conciliation	1 633	2 379	1 741	1 529
<b>TOTAL</b>	<b>216 757</b>	<b>252 788</b>	<b>309 010</b>	<b>367 569</b>

Dans le cadre de cette évolution positive, il est notable que les grands équilibres entre les thèmes d'intervention restent stables dans le temps, comme l'indique le tableau ci-après, avec une prépondérance constante de la santé et de la sécurité au travail. Sous le vocable « obligations générales », sont notamment recensées les activités de contrôle sur le travail illégal dont le renforcement a été programmé dans le cadre d'orientations arrêtées au niveau ministériel et interministériel.

<i>Nombre d'interventions par thème</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Obligations générales	69 699	96 500	112 125	142 913
Santé Sécurité	114 923	147 985	162 493	212 865
IRP	32 866	37 409	49 865	58 375
Emploi et formation	18 447	23 841	41 824	39 640
Contrat de travail	35 679	46 646	62 246	78 630
Libertés et droits fondamentaux	4 053	5 821	7 357	10 133
Autres	1 928	3 062	4 660	5 850
<b>TOTAL*</b>	<b>277 595</b>	<b>361 264</b>	<b>440 570</b>	<b>548 406</b>

\* le total est supérieur au total des interventions car une intervention peut porter sur plusieurs thèmes

L'émergence du thème de la négociation collective dans les infractions constatées reflète quant à lui les évolutions de la réglementation en la matière et l'enjeu représenté par la mesure de la représentativité des organisations syndicales.

<i>Thèmes des infractions constatées*</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Contrat de travail	116 263	166 723	189 459	250 613
Emploi - Formation	35 216	8 863	17 814	13 430
Institutions représentatives du personnel	41 353	45 267	52 106	67 589
Libertés et droits fondamentaux	10 143	18 491	19 939	27 326
Négociations collectives	15 408	22 064	25 387	31 418
Obligations générales	87 379	36 920	38 419	52 414
Santé Sécurité	436 401	578 868	622 777	901 068
<b>TOTAL</b>	<b>742 163</b>	<b>877 196</b>	<b>965 901</b>	<b>1 343 858</b>

\* il s'agit du nombre de références à des articles du code du travail faisant état d'une infraction

Source : Direction générale du travail.

(1) Voir l'annexe III.

(2) Soit, au niveau global, une progression de 69 % des interventions en entreprise sur la période 2007-2010.

Comme l'indique le rapport sur « *L'inspection du travail en France en 2010* » destiné au BIT, on peut constater que les références invoquées en matière de **santé et sécurité au travail** sont largement majoritaires dans les observations faites par l'inspection du travail (64 % en 2009, 67 % en 2010). La verbalisation sur ce thème représente 52 % des références relevées dans l'ensemble des procès-verbaux. Les observations en matière d'obligations générales des entreprises, dont le travail illégal, qui représentent 4 % des observations (quatrième rang), donnent lieu à 23 % des références des procès-verbaux ce qui les situe au deuxième rang de la verbalisation, avant celles sur le contrat de travail (20 %) et la représentation du personnel (4 %).

L'activité de l'inspection du travail ne se résume pas au contrôle. Ainsi, en 2009 et en 2010, on estime qu'environ **7 millions de renseignements** ont été donnés annuellement par l'ensemble du système d'inspection du travail.

Quant au nombre de **décisions** prises par l'inspection du travail, il est lui aussi en constante augmentation, comme l'indique le tableau ci-dessous.

*Nombre de décisions prises*

	2007	2008	2009	2010
Décisions	31 710	34 706	46 999	51 586
dont licenciement de salariés protégés	ND	17 704	25 116	26 611
Décisions de chantier	5 000	5 862	6 075	7 782
Arrêts d'activité sur CMR	10	16	26	27
<b>TOTAL</b>	<b>36 720</b>	<b>58 288</b>	<b>78 216</b>	<b>86 006</b>

*Source : Direction générale du travail.*

L'évolution exponentielle du nombre de décisions, en particulier celles relatives au licenciement de salariés protégés, s'explique en partie par la fusion des services d'inspection du travail en 2009 et l'élargissement du champ d'intervention qui en a résulté, mais aussi par les restructurations d'entreprises liées à la **crise économique**. À cet égard, il serait intéressant de disposer de données par secteur d'activité, ce que ne permet pas encore le système d'information de l'inspection du travail.

## **2. Une organisation fortement modifiée depuis 5 ans**

### *a) Des évolutions nombreuses...*

L'inspection du travail a connu ces cinq dernières années la plus grande concentration de réformes organisationnelles de son histoire sous l'effet conjugué d'un plan de modernisation et de développement (PMDIT), de la fusion des services d'inspection et de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

• Faisant suite au drame de Saussignac en 2004 <sup>(1)</sup> et au rapport Bessière de 2005, le **plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail** (PMDIT), lancé en mars 2006 par M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, s'est déployé de 2007 à 2010 dans l'objectif de renforcer la politique du travail par une valorisation de l'action de contrôle, un meilleur pilotage stratégique et une réévaluation des moyens à hauteur des missions et des objectifs.

Le premier axe du plan a donc consisté en une augmentation des effectifs de contrôle, qui apparaissaient alors nettement en deçà des besoins tant au regard des exigences du BIT que des standards européens : la France disposait en 2006 d'un agent de contrôle pour 10 440 salariés, alors que la référence européenne était de 1 pour 10 000 salariés, mais sur un champ de compétences limité à la santé et à la sécurité au travail ! L'objectif affiché était la création de 700 postes budgétaires entre 2007 et 2010.

Le deuxième axe visait à structurer les fonctions de pilotage et d'animation de l'activité de l'inspection du travail : il s'est notamment traduit par la création de la Direction générale du travail (DGT), à la fois administration centrale et autorité centrale de l'inspection du travail, dotée d'un service chargé de l'animation territoriale. Comme le rappelle l'instruction DGT du 12 mars 2010, le plan visait ainsi à « *remédier au déficit de l'inspection du travail en nombre d'agents de contrôle mais aussi en termes de management* ».

Le troisième axe du plan a conduit à l'élaboration de priorités nationales et régionales au travers d'une programmation destinée à mettre en œuvre une politique du travail cohérente et unifiée sur le territoire.

• Le 12 décembre 2007, le conseil de modernisation des politiques publiques a arrêté le principe de la **fusion des quatre services d'inspection du travail** (industrie, commerce et services ; agriculture ; transports ; mer). Les services concernés ont fusionné le 1<sup>er</sup> janvier 2009 au sein d'un service unique à compétence généraliste placé sous l'autorité du ministre chargé du travail. Cette réforme répondait à la fois à des objectifs de lisibilité et d'accessibilité pour les usagers et à une exigence d'optimisation des moyens internes (documentation, services périphériques au contrôle, *etc.*) dans un contexte de réduction des dépenses publiques.

Cette réforme a fait l'objet d'un suivi minutieux, avec de nombreux points de vigilance, notamment en termes d'articulation entre les projets régionaux de fusion et les plans régionaux de modernisation, d'assimilation de problématiques nouvelles par les agents et de maintien des objectifs de contrôle dans les transports et en agriculture.

---

(1) Le 2 septembre 2004, un contrôleur du travail, Mme Sylvie Trémouille, et un agent du service de contrôle de la Mutualité sociale agricole, M. Daniel Buffière, étaient assassinés lors d'une inspection dans une exploitation agricole, à Saussignac, en Dordogne.

• Enfin, toujours dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, les services de l'inspection du travail ont été intégrés au sein d'un pôle « T » (pour travail) lors de la **création des DIRECCTE** (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) le 1<sup>er</sup> janvier 2010 <sup>(1)</sup>. Cette réforme a permis de regrouper les services de l'État tournés vers les entreprises afin que celui-ci puisse disposer d'un relais territorial efficace et opérationnel pour la mise en œuvre des politiques économiques définies au niveau national en vue de favoriser la compétitivité des entreprises et l'emploi.

Cette réforme a impliqué un « *ajustement de l'organisation de la ligne hiérarchique de l'inspection du travail* » explicité dans l'instruction DGT du 12 mars 2010, qui souligne notamment « *l'ambition que porte la DIRECCTE d'un service global aux entreprises et à l'économie régionale, valorisant la complémentarité et l'interaction des missions de chacun des pôles et imposant la politique du travail (...) comme un des axes d'intervention en faveur de la compétitivité et du développement des entreprises, par l'effectivité du droit et le respect de l'ordre public social.* ».

#### ***b)... aux résultats discutés***

• Le tout premier objectif du plan de modernisation consistait en une **augmentation du nombre d'agents de contrôle** : celle-ci s'est traduite par une hausse du nombre de sections d'inspection du travail, qui est passé de 580 en 2008 à 785 en 2011, cet accroissement résultant de la création de 127 sections dans le cadre du plan de modernisation *stricto sensu* et de 173 sections dans le cadre de la fusion. Parallèlement, le nombre de postes théoriques <sup>(2)</sup> d'agents de contrôle s'est établi, fin 2010, à 2 595 (sans Mayotte) répartis en 880 postes d'inspecteurs et 1 715 postes de contrôleurs.

D'après les chiffres à paraître dans le prochain rapport de la France au BIT, le nombre d'agents de contrôle en poste en 2010 était de 2 257 (775 inspecteurs et 1 482 contrôleurs), contre 1 840 en 2006 (611 inspecteurs du travail et 1 229 contrôleurs) <sup>(3)</sup>. Le nombre de salariés et d'établissements par agent de contrôle a également diminué pour s'établir en 2010 à **8 114 salariés et 712 établissements par agent** <sup>(4)</sup>.

