



N° 303

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2012.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 8, du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES POLITIQUES PUBLIQUES

*sur la mise en œuvre des **conclusions** du rapport d'information (n° 4098)
du 15 décembre 2011 sur l'**évaluation de la performance**
des **politiques sociales en Europe***

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. MICHEL HEINRICH ET RÉGIS JUANICO,

Députés.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
• La démarche adoptée pour l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe.....	7
• Le fil conducteur du rapport : une attention particulière portée à la lutte contre la pauvreté et à l'aide au retour à l'emploi.....	8
I.- CONFORTER L'EUROPE SOCIALE ET AMÉLIORER LE PILOTAGE DES POLITIQUES SOCIALES	11
A.- MIEUX UTILISER LES OUTILS DE L'EUROPE SOCIALE.....	11
B.- MIEUX PILOTER LES POLITIQUES SOCIALES.....	12
II.- ACCROÎTRE LA PERFORMANCE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI	17
A.- RENFORCER ET RÉFORMER L'OPÉRATEUR PÔLE EMPLOI.....	17
1. Des moyens enfin renforcés mais toujours pas adaptables à la conjoncture.....	17
2. Rapprocher Pôle Emploi des usagers et des territoires : un objectif bienvenu du plan stratégique 2015.....	18
<i>a) Des signes encourageants dans le sens d'une meilleure écoute des usagers.....</i>	18
<i>b) Des efforts à poursuivre pour simplifier le « millefeuille » territorial.....</i>	19
<i>c) Vers une responsabilisation accrue des conseillers et des cadres.....</i>	20
B.- OFFRIR UN ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ ET EFFICACE.....	21
1. Une offre de service différenciée : une nouvelle stratégie à évaluer.....	21
2. L'approche globale du demandeur d'emploi : un souci partagé mais des questions quant aux moyens affectés.....	23
<i>a) Des interrogations sur les moyens de renforcer effectivement la coordination entre les acteurs de l'aide sociale et ceux du retour à l'emploi.....</i>	24
<i>b) Des inquiétudes quant à l'avenir des aides à la reprise d'activité.....</i>	24
<i>c) Des réflexions en cours sur l'accompagnement des bénéficiaires de contrats aidés en amont de leur contrat.....</i>	25

3. L'engagement de mettre fin à l'instabilité juridique et financière des contrats aidés.....	26
III.– FAVORISER L'ARTICULATION ENTRE VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE.....	28
A.– LE CONGÉ PARENTAL.....	28
1. L'ouverture d'une négociation sur l'égalité professionnelle avec les partenaires sociaux, dans le cadre de laquelle la question des congés familiaux doit être évoquée.....	29
2. Le lancement d'expérimentations concernant l'accompagnement vers l'emploi et la formation des personnes en congé parental, qui s'inscrivent dans le droit fil des recommandations des rapporteurs.....	30
B.– L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE.....	32
1. L'avancement du plan de développement de l'offre de garde engagé sous la précédente législature.....	32
2. Les engagements pris concernant la scolarisation des enfants de moins de trois ans.....	35
3. Les travaux lancés pour améliorer les connaissances en matière d'offre de garde, en particulier sur les disparités territoriales.....	37
4. Des efforts à poursuivre sur la durée dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf.....	39
C.– L'ARTICULATION ENTRE FAMILLE ET TRAVAIL EN MILIEU PROFESSIONNEL : PLUSIEURS CHANTIERS OUVERTS SUR L'ÉGALITÉ ET LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL.....	40
1. Les préconisations concernant la négociation collective en matière d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.....	40
2. Le soutien aux bonnes pratiques en matière d'égalité professionnelle et d'articulation des temps de vie.....	41
IV.– AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES MONOPARENTALES.....	45
A.– FAVORISER L'ACCÈS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA).....	45
1. Un phénomène de non recours, en particulier au « RSA activité », qui est désormais mieux analysé.....	45
2. La nécessité de renforcer les actions d'information sur le RSA.....	47
3. La poursuite des travaux de simplification des formulaires et des courriers administratifs.....	49
B.– RENFORCER L'ÉVALUATION DES PRATIQUES ET L'INFORMATION DES FAMILLES.....	51
1. L'information en direction des familles monoparentales.....	51
2. L'évaluation des conditions d'accès aux crèches des bénéficiaires de minima sociaux et de l'accompagnement par les travailleurs sociaux.....	51

C.– FAVORISER L'ACCÈS À L'EMPLOI DES PARENTS ISOLÉS	52
1. Le renforcement des coopérations entre les caisses d'allocations familiales et leurs partenaires, en particulier les collectivités territoriales	52
2. Les préconisations restant à mettre en œuvre et l'organisation d'une Conférence nationale contre la pauvreté en décembre prochain	54
EXAMEN PAR LE COMITÉ	57
ANNEXES	75
ANNEXE N° 1 : ATTEINDRE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET AMÉLIORER LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL (EXTRAIT DE LA FEUILLE DE ROUTE SOCIALE DE JUILLET 2012)	77
ANNEXE N° 2 : DISPARITÉS TERRITORIALES DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS (DREES, AOÛT 2012)	81
ANNEXE N° 3 : LA NÉGOCIATION DE BRANCHE EN 2011 CONCERNANT LA PRISE EN COMPTE DES PROBLÉMATIQUES DE VIE FAMILIALE (EXTRAIT DU BILAN ANNUEL DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE, AOÛT 2012)	83
ANNEXE N° 4 : L'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS ISOLÉS BÉNÉFICIAIRES DU RSA PAR LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	85
ANNEXE N° 5 : RÉPONSES MINISTÉRIELLES AUX QUESTIONNAIRES ADRESSÉS PAR LES RAPPORTEURS	87

INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 21 octobre 2010, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé d'inscrire à son programme de travail l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe. Un groupe de travail a ensuite été constitué, en associant des représentants de différentes commissions permanentes⁽¹⁾ et au sein duquel le Comité a désigné ses deux rapporteurs, M. Michel Heinrich (UMP) et M. Régis Juanico (SRC), qui ont pu engager leurs travaux communs à compter du 12 janvier 2011.

En application de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale⁽²⁾, les deux rapporteurs ont été chargés de présenter un rapport de suivi sur la mise en œuvre des conclusions du rapport n° 4098 sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe, qui a été déposé le 15 décembre 2011 et dont il convient, à titre liminaire, de rappeler brièvement la démarche.

● **La démarche adoptée pour l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe**

Essentielle pour améliorer le pilotage de l'action publique, l'évaluation de la performance comparée des politiques sociales n'en constituait pas moins un véritable défi, pour le moins ambitieux, compte tenu du champ particulièrement large des politiques publiques concernées, du nombre de pays relevant du champ de l'investigation, des délais impartis aux travaux de la mission, mais aussi des questions soulevées par la notion même de « performance » dans le secteur social et les moyens de la mesurer et de la comparer.

Dès lors, il est apparu nécessaire de définir une démarche évaluative et des angles d'étude permettant à la fois d'envisager cette question dans sa globalité, tout en tenant compte de ces difficultés ainsi que de l'intérêt qu'il pouvait y avoir à examiner de manière plus approfondie quelques politiques publiques ciblées, dans un nombre limité de pays, en vue notamment d'identifier de bonnes pratiques.

Dans cette perspective, le rapport présentait tout d'abord **plusieurs éléments d'analyse transversale** sur la performance des politiques sociales, en vue d'en cerner les enjeux, d'identifier les grandes caractéristiques du modèle social de la France et de son positionnement en Europe au regard des principaux indicateurs

(1) Groupe de travail constitué des rapporteurs et de Mme Anne Grommerch (UMP), désignée par la commission des Affaires européennes, M. Jean Mallot (SRC), désigné par la commission des Affaires sociales et alors membre du CEC, et M. Pierre Méhaignerie (UMP), alors président de la commission des Affaires sociales et membre du CEC.

(2) L'article 146-3 du Règlement dispose, dans son huitième alinéa, qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport, les rapporteurs présentent au comité un rapport de suivi sur la mise en œuvre de ses conclusions ».

et des ressources allouées, ainsi que les leviers possibles d'amélioration de la performance, concernant en particulier le pilotage et l'évaluation des politiques.

Au préalable, la performance a été définie comme la capacité à atteindre des objectifs fixés en termes notamment d'efficacité socio-économique (pour le citoyen), d'efficience (pour le contribuable) et de qualité de service (pour l'utilisateur). Il est également apparu nécessaire d'inscrire cette évaluation dans une temporalité suffisamment longue, pour pouvoir prendre en compte les économies qu'une réforme peut être susceptible de générer à plus ou moins long terme.

Si de nombreux enseignements pouvaient être tirés de l'observation de bonnes pratiques dans d'autres pays, les rapporteurs avaient également souligné les précautions nécessaires en matière de comparaisons internationales, en particulier pour interpréter certains indicateurs, comme le taux de chômage.

Un second volet, thématique, de ce rapport avait pour objet l'évaluation de la performance comparée de **quelques politiques publiques** mises en œuvre dans plusieurs pays européens concernant :

- l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- l'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle ;
- les politiques en direction des familles monoparentales.

Cette évaluation a pu s'appuyer sur deux études comparatives portant sur cinq pays européens outre la France (Allemagne, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède), qui ont été réalisées par des prestataires externes⁽¹⁾, sur appel d'offres, ainsi que sur les éléments recueillis au cours d'une quarantaine d'auditions et tables rondes et des déplacements des rapporteurs à Stockholm, Berlin, Bruxelles et Londres. Parallèlement, des questionnaires ont été adressés aux ambassades et aux parlements dans quinze pays européens.

● **Le fil conducteur du rapport : une attention particulière portée à la lutte contre la pauvreté et à l'aide au retour à l'emploi**

En dépit de la grande variété de sujets recouverts par le thème de la performance des politiques sociales en Europe, les rapporteurs ont identifié la lutte contre la pauvreté et l'aide au retour à l'emploi comme deux objectifs majeurs, à l'aune desquels évaluer les politiques sociales européennes.

Dès les premiers mois de travail, en effet, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est apparue comme un objectif central des politiques sociales, reconnu comme tel par l'Union européenne, en particulier depuis l'adoption de la stratégie

(1) Études réalisées par le cabinet Eureval et par Sciences Po Expertise et conseil – Centre d'études européennes (CEE), Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) et Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

« Europe 2020 », adoptée le 17 juin 2010, qui met l'accent sur la nécessité d'une croissance plus inclusive.

Depuis la parution du rapport, le taux de pauvreté relatif au seuil de 60 % du revenu médian, qui s'établissait, en 2009, à 13,5 % de la population française métropolitaine, a encore progressé : **d'après les derniers chiffres de l'INSEE ⁽¹⁾, publiés le 7 septembre 2012, il s'établit à 14,1 % pour 2010.**

Lors de la grande conférence sociale, qui a réuni, les 9 et 10 juillet derniers, les représentants de l'État, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales, le Gouvernement a annoncé l'ouverture d'**une grande conférence interministérielle de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, prévue les 10 et 11 décembre 2012** : *« Le Président de la République ouvrira les travaux et le Premier Ministre les conclura. Les ministres du gouvernement concernés seront pleinement impliqués dans l'animation de tables rondes qui réuniront les différents acteurs de la lutte contre l'exclusion. »* Après ce travail de concertation, **un plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et les exclusions** devait être présenté **au début de l'année 2013**. En septembre 2012, à l'occasion de la présentation d'un rapport sur la notion de « reste à vivre » ⁽²⁾, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a en effet alerté sur l'urgence de la situation.

Outre ce diagnostic, les rapporteurs se sont également attachés à démontrer l'importance de l'accès à un emploi de qualité pour sortir durablement de la pauvreté. Les travaux de l'OCDE présentés dans le rapport ont montré que les transferts monétaires publics et les impôts sur les ménages réduisent sensiblement la pauvreté. Cependant, pour dépasser durablement le seuil de 60 % du revenu médian **avoir un emploi reste indispensable.**

Cette **double approche assumée** par les rapporteurs a semblé d'autant plus nécessaire qu'en France, l'on tend souvent à cloisonner, sinon à opposer, le champ de l'emploi et celui des questions sociales. Ainsi, il y a une forme d'hémiplegie de la pensée à vouloir envisager l'un sans l'autre. Par exemple, chercher à favoriser l'insertion professionnelle d'un demandeur d'emploi peut conduire à prendre en compte ses difficultés de logement, de santé ou encore de garde d'enfant, et à proposer un accompagnement social adapté à la nature de celles-ci. En sens inverse, l'analyse de dispositifs sociaux, et en particulier de prestations monétaires, ne peut occulter la question de leur impact éventuel en termes d'éloignement du marché du travail.

La réconciliation des deux objectifs est un des enjeux de l'efficacité et de la soutenabilité de notre modèle social. Elle est au cœur des propositions transversales formulées par les rapporteurs pour améliorer le pilotage de nos politiques sociales et de chacune des trois thématiques choisies,

(1) *Les niveaux de vie en 2010*, INSEE Premières n° 1412, septembre 2012.

(2) *Rapport du CNLE*, « Pour une mise en œuvre effective du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de "reste à vivre" », juin 2012.

les 20 recommandations du rapport invitant à s'inspirer des meilleures pratiques européennes pour améliorer nos performances sociales.

Dix mois après sa publication, il convenait donc de faire un premier bilan de la mise en œuvre des conclusions de ce rapport, en prenant toutefois en compte le contexte particulier lié aux échéances électorales de cette année.

Pour la préparation du présent rapport de suivi, des questionnaires ont été adressés à la ministre des Affaires sociales et de la santé, au ministre du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ainsi qu'à la ministre des Droits des femmes, dont les réponses sont annexées au présent rapport⁽¹⁾. Le questionnaire adressé à la ministre des Affaires sociales et de la santé a également été transmis à la ministre déléguée chargée de la Famille ainsi qu'à la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

Les rapporteurs ont par ailleurs entendu le directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), M. Hervé Drouet⁽²⁾, et le directeur général de Pôle Emploi, M. Jean Bassères, les 26 et 28 septembre 2012.

Au terme de ces travaux, les rapporteurs se félicitent que plusieurs de leurs conclusions aient d'ores et déjà été suivies d'effet, même si des progrès restent à faire dans certains domaines, concernant aussi bien les politiques publiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi ou d'articulation entre le travail et les responsabilités familiales que celles en direction des familles monoparentales.

(1) Voir l'annexe n° 5 du présent rapport.

(2) Accompagné par Mme Christine Chambaz, directrice du service des statistiques, M. Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales et de l'action sociale, et Mme Patricia Chantin, responsable des relations avec le Parlement.

I.- CONFORTER L'EUROPE SOCIALE ET AMÉLIORER LE PILOTAGE DES POLITIQUES SOCIALES

A.- MIEUX UTILISER LES OUTILS DE L'EUROPE SOCIALE

Les compétences de l'Union européenne en matière sociale sont surtout résiduelles et indirectes. L'Europe sociale s'est cependant développée plus vite et plus sûrement que ne le prévoient les traités, grâce à des initiatives apparemment marginales. Créé en 1957 par le Traité de Rome pour faciliter les reconversions dans les secteurs en restructuration, le Fonds social européen (FSE) est le plus ancien des « fonds structurels » communautaires. Le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) a été créé en 1987 pour redistribuer les stocks d'inventures de la politique agricole commune (PAC) aux plus pauvres. Ces deux outils de l'Europe sociale doivent être confortés, à l'heure où l'Union européenne cherche à sortir de la crise économique dans laquelle elle est plongée depuis 2007.

Initiée et encouragée par la France, la nouvelle stratégie « Europe 2020 » fait de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion un objectif phare, au même titre que la croissance économique et l'emploi. Il s'agit de reconnaître que le développement économique de l'Europe ne peut se concevoir sans un progrès social partagé.

Pourtant, les négociations relatives au cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 témoignent de fortes divergences au sein des États-membres, entre les partisans d'une plus grande intégration européenne et ceux qui prônent une réduction du budget communautaire et une interprétation stricte des compétences de l'Union en matière sociale.

Les rapporteurs invitaient donc le Gouvernement à poursuivre les négociations dans le sens d'une revalorisation et d'une réorientation des crédits du Fonds social européen au service des objectifs de la stratégie « Europe 2020 » et à soutenir résolument le maintien d'un dispositif d'aide alimentaire pour les plus démunis, financé sur les crédits du Fonds social européen (recommandation n° 1).

• Le Fonds social européen (FSE) en France et dans l'Union européenne

Après une période de relative atonie, liée notamment à la tenue des élections présidentielles en France, les négociations sur le cadre financier de l'Union européenne 2014-2020 ont repris à un rythme soutenu depuis le mois de juin. Un accord est en effet prévu au Conseil européen des 22 et 23 novembre 2012. Mais les dissensions restent profondes entre les États membres.

Alors que la Commission européenne a proposé une augmentation des crédits consacrés au Fonds social européen, les États membres contributeurs nets

(Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Finlande, Pays-Bas, Autriche) sont partisans d'une réduction générale du futur budget de l'Union. Le ministre des affaires européennes allemand, soutenu par la représentante suédoise, a notamment demandé que tous les postes de dépenses soient réduits, y compris la politique de cohésion et la politique agricole commune. Ces deux points sont aujourd'hui les plus controversés.

Interrogé dans le cadre des travaux de préparation du présent rapport de suivi, M. Bernard Cazeneuve, ministre chargé des affaires européennes, n'a pas été en mesure de répondre aux questions des rapporteurs sur l'avenir du Fonds social européen.

• Les autorités françaises mobilisées pour le maintien d'un dispositif européen d'aide alimentaire aux plus démunis

Interrogé dans le cadre des travaux de préparation du présent rapport de suivi, M. Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, s'est engagé à défendre le maintien de ce programme après 2014. Il confirme en effet que *« le Parlement européen et la Commission se sont [...] prononcés, fin mars 2012, pour la poursuite de ce programme au-delà de 2013, dans le cadre du Fonds social européen. Un projet de texte devrait prochainement être soumis au collège des commissaires pour pouvoir être transmis au Parlement européen et au Conseil. Ce projet, dont nous ne connaissons pas encore les détails devrait garder une entrée forte alimentaire mais être ouvert également à d'autres formes d'aide d'urgence. »*⁽¹⁾

Toutefois, les crédits consacrés à l'aide d'urgence pourraient être réduits : le chiffre de 2,5 milliards d'euros est avancé contre 3,5 milliards actuellement si l'on considère l'ensemble des programmes d'aide au-delà de l'aide alimentaire.

Rappelant son engagement pour la défense du PEAD dans ses fonctions antérieures de député européen, le ministre réaffirme cependant sa *« détermination à défendre l'existence du PEAD, et l'enveloppe budgétaire qui lui est consacrée, au-delà de 2014 ainsi que [son] engagement dans ce dossier dans le cadre des négociations à ce sujet à Bruxelles et auprès des autres États membres. »*

Les rapporteurs se félicitent de la mobilisation du Gouvernement, qui s'inscrit dans la continuité du précédent, dans cette période stratégique de négociations du budget de l'Union européenne.

B.- MIEUX PILOTER LES POLITIQUES SOCIALES

Dans le domaine social, trois grandes orientations stratégiques ont été identifiées pour améliorer le pilotage et l'évaluation des politiques, qui constituent tous deux un axe central de modernisation de l'action publique.

(1) Cf. annexe n° 5 du présent rapport.

• **Prévoir des temps de débats au Parlement, déconnectés du PLFSS, pour renforcer l'évaluation et le pilotage des politiques sociales**

Le calendrier et les conditions actuelles d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ne permettent pas d'en faire un véritable moment d'évaluation des politiques mises en œuvre dans ce domaine. En particulier, force est de constater que les six programmes de qualité et d'efficience (PQE) qui lui sont annexés chaque année sont peu exploités aujourd'hui.

Il s'agit pourtant de documents de grande qualité, qui présentent les grands objectifs assignés aux politiques de sécurité sociale dans six domaines⁽¹⁾, les résultats obtenus et les progrès le cas échéant réalisés vers l'atteinte de ces objectifs, en s'appuyant sur une série d'indicateurs, dont plusieurs sont assortis d'une cible quantifiée, à une échéance donnée, ou d'une simple trajectoire d'évolution jugée souhaitable. Ils comportent également une présentation stratégique du programme et précisent les actions mises en œuvre par le Gouvernement et les acteurs du système de sécurité sociale afin de poursuivre ou d'infléchir ces résultats. Il s'agit donc d'un outil potentiellement très structurant pour analyser les performances des politiques de sécurité sociale et, au-delà, pour renforcer l'évaluation et le pilotage des politiques sociales.

Les rapporteurs avaient dès lors préconisé d'organiser un débat annuel au Parlement sur l'efficacité des politiques sociales, par exemple au printemps (recommandation n° 2), en retenant des thèmes qui pourraient correspondre à certains des grands objectifs identifiés dans les programmes de qualité et d'efficience⁽²⁾ et dont le choix pourrait être partagé entre la majorité et l'opposition. Dans ce sens, les rapporteurs envisagent de proposer l'année prochaine, dans le cadre des semaines de séance consacrées au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques⁽³⁾, l'organisation d'un débat sur un ou deux thèmes sociaux, qui seraient définis après examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 et des programmes de qualité et d'efficience qui lui seront annexés.

• **Développer le recours à l'expérimentation sociale**

Les rapporteurs préconisaient, d'autre part, de définir un programme pluriannuel d'expérimentations sociales, d'organiser des débats au Parlement sur les résultats de certaines d'entre elles, et d'aller vers une exigence d'expérimentation préalable systématique, au moins pour les grandes réformes.

(1) Les six programmes de qualité et d'efficience (PQE) qui composent l'annexe n° 1 du PLFSS portent sur la maladie, les accidents du travail et les maladies professionnelles, les retraites, la famille, le financement ainsi que l'invalidité et les dispositifs gérés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

(2) Par exemple, « Concilier vie familiale et vie professionnelle » ou « Aider les familles vulnérables » pour le programme de qualité et d'efficience (PQE) Famille, ou encore, pour le PQE Maladie « Développer la prévention » et « Assurer un égal accès aux soins » (inégalités territoriales, inégalités financières). Trois à cinq grands objectifs sont définis pour chaque politique de sécurité sociale faisant l'objet d'un PQE.

(3) Aux termes de l'article 48 de la Constitution (alinéa 4), « Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ».

L'évaluation *in itinere* et *ex post* des politiques sociales doit également être développée afin de pouvoir les adapter en tant que de besoin, par exemple en prévoyant *a priori* un budget pour l'évaluation et en associant les parties prenantes (recommandation n° 3).

Sur ce point, la Ministre des affaires sociales et de la santé, Mme Marisol Touraine, a indiqué, dans sa réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs, l'existence d'une « *réelle volonté politique de continuer à appliquer cette méthode en matière de conception de politique sociale* », en particulier avec l'appui des réseaux des services déconcentrés, des agences régionales de santé (ARS) et d'opérateurs associatifs. Tout en considérant qu'il n'est pas souhaitable de faire de l'expérimentation une procédure systématique préalable aux réformes dans le domaine social, dans la mesure où cette méthode n'est pas forcément adaptée à l'urgence des réformes ou peut se heurter à des obstacles techniques, la ministre a souligné que le Gouvernement entend poursuivre le recours à l'expérimentation comme outil d'appui aux réformes dans ce domaine.

Ainsi, suite à la grande conférence sociale, organisée à Paris les 9 et 10 juillet 2012, réunissant l'État, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales, il a été décidé la création d'un fonds d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui devrait disposer d'un budget de 18 millions d'euros, afin d'expérimenter des méthodes d'intervention nouvelles à compter de 2013. Dans huit régions expérimentatrices, il est prévu de travailler sur les trois axes suivants : la sensibilisation, l'accompagnement et le contrôle des entreprises, la mixité des emplois ainsi que l'accompagnement des personnes avant la fin de leur congé parental ⁽¹⁾. Le lancement du comité de pilotage national de ces expérimentations a eu lieu le 18 septembre 2012.

La feuille de route élaborée à l'issue de la conférence sociale prévoit également que la négociation sur les mesures de prévention de la pénibilité sera renforcée dans les entreprises ou les branches et qu'elle pourra donner lieu à des expérimentations.

Par ailleurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2013 comporte des dispositions prévoyant des expérimentations sur l'accès à la garde d'enfants pour les familles modestes qui travaillent ⁽²⁾.

Enfin, plusieurs projets ont été engagés en 2012 dans le cadre du Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES), qui a notamment financé la réalisation d'actions d'appui à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre de projets expérimentaux dans le champ du handicap (pilotage de l'allocation aux adultes handicapés) et le déploiement du RSA. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, les crédits alloués au FIES s'élèvent à 4,8 millions d'euros et

(1) Voir également sur ce point l'extrait de la feuille de route de la conférence sociale, présentée dans l'annexe n° 1 du présent rapport, qui soulignait la nécessité de solutions innovantes et d'expérimentations pour accompagner les entreprises et développer leurs capacités managériales en matière d'égalité.

(2) Voir sur ce point la dernière section du présent rapport relative aux familles monoparentales.

doivent notamment permettre de financer l'accompagnement et le développement d'expérimentations en anticipation et appui des politiques publiques en faveur des solidarités et de la cohésion sociale⁽¹⁾. Selon le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », annexé au projet de loi de finances pour 2013, chacune de ces expérimentations doit imposer aux acteurs concernés, notamment les administrations, une démarche innovante incluant une évaluation rigoureuse.

Il conviendrait toutefois d'améliorer l'information du Parlement sur la nature des projets, mis en œuvre et prévus, ainsi que l'évaluation et les résultats des expérimentations engagées dans le domaine social. Dans ce sens, le document de politique transversale (DPT) « Inclusion sociale », qui est annexé chaque année au projet de loi de finances, pourrait par exemple comporter des développements plus détaillés sur ces questions. Les rapporteurs envisagent de déposer un amendement en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013.

Parallèlement, dans le cadre des semaines de séance consacrées au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques, il serait opportun d'organiser ponctuellement des débats sur les résultats de certaines expérimentations, par exemple celles qui vont être engagées prochainement en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, des crédits étant prévus à cette fin dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 (*cf. infra*, dans la section III du présent rapport).

● **Évaluation des politiques locales**

Dans leur rapport de décembre 2011, les rapporteurs rappelaient le rôle croissant des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques sociales. En particulier, les conseils généraux sont au cœur des politiques de lutte contre la pauvreté, l'exclusion et de retour à l'emploi. Or, force est de constater que leurs pratiques et leurs résultats sont insuffisamment connus aujourd'hui. Les rapporteurs ont donc proposé la mise en place d'une « méthode ouverte de coordination », pour reprendre terminologie communautaire, qui désigne la revue par les pairs des politiques sociales des États membres de l'Union européenne (recommandation n° 4).

Lors d'un déplacement à Stockholm, les rapporteurs avaient en effet été convaincus par l'exemple suédois de « comparaisons ouvertes » entre collectivités territoriales, sur la base d'indicateurs communs. Compte-tenu de leurs responsabilités croissantes dans le domaine social, il paraît indispensable d'augmenter l'accès à l'information sur la performance des politiques locales.

D'après ses missions, l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) paraît tout indiqué pour mettre en place la méthode que les rapporteurs appellent de leurs vœux, sous réserve d'un renforcement de ses capacités d'évaluation. À l'occasion des « États généraux de la démocratie

(1) Sur la présentation détaillée des crédits et projets du FIES pour 2012 et 2013, voir la réponse de la ministre des Affaires sociales et de la santé présentée dans l'annexe n° 5 du présent rapport.

territoriale » organisés depuis le début de l'année 2012 par le Sénat, l'Odas a publié une contribution sous la forme d'un « cahier d'acteur » disponible sur son site Internet, ainsi que sur celui du Sénat. L'Odas affirme que « *tout en permettant de rétablir un certain équilibre entre le local et le national dans la construction des orientations stratégiques, la diffusion d'une méthode d'évaluation rigoureuse et transparente contribuerait en même temps à renouveler la confiance et l'intérêt des citoyens pour l'action publique.* »⁽¹⁾

De fait, si l'Odas est aujourd'hui un acteur reconnu de « *l'observation partagée* »⁽²⁾ et s'il contribue à la réflexion, à la prospective et à l'information des acteurs des politiques sociales décentralisée, ses publications ne se destinent pas particulièrement au citoyen et ne constituent pas des évaluations de politiques publiques, au sens strict du terme. C'est pourquoi les rapporteurs avaient proposé d'instituer un tableau de bord commun et public pour la comparaison des collectivités territoriales et de créer un fonds de « recherche, développement et évaluation », financé conjointement par l'État et les collectivités territoriales, afin de développer l'expérimentation et l'évaluation des politiques sociales locales, avec des moyens permettant la conduite d'études scientifiques (statistiques, économétriques ou sociologiques).

Interrogée sur ces propositions, l'Association des départements de France (ADF) n'a pas souhaité réagir pour l'instant. Ces questions pourront être à nouveau débattues lors de la présentation du projet du Gouvernement relatif à un acte III de la décentralisation, prévue pour la fin de l'année.

(1) *Cahier d'acteur de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas), mars 2012, disponible sur le site de l'Odas et sur celui du Sénat.*

(2) *Site Internet de l'Odas, rubrique « Nos missions ».*

II.- ACCROÎTRE LA PERFORMANCE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

La démarche adoptée pour évaluer la performance des politiques sociales en Europe a privilégié notamment l'analyse comparée des politiques de l'emploi. En s'appuyant sur les travaux de comparaison réalisée à la demande du CEC par le cabinet Euréval, l'audition de nombreux acteurs des politiques de l'emploi et des déplacements en Suède, au Royaume-Uni, à Bruxelles et en Allemagne, les rapporteurs ont proposé une synthèse des travaux de recherche et d'évaluation les plus récents sur le retour à l'emploi.

De ces travaux de recherche découlent plusieurs enseignements solidement étayés, qu'il convient de diffuser largement et de rappeler dès que l'attention du législateur est appelée sur les questions relatives à l'emploi. Notamment, les exonérations de charges sociales doivent être rigoureusement ciblées sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Un accompagnement intensif et personnalisé permet un retour à l'emploi plus rapide que la formation professionnelle qui occupe à temps plein le demandeur d'emploi pendant une durée certaine et peut donc l'éloigner durablement du marché du travail.

Alors que le chiffre de 3 millions de demandeurs d'emploi a été dépassé, la performance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et celle de Pôle Emploi sont une impérative nécessité. Le présent rapport de suivi fait état des réponses apportées par le Gouvernement aux sept préconisations des rapporteurs relatives au service public de l'emploi.

A.- RENFORCER ET RÉFORMER L'OPÉRATEUR PÔLE EMPLOI

1. Des moyens enfin renforcés mais toujours pas adaptables à la conjoncture

S'appuyant sur une étude de l'Inspection générale des finances⁽¹⁾, les rapporteurs avaient mis en évidence la faiblesse des effectifs du service public de l'emploi français, par rapport à ses homologues allemand et britannique, en particulier en matière d'accompagnement au retour à l'emploi.

Le rapport préconisait une augmentation significative des moyens de Pôle Emploi, compte tenu du niveau de chômage en France. Toutefois, les expériences britannique et allemande suggéraient qu'il était dans l'intérêt des usagers comme des finances publiques qu'une augmentation rapide et massive puisse être suivie, lors de la décrue du chômage, d'une réduction. Dans cette perspective, les rapporteurs préconisaient de permettre un recours accru aux CDD à Pôle Emploi (recommandation n° 10).

(1) Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, rapport n° 2010-M-064-02 de l'inspection générale des finances, par Mme Véronique Hespel, M. Emmanuel Monnet et M. Pierre-Emmanuel Leceuf.

Le 2 juillet 2012, devant la Convention nationale de l'encadrement de Pôle Emploi, M. Michel Sapin, ministre du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, a annoncé un renforcement des moyens dédiés à l'accompagnement des chômeurs. 2 000 équivalents temps plein seront redéployés d'ici 2014, vers l'accompagnement renforcé, comme le prévoit la convention tripartite. En plus de ce redéploiement, prévu initialement, 2 000 recrutements supplémentaires, en CDI, compléteront le dispositif en 2012, toujours pour l'accompagnement renforcé. Priorité sera donnée dans une partie de ces recrutements à ceux qui sont en CDD au sein de Pôle Emploi. Selon le ministre, cet effort « *représente un accroissement de près 30 % des ressources consacrées à cet accompagnement sur le terrain* ». Il s'agit d'augmenter les moyens de Pôle Emploi pas seulement pour quelques mois mais durablement.