L'augmentation des effectifs affectés au contrôle est indéniable et notable eu égard au contexte de limitation de la dépense publique et de réduction de la masse salariale de l'État. Les organisations représentatives des agents de l'inspection du travail soulignent toutefois que le plan de modernisation n'a pas été totalement réalisé, la hausse programmée des effectifs étant à partir de 2009

---

(1) 1<sup>er</sup> juillet 2010 pour l'Île-de-France, 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour l'outre-mer.

(2) L'ensemble des postes prévus dans les organisations « cibles » ne sont pas obligatoirement tous pourvus.

(3) Ces données ne sont toutefois pas totalement comparables dans la mesure où elles concernent pour 2006 uniquement le régime général (hors transport et agriculture) alors qu'elles portent en 2010 sur des services unifiés.

(4) Voir en annexe III « Les chiffres clés de l'inspection du travail ».

opérée par le biais des **redéploiements permis par la fusion des services d'inspection**. L'apport des agents de l'inspection en agriculture, de l'inspection du travail maritime et de l'inspection du travail des transports a ainsi été comptabilisé au titre du plan de modernisation. En outre, conformément à l'objectif de réduction de la masse salariale de l'État, parallèlement à l'augmentation du nombre d'agents de contrôle, on a assisté à une réduction des effectifs de secrétariat des sections d'inspection. Ces postes sont en effet pourvus par des **agents de catégorie C**, catégorie sur laquelle s'impute l'essentiel du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. D'après la CFDT, les postes de secrétaires seraient aujourd'hui au nombre de 798 <sup>(1)</sup>.

• Le plan de modernisation a mis en place une organisation destinée à faciliter le **pilotage de l'action de l'inspection du travail** ainsi que sa **programmation**, celle-ci devant reposer sur un triple équilibre (entre contrôles et autres missions ; entre contrôles programmés et contrôles à l'initiative de l'agent en fonction des sollicitations dont il fait l'objet ; au sein des contrôles programmés, entre les actions demandées au niveau central et les contrôles programmés au niveau régional, départemental et local). À l'occasion des auditions qu'il a menées, votre rapporteur a constaté que tant le pilotage que la programmation ne suscitaient pas pleinement l'adhésion des agents dont certains en réfutent aussi bien le principe que les modalités. Plusieurs écueils ont notamment été soulignés :

– la difficulté, tout d'abord, à respecter les équilibres ainsi définis, en raison d'un **nombre de sollicitations individuelles** toujours croissant, que les agents se refusent à ne pas traiter. Le bilan des plans régionaux de modernisation et de la fusion fait d'ailleurs ressortir la difficulté des agents à respecter la **norme fixée à deux jours de contrôle par semaine pour les inspecteurs et trois pour les contrôleurs**. S'agissant de la mise en œuvre de la programmation et des priorités de contrôle, on notera qu'en 2010, l'inspection du travail a consacré 38 % de son activité à des actions programmées, 34 % d'entre elles étant consacrées aux priorités de la politique du travail. Si la programmation devait être renforcée, comme le propose par exemple l'IGAS via une déclinaison des plans d'action annuels par section et par agent, elle nécessiterait un investissement important non seulement en termes de pédagogie mais également en termes d'animation collective des sections et donc de **renforcement du rôle d'animation de la section de l'inspecteur du travail chef de section** ;

– la nécessité, ensuite, de **rendre compte de l'activité de contrôle**, qui constitue le corollaire de la programmation et qui permet à l'autorité centrale de s'assurer du suivi des priorités et d'utiliser ces données à l'occasion du dialogue de gestion. Cette activité de « *reporting* », outre le fait qu'elle apparaît chronophage et lacunaire <sup>(2)</sup>, est assimilée par nombre d'agents à une « politique

---

(1) « *Quel avenir pour l'inspection du travail, constats et attentes de la CFDT* », août 2011.

(2) *Les agents regrettent notamment la prise en compte de critères plus quantitatifs que qualitatifs dans le système CAP SITELE.*

du chiffre » qu'ils réfutent. La **mise en place d'outils informatiques plus performants** pour rendre plus aisée la saisie et permettre un suivi plus fin des contrôles <sup>(1)</sup> pourrait toutefois en faciliter l'acceptation ;

– l'**incompréhension**, enfin, face à certaines priorités ou à certaines campagnes de contrôle, qui semblent aux agents uniquement décidées en fonction de l'actualité médiatique, déconnectées des préoccupations qu'ils observent sur le terrain et jugées inutiles du point de vue de l'effectivité du droit. Face à une réforme de l'ampleur de celle qui a été menée depuis cinq ans, ces réactions ne sont pas anormales : plus que d'un rejet, elles témoignent surtout de l'absence de sens des évolutions engagées. Un **renforcement du dialogue** entre l'autorité centrale, les DIRECCTE et les agents, ainsi qu'un **effort de pédagogie et d'accompagnement de la réforme** doivent donc absolument être entrepris. Des liens de confiance doivent être (r)établis entre la DGT et les agents en section. Sur chacun des points de friction évoqués, des consensus devraient pouvoir émerger. Qui peut contester la nécessité pour une administration au champ de compétences aussi vaste de se fixer des priorités d'action ? Il ressort en outre du bilan des plans régionaux de modernisation et de la fusion que par le biais de ces priorités, des domaines ont été réinvestis et des interventions réalisées dans des secteurs non ou faiblement appréhendés jusqu'à présent. Les sujets portés par les campagnes nationales ou européennes, où la France figure toujours en tête des vingt-sept États membres pour leur mise en œuvre <sup>(2)</sup>, y ont notamment contribué. L'appropriation par les agents de ces priorités, qui serait sans doute favorisée par un processus de **co-construction** plus poussé, est une nécessité pour mieux valoriser leur action : la publicité donnée à ces priorités ou aux campagnes de contrôle décidées au niveau national contribue en effet à renforcer la visibilité de l'inspection du travail et à mieux faire respecter l'effectivité du droit.

**Recommandation n° 1** : renforcer le dialogue social au sein du système d'inspection du travail et mieux associer les agents à la définition des priorités d'action

• La **fusion** des services d'inspection est aujourd'hui effective dans toutes les régions. D'un point de vue organisationnel, elle s'est concrétisée par la mise en place de 84 sections spécialisées dans le secteur agricole, la diffusion de la compétence « transport terrestre » à toutes les sections d'inspection du travail et la mise en place d'un réseau de dix-sept sections « secteur maritime » sur l'ensemble des côtes.

Un dispositif lourd de formation a été mis en œuvre à l'attention de près de 4 300 agents (agents de contrôles, mais aussi agents de secrétariat et de renseignements). Dans le secteur des transports, eu égard à la technicité de la réglementation et à l'existence d'entreprises à statut spécifique (SNCF, RATP), certains agents ont fait part à votre rapporteur d'un risque de déperdition

---

(1) Peut-être avec une distinction selon le niveau de difficulté et le temps passé.

(2) La France réalise un quart de tous les contrôles comptabilisés dans le cadre des campagnes européennes.

d'expertise : une baisse du nombre de contrôles effectués et du nombre de procès-verbaux émis dans les secteurs agricole et des transports depuis la fusion aurait d'ailleurs été observée. Un investissement en termes de formation semble donc nécessaire pour que la fusion ne vienne pas contrecarrer les objectifs du plan de modernisation.

### **3. Un contexte social rendant plus complexe l'exercice des missions**

L'inspection du travail est aujourd'hui confrontée à un phénomène de société sur lequel elle n'a pas que peu de prise : à mesure que la valeur du travail, notamment sous la pression du chômage, s'accroît, le droit du travail est moins considéré en période de crise comme un droit protecteur du salarié que comme un frein à la croissance et l'emploi dont les « rigidités » sont décriées. Cette évolution a des conséquences très concrètes sur le climat général dans lequel les « gardiens » de ce droit exercent leurs missions, jetant insidieusement un soupçon d'illégitimité sur leurs interventions. Si les conditions de travail des agents de contrôle se sont dégradées, c'est donc en premier lieu en raison de l'**image dégradée qui affecte le droit du travail** lui-même.

Cette situation apparaît d'autant plus paradoxale que le « besoin en inspection du travail » est bien plus important en période de crise, comme le démontre la hausse des demandes de chômage partiel, de licenciement de salariés protégés et de plans de sauvegarde de l'emploi. Si cette activité n'est pas la plus visible, les services de l'inspection du travail interviennent néanmoins régulièrement dans le règlement des conflits collectifs, à la demande de l'une ou l'autre des parties, voire des deux ! Dans un contexte de désyndicalisation croissante et en l'absence d'institution représentative du personnel dans les petites entreprises, l'inspection du travail apparaît souvent comme le dernier recours pour les salariés, qui font parfois peser des **attentes très fortes** sur ses services. Les agents de contrôle sont en outre de plus en plus fréquemment confrontés à de nouveaux risques qui nécessitent des interventions complexes et leur demandent de gérer des situations auxquelles ils n'étaient pas habituellement confrontés. On pense notamment aux risques psychosociaux qui génèrent des cas complexes requérant un investissement important de la part des agents, dans un contexte où, par ailleurs, de nombreux objectifs leur sont imposés qui génèrent une pression supplémentaire dans la gestion de leur activité.

Enfin, force est de constater que la présence des inspecteurs et des contrôleurs du travail ne semble toujours pas être naturelle dans certaines entreprises et donne toujours lieu à des dérapages, voire parfois à des actes de violence tout à fait inadmissibles à l'encontre des agents. Comme votre rapporteur a pu le constater à l'occasion des auditions qu'il a menées, nombre d'inspecteurs et de contrôleurs du travail restent marqués par le double assassinat de Saussignac en 2004, qui a d'ailleurs profondément choqué l'ensemble de la société. À cet égard, si le plan de modernisation avait pour fonction de réaffirmer l'utilité sociale de l'inspection du travail, les agents continuent de noter une **recrudescence des**

**incivilités, voire des actes d'agression**, et témoignent d'une **sensibilité accrue** sur ces questions. Deux agressions ont été ainsi recensées fin juillet, l'une dans une exploitation agricole du Maine-et-Loire, l'autre dans une PME des Ardennes, une autre a eu lieu début septembre en Saône-et-Loire. Selon le ministère du travail, environ 80 incidents « graves » ont lieu chaque année à l'occasion de contrôles (menaces de mort, outrages, *etc.*), chiffre relativement faible rapporté à plus de 300 000 interventions annuelles <sup>(1)</sup>. Cependant, face à ces incidents graves, combien d'incidents « banals », non recensés ? La veille du déplacement de votre rapporteur à la DIRECCTE Nord-Pas-de-Calais, des agents s'étaient fait menacer, verbalement et physiquement, lors d'un contrôle dans un cirque...

Cet ensemble de facteurs contribue à une dégradation des conditions de travail des agents de contrôle et génère de la **souffrance**. Une enquête sur les risques psychosociaux menée au premier trimestre 2011 par le cabinet Capital Santé chez les personnels du ministère du travail et des DIRECCTE soulignait à cet égard que les inspecteurs et les contrôleurs du travail en section présentaient le score moyen le plus élevé en termes d'anxiété <sup>(2)</sup>.

## **B. COMMENT ASSURER L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DU TRAVAIL ?**

Le droit du travail souffre d'une relative ineffectivité, que le professeur Jean-Emmanuel Ray estime « *proportionnelle à sa croissance continue en forme de stratification, et à sa redoutable complexité. (...) Comment vérifier – et sanctionner le cas échéant – l'application quotidienne des 9 964 articles du code du travail dans toutes les entreprises, de Peugeot-Sochaux à la start-up ou l'entreprise agricole familiale ?* » <sup>(3)</sup>.

### **1. Quelle capacité d'adaptation des agents face à l'évolution constante du droit ?**

Le Gouvernement, la Commission européenne, les parlementaires français et européens, les juges de la Cour de cassation et de la Cour de justice de l'Union européenne, les partenaires sociaux : nous sommes tous en partie responsables de l'inflation des normes en droit du travail. Seuls les agents de l'inspection du travail sont cependant chargés d'en contrôler l'effectivité : s'assurer qu'ils disposent des moyens de mener à bien cette tâche gigantesque apparaît donc indispensable.

---

(1) 307 500 en 2009, 360 000 en 2010.

(2) « *Le malaise des inspecteurs du travail, victimes d'agressions et cibles de réformes* », *Le Monde*, 6 septembre 2011.

(3) « *Droit du travail, droit vivant* », éd. Liaisons, 2010.



*a) Des besoins en matière de mise à jour des connaissances et de formation continue*

Parallèlement au développement de la fonction de contrôle et à la fixation d'objectifs en matière de présence dans les entreprises, s'est développée une fonction d'appui et de soutien aux agents de contrôle. Celle-ci consiste tout d'abord en un **appui méthodologique**, qui se traduit par la production de guides, fiches méthodes, instructions, sur des thèmes dont le choix résulte du constat de l'émergence d'une question dans un domaine précis (par exemple, guide sur les risques psychosociaux), de l'existence de réglementations nouvelles ou en cours de modification (par exemple, instruction sur les décisions administratives) ou encore de l'organisation de campagnes de contrôle (par exemple, campagne sur les risques chimiques). Un **appui juridique** destiné à conforter l'expertise de l'inspection du travail est également fourni par l'administration centrale qui, à la fois, répond aux questions des services déconcentrés et exploite des synthèses semestrielles, vecteurs des signalements des agents de contrôle dans leur mission de veille et d'alerte, afin de produire des notes, guides méthodologiques, fiches techniques sur les thèmes d'intérêt des agents.

Les agents de contrôle sont par ailleurs destinataires d'un certain nombre de publications spécialisées et bénéficient d'abonnements juridiques variés. Les agents de contrôle rencontrés par votre rapporteur font cependant tous état de difficultés à mettre à jour leurs connaissances juridiques dans le flux de leur activité quotidienne. Cette situation semble d'ailleurs plus résulter d'un **trop plein de documentation** et d'une **absence de temps dédié à l'exploitation de cette documentation** et à l'assimilation des informations qu'à un réel manque de données. Certains d'entre eux ont néanmoins également pu observer un inégal accès à l'information disponible selon les territoires, susceptibles notamment de pénaliser les régions les plus rurales. Les divers abonnements aux publications spécialisées en droit du travail dépendent en effet du budget qui y est consacré au niveau de chaque DIRECCTE, et ces dernières n'ont pas toutes les mêmes priorités dans ce domaine.

La **fermeture de plusieurs centres régionaux de formation** semblent également handicaper certains territoires, en raison de la difficulté qu'éprouvent les agents à dégager du temps pour se déplacer hors de leur région en vue de suivre une formation. Ils regrettent également que l'offre de formation reste sporadique et limitée, notamment sur certains sujets très techniques faisant l'objet de campagnes de contrôle par définition ponctuelles (risques chimiques, rayonnements ionisants, *etc.*). Votre rapporteur considère à cet égard que les services de l'inspection du travail doivent pouvoir disposer des supports nécessaires à leur action de contrôle comme à leur activité de conseil, et ce en quelque endroit du territoire qu'ils se trouvent.

<p><b>Recommandation n° 2</b> : garantir un égal accès aux connaissances juridiques indispensables sur l'ensemble du territoire</p>
---

Enfin, on notera que si les fonctions d'appui, sous toutes leurs formes, ont certes été développées dans le cadre du plan de modernisation et de la fusion, les résultats peinent encore à se faire sentir sur le terrain. Le nombre de postes d'ingénieurs de prévention et de médecins inspecteurs du travail a ainsi été augmenté en vue de constituer des équipes pluridisciplinaires assurant un appui scientifique, technique et méthodologique aux agents de l'inspection du travail dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, mais la totalité des postes ouverts ne sont pas aujourd'hui pourvus en raison notamment de la pénurie de médecins du travail. Enfin, on ne décompte que 87 **agents « appui, ressources, méthodes »** dont 59 au niveau départemental et 28 au niveau régional. Certaines DIRECCTE s'interrogeraient en outre sur une régionalisation complète de cette fonction pour des questions budgétaires, au risque d'en diminuer l'efficacité du fait de l'éloignement du terrain. L'apport de ces agents non inspectant est cependant essentiel à l'action menée par les agents en section. Le bilan des plans de modernisation régionaux donne ainsi en exemple l'action des cellules de contrôle et d'appui ressources méthodes de Bretagne dont les agents interviennent sur sollicitation de leurs collègues en section, apportent un appui juridique et méthodologique, donnent des informations et assurent même parfois des formations

**Recommandation n° 3** : développer la fonction appui-ressources-méthodes au niveau départemental et régional

Enfin, si la mise en place et l'utilisation d'un **système d'information, d'aide à l'action et d'information réciproque**, SITERE, conçu comme un ensemble d'outils permettant de rendre des services directement utiles aux différents acteurs du système de l'inspection du travail, doit être saluée, son utilisation semble loin d'être optimale. Alors que SITERE est censé constituer un des supports majeurs de la politique du travail, ses utilisateurs continuent à déplorer la lenteur de l'outil et son manque d'ergonomie. La Direction générale du travail explique ces critiques par un lancement prématuré, alors que le système était encore balbutiant. Si l'on considère que depuis 2008, la durée moyenne des temps de réponse sur SITERE a pu diminuer de 40 %, on conçoit que les marges de progrès étaient effectivement très larges. SITERE est d'ailleurs actuellement en cours de refonte. Votre rapporteur souhaite donc que cet outil soit opérationnel rapidement, la mise à la disposition des agents d'outils informatiques de pointe susceptibles d'alléger leurs tâches administratives et de faciliter leur action de contrôle étant une nécessité.

**Recommandation n° 4** : renforcer les outils informatiques et en faciliter l'appropriation par les agents

***b) Un nécessaire allègement des tâches administratives des agents de contrôle***

Comme indiqué précédemment, l'augmentation du nombre d'agents de contrôle est allée de pair avec une **réduction des effectifs de secrétariat des sections d'inspection**. Les fonctions de secrétariat sont en effet assurées par des agents de catégorie C, catégorie cible du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, l'objectif étant en effet pour l'État de se replier sur ses fonctions de pilotage stratégique et de se désengager des tâches d'exécution. Ces tâches – qu'il s'agisse de l'accueil physique ou téléphonique du public, de la saisie d'actes ou de tri et de classement (dossiers, documentation, *etc.*) – sont donc aujourd'hui soit laissées partiellement en déshérence soit assumées par les agents de contrôle et s'imputent donc en partie sur le temps qui devrait être passé en entreprise ou consacré à la mise à jour des connaissances des agents. Le bilan des plans régionaux de modernisation et de la fusion reconnaît d'ailleurs clairement que la baisse du ratio secrétaire / agent de contrôle a créé des difficultés pour la tenue à jour des dossiers d'entreprise et la saisie des résultats des élections professionnelles.