Dans sa réponse au questionnaire que lui ont adressé les rapporteurs ⁽¹⁾, le ministre confirme que « *le Gouvernement a fait un effort tout particulier pour Pôle emploi pour 2013 en accroissant sa dotation de près de 8 %, pour financer intégralement les 2 000 ETP supplémentaires annoncés. Le Gouvernement a bien conscience de l'utilité de mécanismes réversibles, permettant de redéployer vers les instruments les plus utiles en fonction de la conjoncture les moyens libérés par des économies portant sur des postes de dépenses moins pertinents. À ce stade cependant et compte tenu des perspectives de court et moyen terme (intégrant notamment les perspectives de croissance à l'échelle européenne et mondiale et le dynamisme de la population active en France), la question de la décroissance des effectifs de Pôle emploi ne se pose pas.* »

Les rapporteurs se félicitent de l'augmentation significative et durable des effectifs de Pôle Emploi, dont la faiblesse était patente en comparaison internationale. Toutefois, il n'est pas certain que ces moyens supplémentaires soient suffisants (voir *infra*). Ils insistent donc sur la nécessité d'une réflexion sur la réactivité du service public de l'emploi, à la hausse comme à la baisse. La convention collective, qui impose que le taux de contrats à durée déterminée à Pôle Emploi ne dépasse pas les 5 %, est-elle adaptée à cet enjeu de réactivité ? Des redéploiements des fonctions supports vers l'accompagnement sont-ils encore envisageables ? Des redéploiements d'effectifs vers des régions plus touchées que d'autres par la crise économique sont-ils possibles ? Voici les quelques questions qui pourraient alimenter cette réflexion.

2. Rapprocher Pôle Emploi des usagers et des territoires : un objectif bienvenu du plan stratégique 2015

a) Des signes encourageants dans le sens d'une meilleure écoute des usagers

La table ronde organisée par les rapporteurs avec les représentants des principales associations de demandeurs d'emploi avait révélé un profond malaise

(1) Cf. annexe n° 5 du présent rapport.

et une communication rompue, du fait d'un discours dénoncé par les demandeurs d'emploi comme coercitif et culpabilisant. Les rapporteurs avaient invité Pôle Emploi et le Gouvernement à mieux associer les représentants des demandeurs d'emploi à l'élaboration des dispositifs les concernant, par exemple en réactivant les comités de liaison, et à poursuivre l'effort d'écoute et de médiation initié par le Médiateur de Pôle Emploi (recommandation n° 11).

La réponse du ministre Michel Sapin indique que « *le rôle des comités de liaison a été conforté par Pôle emploi par une instruction du 2 février 2012 [...] En outre, soucieux d'associer au mieux les représentants des demandeurs d'emploi aux réflexions qui les concernent directement, le ministre a reçu l'ensemble de ces associations en présidant le comité national de liaison du 5 juillet 2012.* »⁽¹⁾

Lors de son audition par les rapporteurs, M. Jean Bassères s'est dit personnellement convaincu de l'importance d'améliorer cet aspect. Outre le comité national, un comité a été reconstitué dans chaque département. Un travail est entrepris avec les associations de chômeurs sur la rédaction des courriers, pour les rendre plus accessibles. D'autres initiatives, comme l'affichage d'informations sur les prestations dans les agences, sont conduites à demande de ces associations et en lien avec elles.

S'agissant de la mesure de la satisfaction des usagers, le plan stratégique Pôle emploi 2015 prévoit que les enquêtes existantes – le baromètre de satisfaction, notamment – évolueront afin de mieux mesurer la qualité de l'offre de service.

b) Des efforts à poursuivre pour simplifier le « millefeuille » territorial

La comparaison internationale montre combien la France se distingue de ses voisins européens par la complexité de sa gouvernance. Une simplification du paysage institutionnel doit être recherchée à moyen terme, en encourageant les initiatives locales de rapprochement des composantes du service public de l'emploi, des acteurs de l'initiative économique ou des collectivités territoriales dans des lieux uniques, facilitant les synergies (recommandation n° 5).

La convention tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle Emploi pour 2012-2014, signée le 11 janvier 2012, et le plan stratégique de Pôle Emploi pour 2015 qui en découle, prévoient de « *rapprocher Pôle Emploi des usagers et des territoires* ». Le plan stratégique redonne des marges de manœuvre aux gestionnaires locaux pour adapter l'offre de service et renforcer la coordination avec les autres acteurs du territoire, en particulier avec les départements pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

Lors de son audition, le directeur général de Pôle Emploi a affirmé qu'il partageait ce souci d'une meilleure gouvernance locale. Pôle Emploi s'était

(1) Cf. annexe n° 5 du présent rapport.

montré en effet un peu « aut centré », dans ses relations avec ses partenaires. L'effort de partenariat a été mal mené, en particulier s'agissant des bénéficiaires du revenu de solidarité active, dans un contexte difficile. Mais si la volonté de renouveler les partenariats, notamment avec les acteurs départementaux, est clairement affirmée, des interrogations persistent sur les moyens d'obtenir une coordination effective dans tous les départements (voir *infra*).

La région constitue, pour le Gouvernement, le nouvel échelon stratégique, et les instances de gouvernance existantes à ce niveau pourraient être repensées et simplifiées dans le cadre de réformes à venir. Le directeur général de Pôle Emploi se dit favorable à ce que les régions pilotent dorénavant les achats de formation. Il souhaite cependant que Pôle Emploi soit associé au diagnostic, qu'un outil de prescription retraçant toutes les formations existantes soit à la disposition des conseillers, et que les formations d'adaptation au poste et les préparations opérationnelles à l'emploi restent assurées par Pôle Emploi.

Au niveau infra-départemental, celui des bassins d'emploi, le Gouvernement souhaite exploiter davantage la dynamique des « SPEL », les services publics pour l'emploi, qui portent une vision conjointe et pragmatique du territoire. Ces instances opérationnelles articulent les interventions et les financements des partenaires que sont l'État, Pôle emploi, les missions locales, les collectivités territoriales – notamment communes et intercommunalités impliquées en matière de développement local et de politique de la ville –, les chambres consulaires, ainsi que, parfois, les maisons de l'emploi. Selon les informations transmises aux rapporteurs, l'objectif de ces instances est d'installer une coordination des acteurs de l'emploi centrée sur l'action (et non le partage d'information). L'hypothèse d'un copilotage du SPEL par les élus locaux pourrait être étudiée. Cette hypothèse est déjà une réalisation concrète en Rhône-Alpes. La clarification des compétences et des responsabilités opérée prochainement par la loi de décentralisation devra permettre de stabiliser un modèle de territorialisation de l'emploi et de consolidation des actions des collectivités sur des champs connexes ou contribuant directement à la lutte contre le chômage.

Si ces engagements constituent indéniablement un signe encourageant, les rapporteurs seront attentifs à ce que l'acte III de la décentralisation annoncé se traduise effectivement par une meilleure gouvernance au service des usagers. Il importe qu'outre des instances de coordination stratégique des politiques d'emploi et de formation, les usagers puissent avoir un parcours simplifié entre les différents guichets susceptibles de les aider à retrouver un emploi (voir *infra*).

c) Vers une responsabilisation accrue des conseillers et des cadres

Après avoir entendu de nombreux témoignages mettant en cause l'institution du « métier unique », dont l'objectif était que tous les conseillers soient en mesure de maîtriser à la fois l'accompagnement à la recherche d'emploi et l'indemnisation, les rapporteurs ont préconisé que cette notion, déjà inopérante dans les faits, soit clairement abandonnée (recommandation n° 9).

Les réponses du Gouvernement et du directeur général de Pôle Emploi confirment une évolution dans ce sens. Il n'est plus question du métier unique, mais d'un « socle commun de compétences » pour l'ensemble des agents en contact avec le public.

En réponse au questionnaire des rapporteurs, le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social précise qu'en juillet 2012, un premier bilan chiffré a pu être présenté et donne des éléments provisoires. Ainsi, sur 15 495 agents de l'opérateur chargés du suivi des demandeurs d'emploi, 1 092 pouvaient se prévaloir d'une double compétence.

Le plan stratégique Pôle Emploi 2015 prévoit une déconcentration de l'organisation de l'opérateur et de donner davantage de responsabilités aux managers. Les actions envisagées consistent à accroître les marges de manœuvre des directions régionales pour les achats de formation notamment, adapter la nature et les conditions d'attribution de certaines aides au regard du contexte territorial, instaurer un droit de tirage local pour le financement de dispositifs spécifiques, tout en veillant à ce que les managers bénéficient d'une analyse des résultats par bassin d'emploi, au regard des problématiques relevées localement, et ce pour chaque public prioritaire (jeunes, seniors, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RSA etc.).

Le directeur général de Pôle Emploi souhaite aller plus loin, tout en donnant aux cadres le soin d'évaluer la stratégie de leurs conseillers, au niveau de chaque agence. On pourrait instituer une enveloppe fongible entre les prestations et la formation dans les agences, et un directeur d'agence pourrait lancer un appel à projet pour répondre à un besoin local d'accompagnement.

Ces pistes semblent aller précisément dans le sens d'une responsabilisation accrue des gestionnaires, telle que celle recherchée par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 pour le budget de l'État. La mise en place de la nouvelle gestion publique à Pôle Emploi implique préalablement de doter l'opérateur des moyens d'information et de contrôle nécessaires à ce pilotage par la performance. Si cette évolution ne peut être que progressive, les rapporteurs la jugent tout à fait souhaitable, dans l'intérêt des finances publiques et des usagers.

B.- OFFRIR UN ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ ET EFFICACE

1. Une offre de service différenciée : une nouvelle stratégie à évaluer

L'effet positif de l'intensification des contacts avec les demandeurs d'emploi est l'un des enseignements les plus robustes des évaluations consacrées aux politiques de l'emploi que les rapporteurs ont eu à connaître durant leurs travaux. L'augmentation de la fréquence des contacts est au cœur des stratégies de retour à l'emploi de pays tels que le Royaume-Uni ou la Suède. Une étude

allemande menée en 2011 ⁽¹⁾ a montré l'effet positif d'un contact fréquent avec le demandeur d'emploi, pour lutter contre le découragement, en particulier en période de crise.

Les rapporteurs ont donc proposé un accompagnement renforcé pour tous, impliquant deux entretiens très rapprochés au début du parcours personnalisé, l'un sur l'indemnisation, l'autre sur le projet professionnel ; un premier entretien dans les cinq jours suivant l'inscription à Pôle Emploi ; et des contacts fréquents avec le demandeur d'emploi (recommandation n° 7).

Force est de constater que le niveau de chômage et les moyens consacrés à Pôle Emploi ne lui permettent pas d'envisager favorablement la mise en œuvre de cette préconisation. Si la convention tripartite prévoit bien un « accompagnement renforcé », le plan stratégique Pôle Emploi 2015 détaille concrètement des modalités d'accompagnement différencié :

– l'« accompagnement renforcé », pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail ; en principe, la taille des portefeuilles ne pourra dépasser 70 demandeurs d'emploi par conseiller ;

– l'« accompagnement guidé », pour la majorité des demandeurs d'emploi, pour lequel la direction générale de Pôle Emploi souhaiterait voir les effectifs renforcés ;

– le « suivi et l'appui à la recherche d'emploi », pour les plus autonomes, qui pourra, pour ceux qui le souhaitent, se faire entièrement de façon dématérialisée (Internet, téléphone, *smart phone*...).

Le suivi mensuel personnalisé (SMP) qui prévalait antérieurement – un entretien d'indemnisation et de diagnostic, suivi d'un rendez-vous tous les mois après 4 mois – a été jugé irréalisable et anxiogène pour les conseillers qui risquent d'être guidés de manière exclusive par des normes mécaniques, alors que tous les demandeurs d'emploi n'ont pas les mêmes besoins.

En réponse au questionnaire des rapporteurs, le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social précise que, quel que soit le mode de suivi et d'accompagnement, le demandeur d'emploi bénéficiera d'un conseiller référent désigné au plus tard au 4^e mois, et le demandeur d'emploi qui le souhaite pourra à tout moment être reçu par un conseiller. Enfin, un entretien au 9^e mois permettra de faire un bilan et de prévenir le risque d'exclusion durable du marché du travail.

Si cette nouvelle stratégie ne répond pas entièrement aux souhaits des rapporteurs, elle est peut-être une façon pragmatique de faire face à la crise actuelle.

(1) Job Search and Job Finding in a Period of Mass Unemployment: Evidence from High-Frequency Longitudinal Data, Alan B. Krueger, Andreas Mueller, IZA DP No. 5450, January 2011.

En tout état de cause, on ne peut que se féliciter de voir définis des objectifs relatifs à la taille des portefeuilles par type de suivi.

Mais des questions demeurent sur les moyens mobilisés pour atteindre les objectifs annoncés. D'après les calculs des rapporteurs, à partir des informations données par le ministère, 8 700 conseillers (en ETP) seraient chargés de l'accompagnement dit « renforcé ». Si le ratio de 70 demandeurs d'emploi par conseiller est respecté, le nombre de bénéficiaires de cet accompagnement dépasserait 609 000 demandeurs d'emploi. Comment seront-ils sélectionnés ? Ce chiffre correspond-il à une réalité ? La proportion de demandeurs d'emploi susceptibles d'avoir besoin d'un accompagnement renforcé est-elle connue ? Une étude a-t-elle été menée pour connaître la proportion intéressée par le suivi dématérialisé ?

Les rapporteurs souhaitent que cette stratégie fasse l'objet d'une évaluation régulière et que le Parlement soit informé des résultats. Il s'agit d'éviter que l'accompagnement dit renforcé soit réservé aux seuls chômeurs de longue durée, au détriment de ceux qui, précisément, pourraient éviter le chômage de longue durée grâce à un accompagnement adapté dès le début de leur prise en charge, notamment les parents isolés (voir *infra*).

2. L'approche globale du demandeur d'emploi : un souci partagé mais des questions quant aux moyens affectés

Les rapporteurs ont acquis la conviction qu'une approche globale du demandeur d'emploi et de ses difficultés est un facteur clé de succès pour les politiques de l'emploi. Cette recherche d'une plus grande transversalité était au cœur de leur rapport.

S'agissant du retour à l'emploi, l'approche globale préconisée par les rapporteurs comportait plusieurs dimensions :

– le rapprochement des acteurs de l'insertion professionnelle et sociale au niveau local ;

– la lutte contre les freins dits « périphériques » au retour à l'emploi (aides à la mobilité, à la garde d'enfants...) ;

– l'accompagnement des demandeurs d'emploi en amont et en aval de la perte ou de la reprise d'un emploi.

Les rapporteurs réaffirment l'importance de cette approche globale pour lutter contre le chômage de longue durée et l'exclusion, pour accélérer le retour à l'emploi en mobilisant tous les leviers disponibles. La transversalité est l'enjeu principal d'une augmentation de l'efficacité du retour à l'emploi en France (recommandation n° 8).

a) Des interrogations sur les moyens de renforcer effectivement la coordination entre les acteurs de l'aide sociale et ceux du retour à l'emploi

Le renforcement de la coordination entre les acteurs locaux est une nécessité, au regard de la complexité de la gouvernance actuelle et des objectifs de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA). Les rapporteurs ont proposé plusieurs actions concrètes, comme l'organisation de formations communes aux conseillers de Pôle Emploi et aux travailleurs sociaux ou encore le développement d'un accueil commun.

Les relations avec les conseils généraux sont pour l'instant contrastées. Lors de son audition, le 28 septembre 2012, le directeur général de Pôle Emploi a reconnu que le suivi des bénéficiaires du RSA devait encore être amélioré. Dans des départements où la coordination est inopérante entre les conseils généraux et Pôle Emploi, des conseillers ont reçu des bénéficiaires du RSA, dont la recherche d'emploi était freinée, si ce n'est empêchée, par des soucis de santé, de prise en charge ou des problèmes familiaux. Faute d'avoir des solutions adaptées à leur proposer, les conseillers ont progressivement cessé de recevoir les demandeurs d'emploi concernés.

Dans certains départements, la direction territoriale de Pôle Emploi et les conseils généraux ne travaillent pas ensemble, pour des raisons locales, historiques, et les usagers ne bénéficient pas du meilleur service au meilleur coût. Les rapporteurs souhaitent que l'état de la collaboration entre les conseils généraux et les services de Pôle Emploi ou les Direccte fasse l'objet d'un diagnostic précis et que celui-ci soit rendu public.

Les rapporteurs se félicitent de voir que le Gouvernement a retenu une autre de leur proposition (recommandation n° 4), en se prononçant en faveur d'une revue de bonnes pratiques, sous une forme proche de la "méthode ouverte de coordination. La relance des travaux dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui se tiendra les 10 et 11 décembre 2012 pourrait permettre de dégager des pistes opérationnelles en la matière.

Les bonnes pratiques mises en œuvre dans certains départements doivent en effet être promues et encouragées. Le Parlement et les citoyens doivent disposer d'une information transparente sur les démarches de coordination locales. Plutôt que d'imposer un modèle unique, il faut promouvoir ce qui fonctionne déjà localement.

b) Des inquiétudes quant à l'avenir des aides à la reprise d'activité

Les auditions réalisées par les rapporteurs avaient mis en évidence l'importance des aides à la reprise d'activité pour lutter contre les freins dits « périphériques » au retour à l'emploi. Les aides à la mobilité, l'aide au permis de conduire B, l'aide différentielle de reclassement et l'aide à la garde d'enfants pour parents isolés (AGEPI) sont proposées par Pôle Emploi. L'aide personnalisée au

retour à l'emploi (APRE) est dispensée par le guichet qui accompagne, en l'espèce, un bénéficiaire du RSA donné (département, Pôle Emploi ou prestataire privé). Bien que cette aide soit théoriquement adaptée aux besoins du demandeur d'emploi et à la discrétion de son conseiller, plusieurs personnes entendues par les rapporteurs avaient regretté que des critères d'attribution aient été réintroduits, altérant leur efficacité et dévoyant la souplesse initiale attendue de ces aides.

En outre, M. Christian Charpy, le directeur général de Pôle Emploi, avait à l'époque évoqué une possible réduction des crédits consacrés à ces aides, constatant que leur prescription par les conseillers déclinait.

Les réponses reçues de la part du ministre et du directeur général de Pôle Emploi se veulent rassurantes mais sont peu renseignées s'agissant des évaluations dont ces aides devraient faire l'objet. M. Michel Sapin confirme que « *les aides à la reprise d'activité sont maintenues et seront mobilisées tout particulièrement dans le cadre de l'accompagnement renforcé.* » M. Jean Bassères a confirmé que les aides à la reprise d'activité seraient maintenues en l'état, évoquant toutefois des débats sur l'efficacité de l'APRE, destinée aux bénéficiaires du RSA.

Les rapporteurs se félicitent du maintien de ces aides mais s'inquiètent de les voir fléchées en direction d'un public en particulier. Il semble que leur intérêt réside justement dans leur souplesse. Ainsi, diagnostiquer les freins périphériques au retour à l'emploi et dispenser des aides pertinentes dès que possible est un facteur clé d'efficacité pour tous les demandeurs d'emploi.

Une fois encore, ils préconisent de donner plus de marges de manœuvre aux conseillers et aux travailleurs sociaux dans l'attribution de ces aides. Une évaluation *a posteriori* de leur montant et de leur emploi pourrait être conduite, en lien avec les centres d'action sociale.

De façon plus générale, la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre prochains pourrait être l'occasion d'une réflexion sur la levée progressive et cohérente des freins périphériques à l'emploi par les travailleurs sociaux.

c) Des réflexions en cours sur l'accompagnement des bénéficiaires de contrats aidés en amont de leur contrat

La discussion du projet de loi portant création des emplois d'avenir a montré que l'appel des rapporteurs pour un meilleur suivi des bénéficiaires de contrats aidés avait été entendu.

Ainsi, le 5 septembre dernier, lors de la discussion en commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale du rapport fait par M. Jean-Marc Germain sur le projet de loi, plusieurs députés ont rappelé l'importance de l'accompagnement des jeunes bénéficiaires. La Commission a adopté un amendement introduisant la nécessité d'un suivi individualisé professionnel deux mois avant la fin du contrat d'avenir, comme l'ont préconisé les rapporteurs.

Le 11 septembre 2012, lors du débat du texte en séance publique, M. Michel Sapin a reconnu qu'« *un des facteurs-clé concerne sans conteste l'accompagnement professionnel et social des bénéficiaires. La commission des Affaires sociales a souhaité inscrire le principe de ce suivi dans la loi et notamment la réalisation d'un bilan relatif au projet professionnel deux mois avant l'échéance du contrat de travail. Les textes réglementaires et les consignes que nous donnerons aux organismes dits "prescripteurs" viendront naturellement préciser ces différents aspects.* »

Les rapporteurs se félicitent que le principe d'un accompagnement professionnel tout au long du contrat et en amont de son terme soit désormais inscrit dans la loi.

Cependant, les textes réglementaires devront encore préciser qui sera en charge de cet accompagnement dans l'emploi et la transition professionnelle. M. Jean Bassères considère que cet accompagnement n'entre pas dans les missions de Pôle Emploi, mais davantage dans celles des missions locales, et qu'il représenterait une charge de travail supplémentaire pour l'opérateur. Il faudra en effet s'assurer que l'employeur respecte ses engagements.

Il revient donc au Gouvernement de désigner un interlocuteur pour les bénéficiaires des contrats d'avenir, doté de moyens suffisants, et de s'assurer qu'il remplit ses missions en lien avec les acteurs de l'insertion professionnelle et sociale.

3. L'engagement de mettre fin à l'instabilité juridique et financière des contrats aidés

Les rapporteurs ont prêté la plus grande attention aux évaluations et aux propos témoignant des risques d'effets « d'aubaine » ou de « file d'attente » inhérents aux contrats aidés. En dépit de ces faiblesses, ils ont estimé que le recours aux contrats aidés ne devait pas être écarté systématiquement et identifiaient trois cas exemplaires dans lesquels les contrats aidés peuvent être utiles : en période de crise, pour lutter contre les effets à long terme du chômage ; pour les personnes structurellement éloignées du marché du travail ; pour servir de tremplins aux chômeurs de longue durée.

En tout état de cause, les rapporteurs jugeaient indispensable de stabiliser les dispositifs et les moyens qui y sont affectés. Les changements incessants de règles concernant les contrats aidés (nombre, montant de l'aide de l'État, conditions de renouvellement durée et qualité des contrats...) ont des effets très déstabilisants pour les structures qui les emploient (associations, collectivités) mais surtout pour les bénéficiaires. Il faut assurer au dispositif des contrats aidés de la visibilité, de la stabilité et de la continuité dans le temps (recommandation n° 6).

Dans sa réponse aux rapporteurs, le ministre assure que la question de la performance des politiques menées, et notamment celle des contrats aidés, auxquels la France consacre un niveau de dépenses élevé en comparaison internationale, a bien été identifiée par le Gouvernement.

Le 2 juillet 2012, devant les cadres de Pôle Emploi, M. Michel Sapin est revenu sur une précédente annonce : « *Les contrats aidés sont un des leviers importants pour vous pour les publics les plus fragiles. [...] J'ai obtenu une enveloppe supplémentaire de 80 000 contrats aidés pour le second semestre, afin d'éviter la chute brutale de ces offres. Nous avons aussi allongé la durée des contrats CAE, pour mettre fin à une dérive vers des contrats très courts et donc de moindre qualité pour l'insertion des bénéficiaires. Pour 2013, dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, le nombre des contrats aidés sera maintenu.* »⁽¹⁾

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit en effet 340 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand et 50 000 contrats initiative-emploi (CIE) dans le secteur marchand. L'enveloppe reste constante par rapport à la loi de finances pour 2012.

D'après les informations transmises par le ministre aux rapporteurs, la répartition infra-annuelle des enveloppes se fera de manière à permettre une prescription lissée dans le temps afin d'éviter tout phénomène de « *stop and go* ». La répartition initiale entre les deux semestres sera équilibrée et le suivi hebdomadaire des prescriptions sera utilisé pour redéployer les enveloppes régionales, le cas échéant. Par ailleurs, les préconisations sur les publics prioritaires de ces contrats resteront identiques, afin d'améliorer la stabilité et la lisibilité du dispositif par les employeurs, les bénéficiaires et les prescripteurs.

D'après le ministre, « *les préconisations [des rapporteurs] relatives à une durée plus longue des CAE seront également reprises, afin que la durée moyenne des CAE s'aligne sur neuf mois et non, comme constaté en septembre 2012, sur une durée inférieure à sept mois* ».

En outre, avec la mise en place des 100 000 emplois d'avenir prévus, le Gouvernement se fixe un objectif de performance accrue en termes d'accès à l'emploi, à travers la recherche d'un standard élevé de qualité des situations de travail, de l'accompagnement dans l'emploi, de l'accès à la formation et de la préparation de la sortie lorsque l'emploi d'avenir n'a pas vocation à être pérennisé par la structure.

Les rapporteurs se félicitent d'avoir été entendus, s'agissant de la nécessaire stabilité juridique et financière des contrats aidés. Ils se réjouissent également de l'engagement du ministre en faveur de l'allongement de la durée moyenne des contrats aidés et de leur durée hebdomadaire, qui doit être suffisante pour constituer une véritable expérience professionnelle. Ils resteront attentifs à l'évolution de ces indicateurs, en moyenne nationale, mais aussi au niveau local. L'amélioration qualitative de ces contrats aidés doit être poursuivie, notamment par la mise en place d'un suivi deux mois avant la fin du contrat, comme pour les emplois d'avenir.

(1) Discours de M. Michel Sapin, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, le 2 juillet 2012, devant la Convention nationale des cadres de Pôle Emploi.

III.– FAVORISER L'ARTICULATION ENTRE VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE

Les politiques publiques visant à favoriser l'articulation entre le travail et les responsabilités familiales présentent des enjeux majeurs en termes d'égalité entre les hommes et les femmes, de qualité de l'emploi, mais aussi de performance des entreprises. Au niveau macro-économique, ces politiques sont par ailleurs susceptibles de favoriser une hausse des taux d'activité et, partant, de contribuer à la consolidation des systèmes de protection sociale.

L'analyse comparée de ces politiques publiques, en France et Europe, a mis en lumière plusieurs points forts du modèle social français, au regard des résultats positifs obtenus dans certains domaines, tels que la natalité ou l'insertion professionnelle des femmes qui se fait plutôt à temps plein. *Ce benchmarking* a toutefois également fait ressortir certaines spécificités, par exemple un congé parental plus long que dans d'autres pays et presque exclusivement pris par des femmes, ainsi que des voies d'amélioration concernant en particulier :

- les inégalités entre les hommes et les femmes et ce, aussi bien en termes d'insertion professionnelle, de déroulement de carrière, d'écart de rémunération et de partage des tâches ménagères et familiales ;

- l'existence de certains freins à l'emploi, en particulier lorsque se pose la question de reprendre une activité professionnelle après la naissance d'un enfant ou à l'issue d'un congé parental de plusieurs années ;

- les difficultés parfois rencontrées par les parents pour concilier vie familiale et vie professionnelle, et au-delà de la seule période de la petite enfance, ainsi que la prise en compte de la parentalité au sein de l'entreprise.

Pour créer les conditions d'un meilleur équilibre des temps professionnels et familiaux, les rapporteurs ont dès lors préconisé de réformer le congé parental, de poursuivre le développement de l'accueil de la petite enfance et d'encourager le développement de la négociation collective et des bonnes pratiques. Il s'agissait ainsi, dans un même mouvement, de **soutenir l'emploi**, et donc de contribuer à lutter contre la précarité et la pauvreté, et de **promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes** – en d'autres termes, d'offrir de meilleures opportunités de carrières aux mères et plus de temps de famille aux pères.

A.– LE CONGÉ PARENTAL

En s'inspirant notamment des dispositifs mis en place en Allemagne et en Suède, les rapporteurs préconisaient d'aller progressivement vers une allocation de congé parental qui serait versée sur une durée plus courte (14 mois, au lieu de trois ans au plus actuellement) et dont le montant serait en contrepartie plus élevé (proportionnel au salaire antérieur, à hauteur des deux tiers, et plafonné), en

instituant une période réservée à l'un des parents (deux « mois d'égalité ») pour inciter les pères à prendre une part de ce congé (recommandation n° 12).

La mise en place d'un accompagnement vers l'emploi et la formation était également préconisée, pour préparer la reprise d'une activité professionnelle à l'issue d'un congé parental (recommandation n° 13).

1. L'ouverture d'une négociation sur l'égalité professionnelle avec les partenaires sociaux, dans le cadre de laquelle la question des congés familiaux doit être évoquée

Ouverte par le Président de la République et clôturée par le Premier ministre, **la grande conférence sociale**, qui s'est tenue à Paris les 9 et 10 juillet 2012, a réuni plus de 300 participants, représentants des organisations syndicales, des employeurs et des collectivités territoriales. Organisée autour de sept tables rondes thématiques, dont l'une portant sur l'égalité professionnelle, cette conférence avait pour objectif d'engager par le dialogue social les chantiers prioritaires des prochains mois.

Dans ce cadre, les partenaires sociaux se sont engagés à ouvrir le 21 septembre 2012 une **négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie de travail, qui traitera de l'articulation des temps professionnels et des temps personnels** et de la prise en compte de la parentalité dans l'entreprise, le cas échéant par la promotion de chartes du temps. La « feuille de route sociale », établie à l'issue des travaux de la conférence et des échanges qui l'ont précédée, a aussi ouvert la possibilité d'intégrer la problématique des **congés familiaux** (congé parental d'éducation, congé de soutien familial et congé de paternité).

En termes de calendrier, il a été convenu d'un point d'étape avec le Gouvernement à la fin 2012. Au terme de cette négociation, dont l'objectif est d'aboutir avant la fin du **premier trimestre 2013**, un rendez-vous sera organisé avec les partenaires sociaux pour en tirer les conséquences.

Comme l'a précisé la ministre des Affaires sociales et de la santé, dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, il conviendra donc d'attendre **l'issue de ces négociations interprofessionnelles** pour que soient précisées les mesures que le Gouvernement mettra en œuvre dans ce domaine. Plus largement, la ministre a souligné que le développement de l'activité féminine est un enjeu majeur pour la diminution de la pauvreté, particulièrement celle des enfants, et qu'à cet égard, la réduction de l'éloignement du marché du travail des bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLA), à 96 % des femmes⁽¹⁾, constitue une piste privilégiée de promotion de la bi-activité au sein des couples.

Par ailleurs, les rapporteurs ont noté avec intérêt certaines déclarations ministérielles concernant la question du congé parental. En juin 2012, la ministre

(1) Pour l'ensemble des bénéficiaires du CLCA (à taux plein et à taux partiel). Pour les bénéficiaires du CLCA à taux plein (en cas d'arrêt total de l'activité professionnelle), la part des femmes est de 98 %.

déléguée chargée de Famille, Mme Dominique Bertinotti, a ainsi suggéré d'ouvrir une réflexion sur un « *congé parental mieux réparti* ⁽¹⁾ »

À l'issue de la première réunion du Comité de pilotage national sur la question de l'égalité professionnelle, le 18 septembre 2012, **la ministre des Droits des femmes**, Mme Najat Vallaud-Belkacem, s'est également interrogée sur la possibilité d'un congé parental un peu plus court et mieux rémunéré, en soulignant que 98 % des bénéficiaires du congé parental sont des femmes et qu'elles ont beaucoup de difficultés à revenir sur le marché du travail au bout de trois ans. Selon la ministre, la question est la suivante : « *comment faire en sorte que le congé parental soit moins facteur d'exclusion du marché du travail ? La question de la durée du congé sera posée, comme celle de sa rémunération, ou de son partage entre l'homme et la femme* ⁽²⁾ ». En juin 2012, la ministre des Droits des femmes a également évoqué la nécessité de « *mener des campagnes de communication pour travailler sur les stéréotypes, valoriser l'image de la paternité* ⁽³⁾ », ce qui semble aller dans le sens d'une autre recommandation des rapporteurs concernant l'organisation d'**actions d'information, en particulier sur la parentalité masculine**.

Ainsi, si la réforme du congé parental préconisée par les rapporteurs n'a pas encore été mise en œuvre, cette question est du moins très clairement posée aujourd'hui dans le débat public.

2. Le lancement d'expérimentations concernant l'accompagnement vers l'emploi et la formation des personnes en congé parental, qui s'inscrivent dans le droit fil des recommandations des rapporteurs

Afin de favoriser la reprise d'une activité professionnelle à l'issue d'un congé parental, il était préconisé de mettre en place un accompagnement renforcé vers l'emploi et la formation pour les bénéficiaires du CLCA et d'accroître la coopération entre les Caf et Pôle Emploi, pour permettre à cet opérateur de leur proposer une offre de services dédiée (recommandation n° 13).

Les rapporteurs se félicitent donc du lancement récent d'expérimentations sur l'accompagnement des personnes en congé parental.

En effet, la feuille de route élaborée à l'issue de la conférence sociale de juillet 2012 a prévu la mise en œuvre de plusieurs expérimentations en matière d'égalité professionnelle, qui interviendront sur différentes thématiques, dont l'une

(1) Dans un discours prononcé le 25 juin 2012, lors de l'assemblée générale de l'Union nationale des allocations familiales (Unaf), la ministre déléguée a en effet déclaré : « Accompagner les parents c'est aussi améliorer les conditions dans lesquelles ils peuvent consacrer une partie de leur temps à l'éducation de leurs enfants. Pourquoi ne pas réfléchir à un congé parental mieux réparti qui leur permettra de partager tout à la fois la responsabilité et la joie de l'accueil de l'enfant, mais également les mêmes chances de développement professionnel. »

(2) « Comité de pilotage national sur l'égalité professionnelle : mode d'emploi », communiqué du ministère des Droits des femmes (18 septembre 2012).