Les agents rencontrés par votre rapporteur sont loin de réclamer le retour au modèle ancien de section d'inspection du travail constituée d'un inspecteur, deux contrôleurs et deux secrétaires. Si un certain degré de mutualisation apparaît à tous nécessaires, l'objectif de réduction des effectifs ne doit pas prendre le pas sur celui de mise en œuvre du service public. Or, même si la saisie informatique est désormais maîtrisée par la quasi-totalité des agents de contrôle et que des outils informatiques sont développés pour alléger leur activité, on ne peut pas totalement remplacer un secrétariat. Outre les tâches administratives évoquées plus haut, l'impossibilité de répondre aux demandes du public et d'effectuer un premier tri dans ces demandes conduit également à orienter beaucoup de demandes individuelles vers les agents de contrôles, alors même qu'elles n'entrent pas dans les actions prioritaires qu'ils sont tenus de mettre en œuvre<sup>(1)</sup>. Cette situation impose à tout le moins de **s'interroger sur la soutenabilité de la poursuite de la réduction des effectifs de secrétariat** dans l'intérêt des missions de l'inspection du travail et de l'accompagner au mieux sur le terrain<sup>(2)</sup>.

**Recommandation n° 5** : mieux piloter et accompagner la diminution des effectifs d'agents de catégorie C

---

(1) Si les missions de renseignement du public sur les questions relatives à la législation du travail sont majoritairement traitées par des services dédiés au sein des unités territoriales, distincts des services de contrôle, les agents de contrôle fournissent également des renseignements à l'occasion de permanences ou de rendez-vous individuels sollicités par les salariés.

(2) Amélioration des outils informatiques, formation à la saisie, transfert de certaines tâches à des secrétaires administratifs, *etc.*

## 2. Quelle résonance pour l'action de l'inspection du travail ?

### a) *Des relations limitées avec les autres administrations*

La puissance d'une organisation et l'impact de son action dépendent de son positionnement vis-à-vis des autres acteurs dans son champ d'intervention. À cet égard, votre rapporteur a pu constater qu'en dépit de la création des DIRECCTE, l'inspection du travail demeurait une administration assez « solitaire » : peu de contrôles communs semblent mis en œuvre avec d'autres administrations et peu de contacts développés sur des thématiques d'intérêt commun, y compris avec le pôle « 3 E » qui regroupe pourtant les agents chargés de la politique de l'emploi <sup>(1)</sup>. La forme de collaboration la plus élaborée est celle organisée sous l'égide des Comités opérationnels départementaux anti-fraude CODAF <sup>(2)</sup> en matière de travail illégal. Le fonctionnement de ces derniers et les réserves qu'ils suscitent de la part des agents de contrôle de l'inspection du travail témoignent d'ailleurs du positionnement très spécifique de cette administration et de son fonctionnement très indépendant, au risque parfois d'un isolement nuisible à la cause qu'elle sert.

La création d'un observatoire des suites pénales décidée par la Direction générale du travail en 2008 illustre également la difficulté pour l'inspection du travail à se faire entendre du monde judiciaire. Rappelons que de façon assez constante, **2 % des suites données à la constatation des manquements au code du travail par les agents de contrôle donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal** d'infraction transmis au Parquet. Le sort réservé par les Parquets à ces procès-verbaux est le principal élément de débat.

Les inspecteurs et contrôleurs avec lesquels votre rapporteur s'est entretenu partagent en effet le sentiment d'être peu suivis par les tribunaux. Toutefois, alors que certains avancent des taux de poursuites pénales de l'ordre de 20 %, les statistiques transmises par la Direction générale du travail, qui portent sur 2006, mettent en avant un **taux de poursuite judiciaire de l'ordre de 43 %**. Les chiffres disponibles font en effet l'objet d'interprétations différentes, selon que l'on tienne compte, ou non, des **procès-verbaux dont les suites sont inconnues** : or, comme indiqué dans le tableau ci-après, on ne dispose d'aucun renseignement sur 36 % des procès-verbaux. D'après la Direction générale du travail, il convient donc de ne retenir que les 58 % de procès-verbaux qui font l'objet de suites judiciaires, voire de réduire encore l'échantillon en ne tenant pas

---

(1) Si certaines collaborations sont habituelles, notamment avec les CARSAT, l'OPPBTB ou encore les ARACT, la plupart restent ponctuelles. D'après les informations fournies à votre rapporteur, l'Inspection du travail participe à l'instruction de dossiers communs avec le pôle « 3 E » (économie, emploi, entreprises) des DIRECCTE, participe à quelques contrôles communs avec la DREAL (transports terrestres, installations classées de type SEVESO) et a développé des liens avec les DIRM. Ces collaborations seraient appelées à se renforcer à l'avenir.

(2) Créés par le décret n° 2010-333 du 25 mars 2010, les CODAF réunissent les anciens Comité Opérationnel de Lutte contre le Travail Illégal (COLTI) et Comité Local de Lutte contre la Fraude (CLLF) afin d'intervenir de manière transversale et collaborative sur les trois champs de la réglementation du travail, de la sécurité sociale et de la fiscalité avec l'objectif de multiplier les opérations conjointes menées par les différents corps de contrôle.

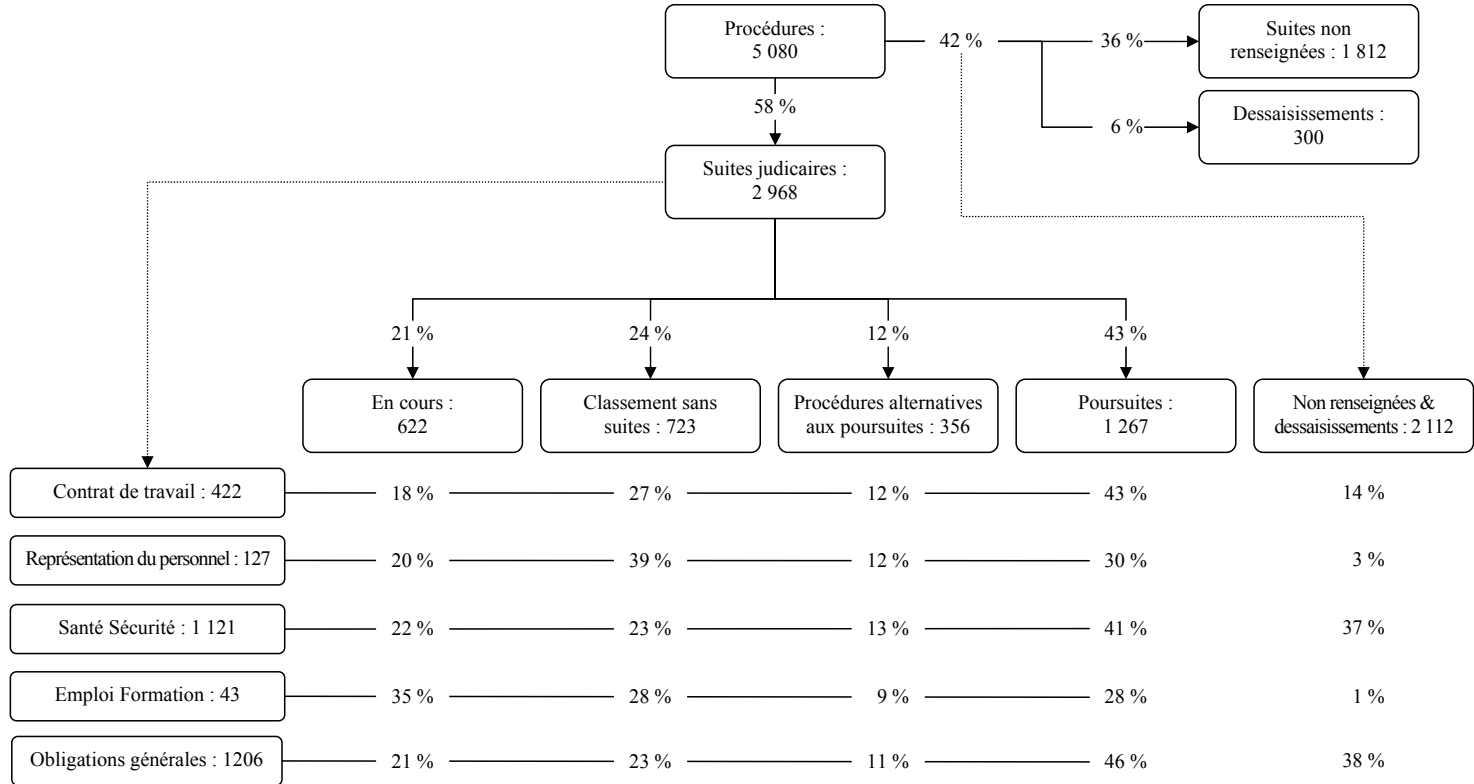
compte des affaires en cours, dont, par définition, on ne connaît pas l'issue. Ainsi, sur 2346 dossiers dont l'issue est connue en 2006, on obtient un taux de classement sans suite de l'ordre de 30 %, un taux de procédures alternatives aux poursuites de 15 % et un taux de poursuites de 55 %. Ce taux est donc très différent de celui que l'on obtiendrait en tenant compte de l'ensemble formé par les procès-verbaux dont les suites ne sont pas renseignées ou qui ont fait l'objet de dessaisissements (tout en laissant de côté les dossiers en cours) : le taux de procès-verbaux « sans suite » (c'est-à-dire sans suite connue ou classés sans suite) passe alors à plus de 63 % et le nombre de poursuites plafonne à 28 % !

Les chiffres dont on dispose sont donc à manier avec prudence. Plusieurs enseignements peuvent néanmoins en être tirés. Tout d'abord, il est assez difficilement concevable que 42 % des procès-verbaux rédigés par l'inspection du travail se perdent dans les dédales de l'administration ou des tribunaux. L'opinion a même été émise par l'une des personnes auditionnées qu'une partie de ces procès-verbaux n'aurait tout simplement jamais été dressée ! En tout état de cause, **améliorer le suivi statistique** de ces procès-verbaux est une nécessité.