(3) Dans un entretien au journal Les Echos (7 juin 2012).

concerne « *l'accompagnement renforcé et l'organisation de formations adaptées pour les personnes en congé parental, pour éviter leur éloignement durable du marché du travail* ». Suite à l'adoption de leur cahier des charges par le comité de pilotage tripartite sur l'égalité professionnelle, le 18 septembre 2012, des expérimentations seront ainsi engagées dans **huit régions** ⁽¹⁾, « *territoires d'excellence pour l'égalité professionnelle* ». Les actions de soutien aux personnes en congé parental comporteront notamment un recueil des besoins et des enquêtes sur les difficultés du retour à l'emploi, un accès facilité aux formations aujourd'hui réservées aux demandeurs d'emploi, des actions de préparation au retour à l'emploi et des actions de formation adaptées aux contraintes particulières de ces femmes.

Les expérimentations prévues afin de ne pas laisser les bénéficiaires du congé parental s'éloigner durablement de l'emploi

Constat : les bénéficiaires du congé parental connaissent, à partir du deuxième enfant, un éloignement important de l'emploi. Près de 30 % des bénéficiaires entrent dans le dispositif alors qu'ils ne sont plus en emploi. Plusieurs mois après la fin du congé, 38 % des bénéficiaires ne sont pas en emploi : cette situation est d'autant plus forte que le nombre d'enfants est important, la qualification est faible et qu'il s'agit d'une famille monoparentale. Les difficultés à trouver un emploi sont multiples, dont en particulier les modes de garde mais aussi les transports.

Objectif : mettre à profit la période du congé parental pour remobiliser les bénéficiaires sur la reprise d'emploi en leur proposant un accompagnement global et renforcé. Cette action poursuit les objectifs opérationnels suivants :

- préparer le retour à l'emploi : de manière anticipée pour les bénéficiaires qui s'apprêtent à revenir sur le marché du travail ; construire un projet professionnel et un parcours de formation pour les bénéficiaires du CLCA, dès le début du congé ;
- remobiliser les bénéficiaires en leur offrant un accompagnement personnalisé et individualisé tout au long de la démarche, comportant une dimension coaching ;
- prendre en compte les besoins de recrutement des entreprises ;
- réduire les freins externes au retour à l'emploi : transport, mode de garde, notamment.

Les bénéficiaires se verront proposer : des actions de bilan de compétence ; des actions de conseil pour construire un projet professionnel et un parcours de formation ; des actions de formation mobilisant des méthodes de *e-learning* et du présentiel (sic), associant des solutions de garde temporaire ; des actions de placement mobilisant des contrats aidés ; des actions d'accompagnement renforcé pour supprimer les freins externes empêchant le retour à l'emploi (garde, transports) et des aides au retour à l'emploi, notamment vers certains métiers en tension. Seront également expérimentées actions de soutien des employeurs dans l'accompagnement du parcours professionnel des salariés dont le contrat de travail est suspendu du fait d'un congé parental (préparation du retour au poste, sous l'angle de la formation et de l'organisation du travail, perspectives d'évolution). Ces actions seront engagées au niveau des bassins d'emploi.

Source : ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et ministère des Droits des femmes (communiqué et dossier de presse des 18 et 24 septembre 2012)

(1) Aquitaine, Bretagne, Centre, Île-de-France, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes.

Pour la mise en œuvre de l'ensemble des expérimentations prévues dans ce domaine, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit la création d'un **fonds d'expérimentation pour l'égalité réelle**, qui mobilisera des crédits de l'État et du Fonds social européen (FSE), à hauteur de 18 millions d'euros ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, **un accord-cadre entre la ministre des Droits des femmes et Pôle Emploi** est actuellement en préparation par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Par ailleurs, le fait que ces expérimentations soient prévues dans le cadre d'**un travail conjoint entre l'État, les caisses d'allocations familiales (Caf), les partenaires sociaux et les collectivités régionales** constitue un autre motif de satisfaction pour les rapporteurs, qui ont souligné à plusieurs reprises la nécessité de développer les coopérations entre les services sociaux, de l'emploi et les collectivités territoriales ⁽²⁾.

En tout état de cause, il conviendra de suivre attentivement le déroulement de ces expérimentations et l'évaluation de leurs résultats, et surtout de veiller aux suites qui leur seront données, dans la durée. Les rapporteurs rappellent d'ailleurs leur préconisation concernant la **transmission à Pôle Emploi des listes de bénéficiaires du CLCA**, qui ne semble pas encore mise en œuvre à ce jour.

B.- L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

Pour favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, il était préconisé de poursuivre le développement de l'offre de garde, en atteignant tout d'abord les objectifs chiffrés fixés pour fin 2012, et en veillant parallèlement à l'évolution de la scolarisation des jeunes enfants (recommandation n° 14).

1. L'avancement du plan de développement de l'offre de garde engagé sous la précédente législature

Le plan de développement de la garde d'enfants mis en œuvre sous la précédente législature avait pour objectif de proposer 200 000 solutions d'accueil supplémentaires pour les enfants de moins de trois ans avant la fin 2012, soit :

– 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires, d'une part, dont 60 000 nouvelles places ⁽³⁾ et 40 000 « équivalent places » issues de l'amélioration de la fréquentation des places existantes ⁽⁴⁾ ;

– 100 000 enfants en plus gardés par des assistants maternels, d'autre part.

(1) Ces moyens viendront compléter les moyens déjà existants ou susceptibles d'être engagés par les collectivités régionales et, le cas échéant, les partenaires sociaux.

(2) Voir en particulier, sur ce point, le suivi des recommandations n° 8 (dans la section II du présent rapport relative à l'emploi) et n° 20 (dans la section IV consacrée aux familles monoparentales).

(3) Soit les places physiques créées, après délivrance d'un nouvel agrément par les services de la PMI.

(4) Concrètement, ces « équivalent places » sont issues de l'élargissement des plages horaires d'accueil (augmentation de l'amplitude d'ouverture, annuelle ou journalière), et de l'optimisation de la fréquentation des places existantes (un même enfant occupe sa place plus longtemps, ou plusieurs enfants occupent la même place à des heures différentes).

En 2012, des travaux ont été réalisés par le Haut conseil de la famille (HCF) et la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) pour mesurer l'avancement de ce plan. Les données disponibles à l'issue des trois premières années de celui-ci permettent ainsi de dresser le bilan d'étape suivant, selon un rapport récent du HCF ⁽¹⁾ :

– le nombre de **places en accueil collectif a progressé de 27 700** en trois ans (40 426 créations et 12 736 destructions de place), tandis que celui des « équivalent places » a crû de **29 500**, du fait de l'optimisation de l'utilisation des places existantes, pour améliorer le service rendu aux familles ;

– le nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis par des **assistants maternels** employés par des particuliers a augmenté de **65 700**.

L'AVANCEMENT DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE LA GARDE D'ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS

	Réalisation 2009	Taux de réalisation	Réalisation 2010	Taux de réalisation	Réalisation 2011	Taux de réalisation
Accueil collectif* (en nombre de places ou « équivalent places »), dont :	20 659	92 %	25 504	103 %	25 255	94 %
- nombre de places nouvelles	12 397	99 %	14 139	95 %	13 890	81 %
- augmentation de la fréquentation par place (« équivalent places »)	8 262	82 %	11 365	115 %	9 814*	100 %
Accueil individuel (en nombre d'enfants supplémentaires de moins de 3 ans gardés par des assistants maternels)	21 199	85 %	20 134	81 %	24 397	98 %
TOTAL	41 858	88 %	45 638	92 %	49 652	96 %
Destructions de places en accueil collectif	4 544		4 215		3 977	

* Les résultats de l'augmentation de la fréquentation par place pour 2011 n'étant pas disponibles, il a été retenu à titre provisoire la moyenne des résultats 2009 et 2010. Le taux de réalisation correspond au rapport entre les réalisations (hors destructions de places) et l'objectif fixé pour l'année considérée.

Sources : données de la Cnaf et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), données 2011 provisoires, hors micro-crèches financées par la prestation d'accueil du jeune enfant, calculs du secrétariat du Haut conseil de la famille (note précitée du HCF de mai 2012)

La Cnaf a par ailleurs présenté des **données encourageantes** concernant l'avancement des engagements pris en matière d'accueil collectif, dans le bilan de sa convention d'objectifs et de gestion (Cog) publié en juillet 2012, dont un extrait est présenté ci-après. En outre, selon les informations recueillies par les

(1) Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans, Haut conseil de la famille (mai 2012).

rapporteurs auprès de la Cnaf en septembre dernier, les estimations actuelles montrent qu'à la fin 2012, l'objectif des 100 000 places devrait être atteint à 80 % au moins. Si les perspectives pour la dernière année du plan permettent ainsi de conserver un certain optimisme, ces prévisions doivent toutefois être maniées avec précaution pour différentes raisons⁽¹⁾. Elles traduisent néanmoins des efforts significatifs de mobilisation du réseau des Caf et de leurs partenaires, qui méritent d'être salués, compte tenu notamment de la conjoncture économique et des capacités financières des collectivités territoriales.

Le suivi des engagements concernant les 100 000 places supplémentaires en accueil collectif selon la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)

« Les engagements en matière de politique d'accueil du jeune enfant ont été tenus. La branche Famille s'est engagée à financer 100 000 places supplémentaires en accueil collectif sur la période couverte par la Cog (convention d'objectifs et de gestion), et elle est en passe de respecter cet objectif. Le septième plan crèche, Pcpj, (plan crèche pluriannuel d'investissement), doté d'un fond de 660 millions, a été mis en oeuvre en décembre 2009 afin de contribuer à la création de 60 000 places nouvelles entre 2009 et 2016. Pour la période 2009 à 2012, l'objectif consiste à contribuer à la création de 30 000 places nouvelles pour un montant total de 330 millions d'euros. Le plan pluriannuel d'investissement pour développer les crèches a été, quant à lui, doté de 330 millions d'euros de façon à financer d'ici 2016 la création de 60 000 places. S'y sont ajoutés les financements liés à la création de jardins d'éveil et au titre du plan espoir banlieues. Enfin, l'optimisation de l'utilisation des places existantes devait permettre d'offrir de nouvelles solutions d'accueil aux familles.

Les résultats enregistrés font apparaître que le réseau des Caf ainsi que leurs partenaires se sont totalement impliqués en vue de l'atteinte de cet objectif. En effet, les résultats provisoires pour l'année 2011 font apparaître la création de 13 890 nouvelles places agréées par les services de protection maternelle infantile, soit 40 426 nouvelles places créées depuis le début de la Cog. À ces nouvelles places s'ajoutent 19 627 équivalents places en 2009 et 2010, plus l'estimation de 11 365 équivalents place en 2011, résultats des efforts engagés par la branche Famille pour optimiser l'utilisation et la fréquentation des places existantes, afin d'augmenter le service rendu aux familles. Ainsi, depuis le début de la Cog et selon des données encore provisoires, ce sont 71 418 places et équivalents places qui ont été générées. Les objectifs assignés à la branche Famille devraient donc être atteints à la fin de la Cog. »

Source : Cnaf, Synthèse du bilan de la Cog entre l'État et la Cnaf pour 2009-2012 (juillet 2012)

Toutefois, si les réalisations sont en ligne avec l'objectif pour ce qui concerne les « équivalent places », elles sont un peu en retrait pour l'accueil individuel et pour la création de places nouvelles, *a fortiori* si l'on tient compte des destructions de places (de l'ordre de 13 000 entre 2009 et 2011). Dans sa réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs en juillet dernier, la ministre des Affaires sociales et de la santé considère par ailleurs que la capacité globale d'accueil des jeunes enfants n'a que faiblement progressé sur la période récente, dans la mesure où, parallèlement à ces évolutions en matière d'offre de garde, le nombre des enfants de moins de trois ans scolarisés a diminué sensiblement.

(1) Par exemple, l'expérience a déjà montré qu'une partie des futures places agréées par la PMI est soumise aux aléas des retards de chantiers, n'ouvrira pas à temps et sera décalée sur la Cog suivante.

2. Les engagements pris concernant la scolarisation des enfants de moins de trois ans

Constatant la baisse du taux de scolarisation des enfants de deux ans depuis plusieurs années, les rapporteurs avaient préconisé d'au moins mettre un terme à cette évolution (recommandation n° 14).

En mai 2012⁽¹⁾, le Haut conseil de la famille (HCF) s'est également penché sur cette question, en présentant des données sur l'évolution de l'accueil des jeunes enfants dans les écoles maternelles, qui confirment et prolongent l'analyse des rapporteurs. En effet, il ressort de ces travaux que **le nombre d'enfants scolarisés avant l'âge de trois ans a diminué** de 165 000 entre 2001 et 2011 et qu'en particulier, parallèlement au plan de développement de l'offre de garde évoqué plus haut, cette baisse était **de 54 400 entre 2008 et 2011**.

ÉVOLUTION DE LA PRÉSCOLARISATION DES ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS

	Rentrée 2008	Rentrée 2009	Rentrée 2010	Rentrée 2011	Évolution cumulée 2008-2011
Effectifs	149 000	123 300	111 700	94 600	- 54 400

Source : ministère de l'Éducation nationale (note précitée du Haut conseil de la famille de mai 2012)

À cet égard, selon les informations communiquées aux rapporteurs, des moyens nouveaux importants seront consacrés à l'école et la scolarisation des enfants de moins de trois ans fera partie des domaines dans lesquels les moyens devront être renforcés.

Cette orientation s'est traduite dès le « plan d'urgence » mis en place pour la rentrée 2012, une partie des postes affectés au premier degré ayant permis de renforcer l'école maternelle. La loi de finances rectificative pour 2012⁽²⁾ a en effet prévu le recrutement de 1 000 professeurs des écoles dès cette rentrée scolaire, avec une priorité donnée aux premiers apprentissages que constituent la maternelle et le primaire, selon l'exposé des motifs du projet de loi. Il s'agit ainsi d'inverser l'évolution des années précédentes et **d'engager un mouvement d'accroissement du taux de scolarisation** des enfants de moins de trois ans, selon le ministère de l'Éducation nationale⁽³⁾. Un **bilan précis** concernant la scolarisation de ces enfants en 2012 sera effectué d'ici la fin de l'année.

Au-delà de ce premier effort, l'accueil des plus jeunes enfants constituera l'un des axes de renforcement de l'école, avec une double nécessité :

– d'une part, renforcer en priorité les secteurs où les difficultés scolaires et sociales sont les plus fortes, en zone urbaine, comme en zone rurale ;

(1) Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans, *Haut conseil de la famille* (mai 2012).

(2) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

(3) Rentrée scolaire 2012/2013. Dossier de rentrée, *ministère de l'Éducation nationale* (28 août 2012).

– d’autre part, penser plus globalement, au niveau local, l’accueil des jeunes enfants, en tenant compte de l’ensemble de l’offre de solutions d’accueil disponibles et en développant des projets éducatifs locaux articulant notamment l’école et les dispositifs d’accueil collectif.

Une scolarisation des enfants de moins de trois ans encouragée

En France, tous les enfants sont accueillis à l’école maternelle à partir de trois ans, mais certains peuvent commencer leur scolarisation dès l’âge de deux ans. Cette année supplémentaire représente une chance pour les enfants, et surtout pour les enfants issus de familles socio-économiquement défavorisées. Les travaux de recherche montrent en effet qu’une scolarisation précoce est particulièrement bénéfique pour ces derniers, en termes de réussite scolaire. Scolariser les enfants avant trois ans, c’est lutter contre les inégalités d’accès à la langue, au langage, à la culture. C’est dans les milieux les plus fragiles, comme certaines zones rurales mais plus particulièrement les quartiers où frappent le chômage et la pauvreté, qu’il faut en priorité développer la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Or la proportion des enfants de moins de trois ans scolarisés dans les écoles maternelles est passée de 34 % à 12 % en dix ans. Après des années de recul dans ces secteurs, l’école doit donc reconquérir sa place auprès de la population qui en a le plus besoin. La mise en œuvre de projets éducatifs avec les collectivités territoriales sera privilégiée afin d’établir des cohérences dans les conditions de scolarisation et dans les parcours des élèves.

La lettre du ministre et la ministre déléguée à tous les personnels de l’éducation nationale ⁽¹⁾ insiste sur l’importance particulière qui doit être accordée « à l’accueil des enfants les plus jeunes, en considérant ceux de moins de trois ans qui doivent pouvoir être scolarisés, en particulier dans toutes les zones qui rencontrent le plus de difficultés » et sur le fait que « cet accueil doit être l’occasion d’établir des liens privilégiés avec les parents afin de bâtir avec eux les conditions de la réussite dans la durée ». Une partie du recrutement des 1 000 professeurs des écoles supplémentaires à la rentrée 2012 permettra d’inverser l’évolution des années précédentes et d’engager, conformément aux engagements du Président de la République, un mouvement d’accroissement du taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans notamment dans les zones et territoires connaissant des situations de difficulté scolaire particulières.

Source : extrait du dossier de presse du ministère de l’Éducation nationale, Rentrée scolaire 2012/2013 - Dossier de rentrée (28 août 2012)

Les orientations du Gouvernement s’appuieront notamment sur les résultats des travaux en cours, dans le cadre de la consultation sur la refondation de l’école, et de la mission confiée au HCF sur la question de la diversité et des disparités de l’offre d’accueil du jeune enfant et de l’accueil de loisir. À cet égard, le rapport de la concertation sur l’école, qui a été remis au Président de la République le 9 octobre 2012 ⁽²⁾, préconise d’affecter en priorité les moyens supplémentaires en personnels qui vont être créés dans les écoles maternelles et primaires en ciblant d’abord les territoires en difficulté, et de développer la scolarisation à partir de deux ans, dans des conditions adaptées aux enfants et à

(1) Lettre à tous les personnels de l’Éducation nationale adressée par le ministre de l’Éducation nationale et la ministre déléguée chargée de la réussite éducative, publiée au Bulletin officiel du 26 juin 2012.

(2) Refondons l’école de la République, rapport de la concertation réalisé par M. François Bonneau, Mme Marie-Françoise Colombani, M. Christian Forestier, Mme Nathalie Mons, membres du comité de pilotage de la concertation, et M. Alain Dulot, rapporteur général (9 octobre 2012).

leurs besoins psychologiques et physiologiques, en commençant dès la rentrée 2013 dans les territoires en difficulté.

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit par ailleurs des recrutements dans l'éducation nationale correspondant à la création de 8 281 équivalents temps plein (ETP).

Les rapporteurs ont ainsi été entendus, dans la mesure où le mouvement de baisse de la scolarisation des moins de trois ans n'est pas appelé à se poursuivre, compte tenu des engagements pris et des moyens prévus dans ce sens.

3. Les travaux lancés pour améliorer les connaissances en matière d'offre de garde, en particulier sur les disparités territoriales

En vue d'améliorer le pilotage des politiques publiques, il était préconisé d'améliorer les connaissances en matière de petite enfance et, en particulier, de lancer des travaux pour évaluer finement les besoins ainsi que les disparités territoriales concernant la qualité et l'offre des modes de garde, et de développer aussi les données sur l'accueil périscolaire (recommandation n° 15). Rejoignant leur analyse sur ce point, le Haut conseil de la famille a également souligné récemment les besoins de connaissance complémentaires sur l'accueil des jeunes enfants ⁽¹⁾.

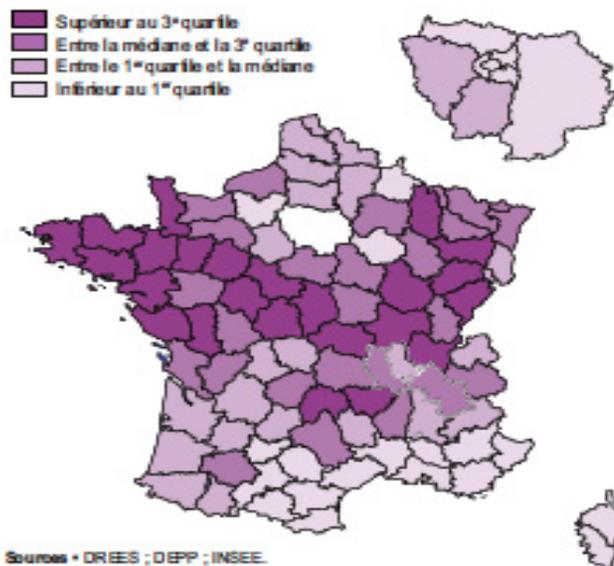
• *Concernant les disparités territoriales*, les rapporteurs se félicitent tout d'abord que le Haut conseil de la famille (HCF) ait été saisi par la ministre déléguée chargée de la Famille, fin juin 2012, de la question de la **diversité de l'offre et des disparités d'accès territoriales** en matière de modes d'accueil des jeunes enfants, mais aussi d'accueil de loisir des enfants et des adolescents. Il s'agira notamment de dresser un premier état des lieux des dispositifs existants permettant de réduire les disparités.

Des travaux ont par ailleurs été réalisés très récemment par la Drees concernant l'accueil de la petite enfance et les inégalités territoriales, comme l'illustre la carte présentée ci-après ⁽²⁾. À cet égard, les représentants de la Cnaf entendus par les rapporteurs ont souligné les efforts de rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil, en indiquant que 37 % des établissements avaient été ouverts sur des communes qui n'étaient pas couvertes l'année précédente.

(1) Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans, *Haut conseil de la famille* (mai 2012).

(2) Voir également sur ce point l'annexe n° 2 du présent rapport.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'OFFRE GLOBALE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS EN 2010



Taux d'équipement, hors garde à domicile, pour 100 enfants de moins de trois ans.

Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), Dossier solidarités et santé n° 31 sur l'accueil des jeunes enfants (30 août 2012)

● *Concernant l'analyse plus approfondie des besoins* en termes d'accueil de la petite enfance, au-delà de l'évaluation d'un besoin global, qui reste sujette à de nombreuses difficultés conceptuelles et techniques, la priorité consiste aujourd'hui à affiner la connaissance des besoins au niveau local, selon le ministère des Affaires sociales et de la santé. À cet égard, des premiers travaux concernant la couverture territoriale ont été menés par la Cnaf, en collaboration avec l'Insee. Ces travaux se poursuivent pour **construire un indicateur de la répartition communale de l'offre d'accueil** chez les assistantes maternelles et en établissement d'accueil des jeunes enfants (EAJE) **au regard de la demande potentielle**, afin de mieux connaître les tensions qui existent localement entre le besoin d'accueil et l'offre globale de solutions d'accueil, et d'orienter les décisions de financement des places nouvelles. Ils pourront être complétés par les travaux du HCF susmentionnés sur la diversité de l'offre et les disparités territoriales.

● *Sur d'autres questions relatives à l'offre de garde*, la Cnaf a également engagé ou poursuivi différents travaux d'étude, selon la note précitée du HCF de mai 2012, en particulier sur **les modalités de recours aux EAJE** et leurs disparités, **les profils des familles** ayant recours aux EAJE (catégories professionnelles et sociales, niveaux de revenus, etc.), en fonction de leurs modalités de fréquentation de ces établissements, ainsi que sur **les taux d'occupation**.

Le lancement de l'ensemble de ces travaux répond ainsi largement aux préconisations des rapporteurs, qui soulignent à cet égard la nécessité non seulement d'approfondir les connaissances actuelles, mais aussi de les actualiser régulièrement, concernant les besoins et l'offre existante pour l'accueil de la petite enfance, afin d'apporter une réponse adaptée au plus près des territoires et améliorer le pilotage des politiques publiques dans ce domaine.

4. Des efforts à poursuivre sur la durée dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf

S'agissant de la poursuite des efforts entrepris en matière d'amélioration de l'offre d'accueil de la petite enfance et des objectifs susceptibles d'être fixés dans ce domaine au cours des prochaines années (recommandation n° 14), il convient tout d'abord de préciser que, lors de la saisine du Haut conseil de la famille sur la diversité de l'offre et les disparités territoriales en matière d'accueil du jeune enfant (*cf. supra*), il lui a également été demandé de proposer des pistes de solution.

Selon le ministère des Affaires sociales et de la santé, **l'amélioration de la gouvernance de la politique de la petite enfance**, tant à l'échelon national que local, constitue un levier essentiel de **l'amélioration de l'offre d'accueil**, en particulier par une meilleure intégration de la problématique de la **pré-scolarisation**. La ministre déléguée chargée de la Famille a indiqué dans ce sens que « *désormais accueil de la petite enfance et scolarisation seront toujours pensés en étroite articulation*⁽¹⁾ » et qu'« *il convient de rechercher la meilleure adéquation entre la demande et l'offre de structures. Comme il s'agit de répondre au plus près des demandes, les solutions peuvent et doivent même être diverses selon les territoires* ».

Il convient par ailleurs de rappeler que le **plan crèche pluriannuel d'investissement** (PCPI) s'étend au-delà de 2012. Mis en œuvre en décembre 2009, il est en effet calibré pour financer l'ouverture de 60 000 places nouvelles entre 2009 et 2016 (dont 30 000 de 2009 à 2012, pour un montant de 330 millions d'euros).

L'amélioration de la gouvernance à l'échelon local suppose *a minima* des échanges d'informations plus systématiques entre institutions et le développement d'outils de planification. Selon les informations recueillies auprès du ministère, une réflexion sur les outils de contractualisation des Caf est également une piste possible dans le cadre de la **prochaine convention d'objectifs et de gestion** entre l'État et la Caf pour 2013-2016, actuellement en cours de préparation. Les objectifs en matière de développement de l'accueil seront définis dans cette convention, à l'issue de la négociation entre l'État et la Cnaf.

(1) Discours prononcé lors de l'Assemblée générale de l'Unaf, le 25 juin 2012.

À cet égard, il convient de rappeler qu'un travail de prospective a été mené dans le cadre des travaux du Haut conseil de la famille (HCF) sur les évolutions possibles de la politique de l'accueil du jeune enfant. Dans sa note du 28 avril 2011⁽¹⁾, il suggère, parmi quatre grands axes de réorientation des investissements en direction des familles, un effort supplémentaire pour l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, avec trois grands objectifs : privilégier une politique de l'offre à une politique de diminution du reste à charge des familles, poursuivre l'accroissement de l'accueil et prévoir un partage de l'offre à égalité entre accueil collectif et accueil individuel. Ce rapport soulignait aussi la nécessité d'une réflexion sur la localisation des places d'accueil et leur attribution.

Sur ces questions, les rapporteurs ont également noté que, dans le programme national d'actions, proposé par l'État au comité de pilotage tripartite sur la question de l'égalité professionnelle, le 18 septembre 2012, il était prévu qu'un **groupe de travail avec la Cnaf** aborderait les questions d'accueil de la petite enfance, et qu'une étude comparative serait initiée concernant les différences entre régions en termes d'accès aux places d'accueil de la petite enfance et d'inégalités professionnelles.

Il conviendra donc de poursuivre, dans la durée, les efforts entrepris en matière d'amélioration de l'accueil de la petite enfance.

C.- L'ARTICULATION ENTRE FAMILLE ET TRAVAIL EN MILIEU PROFESSIONNEL : PLUSIEURS CHANTIERS OUVERTS SUR L'ÉGALITÉ ET LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL

Parmi les constats et grands objectifs qui se sont dégagés lors de la conférence sociale de juillet 2012, était notamment soulignée la nécessité de *« mieux prendre en compte la parentalité dans l'entreprise, pour mieux articuler les temps, afin de faciliter les carrières des femmes, de favoriser l'épanouissement des salariés et la performance économique des entreprises »*, ce qui rejoint l'analyse développée par les rapporteurs sur ces questions. Pour cela, des actions sont nécessaires en termes de négociation collective et de soutien aux bonnes pratiques.

1. Les préconisations concernant la négociation collective en matière d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle

À ce jour, aucune modification législative du code du travail n'est intervenue afin d'inscrire la question de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle dans le champ de la négociation triennale de branche sur l'égalité professionnelle (recommandation n° 16), comme c'est déjà le cas pour les négociations sur l'égalité au niveau de l'entreprise.

(1) Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ?, note adoptée par le Haut conseil de la famille (28 avril 2011).

La feuille de route sociale de juillet 2012 prévoit néanmoins que la négociation avec les partenaires sociaux sur l'égalité et la qualité de vie au travail sera l'occasion de repenser l'organisation des **négociations collectives en matière d'égalité professionnelle**, dans le sens de la simplification et pour assurer une meilleure prise en compte de l'égalité professionnelle et salariale dans le dialogue social. Selon les informations recueillies auprès du ministère des Droits des femmes, un **groupe de travail sur la rationalisation des différentes négociations obligatoires** dans les entreprises sera mis en place **avant la fin de l'année 2012**, afin de simplifier et améliorer le dispositif actuel. Dans le cadre des modifications législatives susceptibles d'être envisagées à l'issue de ces travaux, il conviendra donc de rester attentif aux suites qui pourraient être données à cette recommandation.

Les rapporteurs ont par ailleurs pu constater que **le suivi des accords collectifs s'était sensiblement amélioré** concernant les mesures prévues en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (recommandation n° 16). Dans ce sens, la dernière édition du *Bilan annuel de la négociation collective*, publié par le ministère chargé du travail en août 2012, comporte en effet des développements un peu plus détaillés que l'année précédente sur la prise en compte des problématiques de la vie familiale, avec des analyses par grands thèmes, tels que les horaires de travail, la garde d'enfants, les congés ou la prise en compte de la parentalité par le management ⁽¹⁾.

En tout état de cause, comme le souligne le ministère des Droits des femmes ⁽²⁾, la question de l'articulation des temps, et plus précisément celle du temps de travail et de son organisation dans l'entreprise, constitue un cadre de réflexion propice pour identifier et organiser des possibilités d'assouplissement, limiter la présence dans l'entreprise et mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Au-delà de la négociation collective, ceci implique également d'encourager le développement des bonnes pratiques dans ce domaine.

2. Le soutien aux bonnes pratiques en matière d'égalité professionnelle et d'articulation des temps de vie

Les rapporteurs ont fait une série de préconisations visant à soutenir le développement des bonnes pratiques en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, concernant notamment le crédit d'impôt famille (Cif), la mixité au sein des comités de direction des entreprises ainsi que les missions de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), en soulignant également l'importance de veiller à la sensibilisation de l'encadrement concernant ces questions de conciliation (recommandation n° 17).

(1) Voir l'annexe n° 4 du présent rapport présentant un extrait du Bilan annuel de la négociation collective en 2011 concernant la prise en compte des problématiques de la vie familiale.

(2) Dans la réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs en juillet dernier, cf. annexe n° 5 du présent rapport.

- *L'évaluation approfondie du crédit d'impôt famille (Cif)*

Le Cif est un crédit d'impôt imputable sur l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour les **entreprises** qui réalisent certaines dépenses permettant à leurs salariés ayant des enfants à charge de **mieux concilier leur vie professionnelle et familiale**, par exemple pour le fonctionnement des crèches d'entreprise. Selon les informations recueillies auprès du ministère des Affaires sociales et de la santé, **aucune évaluation de ce crédit d'impôt n'est actuellement programmée**. Alors que ce dispositif concerne environ 4 800 entreprises, pour un montant de dépenses publiques représentant près de 50 millions d'euros en 2012 ⁽¹⁾, les rapporteurs ne peuvent que réitérer leur souhait qu'il fasse l'objet d'une évaluation approfondie, concernant en particulier l'effet d'entraînement en termes de création de places de crèches ⁽²⁾ ainsi que le type d'entreprises qui en bénéficient aujourd'hui.

- *Les actions visant à favoriser la mixité au sein des comités de direction des entreprises*

Les rapporteurs avaient également souligné la nécessité de favoriser la mixité au sein des instances de direction des entreprises, en envisageant notamment la possibilité d'aménager les dispositions concernant la délibération annuelle des conseils d'administration sur la politique d'égalité au sein de l'entreprise ou la diffusion des rapports de situation comparée, ou toute autre action dans ce sens.

Partageant cette préoccupation, l'État et les partenaires sociaux ont convenu d'engager des **actions de sensibilisation auprès des entreprises concernées** « pour conforter les dynamiques positives de promotion des femmes dans l'encadrement supérieur, **dans les comités de direction** », selon la feuille de route élaborée à l'issue de la grande conférence sociale de juillet 2012. En particulier, selon les informations recueillies auprès du ministère des Droits des femmes, plusieurs actions ont été proposées par l'État au premier comité tripartite sur l'égalité professionnelle, qui s'est réuni le 18 septembre 2012, parmi lesquelles « la sensibilisation des entreprises du SBF 120 ⁽³⁾ à l'intérêt de se fixer des objectifs pour accroître la part des femmes dans leurs COMEX [comités exécutifs] et comités de direction ». Concrètement, une action sera engagée **avec un groupe d'une quinzaine de grandes entreprises**, en vue notamment de formaliser des engagements de progrès quant à la place des femmes dans ces instances ⁽⁴⁾.

(1) Selon le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » annexé au projet de loi de finances pour 2013.

(2) Il convient à cet égard de rappeler que, dans le cadre du plan de développement de l'offre de garde évoqué plus haut, il était notamment prévu la création de 10 000 places de crèches en entreprises d'ici la fin 2012.

(3) Le SBF (Société des bourses françaises) 120 est un indice boursier sur la place de Paris.

(4) Selon le dossier de presse du 18 septembre 2012 des ministères chargés du Travail et des Droits des femmes, les entreprises participantes à l'Action 4 (« Mobiliser les grandes entreprises au service des PME ; faire progresser le nombre de femmes dans les COMEX et comités de direction ») sont les suivantes : EADS, La Poste, SNCF, AREVA, Veolia, Accor, Air France, BNP-Paribas, Accenture, GDF, Schneider, Microsoft, EDF, L'Oréal et Danone.