Les classements sans suite représentent au bas mot 25 % des décisions. Ce taux peut apparaître extrêmement élevé si on le rapporte à la faible production de procès-verbaux par les agents de contrôle. Ces derniers sont en effet peu enclins à se servir de cette « arme » et préfèrent généralement utiliser le dialogue plutôt que verbaliser. On peut donc sans se tromper en déduire que la verbalisation porte soit sur des faits particulièrement graves soit sur des manquements volontaires et répétés à la législation. De ce point de vue, il semblerait utile que les Parquets soient sensibilisés à l'existence de ces procès-verbaux et à leur importance dans la gradation des sanctions dont disposent les inspecteurs du travail. À cet égard, d'après la Direction générale du travail, les procès-verbaux dressés dans le cadre de campagnes d'inspection, qui font l'objet de stratégies de communication coordonnées et simultanées sur le territoire, reçoivent souvent un écho plus favorable des Parquets. Il semblerait toutefois plus généralement que le suivi des procès-verbaux dépende en grande partie des relations interpersonnelles nouées entre les deux administrations au niveau local. L'implication des chefs d'unité territoriale ou des directeurs de pôle « T » dans un dialogue avec les Parquets ne peut cependant dépendre du seul bon vouloir des intéressés : **la sensibilisation des tribunaux** au suivi des procès-verbaux de l'inspection du travail doit être organisée à tous les niveaux.

Sur le fond des dossiers, enfin, les procureurs de la République semblent se montrer sensibles en priorité aux questions de santé et de sécurité au travail. Toutefois, d'après les agents de contrôle interrogés, au sein de ce sous-groupe, ils seraient plus prompts à requérir une condamnation dans les cas graves, comme les accidents mortels, que dans les autres manquements à la législation. Les services de l'inspection du travail voient dans cette attitude une mauvaise compréhension de leur démarche, moins axée sur la répression que sur la **prévention** : un défaut de sécurité peut entraîner un accident mortel, il convient donc de réprimer ce manquement afin d'éviter qu'il ne débouche, ensuite, sur un acte irréparable.

**Nombre de procès-verbaux dressés en 2006**



Source : Direction générale du travail.

Répression et prévention ne s'opposent pas nécessairement : là aussi, un effort de dialogue entre les institutions devrait permettre une **meilleure compréhension respective** des démarches de chacun et des enjeux des sanctions pénales en droit du travail. Rejoignant les conclusions du rapport de la mission de contrôle de sections d'inspection menée par l'IGAS en mars 2011, votre rapporteur plaide donc en faveur d'une **institutionnalisation au niveau local d'un dialogue entre services d'inspection et Parquets**, impulsée par une volonté forte au niveau des ministres chargés du travail et de la justice. Cette institutionnalisation doit toutefois s'inscrire dans une réflexion plus globale sur la diversification des moyens juridiques mis à la disposition des inspecteurs du travail pour assurer l'effectivité du droit, comme il sera vu plus loin. Une gradation des moyens soucieuse de la proportionnalité de la mesure appliquée par rapport aux faits constatés ne peut en effet que mieux assurer le respect de la norme de droit.

**Recommandation n° 6** : développer les échanges avec les Parquets et améliorer le suivi des procès-verbaux

#### *b) Des outils au service d'une ambition*

Votre rapporteur s'est également interrogé sur le fonctionnement des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) qui, par définition, marient des cultures administratives très différentes. Certaines incompréhensions peuvent s'y faire jour, par exemple entre les officiers de police judiciaire et les agents de l'inspection du travail sur l'opportunité des poursuites, les premiers étant tenus de relever les infractions constatées, les seconds, s'ils sont obligés d'agir, ayant néanmoins le choix des suites à donner. Toutefois, si les organisations syndicales semblent nourrir des réticences fortes à l'égard des CODAF, placés sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur de ces comités, les soupçonnant notamment d'utiliser les agents de l'inspection du travail comme « ouvre-boîtes »<sup>(1)</sup> pour entrer dans les entreprises suspectées de travail dissimulé, la pratique sur le terrain semble plus apaisée. À cet égard, les « *Principes de déontologie pour l'inspection du travail* » sont d'ailleurs très clairs : si la garantie d'indépendance dont bénéficient les inspecteurs et contrôleurs du travail ne s'oppose pas à leur coopération avec d'autres services, par exemple dans des opérations de lutte contre le travail illégal, celle-ci doit être organisée dans le respect des missions et des objectifs de l'inspection du travail. Ainsi, dans un projet d'action où ne serait visée que la recherche de la responsabilité de salariés, et non celle du donneur d'ordre, le responsable du service d'inspection du travail serait fondé à réorienter les investigations ou, à défaut, à ne pas s'y engager.

Le récent renforcement de l'arsenal juridique applicable dans le cadre de la **lutte contre le travail dissimulé** devrait en outre permettre de mieux satisfaire

---

(1) Les agents de contrôle disposent en effet d'un droit de visite des locaux de travail, de jour comme de nuit, sans obligation de prévenance du chef d'entreprise.

les buts poursuivis par l'inspection du travail. La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité prévoit en effet un **nouveau panel de sanctions** permettant à la fois de garantir une meilleure effectivité du droit et de mieux protéger les droits des salariés :

– en cas de travail illégal, l'employeur peut désormais être contraint de **rembourser certaines aides publiques** perçues l'année précédant l'établissement du procès-verbal en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture ;

– en cas de travail dissimulé, de marchandage, de prêt illicite de main-d'œuvre ou d'emploi d'étrangers sans titre, l'employeur encourt la **fermeture administrative provisoire** (trois mois maximum) de son établissement, accompagnée le cas échéant de la saisie à titre conservatoire du matériel professionnel ;

– en termes de sanctions pécuniaires, en cas d'emploi d'étrangers sans titre de travail, l'employeur est désormais tenu de verser directement à l'intéressé ou, en cas d'impossibilité (par exemple en cas de rétention administrative) à un organisme désigné à cet effet, dans un délai de trente jours à compter de la constatation de l'infraction : les **arriérés** dus (le salaire et ses accessoires d'origine légale et conventionnelle sur la base d'une relation de travail présumée à trois mois à défaut de preuve contraire), une **indemnité forfaitaire** égale à trois mois de salaire en cas de rupture de la relation de travail, et, le cas échéant, les **frais d'envoi des rémunérations impayées** vers le pays dans lequel l'étranger est retourné.

• Quelles sont les sanctions les mieux à même de contraindre les employeurs à se mettre en conformité avec le droit du travail ? Sanctions pénales ou administratives ? Décisions administratives bénéficiant du privilège du préalable ou sanctions financières ? Votre rapporteur considère qu'une **réflexion globale sur les moyens juridiques dont disposent les agents de contrôle** doit impérativement être menée dans l'optique de renforcer la portée de leurs décisions. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que, comme l'a souligné l'IGAS, la désaffection des agents de contrôle pour les outils les plus coercitifs, en raison de leur relative inefficacité, renforce l'affaiblissement progressif de ces outils. Une meilleure adéquation entre la sanction et le but poursuivi (punir, réparer, mais aussi dissuader et contraindre), qui ne peut être satisfaite par la seule voie pénale, doit donc désormais être recherchée.

<p><b>Recommandation n° 7</b> : mettre en place un groupe de travail sur la diversification des moyens d'action de l'inspection du travail</p>
--

Cette réflexion pourrait suivre deux axes : le premier concerne la **mise en œuvre d'amendes administratives alternatives aux sanctions pénales** ; le second a trait au **renforcement des pouvoirs des agents en matière de santé et de sécurité au travail**.



Rappelons que dans l'arsenal juridique dont dispose l'inspection du travail, figurent, outre les moyens d'action classiques calés sur les conventions internationales relatives à l'inspection du travail <sup>(1)</sup>, des pouvoirs spécifiques face à certains **risques graves et imminents d'atteinte à la santé ou à la sécurité des travailleurs**. Les agents de contrôle peuvent ainsi :

– **saisir le juge des référés civils** pour obtenir la suspension d'une activité dangereuse. Cette procédure est mise en œuvre avec l'appui des ingénieurs de prévention des DIRECCTE et en collaboration, ou dans la continuité de l'action des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) ; elle concerne, dans 80 % des cas, des entreprises de moins de cinquante salariés. Dans la quasi-totalité des affaires, le juge donne droit à la demande de l'inspecteur du travail : les ordonnances des juges consistent ainsi majoritairement à imposer la mise en conformité assortie d'astreinte et dans les cas les plus graves, la fermeture d'une partie de l'entreprise ou le retrait de salariés de la situation dangereuse. Ces résultats positifs démontrent l'efficacité de cette action, qui est encore trop peu utilisée par les services de l'inspection du travail. La diffusion, programmée dans les prochains mois par la Direction générale du travail, d'un **guide pratique et méthodologique** devrait cependant contribuer à promouvoir cet outil ;

– dans certains cas, **prendre directement la décision de faire cesser le risque**. Une première procédure, introduite par l'article 11 de la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991, permet aux services d'inspection du travail de procéder à l'arrêt immédiat et temporaire des travaux **sur les chantiers en cas de risque de chute de hauteur et de risque d'ensevelissement** ; cette procédure a ensuite été étendue aux chantiers de **désamiantage** (retrait et confinement d'amiante). Une seconde procédure a été introduite par un décret du 28 septembre 2007 conférant aux agents un pouvoir d'arrêt d'activité, lorsqu'un salarié est soumis à un **risque d'exposition à une substance chimique** cancérogène, mutagène ou toxique pour la reproduction ; toutefois, il semblerait qu'en raison de sa lourdeur et de sa complexité, celle-ci soit rarement utilisée. Les agents considèrent que la procédure d'arrêt de travaux est en revanche très efficace et qu'elle leur permet d'obtenir très rapidement des mises en conformité. Il est d'ailleurs à noter que l'employeur, qui dispose du droit de contester la décision de l'inspection du travail devant le juge, en use de façon très exceptionnelle, ce qui démontre le bien-fondé des décisions prises dans ce cadre. Plus de 7 000 chantiers du bâtiment et des travaux publics ont ainsi fait l'objet d'une procédure d'arrêt temporaire en 2010, sans contestation significative. Beaucoup d'agents demandent un renforcement de ces prérogatives par leur **extension à d'autres cas de danger grave et imminent** auxquels elles ne s'appliquent pas aujourd'hui, notamment : les risques de chute si le salarié ne

---

(1) Droit de visite des locaux de travail, de jour comme de nuit, sans obligation de prévenir le chef d'entreprise ; droit d'enquête à la suite d'accidents du travail, de maladies professionnelles, de plaintes ou à l'occasion de demandes de l'entreprise relatives à la durée du travail ou au projet de licenciement d'un salarié représentant du personnel ; droit de communication de documents permettant d'effectuer des contrôles notamment en matière de salaire, d'emploi, de travail illégal ou sur des sujets relatifs aux conditions de travail ; droit de prélèvement, mais en pratique ce droit n'est pas utilisé au profit de vérifications effectuées par des organismes agréés ou accrédités.

travaille pas sur un chantier du bâtiment et des travaux publics ; d'autres risques graves et mortels, comme les risques d'électrocution ou les risques générés par des machines dangereuses dépourvues de protection.

La question du développement des **amendes administratives** fait moins consensus au sein des agents et de leurs organisations représentatives <sup>(1)</sup>, elle mérite néanmoins d'être posée au regard de l'aspect peu dissuasif des dispositions pénales en vigueur mis en lumière précédemment (faible taux de poursuites, condamnation à de faibles montants ou à des peines alternatives aux poursuites). L'instauration d'amendes administratives en remplacement des contraventions permettrait en effet une **rapidité d'action** similaire à la procédure d'arrêt de chantier laissant présager une efficacité supérieure dans l'objectif de mise en conformité avec le droit. On pourrait notamment penser à la création d'amendes forfaitaires lorsque des droits fondamentaux des salariés ne sont pas en cause (par exemple, en cas de violation d'obligations formelles) mais aussi à des mises en demeure assorties d'astreintes (pour faire cesser une situation dangereuse). Rappelons qu'aujourd'hui les sanctions financières sont limitées au champ de l'emploi (pénalité de 1 % des rémunérations versées en l'absence d'accord ou de plan d'action relatif à la prévention de la pénibilité, à l'emploi des seniors ou à l'égalité professionnelle), la seule amende recensée en droit du travail étant celle versée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en cas d'emploi d'un étranger sans titre.

Comme le souligne M. Jean Michel en conclusion de son ouvrage de référence « *Les sanctions civiles, pénales et administratives en droit du travail* » <sup>(2)</sup>, nul ne doute aujourd'hui que la voie de la sanction mérite d'être explorée et qu'une plus grande diversité des mesures de coercition soit de nature à rendre plus effectif le droit du travail <sup>(3)</sup>.

### *c) Des relais à créer au sein des entreprises*

Comme nous l'avons déjà souligné, la présence insuffisante des institutions représentatives du personnel dans les petites entreprises ainsi que le faible taux de syndicalisation en France contribuent à placer l'inspection du travail en première ligne de la demande sociale des salariés. En dépit de la mise en place de priorités nationales de contrôle et de l'inscription de l'activité de l'inspection du travail dans le cadre d'une programmation, les agents rencontrés par votre rapporteur font ainsi état d'un **nombre toujours élevé de sollicitations individuelles**, qui dénote l'inexistence d'autres formes de recours. Parallèlement, l'absence de relais au sein des entreprises constitue également un facteur d'ineffectivité du droit du travail, dont l'application est moins contrôlée par les salariés eux-mêmes.

---

(1) Si la CFDT et FO plaident en faveur de l'instauration de « carnets à souches », la CGT y est opposée.

(2) *La documentation française*, 2004.

(3) « Il serait donc temps que la France rejoigne le concert des nations européennes qui, en droit du travail, et quelles que soient par ailleurs leurs traditions juridiques et leurs systèmes – généraliste ou spécialiste – d'inspection, ont depuis longtemps déjà introduit dans leur législation sociale des sanctions administratives. »

Il convient donc de travailler sur la manière dont les agents pourraient à la fois être déchargés d'une partie de cette demande sociale et voir leur message mieux relayé au sein des entreprises. Sur le premier aspect, l'IGAS estime qu'une réponse doit être apportée au niveau de **la section**, qui, en tant qu'unité la plus proche du terrain, doit devenir le « *lieu privilégié d'arbitrage collectif* » **entre la réponse aux sollicitations des usagers et l'activité programmée de contrôle** sur les priorités nationales, mais également entre les différentes sollicitations<sup>(1)</sup>. Soulignant que la décision de mettre en œuvre des moyens de contrôle est aujourd'hui largement le fait, individuel, des agents, l'IGAS envisage que cet arbitrage s'effectue désormais sur la base de critères comme les risques encourus par les salariés, l'effet dissuasif du contrôle ou l'articulation avec les priorités nationales. Pour satisfaisante que soit cette solution sur un plan pratique d'organisation de l'activité des sections, elle ne constitue pas pour autant une solution à la demande elle-même, qui est susceptible de demeurer sans réponse. Or, si les agents consacrent encore autant de temps aujourd'hui à ce type de sollicitations, c'est bien parce qu'il n'existe bien souvent pas d'autre alternative.

Il convient donc non seulement de restreindre le flux des sollicitations individuelles traitées pas l'inspection du travail mais également de trouver une réponse autre à ces demandes.

Après avoir échangé sur ce thème lors des auditions, votre rapporteur est arrivé à la conclusion que faute de « relais naturel » au sein des entreprises, les agents de contrôle devaient se voir adjoindre des **collaborateurs bénévoles, susceptibles de jouer le rôle de « conciliateurs du travail »**, comme il existe des conciliateurs de justice. En liaison avec l'inspection du travail, ces derniers joueraient à la fois un rôle de **filtre** dans les demandes adressées aux agents de contrôle, un rôle de **médiation** entre salariés et employeurs, tout particulièrement dans les petites et très petites entreprises, et un rôle de **remontée d'informations** vers l'inspection du travail.

#### **Recommandation n° 8 : créer des conciliateurs du travail**

Les actuels conseillers du salarié semblent à cet égard les mieux placés pour remplir ces nouvelles fonctions. Au-delà de l'expérience et de la connaissance du monde de l'entreprise dont ils disposent déjà, leur coût, relativement minime pour les finances publiques<sup>(2)</sup>, plaide en faveur d'une activation plus large de leurs compétences au service des salariés des plus petites entreprises.

---

(1) *Mission de contrôle de sections d'inspection du travail, mars 2011.*

(2) *Le projet annuel de performance pour 2012 rappelle ainsi que le coût d'une intervention d'un conseiller du salarié n'atteint pas les 30 euros<sup>(2)</sup>. Avec une dotation de 1,3 million d'euros en 2012, 43 000 interventions devraient ainsi être financées pour un coût de 1,10 million d'euros (auquel s'ajoutent 70 000 euros au titre des cotisations « accidents du travail » des conseillers pendant l'exercice de leur mission et 60 000 euros de subventions au bénéfice d'associations menant des actions ciblées dans le domaine du droit du travail).*

Un investissement supplémentaire dans la **formation des conseillers du salarié** leur permettrait de se repositionner comme des « conciliateurs du travail », interlocuteurs intermédiaires entre les salariés, les employeurs et l’inspection du travail, répondant aux premiers questionnements des salariés, faisant office de médiateur lorsque cela est possible et collectant des informations utiles pour les agents de l’inspection du travail. Cette évolution permettrait aux salariés de disposer de référents bien identifiés sur les questions de droit du travail les plus simples, qui ne nécessitent pas forcément d’être traités par l’inspection du travail et aux agents de contrôle de dégager des marges de manœuvre pour se concentrer sur leur fonction première sans toutefois perdre des informations susceptibles de leur être utiles.

### 3. Quelle image auprès du public ?

#### a) *L’image du droit du travail aujourd’hui*

Comme évoqué plus haut, l’inspection du travail souffre avant tout du déficit d’image du droit du travail, la perte de légitimité du support entraînant celle de l’agent de contrôle. Force est de constater qu’il s’agit d’un mouvement porté par des évolutions de fond, comme le développement d’un droit du travail dérogatoire, qui pour certains, contribue à une perte du sens de la norme. Le professeur Jean-Emmanuel Ray fait à cet égard remarquer que les partenaires sociaux ont le sentiment, depuis l’adoption de la loi du 20 août 2008, de pouvoir tout négocier ce qu’il résume par la formule suivante : « *On s’est arrangé, madame l’inspecteur* »<sup>(1)</sup>.