• *Les missions de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact)*

Dans leurs réponses au questionnaire adressé par les rapporteurs, les ministères en charge du Travail et des Droits des femmes n'ont pas précisé les intentions du Gouvernement concernant la possibilité de confier à l'Anact une mission de diffusion des bonnes pratiques et d'accompagnement des entreprises dans le domaine de l'articulation entre le travail et les responsabilités familiales.

Dans le cadre de la grande conférence sociale de juillet dernier, le Gouvernement a toutefois fait part de son souhait de mener, avec les partenaires sociaux, un travail commun pour renforcer **la gouvernance de la politique de santé au travail**, tant au niveau national qu'au niveau régional. Selon la feuille de route sociale, l'objectif est de développer des actions partenariales, ciblées sur des branches et des territoires, afin d'améliorer les conditions de travail, particulièrement dans les petites entreprises, et un **groupe de réflexion** devait être constitué **concernant l'évolution de l'Anact** et de son réseau. Il serait dès lors opportun que, dans le cadre de ces travaux, la question soit posée d'une évolution du rôle de l'agence dans le sens des conclusions des rapporteurs, et plus généralement, de veiller à la sensibilisation et à la formation de l'encadrement concernant les questions relatives à l'équilibre entre le travail et la vie familiale.

• *Les autres mesures prises ou prévues concernant les bonnes pratiques en matière d'articulation entre famille et travail et d'égalité professionnelle*

Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des conclusions des rapporteurs, et au-delà de leurs préconisations *stricto sensu*, il est intéressant de noter que certaines actions prévues en matière d'égalité et de qualité de vie au travail visent à répondre à des constats et des problématiques ayant été clairement identifiés dans leur rapport d'évaluation, notamment sur les écarts de rémunération, la qualité de l'emploi, qui soulève par exemple la question du temps partiel, ou encore la prise en compte de la parentalité dans l'entreprise. En particulier, plusieurs décisions récentes semblent témoigner d'une certaine reconnaissance des enjeux de l'articulation des temps de vie pour l'action publique et, corollairement, de la nécessité d'encourager le développement des bonnes pratiques dans ce domaine.

Tout d'abord, **la circulaire du Premier ministre du 23 août 2012** ⁽¹⁾ prévoit la **prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité** entre les femmes et les hommes. Ainsi, cette dimension doit désormais systématiquement être prise en compte dans les travaux d'évaluation préalable des dispositions des projets de loi. L'analyse conduite au stade de la préparation d'un projet de loi doit en particulier conduire à apprécier si ses dispositions ont pour effet de favoriser un sexe au détriment d'un autre, et si elles peuvent avoir des conséquences négatives ou aggraver une situation existante, en matière notamment d'égalité professionnelle, et

(1) *Circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.*

« *d'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle* », la circulaire précisant que « *si tel était le cas, des mesures correctrices devraient être prévues* ».

En outre, selon les informations communiquées par le ministère des Droits des femmes, **l'articulation des temps fera l'objet d'une attention particulière** à la fois dans le cadre :

– d'un « **site tripartite** », qui proposera des outils aux acteurs de l'entreprise (un site Internet doit être mis en place pour mettre à la disposition de l'ensemble des acteurs concernés des outils et guides adaptés à leurs besoins) ;

– de **l'accompagnement des entreprises qui participeront aux programmes territoriaux d'excellence en matière d'égalité professionnelle**. Il est notamment prévu que, dans le cadre de ces expérimentations régionales, un travail spécifique sera conduit pour mobiliser les acteurs publics et privés, en lien avec les partenaires sociaux, sur **la question de l'organisation des temps**, sur le modèle du bureau des temps de la ville de Rennes. En effet, l'articulation des temps est souvent une difficulté quotidienne des salariés et un frein important pour leur carrière, comme l'ont souligné les ministères en charge du travail et des droits des femmes ⁽¹⁾ en précisant que les acteurs du service public en charge des transports et des modes de garde, notamment, se réuniront avec les entreprises pour réaliser un diagnostic des besoins des salariés en matière d'organisation des horaires.

Les rapporteurs ont par ailleurs pu constater que le ministère du travail présente désormais sur son site des exemples de bonnes pratiques en entreprise concernant l'articulation entre le travail et la vie familiale ⁽²⁾. Enfin, concernant plus largement l'accompagnement des entreprises en matière d'**égalité professionnelle** :

– le comité de pilotage tripartite sur l'égalité professionnelle, installé en septembre 2012, doit suivre la mise en œuvre de la feuille de route sociale ⁽³⁾, et en particulier élaborer des outils pour **accompagner les petites et moyennes entreprises**, travailler à faire du **rapport de situation comparée** un outil de diagnostic et à l'adapter pour ces entreprises, définir une stratégie intégrée de lutte contre les stéréotypes de genre et des **actions de sensibilisation** pour conforter les dynamiques positives de promotion des femmes dans l'encadrement supérieur ;

– le comité de pilotage a également été chargé de faire **un état des lieux des bonnes pratiques** et des expérimentations existantes : dans cet objectif, un **guide partenarial** sera construit dans le cadre d'un groupe de travail tripartite, à partir des guides déjà existants, pour mettre en évidence les bonnes pratiques des entreprises ;

(1) « Une ambition tripartite pour l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'entreprise », *communication des ministères chargés du Travail et des Droits des femmes* (24 septembre 2012).

(2) Voir les fiches de bonnes pratiques en matière d'égalité, présentés par grands thèmes, dont l'articulation entre famille et travail, sur le site du ministère (ces exemples visant à accompagner les partenaires sociaux dans leur négociation et n'étant pas exhaustifs des bonnes pratiques en entreprise), 7 mars 2012.

(3) Voir en annexe n° 1 du présent rapport, l'extrait de la feuille de route sociale « Atteindre l'égalité professionnelle et améliorer la qualité de vie au travail : chantiers prioritaires, calendrier, méthode ».

des actions d'accompagnement seront par ailleurs mises en œuvre pour conseiller les entreprises qui souhaitent entamer une négociation sur l'égalité professionnelle ;

– le document d'orientation qui a été adressé aux partenaires sociaux en septembre 2012 mentionne de manière précise les attentes du Gouvernement en matière de **temps partiel**, selon les informations communiquées par le ministère des Droits des femmes, en soulignant que l'enjeu est déterminant en termes d'égalité professionnelle puisque près de 80 % des salariés à temps partiel sont des femmes.

IV.– AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES MONOPARENTALES

L'évaluation comparative des politiques publiques en direction des familles monoparentales a tout d'abord conduit les rapporteurs à se pencher sur la question du revenu de solidarité active (RSA), dans la mesure où les parents isolés peuvent être allocataires du RSA dit majoré⁽¹⁾. Leurs travaux ont également porté sur les pratiques en matière d'accompagnement, l'information des familles ainsi que les mesures susceptibles de favoriser l'insertion professionnelle des parents seuls.

Le suivi de la mise en œuvre des conclusions de ce rapport fait toutefois apparaître un **bilan en demi-teinte** et, en tout cas, moins positif à ce stade que s'agissant des politiques publiques d'articulation entre le travail et les responsabilités familiales.

A.– FAVORISER L'ACCÈS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

Si des progrès ont été réalisés concernant l'analyse du non recours au RSA, et en particulier au « RSA activité »⁽²⁾, il reste en revanche nécessaire d'améliorer l'information sur ce dispositif, mais aussi de poursuivre les efforts de simplification des démarches et des formulaires administratifs, comme pour d'autres prestations.

1. Un phénomène de non recours, en particulier au « RSA activité », qui est désormais mieux analysé

Le RSA est aujourd'hui versé à près de 2,1 millions de foyers en France, dont environ 480 000 bénéficiaires du RSA activité seul, tandis que 223 000 perçoivent du RSA socle et activité⁽³⁾, mais un certain nombre de foyers éligibles ne perçoivent pas cette prestation, parce qu'ils ne déposent pas de

(1) Le montant minimum de ressources garanti par le RSA est majoré pour les parents isolés (personnes seules, veuves ou séparées ayant des enfants à charge de moins de 25 ans), le montant de la majoration dépendant du nombre d'enfants à charge. Le RSA majoré a remplacé l'allocation de parent isolé (API).

(2) Le RSA est une allocation versée à tout foyer dont les revenus d'activité sont inférieurs à un certain seuil, qui dépend de sa composition. En l'absence de revenu d'activité, le RSA versé permet de compléter les autres revenus du foyer pour atteindre un montant forfaitaire (« RSA socle »), qui dépend de la composition du foyer. En présence de revenus d'activité, le RSA octroyé garantit que le foyer perçoive au minimum le montant forfaitaire augmenté de 62 % des revenus d'activité (« RSA activité » ou « RSA chapeau »).

(3) Les allocataires du RSA fin juin 2012, Cnaf (septembre 2012).

demande en ce sens. Les rapporteurs ont dès lors préconisé d'étudier finement les raisons du recours limité au RSA activité (recommandation n° 18), afin de pouvoir mobiliser tous les leviers susceptibles d'y remédier.

Dans cette perspective, le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA ⁽¹⁾, publié fin décembre 2011, a permis de quantifier l'ampleur du non recours à cette prestation et à ses composantes, mais aussi d'éclairer ses différents motifs.

Il ressort de ces travaux et d'une enquête quantitative réalisée par la Dares ⁽²⁾ pour le Comité que près de la moitié des bénéficiaires potentiels du RSA ne l'ont pas demandé, soit environ 1,7 million de personnes, et qu'en particulier **68 % des personnes éligibles au RSA activité** seul étaient en situation de **non recours**. La perte financière moyenne n'est pourtant pas négligeable pour les non recourants, comme l'indique le tableau ci-après. Au total, le **montant non distribué** du fait du non recours serait **de l'ordre de 432 millions d'euros**.

TAUX DE NON RECOURS AU RSA, NOMBRE DE PERSONNES CONCERNÉES ET ESTIMATIONS DU MONTANT NON-VERSÉ ET DES PERTES LIES AU NON RECOURS

(en pourcentage, en nombre de personnes et en millions d'euros)

	RSA socle seul	RSA socle et activité	RSA activité seul	Ensemble
Taux de non recours (enquête de la Dares) en pourcentage	36 %	33 %	68 %	~ 50 %
Nombre de bénéficiaires (Cnaf + CCMSA)	1 168 000	206 000	460 000	1 834 000
Nombre de non recourants estimé	657 000	102 000	977 000	1 736 000
Nombre d'éligibles estimé	1 825 000	307 000	1 437 000	3 569 000
Estimation de la masse de RSA non versée en raison du non recours (en millions d'euros)	258 M €	39 M €	136 M €	432 M €
Part du RSA non versé en raison du non recours (enquête de la Dares)	34 %	32 %	64 %	~ 40 %
Estimation de la perte financière moyenne mensuelle pour les non-recourants (en euros)	393 €	381 €	139 €	249 €
Montants mensuels moyens de droit RSA en décembre 2010 (données Cnaf et CCMSA)	429 €	399 €	166 €	361 €

Source : tableau réalisé d'après les données présentées dans l'enquête quantitative de la Dares et le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA (décembre 2011)

Parmi les foyers éligibles, le non recours concerne davantage les couples, les hommes seuls et les foyers sans enfant. Il est aussi le fait des moins pauvres d'entre eux, plus proches de l'emploi et aux conditions de vie les moins dégradées.

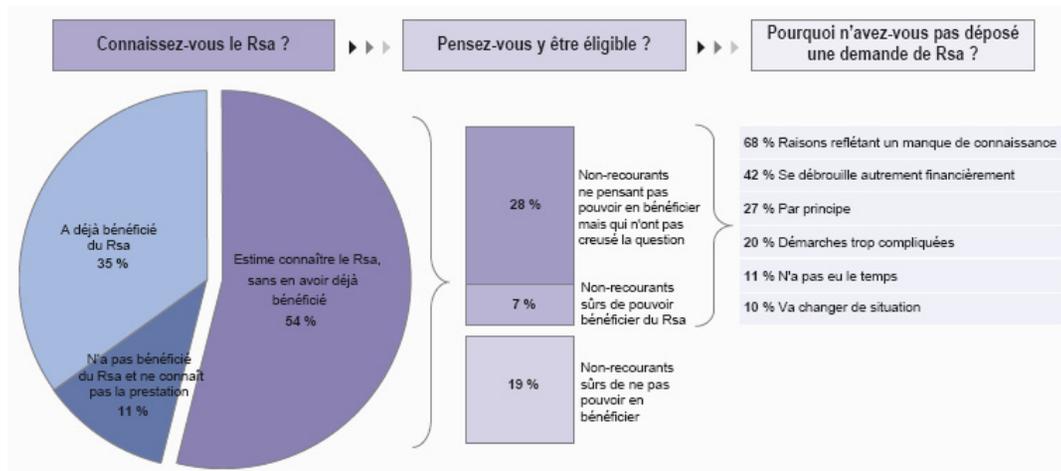
(1) Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA, présidé par M. François Bourguignon, et son annexe n° 1 relative au non-recours au RSA et ses motifs (décembre 2011).

(2) Dans le cadre des travaux du comité d'évaluation du RSA, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) a réalisé une enquête auprès de personnes à revenus modestes, visant à appréhender la connaissance du RSA et les conditions de vie des membres des foyers repérés comme éligibles au RSA, à décrire la situation des bénéficiaires de la prestation, et à étudier le phénomène de non-recours, avec une première phase téléphonique auprès de 15 000 foyers sélectionnés à partir de leur déclaration fiscale, puis une seconde phase de face à face, auprès de 3 300 personnes repérés comme éligibles.

Ces travaux ont également permis de mieux cerner les raisons du non recours, qui semble s'expliquer en grande partie par une **connaissance insuffisante du dispositif** : une proportion non négligeable de non recourants (près du tiers) pense par exemple que le RSA est réservé aux personnes sans emploi ou ne sait pas savoir auprès de qui faire la démarche.

Par ailleurs, un peu plus du quart des non-recourants interrogés n'ont pas fait valoir leurs droits pour une raison de principe, n'ayant « *pas envie de dépendre de l'aide sociale, de devoir quelque chose à l'État* ». Ce motif va souvent de pair avec le fait de déclarer ne pas être intéressé par la prestation et se débrouiller autrement financièrement. Le faible intérêt financier de la prestation (3 %) et la peur de perdre des droits connexes (3 %) apparaissent en revanche comme des motifs marginaux dans cette enquête.

LES RÉSULTATS D'UNE ENQUÊTE AUPRÈS DE NON-RECORANTS : UN PHÉNOMÈNE QUI S'EXPLIQUE EN GRANDE PARTIE PAR UNE MÉCONNAISSANCE DU RSA



Parmi les raisons reflétant un manque de connaissance (68 %) : la personne indique ne pas connaître assez bien le RSA (47 %), penser que c'est pour les sans-emploi (30 %), ne pas savoir pas auprès de qui faire la démarche (30 %) ou pensait que c'était automatique (plusieurs réponses possibles)

Sources : Cnaf, « Les non-recourants au RSA » (juillet 2012) et enquête quantitative de la Dares pour le Comité national d'évaluation du RSA (rapport final de décembre 2011)

Si la compréhension du phénomène de non recours et de ses ressorts profonds apparaît complexe et mériterait certainement d'être approfondie, ces travaux ont néanmoins permis d'apporter des éléments d'analyse très utiles sur cette question, en confortant également l'analyse des rapporteurs sur plusieurs points.

2. La nécessité de renforcer les actions d'information sur le RSA

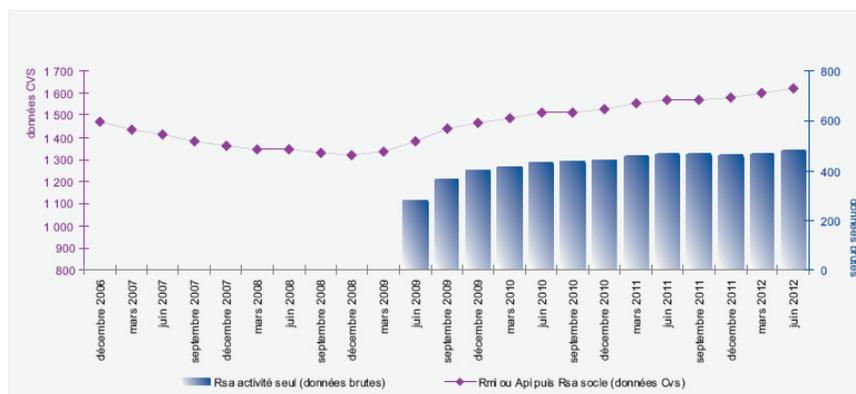
Dans la mesure où le non recours au RSA semble s'expliquer en grande partie par une méconnaissance de ce dispositif, des actions d'information sur ce

dispositif sont nécessaires, en direction des bénéficiaires potentiels mais aussi du grand public (recommandation n° 18).

Initialement fondée sur une campagne d'information générale (spots télévision et radio, site dédié, équipe d'accueil téléphonique) lors de la phase de lancement du dispositif en 2009, la communication sur cette prestation s'est réorientée à partir de 2010 vers une approche plus ciblée sur les publics jugés plus particulièrement concernés par le non recours, selon les informations recueillies auprès du ministère des Affaires sociales et de la santé. Ces actions d'informations ciblées sur les bénéficiaires potentiels se sont appuyées sur des supports variés ⁽¹⁾, le site Internet sur le RSA ayant également fait l'objet d'une restructuration et d'une refonte intégrale de l'ensemble de ses rubriques, en juillet 2012. Des efforts de simplification des démarches ont parallèlement été entrepris depuis 2010 ⁽²⁾.

Ces initiatives n'ont cependant pas permis de réduire de manière significative le taux de non recours à cette prestation, et la progression du nombre d'allocataires du RSA activité s'est sensiblement ralentie depuis 2010, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DU RMI OU DE L'API, PUIS DU RSA SOCLE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RSA ACTIVITÉ SEUL



Avant mars 2011, les données sur le RSA activité seul ne portent que sur la France métropolitaine.

Source : Cnaf, « Les allocataires du RSA fin juin 2012 » (septembre 2012)

Les rapporteurs appellent donc, de nouveau, à l'organisation de campagnes d'information sur le RSA. Récemment, le Conseil national des

(1) Affichettes et dépliants d'information destinés à sensibiliser trois millions de locataires de logements sociaux, lettres adressées aux maires pour sensibiliser les personnels des centres communaux d'action sociale (CCAS) et les personnels municipaux, courriers des Caf aux allocataires susceptibles de remplir les conditions les invitant à faire un test d'éligibilité au RSA et partenariats avec les représentants du secteur des services à la personne afin de sensibiliser les employés du secteur (1,5 million de personnes).

(2) Le formulaire de demande de RSA ainsi que les différents formulaires complémentaires (RSA jeunes, demande complémentaire pour les non salariés) ont été modifiés et homologués en janvier 2011. Par ailleurs, la déclaration trimestrielle de ressources et la notice d'aide au remplissage de la CNAF et de la MSA ont été fusionnées en un seul document pour les deux opérateurs, homologué et mis en ligne en août 2011.

politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) s'est d'ailleurs également prononcé en ce sens.

**Organiser des campagnes d'information pour lutter contre le non recours :
une position également partagée par le CNLE**

« Investir dans la prévention (...) en luttant contre le non recours. Si les citoyens étaient mieux informés de leurs droits, on pourrait réduire la proportion des non recours. Il est important que les citoyens puissent bénéficier de la meilleure information possible sur l'ensemble des droits sociaux, car lorsque quelqu'un se retrouve en grande difficulté ou en situation de crise, il n'est pas en état d'apprendre à se servir de la « boîte à outils » des aides et recours, d'affronter le maquis des droits et des interlocuteurs... Promouvoir périodiquement des campagnes d'information publique sur les droits et les dispositifs existants – RSA socle, Dalo (droit au logement opposable), CMU (couverture maladie universelle), aides légales et aides facultatives – doit être une préoccupation des pouvoirs publics. »

Sources : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), Pour une mise en œuvre effective du droit à des moyens convenables d'existence (septembre 2012)

Parallèlement, les rapporteurs préconisent d'envisager de nouvelles **actions ciblées en direction des bénéficiaires potentiels**. Dans son rapport précité, le Comité national d'évaluation du RSA a d'ailleurs souligné le caractère encourageant d'une expérimentation menée par la Caf de Gironde visant à mieux informer les bénéficiaires potentiels du RSA activité et montrant qu'il est possible d'infléchir le non recours en prenant contact avec les ménages repérés comme potentiellement éligibles.

En tout état de cause, selon les informations recueillies auprès du ministère des Affaires sociales et de la santé, l'évaluation systématique du non recours aux droits est une étape incontournable dans la compréhension du fonctionnement des dispositifs et de leur pertinence au regard des difficultés des personnes qu'ils sont censés aider, et cette évaluation a été entamée par le Gouvernement, pour lequel la réduction du non recours est un objectif prioritaire.

3. La poursuite des travaux de simplification des formulaires et des courriers administratifs

Dans la mesure où le non recours peut aussi s'expliquer en partie par la complexité des démarches, la généralisation des pratiques visant à **simplifier les formulaires et courriers administratifs en associant les représentants des bénéficiaires** (recommandation n° 18) est de nature à favoriser l'accès au RSA ou à d'autres aides sociales. Cette préconisation s'inscrivait par ailleurs dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la nécessité d'associer davantage les parties prenantes au suivi et à l'évaluation des politiques sociales (recommandation n° 3).

Dans ce sens, les rapporteurs ont pu constater quelques **évolutions positives** sur la période récente, en notant tout d'abord la publication par le ministère en 2012 d'un **guide de recommandations concernant la participation des bénéficiaires**

du RSA au dispositif⁽¹⁾, diffusé par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et qui s'adresse aux conseils généraux et à leurs partenaires. Soulignant l'importance de la participation des usagers au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques contre la pauvreté et l'exclusion, ce guide préconise en particulier de généraliser les « groupes ressources » de bénéficiaires du RSA sous la forme de collectifs d'usagers, d'associer ces personnes à l'élaboration et à la diffusion des outils de communication (campagnes d'information sur le RSA par exemple) pour les rendre plus accessibles et mieux adaptés, ainsi que de **travailler la forme des courriers** administratifs à destination des allocataires.

Par ailleurs, dans le prolongement des travaux réalisés en vue d'améliorer la formulation et la compréhension des notices, formulaires, courriers et déclarations de ressources, suite au plan de simplification du RSA présenté en juillet 2010, **un recensement de l'ensemble des courriers et documents** envoyés aux allocataires par les caisses a déjà été conduit à la demande du ministère. Selon le ministère des Affaires sociales et de la santé, ce recensement servira de base à la **poursuite des travaux de simplification**, afin notamment de s'assurer que les informations transmises sont facilement comprises de leurs destinataires et qu'elles correspondent aux décisions prises par les conseils généraux, qui missionnent les caisses dans la gestion de l'allocation. Il s'agit donc de mobiliser des bénéficiaires du RSA et des conseils généraux, ce qui pourrait être fait sur un **échantillon de territoires volontaires**.

Plus largement, il est essentiel que cette question du non recours au RSA soit très clairement posée lors de la grande **conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion**, prévue en décembre prochain (*cf. infra*), en vue d'améliorer l'accès aux droits et d'accroître le recours à une prestation qui vise à lutter contre la pauvreté mais aussi à inciter au retour à l'emploi, s'agissant notamment des parents isolés allocataires du RSA majoré.

La ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion a d'ailleurs souligné récemment⁽²⁾ que « *le RSA est un filet nécessaire mais perfectible* » et qu'« *il faut le simplifier et peut-être revoir son articulation avec d'autres aides, et permettre aux personnes d'y accéder plus facilement* ». Selon les informations communiquées aux rapporteurs, **le Gouvernement entend ainsi faire le bilan de cette prestation**, de son articulation avec d'autres aides ou des dispositifs ayant des finalités en partie similaires, et analyser le lien entre ses modes de gestion, notamment dans le cadre des travaux et des concertations organisées à l'occasion de cette conférence nationale et de la préparation d'un **plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté**.

(1) Participation des personnes bénéficiaires du RSA au dispositif. Guide de recommandations, *ministère des Solidarités et de la cohésion sociale*, mars 2012 (ces recommandations émanent de travaux réalisés par cinq organismes en 2011 à la demande du ministère).

(2) Entretien de la ministre déléguée, Mme Marie-Arlette Carloti, au journal *Les Echos* (27 septembre 2012).

B.- RENFORCER L'ÉVALUATION DES PRATIQUES ET L'INFORMATION DES FAMILLES

Au-delà de l'accès au RSA, améliorer l'accompagnement, social et professionnel, des parents isolés implique aussi de veiller à leur information et de mieux évaluer les pratiques actuelles, concernant notamment l'intervention des travailleurs sociaux ou l'accès aux crèches des personnes en situation de précarité.

1. L'information en direction des familles monoparentales

Concernant le renforcement de l'information des familles sur l'ensemble des aides existantes, par exemple par la diffusion d'un guide présentant les aides aux familles monoparentales (recommandation n° 18), les précisions suivantes ont été apportées par le ministère des Affaires sociales et de la santé :

– l'information en direction des familles actuellement proposée par la Cnaf s'articule autour de **dépliants ciblés** sur différentes situations vécues par les familles, dont l'un porte spécifiquement sur les familles monoparentales ;

– l'intérêt de la réalisation d'un **guide regroupant l'ensemble des aides** en faveur des familles monoparentales devra être évalué, en tenant compte notamment de la nécessité d'intégrer les aides mises en place localement ;

– l'information en direction des parents isolés se double **d'interventions spécifiques**, qui sont prévues dans l'offre de service déclinée dans le « socle national de travail social » de la branche Famille. Une offre de service particulière est prévue **pour les familles monoparentales bénéficiaires du RSA** et soumises à une obligation d'insertion sociale et professionnelle, avec l'objectif pour les Caf d'aller au-devant des familles les plus vulnérables ou fragilisées. Le principe de l'offre globale de services correspond à une offre systématique de contact, dans une perspective de prévention des difficultés des familles, permettant ainsi d'aller au-devant des familles qui ne demandent rien ou se manifestent trop tardivement ⁽¹⁾.

2. L'évaluation des conditions d'accès aux crèches des bénéficiaires de minima sociaux et de l'accompagnement par les travailleurs sociaux

Les rapporteurs ont tout d'abord été entendus s'agissant de la nécessité d'étudier les conditions d'accès aux crèches des allocataires de minima sociaux, en particulier les parents isolés bénéficiaires du RSA majoré, et de faire le bilan de l'application de la réglementation actuelle (recommandation n° 19).

En effet, selon les informations communiquées par le ministère des Affaires sociales et de la santé, le Haut conseil de la famille (HCF) a saisi **la Cnaf d'une demande d'évaluation de l'accès des allocataires de minima sociaux aux**

(1) Voir également sur ce point l'annexe n° 4 du présent rapport relative à l'accompagnement des parents isolés bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) par les caisses d'allocations familiales (Caf).

établissements d'accueil de jeunes enfants. Les représentants de la Cnaf entendus par les rapporteurs en septembre dernier ont par ailleurs précisé qu'une étude, parue en mai 2012, comportait quelques développements sur cette question ⁽¹⁾.

Il était également préconisé de réaliser une étude sur le nombre des **travailleurs sociaux**, leur formation et les pratiques actuelles en matière d'accompagnement (recommandation n° 19). Sur ce point, il apparaît que l'offre globale (*cf. supra*) à destination des familles pauvres et modestes et ses résultats devront faire l'objet d'une évaluation, à l'occasion notamment du bilan de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) passée entre l'État et la Cnaf ⁽²⁾, qui prévoyait en particulier la mise en place d'un dispositif d'évaluation des interventions des Caf réalisées au titre de l'accompagnement social des familles monoparentales. Il serait néanmoins opportun de poursuivre l'analyse sur ces questions, dans le sens des conclusions des rapporteurs.

C.- FAVORISER L'ACCÈS À L'EMPLOI DES PARENTS ISOLÉS

1. Le renforcement des coopérations entre les caisses d'allocations familiales et leurs partenaires, en particulier les collectivités territoriales

L'évaluation de la performance comparée des politiques sociales a fait apparaître l'importance de renforcer les coopérations entre les services sociaux, les collectivités locales et les acteurs de l'emploi, en particulier pour améliorer l'accompagnement, social et professionnel, des familles monoparentales (recommandation n° 20).

Si la mise en œuvre de cette préconisation s'inscrit nécessairement dans la durée, les rapporteurs ont néanmoins pu observer **plusieurs évolutions récentes encourageantes** dans ce sens. Les partenariats se sont en effet renforcés sur la période récente, comme le souligne un rapport de la Cnaf de juillet 2012 ⁽³⁾, avec en particulier le développement des **coopérations entre les Caf et les collectivités territoriales**, dans le cadre tout d'abord de **la mise en œuvre du RSA**.

Ainsi, l'offre d'informations, de soutien et de conseil, qui fait partie du « socle national de travail social » proposé par la Cnaf, a fait l'objet dans de nombreux départements d'une **négociation avec les conseils généraux afin de proposer une offre cohérente aux familles monoparentales**, de même que pour l'appui à l'orientation et l'accompagnement.

(1) Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Attribution des places et gestion au quotidien, *Dossier d'études n° 152, Cnaf (mai-juin 2012)*.

(2) *La Cog conclue pour 2009-2012 prévoyait en particulier qu'« En fonction de leurs partenariats locaux et de leurs ressources, les Caf assurent une offre de service pour l'accompagnement des familles monoparentales ayant des jeunes enfants. Elles soutiennent les projets d'insertion sociale de ces familles et contribuent à lever les obstacles familiaux et sociaux (par exemple, la garde des enfants) permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. Un dispositif est mis en place pour évaluer les interventions des Caf réalisées au titre de l'accompagnement social de ces familles ».*

(3) Convention d'objectifs et de gestion (Cog) pour 2009-2012 : synthèse du bilan, *Cnaf (juillet 2012)*.

En particulier, selon les précisions apportées par le directeur de la Cnaf, M. Hervé Drouet, trois niveaux d'offres d'accompagnement sont proposés aux conseils généraux ⁽¹⁾, dont l'un prévoit un **appui social au référent emploi** pour favoriser la conciliation entre familiale et vie professionnelle des bénéficiaires du RSA majoré ⁽²⁾ (22 Caf assuraient cette mission en 2011). L'objectif est de répondre à des difficultés sociales ou familiales passagères pour permettre au bénéficiaire, en concertation avec son référent emploi, d'être totalement disponible pour mener ses recherches d'emploi : il s'agit là d'une pratique tout à fait intéressante compte tenu de la nécessité de développer les relations entre les Caf et les acteurs de l'emploi au niveau local, et en particulier Pôle Emploi.

En outre, la signature de plusieurs **conventions territoriales globales** a permis de renforcer la coordination entre des Caf et des collectivités territoriales. La Cog conclue entre l'État et la Cnaf pour 2009-2012 prévoyait en effet l'expérimentation de conventions territoriales globales de services aux familles, qui constituent un nouveau cadre pour coordonner l'action des acteurs sociaux et mieux mobiliser l'ensemble des interventions et des moyens mis en œuvre afin de répondre aux besoins d'un territoire. Le champ de ces conventions, portées par un projet global de développement territorial où les rôles de chacun peuvent être clairement identifiés, permet ainsi de garantir une plus grande cohérence entre la Caf et les collectivités (conseil général, commune ou communauté de communes). Au vu de l'évaluation semble-t-il positive de cette expérimentation, comme l'indique l'encadré ci-dessous, il serait certainement souhaitable de poursuivre le développement de cette forme de contractualisation.

**Le renforcement des coopérations entre les caisses d'allocations familiales (Caf)
et leurs partenaires, en particulier les collectivités territoriales**

La période de la Cog a été l'occasion de renforcer les partenariats, comme en témoignent plus particulièrement les échanges liés avec les collectivités territoriales, dans le cadre du RSA ou des signatures de conventions territoriales globales (CTG), ou avec la DGFIP (Direction générale des finances publiques) en ce qui concerne la campagne d'acquisition des ressources.

La coordination avec les conseils généraux pour la mise en œuvre du RSA

La mise en place du RSA a été l'occasion d'une forte concertation entre les Caf et les conseils généraux. En effet, la séparation de la gestion de la prestation assurée par les Caf, et du pilotage du dispositif assuré par les conseils généraux nécessite une collaboration étroite. Ainsi, les Caf sont largement associées aux instances de pilotage de la prestation. En outre, la prise en charge de manière massive de l'instruction administrative des dossiers RSA par les Caf est le fruit d'une concertation avec les conseils généraux. En effet, une minorité de Caf instruisaient jusqu'alors le revenu minimum d'insertion (RMI).

(1) Pour plus de précisions sur l'offre de services proposé par les Caf, voir l'annexe n° 4 relative à l'accompagnement des parents isolés bénéficiaires du RSA majoré.