Il apparaît donc globalement difficile de lutter contre cette tendance de fond. Les services de l’inspection du travail n’en appellent pas moins, à juste titre, à un **renouveau du discours public sur le droit du travail** permettant d’élever celui-ci à la hauteur du droit de la concurrence ou du droit de l’environnement. Les arguments en outre ne manquent pas : l’inspection du travail joue souvent un rôle de facilitateur dans l’entreprise et apporte sa contribution à la préservation de la paix sociale. Elle est également un des garants de l’existence d’une concurrence libre et non faussée entre les entreprises. Enfin, en œuvrant en faveur de la santé et de la sécurité au travail, elle contribue également à la préservation d’un « facteur travail » performant : est-il besoin à cet égard de rappeler que les salariés français présentent un des meilleurs taux de productivité au monde ? L’inspection du travail, qui est un élément de la politique du travail en France, participe ainsi à la compétitivité de nos entreprises.

<b>Recommandation n° 9</b> : mieux valoriser l’activité des services au regard de l’ensemble de la politique du travail
---

---

(1) « *Droit du travail, droit vivant* », *op.cité.*

### ***b) Une méconnaissance réciproque avec les acteurs économiques***

L'écrasante majorité des employeurs reconnaît la nécessité de contrôler l'application du droit du travail, ne serait-ce que parce que le respect par tous des normes en vigueur est la garantie d'une concurrence loyale. Cela n'empêche pas l'inspection du travail de jouir d'une image négative, sans toutefois que des raisons précises susceptibles de l'expliquer soient formulées : il s'agit donc d'un sentiment diffus mais persistant.

La théorie avancée par la CFDT selon laquelle la **rareté des contrôles** dans certaines entreprises, notamment les plus petites, constitue un facteur de méfiance, l'intervention des agents de contrôle étant vécue comme anormale, doit sans doute être prise en compte <sup>(1)</sup>.

Il semblerait également que l'absence de **rencontres entre agents de contrôles et entreprises assujetties aux contrôles en dehors de ces mêmes contrôles** nuise à la bonne compréhension des enjeux et des préoccupations de chacun. Lors des auditions menées par votre rapporteur, la CGPME s'est d'ailleurs déclarée favorable au développement d'échanges informels entre inspecteurs et contrôleurs et patrons de PME afin, d'une part, de renforcer la connaissance par les employeurs des prérogatives de l'inspection du travail et des objectifs qu'elle poursuit et, d'autre part, pour l'inspection du travail, de mieux faire comprendre à l'administration l'ensemble des contraintes qui pèsent sur les entreprises. Des **efforts de pédagogie** spécifiques pourraient en outre être entrepris en direction de certains secteurs comme l'hôtellerie, cafés, restaurants ou le bâtiment et les travaux publics.

Enfin, si, sur le papier, des relations institutionnelles sont supposées être nouées entre l'inspection du travail et les organisations patronales et syndicales, tant au niveau central qu'au niveau territorial, les uns comme les autres se sont montrés assez peu diserts sur les formes que ces liens sont susceptibles de revêtir. Il paraît pourtant évident que l'action de l'inspection du travail concerne au premier chef les partenaires sociaux. La difficulté rencontrée par votre rapporteur pour identifier des interlocuteurs intéressés par cette question au sein des organisations patronales et des interlocuteurs autres que les représentants des agents de l'inspection du travail au sein des organisations syndicales témoignent de l'absence de prise en compte de ce sujet pourtant majeur – pour les salariés comme pour les employeurs – qu'est l'effectivité du droit du travail.

<b>Recommandation n° 10</b> : développer les relations avec les partenaires sociaux aux niveaux national et territorial
---

---

(1) Selon l'organisation, dans les entreprises de moins de dix salariés, la fréquence des contrôles serait tous les dix ans (« *Quel avenir pour l'inspection du travail : constats et attentes de la CFDT* », août 2011).

### *c) Des liens à créer et à préserver*

À l'occasion de ses auditions, votre rapporteur a pu constater une certaine déperdition de la **fonction d'information et de conseil des employeurs** traditionnellement assumée par l'inspection du travail : or, cette fonction apparaît indispensable pour une meilleure effectivité du droit du travail. En effet, s'il existe en quelque sorte un biais naturel des agents de contrôle en faveur d'une « application négociée » du droit du travail permettant de favoriser le dialogue avec les employeurs et la recherche de solutions de préférence à la verbalisation, l'accent mis sur le contrôle et le manque de temps mis en avant par la plupart des agents ont pu contribuer à réduire cette partie de leur activité.

Pour la FNSEA, il apparaît primordial de « *restaurer rapidement le rôle d'information (...) de l'inspection du travail auprès des salariés et des employeurs agricoles* »<sup>(1)</sup>. Cette exigence apparaît aux yeux de l'organisation comme la condition *sine qua non* d'une **bonne compréhension des contrôles** par les employeurs du secteur agricole. Dans un secteur composé essentiellement de très petites entreprises, l'existence de rapports de confiance et une bonne connaissance de l'environnement économique et social apparaissent en effet comme des éléments clés d'une meilleure acceptation de l'intérêt et de la nécessité de ces contrôles. Votre rapporteur souscrit ainsi à l'idée que considérer par définition l'entreprise comme un lieu de contournement de la règle de droit ne peut qu'être stérile. Dans la communauté humaine qu'est l'entreprise, l'employeur est un partenaire de l'application des dispositions du droit du travail.

<b>Recommandation n° 11</b> : redonner toute sa place à la fonction de conseil des employeurs
---

Rappelons en outre qu'au-delà de l'action des agents de contrôle lors des interventions en entreprise, un devoir d'information pèse plus largement sur l'inspection du travail, en application des conventions 81 et 129 de l'Organisation internationale du travail aux termes desquelles le système d'inspection du travail est chargé de « *fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales* ».

Entre fonctions de conseil, contrôle et sanction, un équilibre doit donc s'établir, reposant sur une meilleure connaissance mutuelle des acteurs, qui ne peut que favoriser l'effectivité du droit du travail.

L'importance de l'**activité de renseignements** témoigne d'un réel besoin au niveau local, qui doit être pris en compte dans la poursuite éventuelle de la mutualisation et du transfert de certains services au niveau régional. Il en va de même de la question de l'organisation et de l'**implantation territoriale des sections** d'inspection du travail qui, d'après les informations dont dispose votre

---

(1) Contribution écrite transmise dans le cadre des auditions organisées par votre rapporteur, 7 octobre 2011.

rapporteur, devraient faire l'objet en 2012 d'un certain nombre d'évolutions induites par la révision générale des politiques publiques et le premier bilan du plan de modernisation et de développement.

L'attention de votre rapporteur a notamment été attirée sur la question des **sections détachées**. Dans la plupart des régions, les services de l'inspection du travail disposent en effet de sections détachées du siège, implantées sur les principaux bassins d'emplois et disposant d'un service de renseignement du public en droit du travail. Cette organisation vise à assurer un service public de proximité, qui garantisse un égal accès des usagers aux services de l'inspection du travail et qui permette aussi aux agents d'avoir une meilleure connaissance du territoire dont ils ont la charge. Le coût de ces sites en termes de loyers ou de charges immobilières peut certes paraître trop élevé dans un contexte de réduction des dépenses publiques ; toutefois, si une rationalisation du nombre de sites devait être mise en œuvre, elle devrait être réalisée avec discernement et rester compatible avec les objectifs du service public, avec la valorisation recherchée de l'action de l'inspection du travail et, surtout, avec son efficacité. Plusieurs exemples de sections détachées ont ainsi été cités à votre rapporteur lors des auditions dont l'implantation lui semble revêtir une réelle pertinence <sup>(1)</sup>.

Plus généralement, les bilans régionaux du plan de modernisation mettent l'accent sur la nécessaire vigilance quant aux évolutions d'effectifs et aux réorganisations de sections afin de ne pas entraîner de perte de **visibilité des services de l'inspection du travail** (contacts, interlocuteurs, compétence territoriale).

<b>Recommandation n° 12</b> : préserver un service public de proximité
--

---

(1) Section détachée de Tourcoing (siège à Lille), section détachée de Saint-Denis (siège à Bobigny).





## 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 pu parvenir 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.

Le 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 – indemnités 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 noteront 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'avons 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 Préel**

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

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

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
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
<b>TOTAUX</b>	22 000 000	22 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
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
<b>TOTAUX</b>	21 000 000	21 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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
<b>TOTAUX</b>	30 000 000	30 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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
<b>TOTAUX</b>	50 000 000	50 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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
<b>TOTAUX</b>	40 000 000	40 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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
<b>TOTAUX</b>	16 000 000	16 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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
<b>TOTAUX</b>	5 000 000	5 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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
<b>TOTAUX</b>	10 000 000	10 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
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
<b>TOTAUX</b>	20 000 000	20 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
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
<b>TOTAUX</b>	15 000 000	15 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
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
<b>TOTAUX</b>	15 000 000	15 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
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
<b>TOTAUX</b>	5 000 000	5 000 000
<b>SOLDE</b>	0	



## ANNEXE I

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### • Organisations représentatives des agents de l'Inspection du travail :

- **Syndicat travail, emploi, formation - Confédération française démocratique du travail (SYNTEF-CFDT)** – **M. Frédéric Laisné**, directeur adjoint du travail, secrétaire national-adjoint, **Mme Christel Lamouroux**, directrice-adjointe du travail, membre du bureau national, et **Mme Fabienne Rosset**, inspectrice du travail, membre du bureau national
- **Sud Travail affaires sociales** – **M. Michel Vergez**, inspecteur du travail, membre du conseil national et du comité technique paritaire ministériel, **Mme Myriam Chalouin**, membre du conseil national, et **M. Théodore Aslamatzidis**, membre du conseil national, secrétaire de la section SUD-TAS Paris
- **Syndicat national unitaire - Travail emploi, formation (SNUTF-FSU)** – **M. Matthieu Grémaud**, inspecteur du travail à Strasbourg et secrétaire de la section Alsace, et **M. François Stehly**, inspecteur du travail à Strasbourg et membre de la section Alsace
- **Syndicat national des personnels des services du travail et de l'emploi - Force ouvrière** – **M. Laurent Lefrançois**, contrôleur du travail, membre du bureau