(2) Concernant l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, le référent désigné pour chaque allocataire dépend du type de parcours d'insertion sociale ou professionnelle vers lequel celui-ci est orienté (il peut s'agir ainsi d'un référent du conseil général ou encore de Pôle Emploi), la loi prévoyant par ailleurs la désignation par le conseil général d'un correspondant RSA chargé d'appuyer les actions des référents et de suivre les évolutions de la situation des bénéficiaires (articles L. 262-27 et suivants du code de l'action sociale et des familles).

En revanche, l'offre d'informations, de soutien et de conseil, qui fait partie du socle national de travail social proposé par la Cnaf, a fait l'objet dans de nombreux départements d'une négociation avec les Conseils généraux afin de proposer une offre cohérente aux familles monoparentales. Il en est de même pour l'appui à l'orientation et l'accompagnement. Enfin pour répondre à une forte attente des conseils généraux, les échanges de données de base concernant les données de pilotage et de gestion ont été développés et la diffusion par les Caf de l'outil « Elisa » auprès des conseils généraux se poursuit.

La formalisation des partenariats par les conventions territoriales globales (CTG)

La convention territoriale globale a fait l'objet d'une procédure d'évaluation par les 39 partenaires signataires au terme des deux ans d'expérimentation. Il apparaît que 95 % des partenaires signataires sont satisfaits de la démarche engagée. Ainsi, les réalisations accomplies, les moyens affectés et les effets produits donnent satisfaction. En outre, le positionnement stratégique de la Caf apparaît renforcé, les actions locales plus lisibles et les interventions sur le territoire plus cohérentes.

Source : Cnaf, Synthèse du bilan de la Cog État-Cnaf pour 2009-2012 (juillet 2012)

La prochaine Cog entre l'État et la Cnaf, actuellement en préparation, pourrait être l'occasion de **poursuivre et d'amplifier cette dynamique de partenariats**, qui va dans le sens du décloisonnement préconisé par les rapporteurs et ce, non seulement auprès des collectivités, mais aussi des acteurs de l'emploi au niveau local.

2. Les préconisations restant à mettre en œuvre et l'organisation d'une Conférence nationale contre la pauvreté en décembre prochain

Parallèlement aux politiques visant à soutenir l'emploi des femmes et des parents en général, les rapporteurs ont suggéré d'engager des expérimentations pour proposer un accompagnement renforcé aux parents seuls, avec par exemple un parcours intégré d'insertion comprenant notamment des aides accrues pour la garde d'enfants et le retour à l'emploi⁽¹⁾, voire d'autres options ou droits spécifiques, tels qu'un accès renforcé à la formation⁽²⁾. Pour favoriser l'insertion professionnelle des parents isolés en situation de vulnérabilité, il était aussi envisagé de sensibiliser les agences de l'emploi à cette question, voire de fixer des objectifs dans ce domaine, en concertation avec les organisations syndicales (recommandation n° 20).

Selon le ministère des Affaires sociales et de la santé, cette question devrait être abordée plus largement dans le cadre de l'évaluation du RSA et des dispositifs d'accompagnement de ses allocataires, et la Conférence nationale sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sera notamment l'occasion d'établir avec les acteurs concernés un diagnostic partagé.

(1) Sur les aides à la mobilité, en particulier l'aide à la garde d'enfant pour parent isolé (Agepi) versée par Pôle Emploi, ou l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apré), voire la section II du présent rapport.

(2) Il était également proposé la mise en place d'un comité national de suivi et d'évaluation des expérimentations, en associant largement les parties prenantes et les associations, et en veillant par ailleurs à ce que le Parlement ait l'occasion d'examiner et de débattre des résultats de l'expérimentation.

La Conférence nationale sur la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale prévue en décembre 2012

Lors de sa rencontre avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), le Premier ministre a tracé, le 20 septembre 2012, une feuille de route pour accompagner au mieux les personnes les plus démunies. Selon la communication sur cette feuille de route (21 septembre 2012), la pauvreté qui touche aujourd'hui 14 % de la population française n'est plus « l'apanage d'une marge de notre corps social ». Elle frappe désormais des populations diverses comme les jeunes, les **familles monoparentales**, les réfugiés, retraités et les personnes fragilisées dans leur parcours de vie. Sur le long terme, les enjeux de l'insertion sociale se traduiront dans **un plan pluriannuel** basé sur les travaux préparatoires réalisés en lien avec les membres du CNLE. À la demande du Premier ministre, **sept chantiers** seront ouverts afin de préparer la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui se tiendra les 10 et 11 décembre prochains. Ces chantiers donneront lieu à des tables rondes, qui réuniront l'ensemble des acteurs (ministres, collectivités locales, associations, partenaires sociaux, des membres du CNLE et des personnes en situation de précarité) sur sept thématiques (logement, santé, enfance, etc.).

En particulier, l'atelier sur **l'emploi** abordera les questions de l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes les plus éloignées de l'emploi ; la situation des travailleurs pauvres et l'emploi précaire seront également étudiés. Le groupe de travail dédié à l'accès aux tarifs et aux **minimas sociaux**, présidé par la ministre déléguée, Mme Marie-Arlette Carlotti, s'interrogera sur les difficultés des personnes à identifier les aides qu'elles sont en droit d'obtenir. Une table ronde étudiera également les moyens de simplifier la **gouvernance des politiques de solidarité**.

Concernant par ailleurs l'accompagnement proposé par Pôle Emploi, il convient de rappeler que la convention tripartite du 11 janvier 2012 fixe un objectif de personnalisation à l'offre de services destinée aux demandeurs d'emploi. À partir d'un diagnostic approfondi, le plan stratégique Pôle Emploi 2015 organise l'accompagnement des demandeurs d'emploi selon trois modalités, dont l'une prévoit un accompagnement renforcé au profit des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail (*cf. supra*). Dès lors, des parents isolés rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi et qui relèveraient de cette catégorie, pourraient donc, à ce titre, bénéficier d'un accompagnement renforcé.

Les rapporteurs ont également observé que le plan stratégique Pôle Emploi 2015 prévoit un programme annuel d'expérimentations, qui consisteront à tester de nouveaux services et à mesurer leurs effets et leurs résultats par comparaison à d'autres dispositifs visant le même objectif. Dès lors, les rapporteurs suggèrent d'expérimenter dans ce cadre un accompagnement renforcé s'adressant spécifiquement aux parents isolés, dans le prolongement des conclusions de leur rapport, par exemple, pour évaluer les effets d'une augmentation du montant de l'aide à la garde d'enfant pour enfant isolé (Agepi) versée par Pôle Emploi, ou d'autres mesures en termes de suivi, d'accompagnement de formation.

Enfin, les dispositions prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2013, concernant l'expérimentation pour des familles bénéficiaires du RSA, sur certains territoires, du versement en tiers payant du complément de mode de garde, pour les assistantes maternelles,

semblent aller dans le sens des conclusions des rapporteurs, au moins pour ce qui concerne la méthode, celle d'une expérimentation. Elles soulèvent également la question des moyens de lutter contre certains freins à l'emploi, tels que l'accès aux modes de garde, mais aussi des difficultés de mobilité et de transport par exemple – des freins qui sont dits « périphériques », mais qui sont pourtant parfois centraux dans l'accès ou le maintien dans l'emploi.

Sur cette question, comme sur d'autres points évoqués précédemment, il convient donc de poursuivre les efforts entrepris, afin de soutenir plus efficacement l'accès ou le retour à l'emploi et améliorer la performance de nos politiques sociales.

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Lors de sa séance du 18 octobre 2012, le Comité examine le présent rapport.

M. Régis Juanico, rapporteur. Michel Heinrich et moi-même avons commencé à travailler sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe en décembre 2010 ; nous avons présenté notre rapport au Comité le 15 décembre 2011.

Le présent rapport de suivi fait le bilan des actions entreprises depuis cette date. Un tel instrument permet d'instaurer un dialogue avec le Gouvernement et de renforcer la crédibilité des rapports du CEC. Sa préparation est intervenue dans le contexte très particulier des dernières échéances électorales et de l'installation du nouveau Gouvernement. Nous avons adressé notre rapport aux ministres concernés au mois de juillet, en y joignant des questionnaires rappelant nos propositions. Il reste que le Gouvernement n'a pas eu le temps de mettre en œuvre toutes les réformes annoncées et qu'il est difficile pour nous de mesurer à court terme l'efficacité des nouvelles mesures.

Néanmoins, nous notons avec satisfaction que l'esprit de nos propositions se retrouve dans les annonces du Gouvernement. Plusieurs recommandations ont été reprises et appliquées, dont une à l'initiative de la commission des Affaires sociales, dans le cadre d'un amendement au projet de loi relatif aux emplois d'avenir visant à mettre en place un suivi individualisé deux mois avant la fin d'un contrat aidé.

M. Michel Heinrich, rapporteur. L'objet de notre rapport était de comparer les politiques sociales des différents pays européens. Après une partie transversale consacrée notamment aux problématiques liées à la pauvreté, nous avons choisi de centrer notre propos sur les politiques de l'emploi et, plus précisément, sur l'accès et le retour à l'emploi, ainsi que sur la conciliation de la vie familiale avec l'activité professionnelle, avec un focus sur les familles monoparentales.

Notre rapport mettait en exergue le fait qu'un accompagnement intensif et personnalisé du demandeur d'emploi permettait un retour à l'emploi beaucoup plus rapide. Nous constatons qu'un certain nombre de nos préconisations ont été retenues. Le Gouvernement a ainsi annoncé une augmentation substantielle des moyens de Pôle emploi, *via* une convention tripartite prévoyant la création de 2000 équivalents temps plein (ETP) pour 2014 et l'inscription, dans le projet de loi de finances pour 2013, d'une hausse de 2000 du nombre d'ETP et de 8 % de la dotation à Pôle emploi.

Nous nous félicitons de cette décision, car, comparativement aux autres pays européens, la faiblesse des effectifs de notre opérateur national était patente.

Toutefois, nous aurions souhaité que cette augmentation soit réversible, et que les moyens de Pôle emploi puissent être adaptés à la conjoncture. Nous avons été impressionnés par l'exemple du Royaume-Uni qui, en période de crise, avait immédiatement procédé à l'embauche de 15 000 personnes, sous forme de contrats à durée déterminée (CDD). La convention collective de Pôle emploi limitant les CDD ne nous semble pas répondre à l'enjeu de la réactivité, d'autant plus que l'on ignore si des redéploiements d'effectifs vers les régions les plus touchées sont possibles. En outre, on ne connaît pas encore le nombre exact de conseillers qui seront concrètement déployés sur le terrain au service des demandeurs d'emploi.

L'une de nos principales préoccupations était de rapprocher Pôle emploi des usagers et des territoires. Nous observons des signes encourageants allant dans ce sens ; Jean Bassères, le directeur général de Pôle emploi, a confirmé que, suite à l'instruction de janvier 2012, des comités de liaison avaient été reconstitués dans chaque département, et des travaux conjoints menés avec les associations de chômeurs afin de simplifier les courriers.

Il reste des efforts à faire pour simplifier le millefeuille territorial. Nous avons constaté que la France disposait d'une gouvernance singulière en comparaison des autres pays, et que cela constituait pour elle un véritable handicap ; nous comptons huit structures d'accompagnement vers l'emploi quand l'Allemagne en a quatre et le Royaume-Uni deux ! Nous avons observé qu'il n'existait pas de synergie entre les acteurs de l'emploi, ceux de l'entreprise et ceux de la formation professionnelle, et que la coordination entre les acteurs de l'insertion professionnelle et ceux de l'insertion sociale, pourtant essentielle pour les bénéficiaires du RSA, était insuffisante – ce cloisonnement étant un problème quasi culturel.

Les réponses de Pôle emploi et du Gouvernement vont plutôt dans le bon sens. La convention tripartite entre Pôle emploi, l'État et l'Unedic de janvier 2012 prévoit le rapprochement de Pôle emploi, d'une part de l'utilisateur, d'autre part des territoires. Nous préconisons l'octroi de marges de manœuvre aux responsables locaux et la territorialisation des offres de service, et cela a été pris en compte. Le directeur général de Pôle emploi envisage de mettre en place pour ses conseillers des enveloppes fongibles entre prestations et formations dans les agences, avec une évaluation *a posteriori*. Pôle emploi a définitivement renoncé au métier unique. L'acte III de la décentralisation devrait permettre une clarification du millefeuille en faisant des régions les pilotes des politiques de l'emploi, de formation et de développement économique. À l'échelon des bassins d'emplois, les services publics pour l'emploi (SPEL) devraient associer les élus locaux ; cela se fait déjà en Rhône-Alpes.

Nous resterons attentifs à ce que ces annonces se traduisent concrètement par une amélioration de la situation des usagers, et que le parcours de ceux-ci entre les différents guichets soit simplifié.

Nous avons recommandé d'intensifier les contacts avec tous les demandeurs d'emploi, grâce notamment à l'augmentation des effectifs. Pôle emploi a opté pour une approche plus souple : remplacer le « suivi mensuel personnalisé » (SMP), jugé irréalisable, par une offre de services différenciée. Pôle emploi propose aujourd'hui un accompagnement renforcé pour les chômeurs les plus éloignés du marché du travail – à raison de soixante-dix demandeurs d'emploi maximum par conseiller, cela concernerait, d'après nos calculs, 609 000 personnes au total. La majorité des demandeurs d'emploi bénéficient quant à eux d'un accompagnement guidé. Troisième niveau du dispositif, le suivi et l'appui à la recherche d'emploi *via* un service totalement dématérialisé sont proposés aux plus autonomes, sur la base du volontariat.

Cette nouvelle stratégie n'est pas aussi ambitieuse que celle que nous préconisons, mais c'est peut-être une façon pragmatique d'agir face à la crise et de tenir compte des besoins différents des demandeurs d'emploi. Cependant, comme nous ne disposons d'aucune information relative à la part respective des demandeurs d'emploi concernés par chaque type d'accompagnement, nous ne pouvons pas évaluer la crédibilité de la nouvelle offre de service. Comment seront sélectionnés les 609 000 bénéficiaires de l'accompagnement renforcé ? Quelle part des usagers de Pôle emploi serait prête à accepter un service totalement dématérialisé ? Quelles seront les conséquences sur le parcours de recherche d'emploi des chômeurs concernés ?

Nous pensons qu'il faut éviter que l'accompagnement dit « renforcé » soit réservé aux seuls chômeurs de longue durée, au détriment de ceux qui pourraient éviter cette situation grâce à une prise en charge adaptée – notamment les parents isolés. C'est pourquoi nous souhaitons que cette nouvelle stratégie fasse l'objet d'une évaluation régulière et que le Parlement soit informé des résultats.

L'approche globale que nous préconisons est désormais un souci partagé par tous. Elle nécessite de la coordination entre les acteurs, des aides et des prestations pertinentes, un diagnostic efficace, de la réactivité et de la souplesse.

D'abord, il convient de lutter contre les freins au retour à l'emploi, donc de mobiliser les aides à la reprise d'activité, avec plus de souplesse. Or, si les enveloppes budgétaires semblent maintenues dans l'immédiat, leur fléchage vers les publics les plus éloignés de l'emploi pourrait être contre-productif. Nous souhaiterions que l'on donne plus de marges de manœuvre aux conseillers et aux travailleurs sociaux pour l'attribution des aides, quitte à évaluer *a posteriori* leur gestion.

Ensuite, l'action des acteurs concernés doit être mieux coordonnée. Afin de favoriser le rapprochement des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle à l'échelon local, nous préconisons, entre autres, une formation commune aux conseillers de Pôle emploi et aux travailleurs sociaux. Le directeur général de Pôle emploi a fait de ce rapprochement une priorité, mais les relations avec les conseils généraux restent contrastées ; or, aucune amélioration ne sera possible sans le

concours de ceux-ci. C'est pourquoi nous souhaitons que les collaborations entre les conseils généraux, Pôle emploi et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) fassent l'objet d'un diagnostic précis et que celui-ci soit rendu public. Il serait bon que la Conférence nationale contre la pauvreté et l'exclusion sociale dégage des pistes opérationnelles afin que l'on compare les politiques menées par les différents départements et que chacun puisse s'inspirer des bonnes pratiques.

Les contrats aidés permettent, en situation de crise, de lutter contre les effets à long terme du chômage pour les personnes structurellement éloignées du marché du travail et servent de tremplin aux chômeurs de longue durée. Nous souhaitons que l'on mette fin à leur instabilité juridique et financière et qu'ils soient mieux ciblés, de manière à éviter les « effets d'aubaine ».

Le Gouvernement affirme que le problème a été identifié et que les contrats aidés seront désormais ciblés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi. Les publics prioritaires resteront identiques, afin d'améliorer la stabilité et la lisibilité du dispositif pour les employeurs, les bénéficiaires et les prescripteurs. L'enveloppe consacrée aux contrats aidés sera reconduite par rapport à 2012 ; 340 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et 50 000 contrats initiative emploi (CIE) sont prévus par le projet de loi de finances pour 2013 et la répartition infra-annuelle sera lissée afin d'éviter tout phénomène de « *stop-and-go* ». Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de porter à neuf mois la durée moyenne des CAE en 2013, contre 6 mois en 2011 et 7 mois en 2012. Enfin, le suivi des bénéficiaires a été mis en place pour les nouveaux emplois d'avenir et pourrait être étendu aux autres contrats aidés.

M. Régis Juanico, rapporteur. Je vais maintenant traiter des politiques de conciliation entre le travail et les responsabilités familiales.

Nous avons fait six préconisations pour un meilleur équilibre des temps, avec une double orientation stratégique : réduire les freins à l'emploi, en particulier lorsque se pose la question de reprendre une activité après la naissance d'un enfant ou à l'issue d'un congé parental ; promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Nous avons d'autre part suggéré trois axes de réforme : le congé parental, l'accueil de la petite enfance et la prise en compte de la parentalité en milieu de travail. Le bilan que nous dressons à ce stade du suivi des préconisations est globalement positif.

S'agissant du congé parental, nous avons proposé que l'allocation de congé parental soit versée sur une durée plus courte mais qu'elle soit mieux rémunérée et, pour favoriser l'implication des pères, qu'une période réservée à l'un des parents soit instituée – c'est ce que nous avons appelé les « mois d'égalité ».

Si la réforme préconisée n'a pas encore été mise en œuvre, du moins la question a-t-elle été clairement posée dans le débat public. À la suite de la grande conférence sociale de juillet dernier, une négociation tripartite sur l'égalité

professionnelle et la qualité de vie au travail a été lancée. L'objectif est d'aboutir à un accord avant la fin du premier trimestre 2013, et le Gouvernement a prévu un point d'étape à la fin 2012. À l'issue de la première réunion du comité de pilotage national sur l'égalité, la ministre a annoncé que la question de la durée du congé parental serait posée, ainsi que celle de sa rémunération et de son partage entre l'homme et la femme.

Nous avons préconisé la mise en place d'un accompagnement renforcé vers l'emploi et la formation pour les bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA), ainsi que le renforcement de la coopération entre les caisses d'allocations familiales et Pôle emploi. Aujourd'hui, 98 % des bénéficiaires du CLCA à taux plein sont des femmes : il convient de favoriser leur retour sur le marché du travail.

Dans le droit fil de cette recommandation, la feuille de route sociale de juillet 2012 a prévu le lancement d'expérimentations en matière d'égalité professionnelle, notamment sur « l'accompagnement renforcé et l'organisation de formations adaptées pour les personnes en congé parental ». Ces expérimentations seront menées dans huit régions ; les actions de soutien aux personnes en congé parental comprendront un accompagnement personnalisé, un accès facilité aux formations, ainsi que des actions sur les freins externes au retour à l'emploi : gardes d'enfant, transports. Un fonds d'expérimentation pour l'égalité réelle sera créé et doté de 18 millions d'euros en 2013, avec des aides du Fonds social européen. Enfin, un accord-cadre entre la ministre des droits des femmes et Pôle emploi est en préparation.

J'en viens à l'accueil de la petite enfance et en particulier au bilan d'étape du plan de développement de l'offre de garde, qui prévoyait notamment la création de 200 000 solutions d'accueil supplémentaires pour les enfants de moins de trois ans avant la fin 2012. Sur les trois premières années de mise en œuvre du plan, on observe tout d'abord une progression de 27 700 du nombre de places en accueil collectif – solde des 40 426 créations et 12 736 destructions –, tandis que le nombre d'« équivalents-places », liés à l'optimisation de l'utilisation des places existantes, a crû de 29 500. Ensuite, on enregistre une progression de 65 700 du nombre d'enfants de moins de trois ans accueillis par des assistants maternels employés par des particuliers.

Des efforts significatifs de mobilisation du réseau de la branche Famille et de ses partenaires ont donc été réalisés. Mais il faut tenir compte d'une part des destructions de places en accueil collectif – de l'ordre de 13 000 sur la période –, et d'autre part du fait que le nombre d'enfants de moins de trois ans accueillis à l'école a baissé d'environ 55 000 dans le même temps.

Nous avons préconisé de mettre un terme à ce mouvement continu de diminution du taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans, et le Gouvernement a pris des engagements en ce sens. Ainsi, des moyens nouveaux importants seront consacrés à l'école maternelle et à l'école primaire. La loi de

finances rectificative pour 2012 a entraîné le recrutement de 1 000 professeurs des écoles dès la rentrée 2012, tandis que le budget de l'enseignement scolaire pour 2013 prévoit une création nette de 8 000 emplois – dont 7 000 enseignants – ainsi que le remplacement de 22 000 départs en retraite. Cet effort devrait permettre d'accroître à nouveau le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans – tombé de 30 % il y a dix ans à 12 % aujourd'hui –, notamment dans les zones et territoires connaissant des situations de difficulté scolaire particulières, qu'il s'agisse de quartiers urbains ou de territoires ruraux. Un bilan précis concernant la scolarisation de ces enfants sera effectué d'ici la fin de l'année.

Dans ce domaine, les orientations du Gouvernement s'appuieront notamment sur les résultats des travaux réalisés dans le cadre de la consultation sur la refondation de l'école et de la mission confiée au Haut conseil de la famille.

Améliorer l'accueil de la petite enfance implique également de procéder à l'analyse des besoins, de l'offre et des disparités territoriales. Nous avons donc demandé que des travaux soient menés pour renforcer le pilotage des politiques publiques en la matière. Il fallait notamment améliorer les connaissances sur la petite enfance et évaluer finement les besoins ainsi que les disparités territoriales concernant la qualité et l'offre des modes de garde.

Des travaux ont été lancés cette année dans le prolongement de cette recommandation. Fin juin, le Haut conseil de la famille a été saisi par la ministre déléguée chargée de la famille de la question de la diversité de l'offre et des disparités d'accès territoriales en matière de modes d'accueil des jeunes enfants, mais aussi d'accueil de loisir des enfants et des adolescents. De leur côté, la Caisse nationale des allocations familiales – CNAF – et la Direction des recherches, des études, de l'évaluation et des statistiques – DREES – ont engagé des études sur les modalités de recours aux établissements d'accueil des jeunes enfants, leurs disparités, les profils des familles demandeuses, les taux d'occupation, ainsi que sur l'évolution de l'offre d'accueil et sa répartition.

Pour le ministère, la priorité consiste aujourd'hui à affiner la connaissance des besoins au niveau local. Des premiers travaux concernant la couverture territoriale ont été menés par la CNAF, en collaboration avec l'INSEE. Nous devrions bientôt disposer d'un indicateur pour mesurer la répartition communale de l'offre d'accueil chez les assistantes maternelles et en établissement d'accueil des jeunes enfants au regard de la demande potentielle.

En ce qui concerne l'amélioration de l'accueil de la petite enfance, les efforts devront être poursuivis dans la durée, dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF pour 2013-2016. Il faudra une politique reposant aussi sur une amélioration de la gouvernance, tant à l'échelon national que local, en particulier par une meilleure intégration de la question de la préscolarisation.

Parmi les grands objectifs qui se sont dégagés lors de la conférence sociale de juillet 2012 était notamment soulignée la nécessité de mieux prendre en compte la parentalité dans l'entreprise. Cela rejoint précisément notre analyse : nous avons formulé deux séries de propositions visant à renforcer la négociation collective et à soutenir les bonnes pratiques.

Sur le premier point, il n'y a pas eu de modification législative du code du travail pour inscrire la question de l'articulation entre le travail et les responsabilités familiales dans le champ de la négociation triennale de branche sur l'égalité. En revanche, la négociation qui s'est engagée entre partenaires sociaux sur l'égalité et la qualité de vie au travail doit conduire à la constitution d'un groupe de travail sur la question des négociations collectives obligatoires.

Sur le deuxième point, plusieurs mesures positives concernent le soutien aux bonnes pratiques en matière d'égalité professionnelle et d'articulation des temps de vie. Ainsi, à l'issue de la conférence sociale, les partenaires sociaux et l'État ont convenu d'engager des actions de sensibilisation auprès des entreprises concernées pour conforter la promotion des femmes dans l'encadrement supérieur et dans les comités de direction. Concrètement, une action sera engagée avec un groupe d'une quinzaine de grandes entreprises.

La négociation sur l'égalité et la qualité de vie au travail lancée en septembre dernier traitera notamment de l'articulation des temps professionnels et personnels et de la prise en compte de la parentalité dans l'entreprise. L'articulation des temps fera l'objet d'une attention particulière, *via* la mise en place d'un site internet et l'accompagnement des entreprises qui participeront aux programmes territoriaux d'excellence en matière d'égalité professionnelle.

Toutefois, aucune évaluation approfondie du crédit d'impôt famille – CIF – n'est actuellement programmée. Rappelons que ce crédit d'impôt, accordé aux entreprises qui réalisent certaines dépenses permettant à leurs salariés de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale, représenterait environ 50 millions d'euros cette année.

La question d'une évolution des missions de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail – ANACT – demeure posée. Elle pourrait par exemple se voir confier une mission de diffusion des bonnes pratiques et d'accompagnement des entreprises dans le domaine de l'articulation entre travail et responsabilités familiales.

M. Michel Heinrich, rapporteur. La dernière partie du rapport concerne les familles monoparentales, qui représentent un véritable défi pour les politiques publiques, dans la mesure où elles sont particulièrement exposées au risque de pauvreté. Le taux de pauvreté est de 32,2 % chez ces familles, contre 14,1 % pour l'ensemble de la population. Il est particulièrement élevé quand le parent unique ne travaille pas, alors qu'il est dans la moyenne quand il travaille. Soutenir leur accès à l'emploi est donc un levier stratégique de lutte contre la pauvreté.

Certains pays d'Europe, dont la Suède, ne développent aucune action spécifique à destination des familles monoparentales, mais toute leur politique est fondée sur l'égalité des genres, et leur stratégie, très différente de la nôtre, n'est pas transposable à l'intérieur de nos frontières. En France, nous devons développer les politiques visant à soutenir l'emploi des parents isolés - des femmes en général -, et parallèlement, apporter un accompagnement adapté – social et professionnel – aux parents isolés en situation de vulnérabilité.

Trois axes de réformes peuvent être suggérés : favoriser l'accès au revenu de solidarité active – RSA –, en luttant notamment contre le non-recours ; renforcer l'évaluation des pratiques et améliorer l'information des familles ; soutenir l'accès à l'emploi en développant notamment les coopérations entre collectivités locales, organismes sociaux et acteurs de l'emploi.

Le RSA est une prestation conçue pour lutter contre la pauvreté, mais aussi pour inciter au retour à l'emploi. Or une partie des bénéficiaires potentiels ne le perçoivent pas, parce qu'ils n'en ont pas fait la demande. Nous avons donc suggéré – c'était notre recommandation n° 18 – d'étudier plus finement le phénomène. Depuis, des travaux d'évaluation effectués par la DARES – Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – et par le Comité national d'évaluation du RSA nous ont permis d'en savoir un peu plus. Ainsi, près de la moitié des bénéficiaires potentiels du RSA n'en feraient pas la demande, cette proportion passant à 68 % pour le RSA activité seul. Les bénéficiaires de toutes les formes de RSA étaient 1 834 000 fin 2010, mais le nombre de non-recourants est estimé à 1 736 000 ! La perte financière n'est pourtant pas négligeable pour ces derniers. Au total, le montant non distribué du fait du non-recours aurait atteint 432 millions d'euros.

Le non-recours concerne davantage les couples, les hommes seuls et les foyers sans enfant. Un tiers des personnes concernées ne demandent pas le RSA par méconnaissance du dispositif ; un quart le refusent par principe, parce qu'ils ne veulent pas dépendre de l'aide sociale ; 3 % ont peur de perdre d'autres droits et 3 % estiment que l'apport financier est trop faible.

La faible connaissance du dispositif est donc la raison principale de l'absence de recours à cette prestation. C'est pourquoi il serait nécessaire d'engager de nouvelles campagnes d'information – les précédentes semblent avoir été peu efficaces –, mais aussi des actions ciblées en direction des bénéficiaires potentiels. C'est ce que font certains départements comme la Gironde. Le CNLE, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, recommande d'ailleurs de telles actions.

L'amélioration de l'accès au RSA passe également par la poursuite des travaux de simplification des formulaires et des courriers administratifs. Un guide de recommandations sur la participation des bénéficiaires du RSA au dispositif a d'ailleurs été publié, à destination notamment des conseils généraux. Il aborde la question des courriers.

De même, dans le prolongement du plan de simplification du RSA de 2010, on a recensé l'ensemble des courriers et documents envoyés aux allocataires par les caisses. Ce recensement servira de base à la poursuite des travaux de simplification, pour s'assurer notamment que les informations transmises sont facilement comprises et qu'elles correspondent aux décisions prises par les conseils généraux. Il s'agit donc de mobiliser des bénéficiaires du RSA et des conseils généraux, ce qui pourrait être fait sur un échantillon de territoires volontaires.

L'évaluation systématique du non-recours aux droits est une étape incontournable dans la compréhension du fonctionnement des dispositifs. Elle a donc été entamée par le Gouvernement, pour lequel la réduction du non-recours est un objectif prioritaire. Ce dernier entend faire le bilan du RSA dans le cadre de la préparation de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté, en décembre 2012. Un plan pluriannuel sera mis en place d'ici 2013.

Il est par ailleurs indispensable d'améliorer l'accompagnement social et professionnel des parents isolés disposant de faibles ressources. Jusqu'à présent, c'est plutôt l'accompagnement social qui a été privilégié, au détriment de l'accompagnement vers l'insertion professionnelle, notamment dans le cadre du RSA majoré.

Dans ce but, nous devons renforcer l'évaluation des pratiques. Le Haut conseil de la famille a ainsi saisi la CNAF d'une demande d'évaluation de l'accès des allocataires de minima sociaux aux établissements d'accueil des jeunes enfants. En effet, pour un parent, l'accès à l'emploi dépend de la possibilité de bénéficier d'une offre de garde – et c'est encore plus vrai, bien entendu, pour un parent isolé. De même, l'offre globale de services à destination des familles pauvres et modestes devra faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du bilan de la convention d'objectifs et de gestion. Il convient de poursuivre l'analyse sur ces questions, dans le sens de nos préconisations : étude sur les travailleurs sociaux, leur nombre, la formation et les pratiques actuelles en matière d'accompagnement.

Il convient également de poursuivre les efforts entrepris en matière d'information des familles pour mieux faire connaître l'ensemble des aides, par exemple en publiant un guide destiné aux familles monoparentales.

En matière de coopération entre les CAF et les collectivités territoriales – et notamment les départements –, des progrès sont réalisés, non seulement dans le cadre de la mise en œuvre du RSA, concernant en particulier l'offre d'accompagnement des familles monoparentales, mais aussi dans celui des conventions territoriales globales. Des expérimentations permettent de renforcer la coordination entre les CAF et les niveaux communal et départemental. La Caisse nationale des allocations familiales propose aux départements une offre sur trois niveaux : un socle de base d'information et de conseil pour favoriser l'insertion, un appui social au référent emploi et un accompagnement à l'insertion sociale, première étape vers une insertion professionnelle.

Des expérimentations sont réalisées pour mieux accompagner les parents isolés vers l'emploi. Nous avons notamment préconisé d'accroître les aides à la garde d'enfant – sachant que les crédits consacrés à l'aide à la garde d'enfant pour parent isolé, l'AGEPI, ne sont pas entièrement consommés –, mais aussi d'améliorer l'accès à la formation et de sensibiliser les agences de l'emploi à ces questions. Encore faut-il que les personnes concernées – notamment les bénéficiaires du RSA majoré – soient en contact avec Pôle emploi, ce qui n'est pas toujours le cas.

Ces questions devraient être traitées plus largement dans le cadre de l'évaluation du RSA et des dispositifs d'accompagnement de ses allocataires. La conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, prévue en décembre 2012, sera l'occasion d'établir un diagnostic partagé avec les acteurs concernés. Il est notamment prévu un groupe de travail sur les minima sociaux ainsi qu'un atelier sur l'emploi, qui abordera la question de l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes les plus éloignées de l'emploi. La situation des travailleurs pauvres et l'emploi précaire seront également étudiés.

M. Christian Jacob. Je félicite les deux rapporteurs pour l'ampleur du travail qu'ils ont réalisé.

J'exprimerai une réserve au sujet de la petite enfance, car je ne considère pas que la scolarisation des enfants de moins de trois ans soit nécessairement un facteur de progrès. Certes, une scolarisation précoce peut être bénéfique pour l'équilibre de certains enfants. Mais cela ne signifie pas que nous devons la rendre systématique, ni même que nous devons nous donner pour objectif d'augmenter le taux de scolarisation des moins de trois ans. Dans de nombreux cas, l'école maternelle n'apporte rien aux enfants de cet âge.

Par ailleurs, un travail important doit être réalisé pour accompagner les personnes ayant pris un congé parental afin de favoriser leur retour à l'emploi. C'est particulièrement vrai pour celles qui ont pris plusieurs congés successifs : il en résulte souvent une situation de discrimination lors du retour à l'emploi, ou des incidences sur le déroulement de la carrière.

Je suis donc favorable à un accompagnement renforcé vers l'emploi pour les bénéficiaires du CLCA. En revanche, un allongement de la durée du congé n'est pas souhaitable.

M. Régis Juanico, rapporteur. Justement, nous préconisons l'inverse.

M. Christian Jacob. C'est préférable, en effet, car plus le congé est long, plus difficile sera le retour à l'emploi.

En ce qui concerne les modes de garde, il est essentiel de laisser aux parents une totale liberté de choix. Le rôle de la puissance publique est de proposer aux parents l'offre la plus complète possible, mais pas d'établir un classement entre les

différentes solutions. Le bon mode de garde, c'est celui qui est adapté à la demande des parents.

Quant au crédit d'impôt famille, il faudrait trouver le moyen d'en développer l'usage, car les entreprises n'y ont pas suffisamment recours. Non seulement cet outil peut servir à prendre en charge une partie des coûts de garde d'enfants, mais il peut aussi permettre à une entreprise de contribuer au financement d'une crèche dans une commune. Or, quand les salariés ne sont pas préoccupés par la recherche d'un mode de garde pour leurs enfants, on en mesure immédiatement les effets en termes d'amélioration des conditions de travail et de réduction de l'absentéisme.

M. Jacques Myard. Je suis étonné par l'absence de toute évaluation permettant de mesurer l'efficacité du travail de Pôle emploi. Est-il possible de savoir dans quelle mesure cette institution favorise le retour à l'emploi ?

Les rapporteurs préconisent de concentrer les efforts sur les personnes les plus éloignées de l'emploi, c'est-à-dire celles qui sont au chômage depuis un an ou plus. Une telle préoccupation est tout à fait légitime sur le plan social. Mais qu'en est-il sur le plan économique ? En donnant la priorité aux personnes qui viennent juste de perdre leur emploi, de telle sorte qu'elles en retrouvent un autre très rapidement, ne peut-on pas espérer un effet d'entraînement de la machine économique susceptible de bénéficier à tout le monde ? Je formule prudemment cette hypothèse.

Par ailleurs, les rapporteurs ont raison de souhaiter un effort supplémentaire en direction des familles monoparentales, qui cumulent les difficultés.

Pour finir, je m'interroge sur la politique de la CNAF. Plus particulièrement, la mise en place de la prestation de service unique – PSU – constitue un véritable scandale, tant cette politique pénalise les collectivités territoriales qui ont fait des efforts pour offrir des places en crèche.

Mme Martine Pinville. Les deux rapporteurs ont effectué un travail énorme dont le résultat est très intéressant.

En raison des difficultés rencontrées par Pôle emploi et de la variété des politiques publiques menées par les différents conseils généraux, l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi est plus ou moins bien assuré selon le lieu où elles habitent. Il conviendrait d'examiner la question de plus près afin de réduire les disparités territoriales en ce domaine.

Il est vrai que l'on peut s'interroger sur la durée du congé parental, dans la mesure où une durée trop longue est source de difficultés au moment du retour à l'emploi.

Quant à la situation des parents isolés, et notamment des femmes, elle pose en effet un vrai problème.

Sur toutes ces questions, des solutions sont proposées, mais elles se heurtent au manque de coordination entre les différentes structures. Sur ce point, un effort doit être réalisé.

En ce qui concerne la petite enfance et les solutions de garde, un des problèmes vient de la difficulté à évaluer les besoins des parents : ni les caisses d'allocations familiales ni les conseils généraux ne disposent des outils nécessaires. Il est donc important de parvenir à une meilleure connaissance en ce domaine.

M. François de Ruy. Il est vrai, monsieur Jacob, que la puissance publique n'a pas à imposer tel ou tel mode de garde. Mais les différents modes correspondent à des sources de financement différentes. Ainsi, l'accueil à l'école maternelle des enfants âgés de deux à trois ans – qui ne sera jamais rendu obligatoire – est financé par l'éducation nationale, donc par l'État.

M. Jacques Myard. Et par les collectivités !

M. François de Ruy. Oui, pour une part. Mais chacun sait que ce mode de garde n'a pas le même coût qu'une crèche municipale ou associative. Les rapporteurs ont donc eu raison de souligner que le nombre d'enfants scolarisés de moins de trois ans a diminué de 55 000 au cours des dernières années : en supposant qu'un nombre équivalent d'enfants ait été accueilli en crèche, il en aura résulté un transfert de la charge financière vers les collectivités locales. Il est en outre moins coûteux d'accueillir des enfants dans une école maternelle que dans une crèche, parce que le taux d'encadrement n'est pas le même.

En matière d'insertion sociale et professionnelle, les rapporteurs ont parlé de relations « contrastées » entre Pôle emploi et les conseils généraux. Pourraient-ils nous donner des éclaircissements à ce sujet ? Pour ma part, je ne doute pas que le millefeuille institutionnel ait des effets néfastes. Nous avons appris que le nombre d'acteurs concernés par l'emploi était beaucoup plus important en France que dans d'autres pays. Je ne pense pas que cela soit une bonne chose pour les demandeurs d'emploi.

M. Pierre Morange. Je félicite les rapporteurs pour l'immense travail accompli.

On a parlé de relations contrastées entre Pôle emploi et les conseils généraux. Sait-on exactement dans quelles parties de notre territoire se posent les problèmes de coordination entre dispositifs nationaux et locaux d'aide au retour à l'emploi ?

Par ailleurs, nos rapporteurs ont-ils conduit une réflexion sur une notion que la loi a instituée en 2008, celle « d'offre raisonnable d'emploi » ?

En matière de protection sanitaire et sociale, de politique de la famille comme dans bien d'autres domaines, la complexité de notre système institutionnel, la variété des acteurs et leur cloisonnement ont un effet contre-productif pour les

politiques engagées. C'est d'ailleurs ce phénomène qui a conduit à la création du CEC.

Ainsi, alors que le précédent gouvernement – reprenant une suggestion de la MECSS – avait décidé la mise en place de sites internet d'information, sur le modèle de *mon-enfant.fr*, au plan local, avoir une bonne connaissance des offres de service disponibles relève pour les familles du parcours du combattant.

Mme Claude Greff. L'absence de coordination entre les différentes structures compétentes – dont le conseil général – explique les difficultés d'application de la politique familiale. Il est vrai, cependant, que la CNAF a fait de gros progrès en ce domaine. Elle se tourne vers les collectivités pour améliorer la connaissance des prestations qu'elle propose.

À mon avis, le soutien à la parentalité en entreprise n'est pas suffisamment mis en avant dans le rapport. Il s'agit pourtant d'un moyen essentiel de permettre aux femmes de mieux concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle.

En ce qui concerne les modes de garde, les difficultés viennent d'une insuffisante diversification. Si certaines crèches ont fermé, c'est peut-être parce qu'elles n'étaient pas aux normes, mais surtout parce qu'elles ne répondaient pas aux besoins des familles. En milieu rural, par exemple, il est nécessaire de proposer des horaires de garde étendus pour tenir compte des temps de déplacement. Plus généralement, les familles doivent se voir proposer des modes de garde variés : crèches, assistantes maternelles, maisons d'assistantes maternelles, etc.

Vous avez mis en évidence les difficultés spécifiques rencontrées par les familles monoparentales, mais en omettant un problème crucial, celui du versement de la pension alimentaire.

Le crédit d'impôt famille reste encore trop méconnu des entreprises, même si les CAF font le nécessaire pour les informer. Certaines entreprises négligent même délibérément cet outil. Il faudrait trouver le moyen de les contraindre.

Enfin, il est nécessaire d'être vigilant sur la convention d'objectifs et de gestion que l'État et la CNAF sont en train de négocier pour la période 2013-2016. Ce document touche en effet à plusieurs questions que nous avons abordées aujourd'hui : retour au travail après un congé parental, situation des familles monoparentales et, plus généralement, place de la famille dans notre société.

M. Jean-Christophe Fromantin. J'ai apprécié l'accent mis par les rapporteurs sur la territorialisation. L'optimisation de la dépense publique exige un ajustement plus précis aux réalités locales. Nous devons aussi mieux synchroniser nos politiques économiques et nos politiques sociales et pour cela, à la veille du débat annoncé sur l'approfondissement de la décentralisation, nous interroger sur la segmentation souhaitable des compétences. À ce jour, la CNAF ne fait pas preuve de la souplesse nécessaire pour s'adapter au terrain, tant s'en faut : imposer aux

communes la prestation de service unique (PSU) et les contraintes qu'elle induit aura des effets négatifs sur la construction de places de crèche.

Dans un autre domaine, la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi est indispensable – comment prétendre que les besoins d'un quinquagénaire peu qualifié habitant la campagne seraient les mêmes que ceux d'un jeune cadre diplômé habitant la région parisienne ? Les trois modalités d'accompagnement définies par Pôle emploi sont donc bienvenues, mais il reste à approfondir la question de la durée, du rythme et du socle des indemnisations.

M. Laurent Furst. Au moment où le Gouvernement annonce l'augmentation de l'effectif de Pôle emploi, je m'interroge sur les missions de cet opérateur. Il ressort de mes conversations avec les chefs d'entreprise que, de plus en plus souvent, ils embauchent sans jamais avoir eu aucun contact avec Pôle emploi, soit qu'ils aient recruté par le biais de l'Internet, soit qu'ils aient maintenu en poste du personnel appelé initialement à remplir des missions d'intérim. Avant de s'interroger sur les moyens de l'opérateur public, il serait donc utile de savoir quelle est sa part du marché du recrutement en France. On peut même se demander si sa mission ne serait pas de s'occuper des gens qui ne se trouvent pas sur le marché de l'emploi « naturel ».

Il a été question de favoriser l'accès au revenu de solidarité active (RSA) en améliorant l'information sur ce dispositif. Mais si tous les foyers éligibles au RSA demandaient à en bénéficier, dans quelle situation financière se trouveraient les nombreux départements dont les finances sont déjà dans un état périlleux ?

Il me paraît enfin que la phrase : « Nous donnerons-nous les moyens de... » n'a guère de sens. Il faut considérer, outre la dette publique, celle des entreprises et celle des ménages.

M. le président Claude Bartolone. J'appelle l'attention sur l'incidence très favorable de notre politique d'accueil de la petite enfance sur le taux de natalité en France, bien plus élevé que celui d'autres pays européens vieillissants – sans parler de celui du Japon où, par tradition, rien n'est fait à ce sujet.

S'agissant de l'accueil en classes maternelles des enfants de moins de trois ans, il suffit de relire l'imposant recueil des rapports consacrés à la question par l'Éducation nationale pour mesurer l'heureux effet de la scolarisation précoce sur les résultats obtenus ensuite dans le premier degré.

Le RSA présente la complication intrinsèque, monsieur Furst, d'être une intervention contra-cyclique. Les personnes éligibles au dispositif étant plus nombreuses au moment même où le rendement des droits de mutation à titre onéreux s'affaiblit, il en résulte un effet de ciseau pour les départements. Il conviendrait donc de signaler que, pour pouvoir continuer d'offrir cette prestation, les politiques sociales doivent être stabilisées au juste niveau. Aujourd'hui, certains départements n'ont aucun intérêt à faire de la publicité sur l'accès au RSA ; or les

personnes éligibles qui ne font pas valoir leurs droits sont celles dont les difficultés sont les plus grandes.

Enfin, la qualité du rapport qui nous a été présenté affermit ma conviction que les missions d'évaluation et de contrôle menées au sein du CEC doivent être encore renforcées, et ma détermination à batailler contre les innombrables comités Théodule, dont les divers travaux d'évaluation gagneraient grandement à être rapatriés au Parlement.

M. Michel Heinrich, rapporteur. Tout l'intérêt du CEC est que les suites données à ses rapports sont évaluées.

Plusieurs orateurs, dont Mme Pinville et M. de Rugy, ont évoqué les disparités territoriales. La méthode suédoise, à cet égard, est séduisante. Les 260 communes, qui gèrent les questions sociales, sont soumises par l'État à une comparaison annuelle conduisant à un classement. Chacune doit expliquer les résultats qu'elle a obtenus et la manière choisie pour y parvenir. L'adoption d'une méthode similaire favoriserait la diffusion des bonnes pratiques en France où, il est vrai, les disparités sont très importantes ; certains départements ont ainsi renoncé à financer un référent « emploi », se limitant donc à traiter le volet social du RSA.

M. Myard s'est interrogé sur l'efficacité de Pôle emploi. Notre rapport initial en traitait précisément, et c'est ce qui nous a conduits à recommander des indicateurs de suivi, qui ont été rendus obligatoires dans la convention tripartite signée en janvier 2012 entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi.

Monsieur Furst, les offres d'emplois transitent majoritairement par Pôle emploi. Outre que le recours aux opérateurs de placement privés n'a pas, globalement, une meilleure issue, ces derniers tendent, parce qu'ils sont rémunérés au résultat, à « écrémer » les publics traités, préférant prendre en charge les personnes les plus proches du retour à l'emploi.

La fusion entre l'ANPE et l'Assedic est survenue au pire des moments et Pôle emploi n'était pas à son meilleur, alors, pour répondre au problème posé. L'Allemagne et le Royaume-Uni ont fait mieux que nous. Depuis lors, des efforts considérables ont été accomplis au sein de Pôle emploi, qui se sont traduits par l'amélioration certaine de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Je ne dispose pas de chiffres précis, mais la condamnation implicite de l'opérateur public perceptible dans vos propos n'a pas lieu d'être car il est avéré que le recours au secteur privé, quel que soit le pays d'Europe considéré, n'a pas donné de meilleurs résultats.

M. Laurent Furst. J'en suis d'accord.

M. Michel Heinrich, rapporteur. Enfin, le principe de « l'offre raisonnable d'emploi » n'est pas appliqué, les conseillers de Pôle emploi s'y étant refusé avant qu'une circulaire gouvernementale n'en suspende l'application à cause de la crise.

Comme vous, nous nous interrogeons sur la stratégie générale à suivre pour accroître la performance des politiques d'emploi. C'est pourquoi nous souhaitons que le dispositif d'accompagnement différencié des demandeurs d'emploi prévu fasse l'objet d'une évaluation régulière et que le Parlement soit informé des résultats. Faut-il concentrer les moyens sur ceux qui sont le plus éloignés du marché du travail ? Selon nos calculs, 609 000 personnes devraient bénéficier d'un accompagnement « renforcé ». Toute la question est de savoir comment elles seront sélectionnées. L'effort doit bien sûr concerner tous les demandeurs d'emploi, mais concentrer les moyens sur des personnes très éloignées de l'emploi peut avoir pour conséquence que des demandeurs d'emploi qui étaient initialement dans une meilleure situation ne finissent par se trouver eux aussi durablement éloignés du marché du travail.

M. Régis Juanico, rapporteur. Notre objectif n'est pas de généraliser la scolarisation des enfants âgés de moins de 3 ans. Il conviendrait de remonter à 30 % d'ici la fin de la mandature. Plusieurs études montrent que la scolarisation précoce est particulièrement utile aux enfants issus de familles défavorisées. Accroître le nombre de classes pour la petite enfance, c'est favoriser la réussite scolaire ultérieure. Mieux vaut dépenser maintenant pour prévenir des échecs et éviter de devoir réparer à grands frais des problèmes sociaux futurs.

M. Jacques Myard. Cela doit donc dépendre des territoires.

M. Régis Juanico, rapporteur. Oui, et il faut aussi prendre en considération le cas des familles monoparentales. La scolarisation précoce est gage de meilleure socialisation et facilite l'acquisition ultérieure des savoirs. Elle permet donc de réduire le nombre de « décrocheurs » potentiels ; en cela, c'est une mesure de prévention sociale intéressante.

Les bénéficiaires du congé parental connaissent, à partir du deuxième enfant, un éloignement important de l'emploi : près de 30 % des bénéficiaires – des femmes dans la plupart des cas – entrent dans le dispositif alors qu'elles n'ont pas d'emploi, mais elles sont 38 % plusieurs mois après la fin du congé. La durée de celui-ci a un effet d'autant plus néfaste sur la possibilité de retour à l'emploi que le nombre d'enfants est important, la qualification des bénéficiaires faible et qu'il s'agit d'une famille monoparentale. Le Gouvernement privilégie donc la piste d'un congé plus court et mieux rémunéré, partagé avec le père ; on pourrait, à ce sujet, s'inspirer de l'Allemagne.

Pour ce qui concerne l'offre de garde, des travaux récents du Haut Conseil de la famille montrent que pendant la période 2009-2011, environ 57 000 places supplémentaires ont été créées en accueil collectif – dont la moitié correspondent à des « optimisations de place » – et 65 000 enfants supplémentaires ont été accueillis par des assistantes maternelles. Mais, dans le même temps, le nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés a chuté d'environ 55 000. Si près de 125 000 places ont donc été créées, pour un objectif de 200 000, 55 000 doivent être retranchées du total. L'évolution des capacités d'accueil est d'ailleurs un indicateur très fragile, et

mieux vaudrait en choisir un autre plus représentatif de l'offre. On sait par exemple que le nombre d'heures d'accueil facturées pour la garde des enfants de moins de 3 ans a augmenté de 12 % entre 2008 et 2011.

M. Jacques Myard. C'est fonction du taux d'occupation des berceaux, et je maintiens que la PSU, invention technocratique, est un dispositif ubuesque, onéreux et ingérable par les communes : quand des parents disent avoir besoin d'un accueil pour leur enfant pendant trois ou cinq heures, le reliquat coûte une fortune à la collectivité.

M. Laurent Furst. C'est tout à fait exact.

M. le président Claude Bartolone. Je remercie les rapporteurs.

Le Comité autorise la publication du rapport de suivi.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : ATTEINDRE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET AMÉLIORER LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL (EXTRAIT DE LA FEUILLE DE ROUTE SOCIALE DE JUILLET 2012)

Constats et objectifs

Les constats et objectifs suivants se sont dégagés des discussions de la table ronde :

– il convient de définir des objectifs en commun pour mettre fin à la persistance des inégalités professionnelles et salariales entre les femmes et les hommes. Ces objectifs porteront sur les causes structurelles des inégalités et sur l'écart de 9 % de salaire horaire entre les femmes et les hommes, à qualification équivalente. Résorber cet écart, qui n'est ni compréhensible ni acceptable, constitue une priorité. L'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail sont des questions de droit mais aussi des facteurs de compétitivité et de performance pour les entreprises ; cet enjeu doit être intégré, de façon transversale, dans toutes les négociations interprofessionnelles, de branche et d'entreprise ; les participants soulignent le rôle de la négociation de branche en matière d'égalité professionnelle ;

– la mobilisation en faveur de l'égalité professionnelle doit en priorité permettre d'assurer une réelle effectivité du droit ; les lois sont nombreuses et anciennes, leur pleine application bute aujourd'hui sur ce que certains appellent un « triangle de faiblesses » qui relègue l'égalité professionnelle au second plan : faiblesse de l'État dans la mise en œuvre des lois et le conseil aux entreprises ; faiblesse des organisations syndicales, qui ne font que trop rarement de ce sujet une priorité du dialogue social ; faiblesse des employeurs, qui voient dans les inégalités entre femmes et hommes un problème de la société toute entière ;

– des solutions innovantes et des expérimentations sont nécessaires pour accompagner les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises, et développer leurs capacités managériales en matière d'égalité ; cette culture de l'égalité doit également se développer au-delà de l'entreprise pour lutter contre toutes les formes de stéréotypes ;

– le temps partiel explique à lui seul près de la moitié des inégalités de salaires et le développement croissant du temps partiel subi est facteur de précarisation et de contraintes majeures pour les salariés ;

– l'échelle des métiers et des classifications joue également un rôle important dans la perpétuation des inégalités ;

– il faut encourager les entreprises à poursuivre leurs efforts de promotion des femmes sur des postes de direction participant aux comités de direction des entreprises ;

– les organisations syndicales doivent également veiller à assurer une représentation plus équilibrée des femmes dans les institutions représentatives du personnel ;

– la « qualité de vie au travail » est une approche globale qui permet de prendre en compte la qualité de l'information partagée dans l'entreprise, des relations sociales et du travail, du développement personnel et la conciliation de la vie au travail et de la vie personnelle ;

– il est nécessaire de mieux prendre en compte la parentalité dans l'entreprise, pour mieux articuler les temps afin de faciliter les carrières des femmes, de favoriser l'épanouissement des salariés et la performance économique des entreprises ;

– un congé parental d'éducation de trop longue durée éloigne des femmes du marché du travail, ralentit leurs carrières et décourage l'implication des pères ;

– il faut revisiter les modes de gouvernance tripartite sur la santé au travail au niveau national et régional afin de mener des actions partenariales ciblées sur les territoires et dans les branches.

Chantiers prioritaires, méthode et calendrier

Rendre les lois effectives et construire un engagement tripartite

1. Le Gouvernement et les partenaires sociaux ont défini ensemble les conditions d'un engagement tripartite pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Cette mobilisation les conduira à définir de concert des actions au niveau national et territorial pour faire de l'égalité professionnelle une priorité partagée de l'État, des collectivités locales, des chefs d'entreprises, et des représentants des salariés dans l'entreprise.

Un comité de pilotage sera réuni en septembre 2012. Il définira et organisera les actions à mettre en œuvre au niveau national et régional :

Au niveau national, le comité élaborera des outils pour accompagner les petites et moyennes entreprises ; il travaillera à faire du rapport de situation comparée un outil de diagnostic et à son adaptation pour les petites et moyennes entreprises. Il fera un état des lieux des bonnes pratiques et expérimentations existantes. Il définira, sur proposition de l'État, une stratégie intégrée pour la lutte contre les stéréotypes de genre. Il définira également des actions de sensibilisation auprès des entreprises concernées pour conforter les dynamiques positives de promotion des femmes dans l'encadrement supérieur, dans les comités de direction.

Des expérimentations seront conduites en commun au niveau régional dans plusieurs domaines, notamment :

– des programmes intégrés d'action et d'expérimentation pour assurer l'effectivité du droit seront définis d'ici la fin 2012 dans plusieurs régions afin de tester l'efficacité de différentes actions de sensibilisation, d'information, de formation, d'accompagnement et de contrôle ; ces plans devront prendre en compte les spécificités et les besoins des petites entreprises et des différents secteurs d'activité ;

– la recherche d'une plus grande mixité des métiers dans certains secteurs ;

– l'accompagnement renforcé et l'organisation de formations adaptées pour les personnes en congé parental, pour éviter leur éloignement durable du marché du travail. Feuille de route de la grande conférence sociale 9 et 10 juillet 2012.

2. Le Gouvernement adaptera le dispositif d'application de l'article 99 de la loi du 9 novembre 2010 après consultation des partenaires sociaux dans le cadre du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle (CSEP) pour répondre à deux objectifs, notamment dans les grandes entreprises :

– donner une priorité à la négociation par rapport à l'initiative unilatérale de l'employeur,

– prévoir une transmission à l'État des plans unilatéraux des employeurs.

3. Le Gouvernement proposera de mener avec les partenaires sociaux un travail commun pour renforcer la gouvernance de la politique de santé au travail tant au niveau national qu'au niveau régional. L'objectif est de développer des actions partenariales, ciblées sur des branches et des territoires, afin d'améliorer les conditions de travail, particulièrement

dans les petites entreprises. Deux groupes de réflexion seront consacrés l'un à l'évolution de l'ANACT et de son réseau, l'autre au renforcement du rôle du Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT) et des comités régionaux de prévention des risques professionnels (CRPRP).

4. Un bilan sera conduit dans le cadre du COCT des expériences de comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) territoriaux.

5. La négociation sur les mesures de prévention de la pénibilité sera renforcée dans les entreprises ou les branches et pourra donner lieu à des expérimentations. Elle permettra la prise en compte des spécificités des questions liées à la santé et aux conditions de travail des femmes.

La mobilisation à travers la négociation collective

6. La question de l'égalité femmes hommes sera posée dans tous les chantiers de négociation interprofessionnelle ouvert par les partenaires sociaux : négociation dédiée sur la qualité de vie au travail et l'égalité professionnelle ; négociation sur la modernisation du dialogue social ; négociation sur la sécurisation de l'emploi.

7. Les partenaires sociaux lanceront le 21 septembre leur négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail, avec pour objectif d'aboutir avant la fin du 1er trimestre 2013. Un point d'étape sera réalisé avec le Gouvernement à la fin 2012. . Au terme de cette négociation, un rendez-vous sera organisé avec les partenaires sociaux pour tirer les conséquences des conclusions de la négociation.

8. Cette négociation traitera de l'articulation des temps professionnels et des temps personnels et de la prise en compte de la parentalité dans l'entreprise, le cas échéant par la promotion de chartes du temps. Elle pourra intégrer la problématique des congés familiaux (congé parental d'éducation, congé de soutien familial, congé paternité). Le gouvernement réaffirme son attachement à ce que les évolutions nécessaires dans ce domaine ne conduisent pas à une réduction des droits des femmes en matière de congé maternité.

9. La négociation des partenaires sociaux sera l'occasion de repenser l'organisation des négociations collectives en matière d'égalité professionnelle dans le sens de la simplification et pour assurer une meilleure prise en compte de l'égalité professionnelle et salariale dans le dialogue social.

10. La question du temps partiel pourra être traitée, si les partenaires le souhaitent, dans la négociation sur la qualité de vie au travail et l'égalité professionnelle en lien avec la négociation sur la sécurisation de l'emploi. Une telle négociation pourrait aborder plusieurs dimensions : lutte contre la précarité, limitation des petits temps partiels, accès aux droits sociaux, amplitude et prévisibilité des horaires, rémunération des heures complémentaires.

11. Une conférence de progrès sera organisée avec les branches qui, telle que la propreté, connaissent un fort recours au temps partiel. Elle devra permettre d'explorer de nouvelles modalités d'organisation du travail et la diffusion des bonnes pratiques.

Nouveaux champs de mobilisation

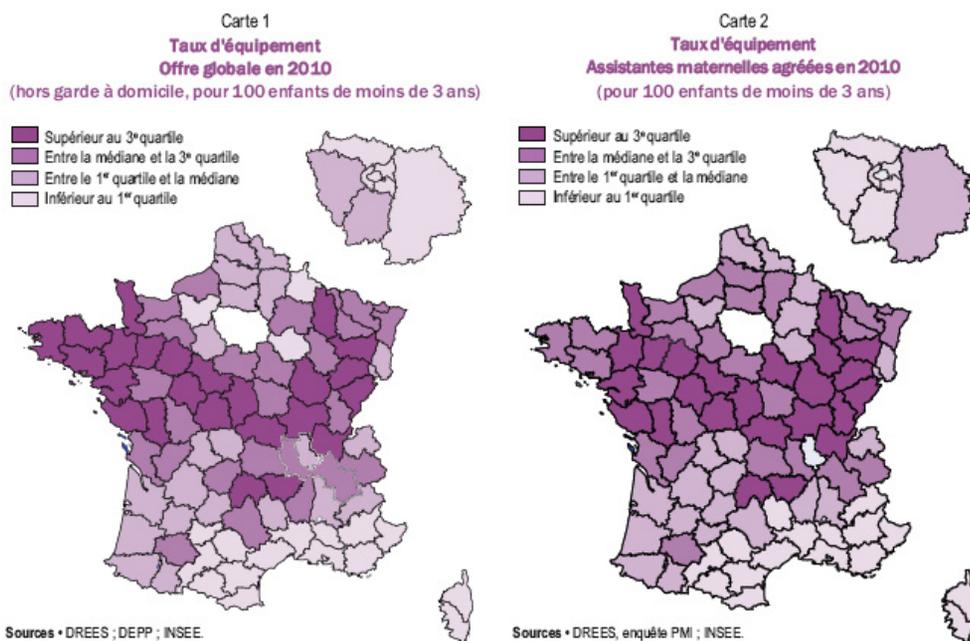
12. Pour lutter contre les racines des inégalités, un groupe de travail sera créé dans le cadre du conseil supérieur de l'égalité professionnelle sur l'analyse des classifications d'ici la fin de l'année ; ses conclusions seront transmises à la Commission nationale de la négociation collective.

13. La négociation sur la modernisation du dialogue social devra permettre d'explorer des mesures pour assurer une meilleure représentation des femmes dans les instances représentatives du personnel (IRP).

14. L'État proposera aux partenaires sociaux une réflexion sera ouverte entre l'État et les partenaires sociaux sur le processus de notation sociale des entreprises qui inclut notamment la problématique qualité de vie au travail, ainsi que d'autres dimensions constitutives de la responsabilité sociale des entreprises.

ANNEXE N° 2 : DISPARITÉS TERRITORIALES DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS (DREES, AOÛT 2012)

Selon une étude sur l'accueil des jeunes enfants⁽¹⁾, publiée en août 2012 par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), il existe de **fortes inégalités départementales en matière d'offre globale d'accueil des jeunes enfants**. En 2010, pour 100 enfants de moins de 3 ans en France métropolitaine, on dispose en moyenne de 57 places d'accueil pour jeunes enfants (hors accueil à domicile). Selon les départements, l'offre globale est cependant extrêmement variable. En 2010, un quart des départements offre plus de 71 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, contre moins de 51 places pour un autre quart des départements, le rapport interquartile normé (IQ), qui permet de mesurer le degré de disparités⁽²⁾, s'élève à 33 %. Les départements bretons font notamment partie des départements les mieux dotés en matière d'offre globale d'accueil pour jeunes enfants alors que la plupart des départements franciliens ainsi que les départements du pourtour méditerranéen sont parmi les moins fortement équipés (*carte 1*).



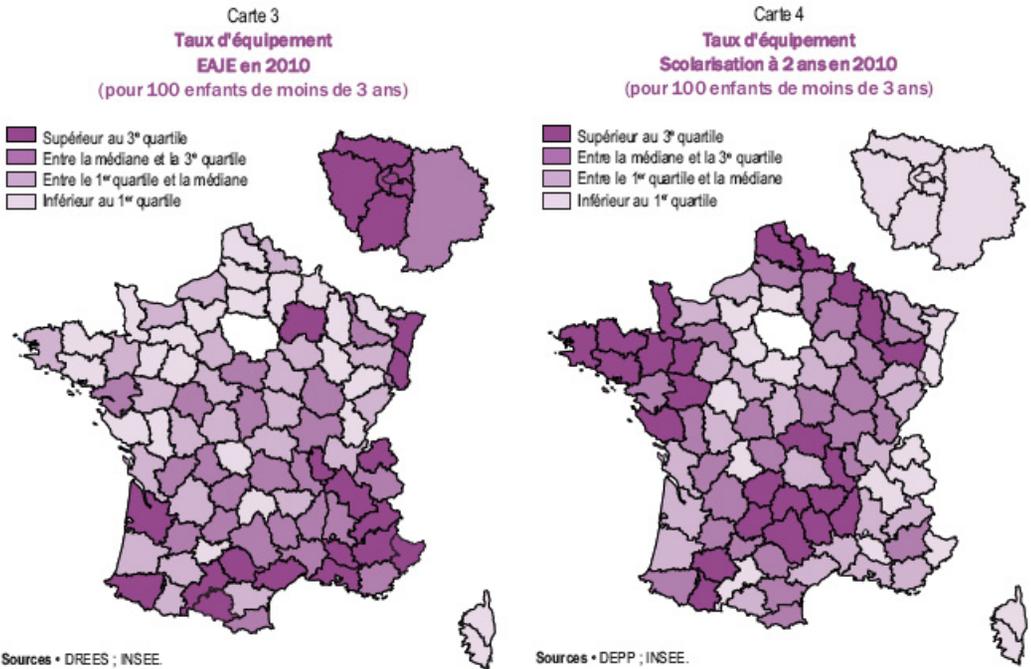
Concernant **les inégalités départementales selon le type d'accueil**, le niveau de l'offre globale d'accueil des jeunes enfants des départements reflète, dans une large mesure, leur situation en termes d'offre d'assistantes maternelles. En effet, ces dernières représentent environ 65 % de l'offre globale d'accueil. Pour ce mode d'accueil (*carte 2*), l'IQ s'élève à

(1) L'accueil des jeunes enfants : axe majeur de la politique familiale française depuis les années 1970, *Solveig Vanovermeir, Dossiers Solidarité et Santé n°31, Drees (30 août 2012)*.

(2) L'intervalle interquartile normé (IQ) est un indicateur synthétique de dispersion. Une diminution de son niveau indique une réduction des disparités entre les départements et inversement.

55 % et, comme pour l'offre globale, les départements méditerranéens et franciliens font partie des départements les moins bien équipés. Les disparités observées pour les EAJE (établissements d'accueil des jeunes enfants) sont sensiblement du même niveau (IQ de 54 %), mais les départements faiblement ou fortement équipés sont différents. En effet, contrairement aux assistantes maternelles, les départements franciliens et méditerranéens font plutôt partie des territoires les mieux équipés en EAJE (carte 3).