#### • Déplacement à la DIRECCTE du Nord-Pas-de-Calais :

- **Entretien avec Mme Marie-Laure Balmès**, directrice, et **M. Philippe Le Fur**, directeur régional adjoint, chef du pôle Travail,
- Table ronde avec des contrôleurs et des inspecteurs en section : **Mme Catherine Lance**, directrice-adjointe du travail en section d'inspection de Lille, **M. Bruno Arcelin**, inspecteur du travail en section d'inspection de Lille, **Mme Sophie Boismenu**, inspectrice du travail en section d'inspection de Tourcoing, **M. Thomas Bouley**, contrôleur du travail en section d'inspection de Lille, **Mme Christelle Ducatillon**, contrôleuse du travail en section d'inspection de Lille, **M. Nicolas Delemotte**, directeur-adjoint du travail en section d'inspection de Calais, **M. Stéphane Verleene**, contrôleur du travail en section d'inspection de Calais, **Mme Florence Tarlee**, inspectrice du travail en section d'inspection de Lens, **Mme Delphine Menard**, inspectrice du travail en section d'inspection de Valenciennes, et **M. Jocelyn Dely-Sapyn**, contrôleur du travail en section d'inspection de Valenciennes

• **Table ronde avec des organisations patronales :**

- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) – Mme Geneviève Roy**, vice-présidente chargée des affaires sociales
- **Union des syndicats et groupements d’employeurs représentatifs dans l’économie sociale (USGERES) – M. François Édouard**, administrateur, ancien vice-président de la section du travail du Conseil économique, sociale et environnemental (CESE).

• **Table ronde avec les organisations syndicales :**

- **Confédération française de l’encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) – M. Pierre-Malo Hecquet**, délégué national, et **Mme Mathilde Frago**, juriste en droit social.
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT) – M. Frédéric Laisné**, secrétaire fédéral
- **Syndicat national Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) travail, emploi, formation – Mme Alice Pilatowski**, membre du conseil national
- **Confédération générale du travail (CGT) – M. Pascal Rennes**, conseiller juridique, et **M. Philippe Royer**, représentant pour l’Union des affaires sociales (UNAS-CGT)
- **Force ouvrière – M. Laurent Lefrançois**, contrôleur travail, membre du bureau

• **Ministère du travail, de l’emploi et de la santé :**

- **Cabinet du ministre – M. Bruno Dupuis**, conseiller santé, sécurité au travail et inspection du travail
  - **Direction générale du travail – M. Jean-Denis Combrexelle**, directeur général du travail, **M. Laurent Vilboeuf**, chef du département du soutien et de l’appui au contrôle, et **M. Robert Salomon**, chef du département de l’animation de la politique du travail et du contrôle
- **Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) – M. Jean-Christophe Sciberras**, président

## ANNEXE II

### LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** : renforcer le dialogue social au sein du système d'inspection du travail et mieux associer les agents à la définition des priorités d'action

**Recommandation n° 2** : garantir un égal accès aux connaissances juridiques indispensables sur l'ensemble du territoire

**Recommandation n° 3** : développer la fonction appui-ressources-méthodes au niveau départemental et régional

**Recommandation n° 4** : renforcer les outils informatiques et en faciliter l'appropriation par les agents

**Recommandation n° 5** : mieux piloter et accompagner la diminution des effectifs d'agents de catégorie C

**Recommandation n° 6** : développer les échanges avec les Parquets et améliorer le suivi des procès-verbaux

**Recommandation n° 7** : mettre en place un groupe de travail sur la diversification des moyens d'action de l'inspection du travail

**Recommandation n° 8** : créer des conciliateurs du travail

**Recommandation n° 9** : mieux valoriser l'activité des services au regard de l'ensemble de la politique du travail

**Recommandation n° 10** : développer les relations avec les partenaires sociaux aux niveaux national et territorial

**Recommandation n° 11** : redonner toute sa place à la fonction de conseil des employeurs

**Recommandation n° 12** : préserver un service public de proximité

## ANNEXE III

### LES CHIFFRES CLÉS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL 2008- 2009- 2010

		2010	2009 <sup>1</sup>	2008
<b>Entreprises à contrôler</b>	Nb d'entreprises assujetties au contrôle de l'inspection du travail (en million)	1,82	1,84	1,60
	Nb de salariés concernés (en million)	18,21	18,23	16,02
<b>Organisation</b>	Nb de sections d'inspection du travail <sup>2</sup>	785	783	577
	<b>Ratio Nb d'établissements par section</b>	2 316	2 347	2 780
<b>Personnel</b> (en ETPR au 31/12)	Nb d'inspecteurs en section	775	767	535
	Nb de contrôleurs en section	1 482	1 423	1 171
	Nb total d'agents de contrôle	2 257	2 190	1 706
	Nb d'agents administratifs en section	855	866	798
	Nb d'agents Appui Ressources Méthodes	105	96	96
	Nb de médecins inspecteurs du travail	35	42	47
	Nb d'ingénieurs de prévention	68	65	61
	Nb d'agents aux services renseignement du public	568	592	542
	<b>Ratio Nb de salariés par agent de contrôle</b>	8 114	8 345	9 390
<b>Activité</b>	Nb d'interventions	368 300	307 500	251 100
	Pourcentage de contrôle	67 %	61 %	66 %
	Nb de lettres d'observations	235 100	187 387	167 770
	Nb de mises en demeure	6 544	6 405	6 422
	Nb de procédures pénales (PV) dressées	6 656 <sup>3</sup>	6 352	5 975
	Nb de référés civils (Nb de procédures)	41	31	23
	Nb d'arrêts et reprises de travaux (BTP)	7 782	6 070	5 834
	Nb d'enquêtes AT / MP	8 328	6 797	6 449
	Nb d'enquêtes de licenciement de salariés protégés	27 587	25 726	18 325
	Estimation du nombre de conseils donnés au public	7 920 000	6 270 000 <sup>4</sup>	NC
	<b>Ratio Nb interventions / Nb agents contrôlé<sup>5</sup></b>	173	166	168
<b>Priorités d'action</b>	Nb d'interventions campagne N° 1	2 880 Risque chimique réparation véhicule	1 253 produits phytosanitaires	3 105 poussières bois
	Nb d'interventions campagne N° 2	1 049 Risque chimique Propreté nettoyage	661 élagage	2 330 manutention
	Nb d'interventions campagne N° 3	2 333 Radio protection	/	328 égalité HF
	Part des contrôles programmés	38 %	34%	30%
	Nombre de contrôles portant sur :			
	les CMR	20 474	13 566	11 827
	dont nombre de références amiante	46 186	32 946	25 366
	l'évaluation des risques	47 863	31 970	22 649
	les délégués du personnel	10 669	8 267	6 130
	le travail illégal	29 458	20 240	NC
le travail précaire	12 633	8 431	6 831	

<sup>1</sup> la création, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, du service unique d'inspection du travail se conjugue avec la mise en place du programme de modernisation et de développement de l'Inspection du travail, opérationnel depuis 2007

<sup>2</sup> ce chiffre de 785 intègre 84 sections agricoles ou à dominante agricole et 7 sections exclusivement maritimes

<sup>3</sup> source OSP, comme les années précédentes, ce chiffre est arrêté à la mi février de l'année suivante. Il concerne les PV transmis aux parquets

<sup>4</sup> Cette estimation intègre l'activité de conseil de l'ensemble de l'administration du travail

<sup>5</sup> Ce ratio est calculé à partir des effectifs d'agents de contrôle réellement présents et ayant effectivement accès au système d'information (cette dernière remarque concerne surtout 2009, année de transition liée à la « fusion »). Il diffère donc du ratio qui pourrait être calculé sur la base du présent tableau

## ANNEXE IV

### L'ACTIVITÉ DES SERVICES D'INSPECTION DU TRAVAIL : L'EXEMPLE DE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS

• L'inspection du travail dans la région Nord-Pas-de-Calais :

→ **49 sections d'inspection du travail** :

- 23 à l'unité territoriale Nord-Lille, dont 1 section agricole
- 8 à l'unité territoriale Nord-Valenciennes,
- 18 à l'unité territoriale Pas-de-Calais, dont 1 agricole

→ **3 services de lutte contre le travail illégal** (Lille, Valenciennes et Arras)

→ **150 agents de contrôle** (50 inspecteurs et 100 contrôleurs) et **65 assistants** en section d'inspection

• En 2010, **29 101 interventions en entreprise**, donnant lieu :

- 20 167 courriers d'observation
- 615 mises en demeure et demandes de vérifications
- 542 procès-verbaux
- 644 notifications d'arrêt de chantier

• Une activité de contrôle qui s'inscrit dans le cadre des **actions prioritaires nationales et régionales**, en particulier :

- sites SEVESO : 34 interventions
- évaluation des risques professionnels : 5 450 interventions
- BTP : 8 025 interventions
- Prévention du risque chimique : 2 405 interventions
- Lutte contre la précarité : 1 076
- Lutte contre le travail illégal : 2 615 interventions
- Délégués du personnel : 1 048 interventions

• L'activité des services de renseignement en droit du travail :

→ **visiteurs reçus**

- 2009 : 35 169
- 2010 : 36 761

→ **appels reçus**

- 2009 : 47 070
- 2010 : 47 793

→ **courriers et courriels**

- 2009 : 1 704
- 2010 : 1 628