Enfin, l'offre de la scolarisation précoce est particulièrement inégale puisque l'IQ s'élève pour elle à 84 %. Les taux de scolarisation à 2 ans sont plus souvent élevés dans les départements où l'enseignement privé est développé et dans les départements où le taux d'encadrement des élèves mesuré par le nombre d'enseignants par élève est important. La scolarisation précoce est ainsi importante dans le Nord-Pas-de-Calais et en Bretagne, alors qu'elle est peu élevée en Île-de-France et dans certains départements limitrophes (carte 4).



Malgré la croissance de l'offre d'accueil observée depuis le début des années 2000, les disparités départementales concernant l'offre globale d'accueil des jeunes enfants n'ont pas sensiblement diminué sur la décennie 2000. L'IQ est en effet passé de 34 % en 2000 à 32 % en 2005 et à 33 % en 2010. Il existe également des **disparités d'accès à un mode d'accueil selon le lieu d'habitation de la famille** : au-delà du seul département, le mode d'accueil des enfants de moins de 3 ans varie selon le type de zone d'habitation de la famille, l'accès à un mode d'accueil pour son jeune enfant étant évidemment un élément très localisé. La crèche apparaît ainsi comme un mode d'accueil plutôt urbain. En effet, en 2007, seuls 3 % des enfants de moins de 3 ans sont principalement accueillis par une crèche dans les communes rurales, contre 9 % dans les zones urbaines de taille moyenne (50 000-200 000 habitants) et 21 % dans l'unité urbaine de Paris. Inversement, l'accueil par une assistante maternelle agréée est plus développé dans les zones rurales (26 %) que dans les zones urbaines (17 % dans les plus grandes agglomérations, hors Paris).

ANNEXE N° 3 : LA NÉGOCIATION DE BRANCHE EN 2011 CONCERNANT LA PRISE EN COMPTE DES PROBLÉMATIQUES DE VIE FAMILIALE (EXTRAIT DU BILAN ANNUEL DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE, AOÛT 2012)

Favoriser dans l'organisation du travail et les conditions de travail la prise en compte des problématiques de vie familiale

• Les horaires de travail

Les branches des avocats salariés, du personnel des cabinets d'avocats, de la promotion immobilière, des équipements thermiques, de l'alimentaire, de la banque populaire et Pôle emploi prévoient que les réunions professionnelles doivent être planifiées et se dérouler pendant les plages fixes du dispositif d'horaires individualisés. Pôle emploi a prévu d'adopter une charte des réunions.

Les branches des avocats salariés et du personnel des cabinets d'avocats prévoient que lorsque l'organisation du service le permet, à la demande du salarié, il pourra être envisagé l'accès à des aménagements d'horaires, particulièrement en cas de temps partiel. Concernant la flexibilité des horaires, les demandes de décalage d'horaires temporaires ou permanents pourront être acceptées dès lors que le fonctionnement du cabinet n'en est pas affecté ; de même l'assouplissement des horaires lors des rentrées scolaires des jeunes enfants.

La branche commerce et réparation des tracteurs et matériels agricoles prévoit de développer des dispositifs comme le télétravail ou l'aménagement du temps de travail. Les salariés travaillant à temps partiel peuvent, s'ils le souhaitent et en accord avec leur employeur, cotiser au régime vieillesse à hauteur du salaire correspondant au temps plein. Les entreprises doivent étudier la possibilité de prendre en charge en tout ou partie le supplément de cotisation résultant de cette option.

• La mobilité géographique

Pôle emploi prévoit que pour le temps partiel choisi par les agents, aucune mobilité géographique ou professionnelle ne peut être refusée ou imposée au personnel du fait de son travail à temps partiel. Des études de suivi de cohortes d'une population de femmes et d'hommes à temps partiel doivent permettre de mesurer les éventuels écarts d'évolutions professionnelles et de mobilité avec les agents à temps plein.

En cas de modification substantielle de l'équilibre familial liée à la naissance ou à l'adoption et entraînant un déménagement, Pôle emploi s'attache à favoriser le changement de lieu de travail de l'agent après sa réintégration et dans un délai de trois mois au maximum. Une expérimentation de participation à une crèche interentreprises par la réservation de berceaux doit être lancée dans deux régions pilotes.

• La garde d'enfants

Pôle emploi contribue financièrement aux frais supplémentaires de garde d'enfants, et/ou de personnes à charge nécessitant la présence d'un tiers, supportés par les agents absents une nuitée de leur domicile en raison d'une formation professionnelle ou d'un

séminaire en résidentiel engagé à l'initiative de l'établissement. Un chéquier annuel de 100 euros par agent est cofinancé à hauteur de 50 % par Pôle emploi.

La branche des exploitations frigorifiques prévoit de développer des actions conjointes et coordonnées avec les collectivités locales, avec les comités d'entreprise ou d'établissement, et avec les autres employeurs de la zone géographique pour la mise en œuvre de services multi-entreprises.

● **Les congés liés à la parentalité**

La branche de la promotion immobilière prévoit de prendre en charge le congé parental à 100 % pour le calcul de l'ancienneté (et non pas à 50 % comme le prévoit la loi).

Le secteur des industries électriques et gazières communique de manière spécifique sur le congé de paternité et ses modalités pratiques au niveau de la branche au cours du premier semestre 2012.

Les branches des œufs et industries en produits d'œufs, de la fabrication et du commerce des produits à usage pharmaceutique et de la banque populaire prévoient d'organiser un entretien individuel après une longue absence (congé de maternité, congé parental, arrêt maladie, accident du travail) au terme duquel des actions de formation ou de remise à niveau adaptées visant à faciliter la reprise de l'activité professionnelle sont proposées (mise en œuvre de périodes de professionnalisation, de bilans de compétence).

La branche des pâtes alimentaires sèches et couscous non préparé prévoit, après une absence supérieure à quatre mois, lorsque le poste de travail a connu une évolution technique ou organisationnelle, un accompagnement du salarié, à son retour, par un tuteur.

● **La prise en compte de la parentalité par le management**

Pôle emploi et la branche de la banque populaire intègrent la parentalité et l'organisation du travail dans sa politique de ressources humaines. Afin de sensibiliser régulièrement le management et les agents, un message est adressé chaque début d'année civile à l'ensemble du personnel pour rappeler l'importance de l'équilibre vie professionnelle/vie personnelle et familiale. Des actions de communication auprès des agents et de leurs responsables sont diffusées sur l'espace « diversité » du site intranet et dans la lettre d'information des managers.

Le secteur des industries électriques et gazières propose prioritairement aux femmes de 40 à 45 ans, un bilan à l'occasion d'un entretien « point carrière ». Pour mieux accompagner les congés liés à la parentalité, la branche propose un modèle de « guide d'entretien manager/salarié » en annexe de l'accord, qui peut être utilisé en amont du départ et en aval de la reprise d'un congé, au moment de la conduite de l'entretien. De plus, un « guide du manager de proximité en entreprise sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale » édité par l'observatoire de la parentalité en entreprise est mis en ligne par la branche.

La diffusion et le suivi des informations et bonnes pratiques

(...) La branche de la banque populaire met à disposition des entreprises un kit de communication et un guide sur l'égalité professionnelle intégrant un chapitre sur la parentalité en vue de leur diffusion auprès des salariés. Ils porteront entre autres sur la détection des stéréotypes de genre et sur l'identification des enjeux de l'égalité professionnelle.

ANNEXE N° 4 : L'ACCOMPAGNEMENT DES PARENTS ISOLÉS BÉNÉFICIAIRES DU RSA PAR LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

L'insertion des publics vulnérables, notamment des familles bénéficiaires des minima sociaux et parmi ceux-ci les familles monoparentales, constitue l'une des priorités de la branche Famille, selon la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf).

Ainsi, la convention d'objectifs et de gestion (Cog) passée entre l'État et la branche Famille pour la période 2009-2012 comporte l'engagement des Caf à « *créer les conditions favorables à l'autonomie, à l'insertion sociale et au retour à l'emploi des personnes et des familles* » (mission 4) et à « *accompagner le parcours d'insertion sociale des familles en situation de précarité pour faciliter leur retour ou leur maintien dans l'emploi* » (programme 3).

Dans ce cadre, les Caf peuvent développer, en partenariat avec les acteurs de l'insertion et par délégation du conseil général, une offre de service d'accompagnement social pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes.

Les Caf ont donc proposé dans le prolongement de leur mission en matière de gestion du RSA, une offre de service spécifique pour accompagner l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA socle majoré (anciennement allocation de parent isolé, API), notamment lorsque ces bénéficiaires ont la charge de jeunes enfants (0 – 3 ans).

Toutefois, et selon les ressources et les partenariats des Caf, notamment avec les Conseils généraux, l'intervention des Caf en matière d'aide à l'insertion sociale peut s'étendre au-delà de ce public cible.

• **Le socle de base : information et conseil pour favoriser l'insertion**

Le socle de base vise à proposer à tous les bénéficiaires du RSA socle majoré ayant de jeunes enfants, informations et conseils sur la prestation RSA, les droits et devoirs liés à cette prestation, les aides et dispositifs légaux et sociaux, mais aussi sur les équipements et services de proximité d'aide et de soutien aux familles (mode de garde, logement, santé, loisirs, conflits familiaux, parentalité, isolement ...) développés et financés par les Caf ou leurs partenaires.

Au 30 juin 2011, 66 Caf assurent cette mission d'information et conseil, en amont ou en complément de l'accompagnement personnalisé proposé par le référent unique RSA aux bénéficiaires soumis aux droits et devoirs en matière d'insertion. A partir des informations recueillies auprès de 116 caisses, 67 684 allocataires⁽¹⁾ du RSA majoré pour isolement (ex Api) ont bénéficié de cette offre de service durant l'année 2010. Au-delà du socle de base, une offre complémentaire de service peut être proposée par les Caf.

(1) *Questionnaire Cnaf : le travail social dans les Caf, juillet 2011.*

• Un appui social au référent emploi pour favoriser la conciliation entre vie familiale, vie sociale et vie professionnelle des bénéficiaires Rsa majoré orientés vers un accompagnement professionnel

L'appui social au référent emploi consiste, à la demande et en concertation avec le référent emploi, à proposer, si besoin, au bénéficiaire un accompagnement social ponctuel. Cet accompagnement vise à lever les difficultés familiales ou sociales passagères (problème de garde, de logement, d'accès aux droits légaux ou sociaux, d'accès aux soins, conflits de parentalité avec ex conjoint ...) qui peuvent perturber les actions d'insertion professionnelle définies par le référent emploi. L'objectif est ainsi de permettre au bénéficiaire d'être totalement disponible pour mener ou poursuivre, avec le concours de son référent emploi, ses recherches d'emploi, consolider ou accroître son insertion professionnelle.

Au 30 juin 2011, 22 Caf assurent cette mission et 4 Caf souhaitant s'y engager étaient encore en négociation avec leur conseil général pour définir les termes de leur partenariat.

• Un accompagnement à l'insertion sociale, première étape vers l'insertion professionnelle

Les bénéficiaires dont la situation sociale et familiale fait apparaître des difficultés ne leur permettant pas de s'engager immédiatement dans une démarche d'insertion professionnelle sont orientés vers un accompagnement social adapté à leur situation.

L'accompagnement social proposé par les Caf, dans la cadre d'un contrat d'engagements réciproques et en qualité de référent unique, a pour objectif d'organiser et de mettre en oeuvre les voies et moyens favorisant l'insertion sociale, afin de permettre au bénéficiaire, à terme et une fois les difficultés sociales et ou familiales levées, de s'engager, si besoin avec l'apport d'une aide personnalisée, cette fois ci d'un référent emploi, dans une dynamique de recherche d'emploi puis d'insertion professionnelle.

Au 30 juin 2011, 34 Caf ont reçu délégation de mission de la part du conseil général et prennent en charge l'insertion sociale, dans une visée d'insertion professionnelle, des bénéficiaires RSA majoré les plus éloignés de l'emploi.

Durant l'année 2010, sur 116 Caf 36 285 allocataires du RSA majoré pour isolement (ex Api) ont bénéficié d'un accompagnement par un travailleur social Caf visant à favoriser l'insertion sociale, la remobilisation des personnes vers l'insertion professionnelle et la conciliation vie familiale et professionnelle.

ANNEXE N° 5 : RÉPONSES MINISTÉRIELLES AUX QUESTIONNAIRES ADRESSÉS PAR LES RAPPORTEURS

*Réponses de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture,
de l'agroalimentaire et de la forêt*

En réponse à la question relative à l'Évaluation de la performance des politiques sociales en Europe : « *Quelle position est actuellement défendue par la France dans l'Union européenne, s'agissant de l'avenir du dispositif d'aide alimentaire pour les plus démunis après 2014 ? Un financement de cette aide par le FSE est-il envisagé et défendu par la France, dans le cadre des négociations budgétaires ? Quelle aide alimentaire aux plus démunis est actuellement envisagée pour l'après 2014 ?* », le Ministre de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Monsieur Stéphane Le Foll souhaite fournir les éléments d'information suivants :

En 1987, la Communauté européenne a institué un programme financé par l'Union européenne permettant de fournir à certaines organisations caritatives des denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention et destinées à être distribuées aux personnes les plus démunies de la Communauté (programme européen d'aide aux plus démunis - PEAD).

Ce programme est basé sur le troc de matières premières agricoles issues des stocks d'intervention de la PAC contre des denrées alimentaires remises à des associations caritatives (Croix-Rouge française, Fédération française des banques alimentaires, Restos du Cœur et Secours populaire français) qui les distribuent aux personnes démunies. Cependant, pour pallier la diminution progressive des stocks d'intervention, des enveloppes budgétaires peuvent également être allouées pour acheter des denrées directement sur le marché.

Compte tenu de l'évolution de la PAC, ainsi que de la hausse du prix des denrées alimentaires, la Commission souhaitait faire évoluer les règles encadrant ce programme, en raison notamment de la baisse des stocks d'intervention. Elle a fait une proposition en ce sens en 2008. Dès le départ, une minorité de blocage d'États membres s'est constituée, empêchant toute avancée : ces pays considéraient en effet que le PEAD était avant tout un programme social, qui devait par conséquent ne relever que des États membres.

Un arrêt du Tribunal de première instance du 13 avril 2011 sur le règlement qui fonde le PEAD pour l'année 2009 a confirmé que, avec la base juridique actuelle du PEAD, l'achat de denrées sur le marché constitue une exception à la règle qui est de distribuer des produits issus des stocks d'intervention.

Pour l'exercice budgétaire 2012, la Commission a donc initialement réparti, dans le strict respect des conclusions de l'arrêt précité, une enveloppe de 113,5 M€ entre les 20 États membres bénéficiaires, soit une réduction drastique par rapport à l'enveloppe de 500 M€ retenue initialement. A la suite d'efforts diplomatiques intenses, un accord politique a

finalement été trouvé avec l'Allemagne, permettant de prolonger le programme sur 2012 et 2013 avec un budget de 500 M€ par an. Sur la base de cet accord, assorti d'une déclaration franco-allemande actant la fin du PEAD en 2014 et d'une déclaration de la Commission prenant en compte les objections de certains États membres sur la prolongation du PEAD après 2014, le règlement communautaire a été adopté en mars 2012.

Le Parlement européen et la Commission se sont cependant fin mars 2012, prononcés pour la poursuite de ce programme au-delà de 2013, dans le cadre du Fonds social européen. Un projet de texte devrait prochainement être soumis au collège des commissaires pour pouvoir être transmis au Parlement européen et au Conseil. Ce projet, dont nous ne connaissons pas encore les détails devrait garder une entrée forte alimentaire mais être ouvert également à d'autres formes d'aide d'urgence. Les montants annoncés seraient en baisse par rapport aux crédits consacrés à ce programme actuellement. Les chiffres de 2,5 milliards d'euros sont avancés contre 3,5 milliards actuellement si l'on considère l'ensemble des programmes d'aide au-delà de l'aide alimentaire.

Le Gouvernement est déjà mobilisé afin d'obtenir de la Commission et de ses partenaires européens le maintien de ce programme au moins au même niveau que le niveau actuel, cette mobilisation va se poursuivre en lien avec les Organisations non gouvernementales qui bénéficient aujourd'hui de ce programme pour la mise en œuvre de leurs actions. Cette mobilisation visera notamment à obtenir l'adhésion des États membres qui avaient exprimé des réserves sur le maintien du PEAD afin qu'une réelle solidarité européenne en faveur des plus démunis puisse s'organiser.

Réponses de M. Michel Sapin, ministre du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Le 2 juillet 2012, M. Michel Sapin, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, a annoncé, devant la Convention nationale de l'encadrement de Pôle Emploi **un renforcement des moyens dédiés à l'accompagnement renforcé des chômeurs**. « 2 000 équivalents temps plein seront redéployés d'ici 2014, vers l'accompagnement renforcé, comme le prévoit la convention tripartite. » En plus de ce redéploiement, prévu initialement, « 2 000 recrutements supplémentaires, en CDI, compléteront le dispositif en 2012, toujours pour l'accompagnement renforcé. Priorité sera donnée dans une partie de ces recrutements à ceux qui sont en CDD au sein de Pôle Emploi. » Selon le ministre, cet effort « représente une augmentation de 30 % des ressources consacrées à cette augmentation sur le terrain. » Il s'agit d'augmenter les moyens de Pôle Emploi « pas seulement pour quelques mois mais durablement. »

Dans le cadre de la convention État-Unédic-Pôle emploi pour la période 2009-2011, l'accompagnement renforcé, destiné aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté (30 à 35 % des demandeurs d'emploi) s'organisait à Pôle emploi par exemple à travers le dispositif « Cap vers l'entreprise », et la contribution des partenaires de Pôle emploi, tels que les réseaux des missions locales et des Cap emploi, ou les opérateurs privés de placement dans le cadre de marchés publics.

La mise en place du réseau des agences de services spécialisés (A2S) a permis la consolidation de l'offre de services interne d'accompagnement renforcé de Pôle emploi.

D'après les éléments présentés au Conseil d'administration du 24 mai 2011, l'accompagnement renforcé mobilise environ 2 500 équivalents temps plein, dont 40 % au titre du partenariat (insertion par l'activité économique, bénéficiaires du RSA, PLIE...).

La convention tripartite du 11 janvier 2012 assigne un objectif de personnalisation à l'offre de services destinée aux demandeurs d'emploi. Cet objectif est repris dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 », qui prévoit le développement d'un accompagnement renforcé interne à Pôle emploi, en complément de la mobilisation des partenaires et des prestataires afin de lever les difficultés de nature professionnelle et les freins périphériques à l'emploi.

Cet accompagnement, organisé autour de portefeuilles de taille limitée (inférieure ou égale à 70 personnes), s'effectuera principalement dans les agences de proximité en s'appuyant sur l'expertise des agences de services spécialisées et des professionnels de l'orientation spécialisée.

Les ressources internes consacrées à l'accompagnement renforcé bénéficieront enfin intégralement des redéploiements d'effectifs dans les services de Pôle emploi, à partir des fonctions support (2 000 équivalents temps plein à champ constant d'ici à 2014).

La fiabilisation fin 2012 des résultats issus de la comptabilité analytique de Pôle emploi devrait permettre d'identifier précisément les effectifs mobilisés sur chaque « acte métier », concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi, et plus précisément

l'accompagnement renforcé. À ce stade, la convention tripartite affichait un effectif de 6 700 ETP consacré à l'accompagnement renforcé avec un objectif d'accroître ce niveau de 30 % (+2 000 ETP). Cette évaluation est provisoire ; un chiffre actualisé et fiabilisé devrait être rendu public par Pôle emploi d'ici la fin de l'année. L'ordre de grandeur devrait cependant être similaire.

S'agissant des 2 000 recrutements supplémentaires en CDI annoncé par le ministre pour 2012, quelle est la part respective des nouveaux recrutements et des transformations de contrats à durée déterminée en contrat à durée indéterminée ?

La campagne de recrutement de 2 000 effectifs supplémentaires en contrat à durée indéterminée s'effectue dans les directions régionales, à partir des priorités suivantes qui leur ont été fixées : satisfaire les mobilités internes, intégrer les personnes en contrat à durée déterminée ayant donné satisfaction à Pôle emploi, et avoir recours à des recrutements externes pour des postes non pourvus.

La procédure s'échelonne avec le recrutement de la très grande majorité des agents au 1er octobre, puis d'une seconde date d'intégration au 1er décembre 2012. À ce stade, des données nationales ne peuvent présenter la répartition des recrutements entre les mobilités internes, la pérennisation de personnes en contrat à durée déterminée, et les recrutements externes. Il convient toutefois de souligner que des actions de communication spécifiques ont été mobilisées auprès des personnes ayant achevé leur contrat à durée déterminée à Pôle emploi depuis moins de six mois, et les personnes dont le contrat était suspendu. La part de titularisation d'agents auparavant en contrat à durée déterminée devrait être élevée, d'après de premiers éléments d'appréciation des directeurs régionaux de Pôle emploi.

Les deux rapporteurs avaient préconisé une augmentation significative des moyens de Pôle Emploi, compte tenu du niveau de chômage en France. **Toutefois, les expériences britannique et allemande suggéraient qu'il était dans l'intérêt des usagers comme des finances publiques, qu'une augmentation rapide et massive puisse être suivie, lors de la décrue du chômage, d'une réduction (recommandation n° 10).** De quelle manière le Gouvernement entend-il, à l'avenir, faire face à l'évolution de la conjoncture dans un sens ou un autre ? Quelles marges de manœuvre budgétaires ou gains d'efficacité le Gouvernement identifie-t-il dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi ?

Le gouvernement a fait un effort tout particulier pour Pôle emploi pour 2013 en accroissant sa dotation de près de 8 %, pour financer intégralement les 2 000 ETP supplémentaires annoncés. Le gouvernement a bien conscience de l'utilité de mécanismes réversibles, permettant de redéployer vers les instruments les plus utiles en fonction de la conjoncture les moyens libérés par des économies portant sur des postes de dépenses moins pertinents. À ce stade cependant et compte tenu des perspectives de court et moyen terme (intégrant notamment les perspectives de croissance à l'échelle européenne et mondiale et le dynamisme de la population active en France), la question de la décroissance des effectifs de Pôle emploi ne se pose pas.

En revanche, la question de la performance des politiques menées, et notamment celle des contrats aidés, auxquels la France consacre un niveau de dépenses élevé en comparaison internationale, est d'ores et déjà identifiée. Avec la mise en place des emplois d'avenir, le Gouvernement se fixe un objectif de performance accrue en termes d'accès à l'emploi, à travers la recherche d'un standard élevé de qualité des situations de travail, de

l'accompagnement dans l'emploi, de l'accès à la formation et de la préparation de la sortie lorsque l'emploi d'avenir n'a pas vocation à être pérennisé par la structure.

Enfin, les partenaires sociaux ont été saisis, à l'issue de la grande conférence sociale de juillet dernier, d'un document d'orientation relatif à la sécurisation de l'emploi et commenceront très prochainement une négociation nationale interprofessionnelle sur les axes évoqués dans ce document.

Quelles sont **les modalités concrètes de l'accompagnement renforcé qu'il s'agit de mettre en place** ? Dans quelle mesure les préconisations des rapporteurs (recommandation n° 7 : programmer deux entretiens très rapprochés au début du parcours personnalisé, l'un sur l'indemnisation, l'autre sur le projet professionnel ; s'inscrire effectivement dans l'objectif d'organiser le premier entretien cinq jours après l'inscription à Pôle Emploi ; intensifier les contacts avec les demandeurs d'emploi) seront-elles prises en compte ?

La convention tripartite du 11 janvier 2012 assigne un objectif de personnalisation à l'offre de services destinée aux demandeurs d'emploi. Cet objectif est repris dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 ».

En amont du suivi des demandeurs d'emploi, la recherche d'une personnalisation accrue passe par le renforcement de la phase de diagnostic grâce à des outils en ligne permettant une auto évaluation. De plus, le volet administratif de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) sera allégé et le contenu de l'entretien sera adapté en fonction du profil du demandeur d'emploi.

À partir de ce diagnostic approfondi, le plan stratégique Pôle emploi 2015 organise l'accompagnement des demandeurs d'emploi selon trois modalités :

– un accompagnement renforcé au profit des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi ;

– un accompagnement guidé pour les demandeurs d'emploi qui ont un besoin d'accompagnement régulier ;

– un suivi et un appui pour les demandeurs d'emploi qui sont proches du marché du travail.

Quel que soit le mode de suivi et d'accompagnement, le demandeur d'emploi bénéficie d'un conseiller référent désigné au plus tard au 4ème mois. En outre, indépendamment de sa modalité d'accompagnement, le demandeur d'emploi qui le souhaite pourra à tout moment être reçu par un conseiller. Enfin, un entretien au 9ème mois permettra de faire un bilan et de prévenir le risque d'exclusion durable du marché du travail.

En matière d'orientation, le plan stratégique prévoit le renforcement de l'offre de services et le développement de partenariats pour permettre à Pôle emploi de s'insérer efficacement dans les dispositifs nationaux et régionaux du service public de l'orientation.

Dans une intervention devant les cadres de Pôle emploi le 2 juillet 2012, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social affirmait vouloir voir renforcer l'**autonomie aux conseillers** pour améliorer la pertinence de l'intervention de Pôle Emploi au regard des besoins des territoires.

Les rapporteurs ont préconisé d'encourager l'autonomie des conseillers – en particulier dans la dispense des aides au retour à l'emploi – et le développement de leurs compétences sur le bassin d'emploi local (recommandation n° 9). Concrètement, quelles seront les mesures mises en œuvre par la direction de Pôle Emploi et par l'encadrement intermédiaire pour **permettre l'autonomie tout en favorisant les échanges de bonnes pratiques** ? Comment le Gouvernement et la nouvelle direction se positionnent-ils par rapport à la question du « **métier unique** » ?

Le plan stratégique prévoit de déconcentrer l'organisation de Pôle emploi et de donner davantage de responsabilités aux managers. À ce titre, les actions envisagées consistent à :

– accroître les marges de manœuvre des directions régionales pour les achats de formation notamment,

– adapter la nature et les conditions d'attribution de certaines aides au regard du contexte territorial,

– instaurer un droit de tirage local pour le financement de dispositifs spécifiques, tout en veillant à ce que les managers bénéficient d'une analyse des résultats par bassin d'emploi, au regard des problématiques relevées localement, et ce pour chaque public prioritaire (jeunes, seniors, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RSA etc.).

Enfin, le plan stratégique met l'accent sur la nécessité de coopérer avec les partenaires de la manière la plus efficace possible pour assurer la complémentarité des offres de services sur le territoire. Sont évoqués à ce titre les partenariats avec l'Éducation nationale, les Conseils régionaux, les Conseils généraux notamment s'agissant des bénéficiaires du RSA, et les organismes paritaires collecteurs agréés.

S'agissant de la question de l'institution d'un « métier unique », il faut noter que cette idée qui prévalait au moment de la mise en place de Pôle emploi a été adaptée.

En effet, le déploiement de cette fonction a rencontré un certain nombre de difficultés liées, selon Pôle emploi, à l'inadaptation de la fonction aux besoins des demandeurs d'emploi, et à son impact sur les organisations et les métiers dans une période d'augmentation forte de la charge de travail. L'idée d'une polyvalence totale a donc été abandonnée.

Un travail a alors été mené pour repenser les fonctions du conseiller personnel, dans le cadre de la mise en place de la filière « relation client », qui comprend quatre métiers :

– « conseil clientèle », qui regroupe les agents disposant d'un socle de compétences pour réaliser les activités de base relatives à l'indemnisation et au placement ;

– « intermédiation », qui regroupe les agents en charge du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, de la relation aux entreprises et du recrutement ;

- « gestion des droits », qui regroupe les agents en charge de l'indemnisation ;
- « intermédiation-gestion des droits », qui regroupe les agents maîtrisant les compétences des deux métiers précédents.

Cette évolution implique l'existence d'un socle commun de compétences pour l'ensemble des agents en relation avec le public.

Au-delà, si la double compétence placement et indemnisation demeure un atout pour les agences et les salariés, il n'est plus envisagé de former tous les agents mais uniquement ceux qui le souhaitent et en fonction des besoins des services.

En juillet 2012, un premier bilan chiffré a pu être présenté et donne des éléments provisoires. Ainsi, sur 15 495 agents de l'opérateur chargés du suivi des demandeurs d'emploi, 1 092 pouvaient se prévaloir d'une double compétence.

Le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » prévoit l'élaboration de véritables parcours de carrières pour les agents, permettant une visibilité pour les agents, et fixe un objectif de plus grande professionnalisation de l'accueil.

Une **collaboration plus étroite avec les collectivités territoriales** est souhaitée et le Gouvernement affirme qu'**une clarification des compétences aura lieu dans le cadre d'une nouvelle étape de la décentralisation**. Le ministre ajoute qu'il faut « *travailler en collaboration plus étroite avec les Régions en particulier sur la question de la formation* »

Les deux rapporteurs avaient souligné **les effets délétères du « millefeuille territorial »**. S'ils souhaitent naturellement qu'une collaboration plus étroite soit encouragée avec les régions sur la formation professionnelle, plusieurs de leurs recommandations portent sur la nécessité d'encourager les rapprochements des acteurs de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'entreprise au niveau local (recommandation n° 5) ou encore soulignent l'intérêt d'une « méthode ouverte de coordination » entre les départements, sur le modèle suédois (recommandation n° 4), pour favoriser l'amélioration continue et l'harmonisation des politiques sociales décentralisées. **Quelles seront les mesures prises par le Gouvernement pour renforcer la cohérence de la politique de l'emploi et sa territorialisation ? Quel rapprochement des acteurs de la politique de l'emploi et de l'attractivité économique des territoires pourra ainsi être obtenu ?**

Compte tenu de la situation économique actuelle et de la responsabilité de l'État en matière d'emploi, maintenir une mobilisation pour l'emploi dans les territoires constitue une priorité. Dans cette perspective, si l'emploi est sans conteste une cause nationale et l'État devra rester responsable in fine en matière de lutte contre le chômage, les collectivités sont aussi fortement - quoique diversement - mobilisées au titre de l'intérêt public local. Leurs interventions s'appuient sur la conscience que la rapidité des mutations économiques modifient l'équilibre des territoires et que le maintien d'un niveau élevé de chômage est une atteinte à la cohésion sociale sur le plan local. D'où leur rôle notamment au sein des missions locales pour l'insertion des jeunes, pour le soutien à l'insertion par l'activité économique ou dans le cadre de la GPEC territoriale.

L'action pour l'emploi inclut des projets collectifs à destination du marché du travail en agissant sur les entreprises et les actifs, elle requiert donc que les actions de développement économique, d'emploi et de formation professionnelle soient articulées et mises en cohérence. Dès lors, l'enjeu porte bien sur la définition et la mise en place de modes de travail collaboratifs et performants. À cet égard, le lancement de revue de bonnes

pratiques, sous une forme proche de la « méthode ouverte de coordination », tel que suggéré par le rapport, paraît une piste intéressante. L'évaluation des dispositifs et la transparence des résultats des actions entreprises, en matière de soutien public à la création d'emplois (contrats aidés), d'apprentissage, d'insertion professionnelle, est sans conteste un vecteur d'amélioration de l'efficacité de l'action publique. Aujourd'hui, les services de l'État dans les DIRECCTE (service études et statistiques), certains opérateurs cofinancés (tels que les CARIF OREF) ou des centres d'études scientifiques peuvent par des études ponctuelles et localisées (CEE, CEREQ, observatoire régionaux sur les mutations économiques) nourrir la réflexion commune et aider à la constitution d'un diagnostic partagé sur les actions à entreprendre.

Pour renforcer la territorialisation de la politique de l'emploi, et son articulation avec les politiques publiques décentralisées concourant à l'emploi, le niveau régional est un échelon stratégique. Les instances de gouvernance existantes à ce niveau pourraient être repensées et simplifiées dans le cadre de réformes à venir. Les fonctions des CCREFP (comité de pilotage consolidé des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle associant État/Région/Partenaires sociaux) se sont consolidées avec le développement des projets contractualisés, notamment d'investissement en matière d'apprentissage, et à la suite du bilan- diagnostic pour l'action qu'a constitué l'élaboration du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP).

À l'initiative des participants, et selon une logique qui n'a pas vocation à être totalement homogène d'une région à une autre, ces CCREFP et/ou leurs acteurs sous des configurations proches pourraient être le support de la définition et du pilotage de la mise en œuvre d'une stratégie régionale intégrée associant développement économique, emploi et formation professionnelle.

Au niveau infra-départemental, qui est celui des bassins d'emplois dans lesquels évoluent les actifs au sein du marché du travail, les services publics pour l'emploi SPEL portent une dynamique de coopération fondée sur une vision conjointe et pragmatique du territoire (forces, faiblesses / menaces, opportunités). Ces instances opérationnelles servent donc bien à la définition et à la mise en œuvre de plans d'action, articulant les interventions et les financements des partenaires que sont l'État, Pôle emploi, les missions locales, les collectivités territoriales, notamment communes et intercommunalités impliquées en matière de développement local et de politique de la ville, les chambres consulaires, les maisons de l'emploi parfois. L'objectif de ces instances est d'installer une coordination des acteurs de l'emploi centrée sur l'action (et non le partage d'information).

Parmi les pistes à l'étude pour consolider ces instances, l'hypothèse d'un copilotage du SPEL par les élus locaux pourrait être étudiée. Cette hypothèse est déjà une réalisation concrète en Rhône-Alpes, qui à partir d'un protocole cadre tripartite (préfet de région, président du conseil régional et partenaires sociaux) organise une gouvernance conjointe du champ emploi/formation, en termes de contenus, d'objectifs et de méthode. Des communautés d'agglomération ou des communes pourraient être aussi co-pilotes de SPEL rénovés à partir d'un certain niveau d'implication.

En tout état de cause, la clarification des compétences et des responsabilités opérée prochainement par la loi de décentralisation permettra de stabiliser un modèle de territorialisation de l'emploi et de consolidation des actions des collectivités sur des champs connexes ou contribuant directement à la lutte contre le chômage.

Le renforcement de la coordination entre les acteurs locaux a également pour objectif de promouvoir **une approche plus globale du demandeur d'emploi** et de ses difficultés (recommandation n° 8). Le rapport met en évidence la **nécessité d'un rapprochement des acteurs de l'aide sociale et ceux du retour à l'emploi**, pour favoriser le retour à l'emploi des publics qui en sont les plus éloignés, en particulier, **les bénéficiaires du RSA**. Quel bilan le Gouvernement fait-il de la situation actuelle ? Comment compte-t-il renforcer la collaboration entre Pôle Emploi, les départements et les caisses d'allocations familiales ?

La mise en place du RSA avait notamment pour objectif de favoriser l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires, mais la concomitance de cette ambition et de la crise économique n'a pas permis de concrétiser les améliorations attendues.

En termes de méthode, la conclusion selon laquelle il convient de mieux articuler accompagnement social et accompagnement professionnel est largement partagée et apparaît en particulier dans le dernier rapport d'évaluation du RSA (décembre 2011). La relance des travaux dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui se tiendra les 10 et 11 décembre 2012 peut permettre de dégager des pistes opérationnelles en la matière (un groupe de travail spécifique est constitué sur les problématiques emploi formation) et de tirer le meilleur profit de l'implication des personnels concernés au sein des différentes institutions.

S'agissant de la politique de l'emploi, la participation active des conseils généraux a été recherchée depuis 2005. Les contrats uniques d'insertion à destination des bénéficiaires du RSA peuvent être cofinancés par les conseils généraux, à hauteur du montant du RSA pour une personne seule (410 € en 2012), dans le cadre de conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM). En 2011, les services déconcentrés de l'État ont été fortement encouragés à négocier avec leurs conseils généraux des objectifs ambitieux en matière de contrats aidés cofinancés. Sur l'année 2011, près de 82 000 CUI-CAE ont ainsi été cofinancés par les conseils généraux dans le secteur non-marchand, soit 20 % des CUI-CAE, ce qui couvre 6 % des bénéficiaires du RSA. Dans le secteur marchand, 5 200 CUI-CIE ont été cofinancés, soit 10 % des CUI-CIE et 0,4 % des bénéficiaires du RSA.

Dans l'optique d'une approche globale du demandeur d'emploi, **les aides à la reprise d'activité**, destinées à lutter contre les freins au retour à l'emploi¹, seront-elles maintenues et utilisées plus efficacement ? En particulier, quelles mesures seront prises en faveur du **retour à l'emploi des parents isolés** ?

Les aides à la reprise d'activité sont maintenues et seront mobilisées tout particulièrement dans le cadre de l'accompagnement renforcé.

Les aides à la mobilité sont destinées aux demandeurs d'emploi qui reprennent un emploi éloigné de leur lieu de résidence, pour compenser partiellement ou totalement les dépenses occasionnées. Ces aides couvrent aujourd'hui trois types de dépenses :

- les frais de déplacement quotidiens, hebdomadaires ou mensuels,
- les frais de double résidence,

¹ Les aides à la reprise d'activité sont l'AGEPI, les aides à la mobilité, l'aide au permis de conduire B, l'aide différentielle de reclassement (dispensées par Pôle Emploi) et l'APRE (dispensée par le guichet qui suit, en l'espèce, un bénéficiaire du RSA donné : département, Pôle Emploi ou prestataire privé).

– les frais de déménagement.

Ces aides sont valables une fois par période de 12 mois à compter de la date de la reprise d'emploi dans la limite d'un plafond annuel par bénéficiaire de 2 500 €.

En outre, des aides à la recherche d'emploi peuvent être attribuées, elles sont destinées à aider les demandeurs d'emploi à se déplacer pour se rendre à un entretien d'embauche, un concours public ou pour suivre une prestation intensive impliquant un surcout manifeste. Elles prennent la forme de bons de déplacement, de bons de transport ou de bons de réservation (il s'agit d'un accès à un tarif privilégié à des billets de train ou d'avion).

Enfin, l'aide à la garde d'enfants pour les parents isolés concerne toute personne, homme ou femme, en difficulté et ayant une problématique de garde d'un ou plusieurs enfants lorsqu'elle reprend un emploi ou entre en formation. Elle est en principe réservée aux bénéficiaires des minimas sociaux et aux demandeurs d'emploi non indemnisés et parents isolés. Néanmoins, un accès dérogatoire, dans la limite de 10 % des bénéficiaires sur appréciation du responsable du Pôle emploi, est possible pour répondre à des situations particulières de personnes qui ne remplissent pas ces conditions.

Le 2 juillet 2012, devant les cadres de Pôle Emploi, le ministre est également revenu sur une précédente annonce relative aux **contrats aidés** : *« Les contrats aidés sont un des leviers importants pour vous pour les publics les plus fragiles. Le précédent Gouvernement avait mis en place une programmation qui, comme vous le savez, conduisait sciemment à une baisse de moitié des moyens d'action au second semestre [...] j'ai obtenu une enveloppe supplémentaire de **80 000 contrats aidés pour le second semestre**, afin d'éviter la chute brutale de ces offres. Nous avons aussi **allongé la durée des contrats CAE**, pour mettre fin à une dérive vers des contrats très courts et donc de moindre qualité pour l'insertion des bénéficiaires. Pour 2013, dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, **le nombre des contrats aidés sera maintenu.** »*

Quelles mesures seront mises en œuvre en 2013, en termes de programmation budgétaire, pour lutter contre la tendance à la baisse des moyens au second semestre ? **La fin du « stop and go »** revendiquée par le ministre s'accompagnera-t-elle également d'une plus grande stabilité sur le plan juridique ? Quelles pourraient être, à cet égard, les conséquences des négociations actuelles sur **les emplois d'avenir**, destinés aux jeunes faiblement qualifiés ? (**recommandation n° 6**) Comment seront désormais utilisés des outils tels que la liste des métiers en tension, dont le réexamen mensuel était perçu comme une source d'instabilité importante ?

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit la mise en œuvre en métropole et en outre-mer, de 390 000 entrées en CUI au total, réparties en 340 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand et 50 000 contrats initiative-emploi (CIE) dans le secteur marchand. L'enveloppe financière est de 1 726,4 millions d'euros en AE (1 479,2 millions d'euros en CP) pour les CAE et 201,5 millions d'euros en AE (186,5 millions d'euros en CP) pour les CIE.

Ces enveloppes sont identiques aux enveloppes programmées dans la loi de finance 2012. La répartition infra-annuelle de ces enveloppes se fera de manière à permettre une prescription lissée dans le temps afin d'éviter tout phénomène de « stop and go ». La

répartition initiale entre les deux semestres sera équilibrée et le suivi hebdomadaire des prescriptions sera utilisé pour redéployer les enveloppes régionales, le cas échéant.

Par ailleurs, les préconisations sur les publics prioritaires de ces contrats resteront identiques (demandeurs d'emploi de longue et très longue durée, demandeurs d'emploi seniors, bénéficiaires du revenu de solidarité active), afin d'améliorer la stabilité et la lisibilité du dispositif par les employeurs, les bénéficiaires et les prescripteurs. Les préconisations relatives à une durée plus longue des CAE seront également reprises, afin que la durée moyenne des CAE s'aligne sur neuf mois et non, comme constaté en septembre 2012, sur une durée inférieure à sept mois.

Les emplois d'avenir sont un dispositif de contrats aidés, destiné à un public jeune peu ou pas qualifié, dont les aspects qualitatifs (accompagnement et formation, tutorat...) ont été considérablement renforcés. Ces caractéristiques qualitatives exigeantes en font une forme de contrat aidé dont l'utilisation conjoncturelle en période de forte dégradation de l'emploi n'est possible que de manière très marginale. Les emplois d'avenir s'inscriront dans une temporalité suffisante pour permettre aux employeurs concernés de construire sur la durée un parcours d'insertion et de qualification du jeune. Ils seront par conséquent peu susceptibles de faire l'objet de phénomènes de « stop and go ».

Les emplois d'avenir seront conclus dans des secteurs d'activité présentant un caractère d'utilité sociale ou environnementale, ou ayant un fort potentiel de créations d'emplois. La définition des secteurs d'activité à privilégier se fera au niveau régional dans un cadre concerté entre l'ensemble des acteurs concernés ; elle prendra en compte à la fois les outils de prospective existants et les priorités stratégiques régionales en termes de développement des filières.

<p>Les rapporteurs avaient préconisé une stabilisation des dispositifs de contrats aidés et un allongement de leur durée mais aussi la mise en place d'un suivi adapté quelques mois avant la fin de ceux-ci. Un tel suivi sera-t-il mis en place ? (recommandation n° 8)</p>

Le projet de loi relatif aux emplois d'avenir prévoit explicitement un suivi personnalisé du jeune bénéficiaire, qui inclut la réalisation d'un bilan relatif au projet professionnel du jeune et à la suite donnée à l'emploi d'avenir réalisé deux mois avant l'échéance de l'aide relative à l'emploi d'avenir.

Ce bilan de préparation à la sortie vers l'emploi fera l'objet du déploiement d'une offre de services adaptée par les deux opérateurs qui prescrivent la majorité des contrats aidés, Pôle emploi et les missions locales.

Une réflexion dans le même sens est également en cours sur le suivi des salariés en contrat unique d'insertion.

Enfin, la question de la performance ne saurait être traitée sans aborder celle de la satisfaction des usagers. Les rapporteurs ont souhaité que les associations de chômeurs puissent être mieux écoutées et associées à la gouvernance de Pôle Emploi.

Quelles sont aujourd'hui les mesures envisagées pour évaluer la satisfaction des usagers de Pôle Emploi ? Les comités de liaison entre associations de chômeurs et Pôle Emploi seront-ils réactivés ? (recommandation n° 11)

Le rôle des comités de liaison a été conforté par Pôle emploi début 2012 (instruction du 2 février 2012).

Pour rappel, ces comités sont créés auprès des échelons locaux de l'ex-ANPE par la loi du juillet 1998 de lutte contre les exclusions, qui insère un article L.5411-9 du code du travail selon lequel « *afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, l'État, les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi.* »

Ces comités de liaison répondent au triple objectif d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi, d'accroître leur capacité à exercer leurs droits, et de contribuer à l'amélioration de l'offre de service (notamment par l'identification de solutions innovantes).

L'instruction du 2 février 2012 renforce les compétences de ce comité qui recouvrent désormais l'information et le débat des grandes évolutions de l'offre de service et l'animation et l'appui au travail des comités départementaux.

S'agissant de la mesure de la satisfaction des usagers, Pôle emploi 2015 prévoit que les enquêtes existantes (baromètre de satisfaction notamment) évolueront afin de mieux mesurer la qualité de l'offre de service.

En outre, soucieux d'associer au mieux les représentants des demandeurs d'emploi aux réflexions qui les concernent directement, le Ministre a reçu l'ensemble de ces associations en présidant le Comité National de Liaison du 5 juillet 2012. Cet échange a été l'occasion de les consulter dans le cadre de la préparation de la Grande Conférence Sociale des 9 et 10 juillet.

Réponses de Mme Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la santé

I.- Est-il prévu d'engager des expérimentations dans le domaine social au cours des prochains mois, suite notamment à la grande conférence sociale de juillet 2012 ? À combien s'élèvent les crédits du Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES) pour 2012 et 2013 et quels sont les principaux projets en cours ? Le Gouvernement est-il favorable à la définition d'un programme pluriannuel d'expérimentations sociales, qui pourrait être soumis pour avis à la Commission des affaires sociales, ainsi qu'au principe d'une expérimentation préalable systématique, au moins pour les grandes réformes sociales (recommandation n° 3 du rapport, cf. le récapitulatif ci-après des préconisations du rapport) ?

Depuis les années 2000, la France a considérablement rattrapé son retard dans le domaine l'expérimentation sociale, par rapport aux pays anglo-saxons.

Dans les années récentes, l'expérimentation s'est développée dans plusieurs champs des politiques sociales (revenu de solidarité active, politique d'hébergement et d'accès au logement, tarification de l'aide à domicile, politique de l'enfance),

S'inscrivant dans une logique de renouvellement des politiques sociales, l'expérimentation apparaît comme un outil de rationalisation des décisions publiques et une aide à la décision politique, intervenant lors de la phase d'évaluation. Il existe une réelle volonté politique de continuer à appliquer cette méthode en matière de conception de politique sociale, en particulier avec l'appui des réseaux des services déconcentrés, des agences régionales de santé, et d'opérateurs associatifs.

Le gouvernement entend poursuivre le recours à l'expérimentation comme outil d'appui aux réformes dans le domaine social. Ainsi, suite à la conférence sociale de juillet 2012, le Gouvernement a décidé la création d'un fonds d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes afin d'expérimenter des méthodes d'intervention nouvelles à compter de 2013. Il est prévu de travailler sur trois axes qui sont la sensibilisation, l'accompagnement et le contrôle des entreprises, la mixité des emplois et l'accompagnement des personnes avant la fin de leur congé parental en mobilisant une dizaine de régions « expérimentatrices ». Le lancement du comité de pilotage national de l'expérimentation aura lieu le 18 septembre.

Il n'apparaît cependant pas souhaitable de faire de l'expérimentation une procédure systématique préalable aux réformes dans le domaine social, cette méthode n'étant pas forcément adaptée à l'urgence des réformes, ou pouvant se heurter à des obstacles techniques.

Les crédits du FIES (Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale) sont destinés à financer des initiatives innovantes, soit dans le cadre de financement de structures d'accompagnement à l'innovation sociale, soit dans le développement d'expérimentations par appel à projet, notamment dans la structuration de l'offre en matière de prévention de la dépendance et dans l'ingénierie sociale.

En 2012, les crédits du FIES s'élèvent à 4,8M€.

Cette dotation a notamment permis de soutenir la poursuite des projets sur des conventions pluriannuelles en cours et notamment l'ANSA (Agence Nouvelle des Solidarités

Actives). Ce financement a permis la réalisation d'actions d'appui à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre de projets expérimentaux dans le champ du handicap (pilotage de l'allocation aux adultes handicapés) et le déploiement du RSA.

Ces crédits ont également été mobilisés pour le financement de divers organismes sur les thématiques de l'innovation et de la cohésion sociale sur les territoires après sélection des projets par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), les plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale et les correspondants régionaux pour l'économie sociale.

Sont également financés sur le FIES la coopération avec l'Organisation internationale du travail, le soutien de la chaire HEC consacrée à l'économie sociale et solidaire, l'association pour le droit à l'initiative économique -ADIE, notamment sur la consolidation des politiques en faveur de la micro finance, et des structures et organisations de l'économie sociale conformément aux engagements pris dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les chambres régionales de l'économie sociale.

L'année 2012 a également permis de financer une évaluation des politiques conduites avec les CRESS au travers du réseau des correspondants régionaux, un appui stratégique à plusieurs initiatives dont les états généraux de l'économie sociale et un programme expérimental pour l'émergence d'innovations sociales.

En 2013, les crédits du FIES sont répartis entre le financement de l'économie sociale et solidaire (ESS) et le soutien à d'autres expérimentations en matière sociale. Le financement de l'ESS avec le versement de subventions aux organismes nationaux et locaux de l'économie sociale et solidaire s'élève à 3,8M€. Les principales actions porteront sur :

- la mise en place d'un soutien spécifique au développement de l'économie sociale et solidaire dans le cadre de la création d'une banque publique à l'investissement dotée de 500M€ pour le secteur de l'ESS ;

- le soutien à l'emploi par la mobilisation des acteurs de l'économie sociale et solidaire en faveur des emplois d'avenir et des contrats de générations. Il s'agira de garantir la mise en œuvre concertée des dispositifs dont le secteur non lucratif sera l'un des principaux bénéficiaires ainsi qu'une territorialisation de l'action. Ceci se traduira par la signature d'un certain nombre d'accords cadre et de plans de soutien en appui à des dispositifs d'accompagnement spécifiques ;

- la poursuite de la politique d'appui aux acteurs en faveur du développement des acteurs de l'économie sociale (coopératives, mutuelles, associations ou autres organismes intervenant dans le même secteur) ;

- un appel à projet pour l'accompagnement des structures de développement et d'accompagnement des entreprises sociales.

Le soutien à d'autres expérimentations en matière sociale est prévu à hauteur de 981 487€ pour l'accompagnement et le développement d'expérimentations en anticipation et en appui des politiques publiques en faveur des solidarités et de la cohésion sociale.

Articulation entre vie familiale et vie professionnelle

La négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail, qui sera lancée en septembre prochain, selon la feuille de route de la grande conférence sociale de juillet 2012, traitera de l'articulation des temps professionnels et familiaux et de la prise en compte de la parentalité dans l'entreprise, et pourra ainsi intégrer la question des congés familiaux.

Congé parental

II.- 1. Est-il envisagé de mettre en place un congé parental plus court et mieux rémunéré, d'une part, et de favoriser, d'autre part, un congé mieux réparti entre les parents – cette question ayant été soulevée récemment par la ministre déléguée chargée de la famille – en instituant par exemple une période spécifique (deux « mois d'égalité ») réservée à l'un d'eux (cf. recommandation n° 12) ?

Dans le prolongement des préconisations des rapporteurs ainsi que des déclarations récentes de la ministre du droit des femmes, des actions de communication seront-elles organisées en vue de faire évoluer les représentations sociales, concernant en particulier la parentalité masculine (cf. recommandation n° 12) ?

La question du partage des responsabilités familiales entre les parents revêt une place centrale dans la résorption des inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes : la reconnaissance de la parentalité des pères au travail permettra que les femmes ne soient plus les seules à porter le risque d'une absence longue pour cause de parentalité, infléchissant leur présence sur le marché du travail.

Permettre une meilleure conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, notamment en développant le partage des responsabilités familiales et professionnelles, répond aussi aux aspirations des hommes et s'inscrit dans l'objectif d'une société plus juste et plus humaine.

Enfin, le développement de l'activité féminine est un enjeu majeur pour la diminution de la pauvreté, particulièrement celle des enfants. En effet, la bi-activité au sein des couples de parents permet souvent de prévenir la pauvreté et sa transmission intergénérationnelle. À cet égard, réduire l'éloignement du marché du travail des bénéficiaires du CLCA (à 96 % des femmes) constitue une piste privilégiée de promotion de la bi-activité.

À l'issue de la grande conférence sociale, les partenaires sociaux ont exprimé leur intention de négocier sur l'égalité professionnelle à partir du 21 septembre avec pour objectif d'aboutir avant la fin du 1er trimestre 2013. Cette négociation traitera de l'articulation des temps de vie, de la prise en compte de la parentalité en entreprise, elle pourra intégrer la problématique des congés familiaux, congé parental d'éducation, congé de soutien familial, congé paternité. Il conviendra donc d'attendre l'issue des négociations interprofessionnelles pour préciser les mesures que le gouvernement mettra en œuvre dans ce domaine.

2.- Est-il prévu d'organiser la transmission par les caisses d'allocations familiales des listes de bénéficiaires du CLCA à Pôle Emploi afin de permettre la mise en place d'un accompagnement renforcé vers l'emploi et la formation pour ces allocataires (cf. recommandation n° 13) ? Préciser la nature et le calendrier prévisionnel des expérimentations annoncées récemment concernant « l'accompagnement renforcé et l'organisation de formations adaptées pour les personnes en congé parental, pour éviter leur éloignement durable du marché du travail », selon la feuille de route de juillet 2012 précitée ?

Lors de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, il a été prévu de créer un comité de pilotage des actions à conduire en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Il définira et organisera, à partir de septembre 2012 les actions à mettre en œuvre au niveau national et régional.

La feuille de route prévoit d'ores et déjà l'accompagnement renforcé et l'organisation de formations adaptées pour les personnes en congé parental, pour éviter leur éloignement durable du marché du travail dans le cadre d'expérimentations régionales.

Dans ce contexte la DGCS prépare à la demande du gouvernement un accord-cadre entre la ministre chargée des droits des femmes et Pôle emploi.

Petite enfance

III.- 1. Selon les dernières données disponibles, quel bilan dresser des objectifs fixés sous la précédente législature en matière d'accueil de la petite enfance (200 000 solutions d'accueil supplémentaires à l'horizon de fin 2012), en précisant en particulier le nombre de nouvelles solutions de garde créées en 2011 et 2012 (cf. recommandation n° 14) ? Quels objectifs le Gouvernement entend-il fixer en matière d'accueil de la petite enfance et, le cas échéant, de développement de l'offre de garde, dans le cadre de la prochaine Convention d'objectifs et de gestion (Cog) entre la Cnaf et l'État, qui doit être conclue d'ici à 2013, voire du prochain PLFSS ?

L'objectif de ce plan était de proposer 200 000 solutions d'accueil supplémentaires pour les enfants de moins de trois ans d'ici 2012, 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires et l'accueil de 100 000 enfants supplémentaires en accueil individuel auprès d'assistants maternels.

Les 100 000 solutions d'accueil collectif supplémentaires se répartissent en deux ensembles, d'une part, 60 000 places physiques nouvelles créées (délivrance d'un nouvel agrément par les services de la protection maternelle et infantile) et, d'autre part, 40 000 « équivalent places » obtenues par l'amélioration du taux de fréquentation des établissements.

Selon le Haut conseil de la famille (Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans, mai 2012), les données disponibles à l'issue des trois premières années (cf. tableau infra) de ce plan permettent de tirer le bilan suivant :

- le nombre de places en accueil collectif a progressé de 27 700 en trois ans (40 426 créations de places et 12 736 destructions de places) ;
- le nombre d' « équivalent places » a augmenté de 29 500 ;
- le nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis par des assistants maternels a crû de 65 700.

Si les réalisations sont en ligne avec l'objectif pour ce qui concerne les « équivalent places », elles sont un peu en retrait pour l'accueil individuel et pour la création de places nouvelles, a fortiori si l'on tient compte du nombre de destructions de places.

Le HCF fait en outre remarquer que, parallèlement à ces évolutions sur l'accueil collectif et individuel, le nombre d'enfants de moins de trois ans préscolarisés en école maternelle a diminué de 55 000 places.

La capacité globale d'accueil des enfants de moins de trois ans n'a donc que faiblement progressé sur la période 2008 – 2011.

Avancement du plan de développement de la garde d'enfant (source : HCF)

	Objectif 2009	Réalisation 2009	Taux de réalisation 2009	Objectif 2010	Réalisation 2010	Taux de réalisation 2010	Objectif 2011	Réalisation 2011	Taux de réalisation 2011
Accueil collectif*	22 479	20 659	92%	24 827	25 504	103%	26 963	25 255	94%
<i>Dont nombre de places nouvelles</i>	12 464	12 397	99%	14 902	14 139	95%	17 120	13 890	81%
<i>Dont augmentation de la fréquentation par place</i>	10 015	8 262	82%	9 925	11 365	115%	9 843	9 814*	100%
Accueil individuel	25 000	21 199	85%	25 000	20 134	81%	25 000	24 397	98%
TOTAL	47 479	41 858	88%	49 827	45 638	92%	51 963	49 652	96%
<i>Destructions de places accueil collectif</i>		4 544			4 215			3 977	

Sources : CNAF – ACOSS – Calculs secrétariat HCF – Données 2011 provisoires, hors micro crèches financées par la PAJE (CMG structure). * les résultats pour 2011 de l'augmentation de la fréquentation par place n'étant pas disponibles, on a retenu à titre provisoire la moyenne des résultats 2009 et 2010.

Concernant les futurs objectifs à atteindre, il convient d'abord de noter que le 7^{ème} plan crèche (plan crèche pluriannuel d'investissement – PCPI) s'étend au-delà de 2012. Mis en oeuvre en décembre 2009, il est calibré pour financer l'ouverture de 60 000 places nouvelles entre 2009 et 2016 dont 30 000 de 2009 à 2012 pour un montant de 330 millions d'euros.

Un travail de prospective a été mené dans le cadre des travaux du HCF sur les évolutions possibles de la politique de l'accueil du jeune enfant. Dans sa note du 28 avril 2011, intitulée « Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années ? » le HCF suggère parmi 4 grands axes de réorientation des investissements en direction des familles, un effort supplémentaire pour l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, avec trois grands objectifs :

- privilégier une politique de l'offre à une politique de diminution du reste à charge des familles ;
- poursuivre le rythme d'accroissement de l'accueil (200 000 places / 5 ans, hors destruction de places et diminution de la préscolarisation) ;
- prévoir un partage de l'offre à égalité entre accueil collectif et accueil individuel.

Le HCF recense ensuite les différents scénarii qui pourraient être poursuivis : maintien de la politique actuelle reposant sur l'offre de cofinancements incitatifs mais facultatifs, création d'une obligation légale qui s'imposerait aux collectivités, création d'agences de l'enfance et de la famille et détermination d'un objectif national de dépense pour l'enfance (ONDE). Enfin, il pointe une réflexion nécessaire sur la localisation des places d'accueil et leur attribution.

Par lettre en date du 27 juin 2012, la ministre déléguée chargée de la famille a confié au Président délégué du HCF une mission relative à l'analyse des disparités territoriales en matière d'accueil du jeune enfant, lui demandant de proposer également des pistes de solution.

Il apparaît que l'amélioration de la gouvernance de la politique de la petite enfance, par une meilleure intégration de la problématique de la préscolarisation en particulier, tant à l'échelon national que local, constitue un levier essentiel de l'amélioration de l'offre d'accueil.

A minima, l'amélioration de la gouvernance à l'échelon local suppose des échanges d'informations plus systématiques entre institutions, et le développement d'outils de planification.

Une réflexion sur les outils de contractualisation des CAF est également une piste possible dans le cadre de la prochaine convention entre l'État et la CNAF. Les objectifs en matière de développement de l'accueil seront définis dans cette convention, à l'issue de la négociation entre l'État et la CNAF.

2.- Dans le prolongement des préconisations des rapporteurs, des engagements ont été pris par le Gouvernement concernant la scolarisation des enfants de moins de trois ans, qui n'a cessé de diminuer au cours de la dernière décennie : quels sont précisément les objectifs fixés dans ce domaine et les moyens supplémentaires prévus, le cas échéant, dans ce sens (en termes de crédits et d'effectifs) dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2013 (cf. recommandation n° 14) ?

Le Président de la République a fait de la jeunesse la priorité de son action, priorité qui se traduit par l'attribution de moyens nouveaux importants pour l'école. La scolarisation des enfants de moins de trois ans fera partie des domaines dans lesquels les moyens devront être renforcés.

Cette orientation s'est traduite dès le plan d'urgence pour la rentrée 2012, une partie des postes affectés en priorité au 1er degré ayant permis de renforcer l'école maternelle. Un bilan précis en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans en 2012 sera effectué d'ici la fin de l'année, sur la base de la remontée des informations locales. Au-delà de ce premier effort, le renforcement de l'accueil des plus jeunes enfants constituera l'un des axes de renforcement de l'école, avec une double nécessité : d'une part, renforcer en priorité les secteurs où les difficultés scolaires et sociales sont les plus fortes, en zone urbaine comme en zone rurale ; d'autre part, penser plus globalement au niveau local l'accueil des jeunes enfants, en tenant compte de l'ensemble de l'offre de solutions d'accueil disponible, et en développant des projets éducatifs locaux articulant notamment l'école et les dispositifs d'accueil collectif.

Les orientations du gouvernement s'appuieront notamment sur les résultats des travaux en cours dans le cadre de la consultation sur la refondation de l'école, et des résultats de la mission confiée au Haut conseil de la famille sur la question de la diversité et des disparités de l'offre d'accueil du jeune enfant et de l'accueil de loisir.

3.- Concernant l'accueil de la petite enfance, une note du Haut conseil de la famille (HCF) de février 2010 faisait état d'une évaluation à environ 350 000 places des besoins non couverts. En vue d'améliorer les connaissances dans ce domaine, est-il envisagé de lancer prochainement une étude pour évaluer finement les besoins ainsi que les disparités territoriales actuelles concernant l'offre et la qualité des modes de garde (cf. recommandation n° 15), et quel est précisément le champ de la saisine du HCF sur ces questions, annoncée par la ministre déléguée en charge de la famille le 25 juin dernier ?

Au-delà de l'évaluation d'un besoin global, qui reste sujette à de nombreuses difficultés conceptuelles et techniques, la priorité consiste aujourd'hui à affiner la connaissance des besoins au niveau local.

Les premiers travaux menés par la CNAF en collaboration avec l'INSEE font ainsi apparaître que si seules 12 % des communes disposent d'au moins un établissement d'accueil du jeune enfant, ces communes concentrent 72 % des naissances des années 2008 à 2010.

Par ailleurs, le rapprochement des situations de 2007 et 2010 (places d'accueil pour les moins de 3 ans chez les assistants maternels et en EAJE) montre que la couverture territoriale s'est accrue. Cette amélioration de la couverture résulte de l'augmentation de l'offre d'accueil chez les assistants maternels et dans les EAJE.

Entre 2007 et 2010, la couverture totale globale, pour les communes disposant déjà d'une offre d'accueil collectif ou individuel (soit 24 603 communes), est passée d'environ 46,9 places pour 100 enfants à environ 53,8 places, soit une progression d'environ 15 % (données CNAF). D'après les données de la CNAF, l'offre d'accueil a augmenté dans un peu plus de la moitié de ces communes (53%) et est restée stable dans 28% de ces communes.

Ces travaux se poursuivent pour construire un indicateur de la répartition communale de l'offre d'accueil chez les assistants maternels et en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) au regard de la demande potentielle, afin de mieux connaître les tensions qui existent localement entre le besoin d'accueil et l'offre globale de solutions d'accueil, et d'orienter les décisions de financement de places nouvelles.

Ils pourront être complétés par les travaux du Haut conseil de la famille (HCF), saisi le 27 juin 2012 par la Ministre déléguée à la famille, sur la question de la diversité de l'offre et des disparités d'accès territoriales en matière de modes d'accueil du jeune enfant et d'accueil de loisirs des enfants et des adolescents. Il s'agira pour le HCF de dresser un premier état des lieux de la diversité et des disparités, ainsi que des dispositifs existants permettant de réduire les disparités allant à l'encontre de l'équité recherchée entre les familles.

Revenu de solidarité active (RSA), action sociale et familles monoparentales

IV.- Le Gouvernement entend-il organiser prochainement une campagne d'information sur le RSA ? A la lumière notamment du rapport final du Comité national d'évaluation du RSA (décembre 2011), qui comporte plusieurs éléments d'analyse concernant le non recours au RSA, quelles actions sont, le cas échéant, envisagées afin d'accroître le recours à cette prestation, et particulièrement au « RSA activité » (cf. recommandation n° 18) ? Préciser l'évolution du nombre de ses bénéficiaires au cours des deux dernières années.

Mis en place par la loi du 1er décembre 2008, le RSA activité rencontre des difficultés de montée en charge, malgré une progression importante du nombre d'allocataires en 2009 et en 2010, progression qui s'est ralentie depuis. Le RSA était versé, au 31 mars 2012, à 2 092 686 foyers parmi lesquels 1 383 651 foyers avaient un droit au RSA socle seul, 480 859 avaient un droit au RSA activité seul et 228 176 avaient un droit au RSA socle et activité. Selon le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA publié en décembre 2011, le non recours s'élève à 68 % pour le RSA activité seul.

De premières mesures ont été prises dans le cadre du plan de simplification du RSA de juillet 2010 afin de simplifier les démarches et d'améliorer l'accès des publics cibles à l'information :

- information ciblée envers les bénéficiaires potentiels, via les prescripteurs ;
- amélioration de la formulation et la compréhension des notices, formulaires et courriers relatifs au RSA et les simplifier ;
- simplification de la déclaration trimestrielle des ressources des bénéficiaires du RSA ;
- promotion de la mise en œuvre de plateformes uniques ou de journées d'accueil communes à tous les partenaires.

Initialement basée sur une campagne d'information générale (spots télévision et radio, site dédié www.rsa.gouv.fr, équipe d'accueil téléphonique) lors de la phase de lancement du dispositif (1^{er} semestre 2009), la communication s'est réorientée à partir de 2010 vers une approche plus ciblée sur les publics jugés plus particulièrement concernés par

le non-recours (locataires de logements sociaux, personnels des collectivités territoriales). Cette action s'est appuyée sur des supports variés : affichettes et dépliants d'information destinés à sensibiliser 3 millions de locataires de logements sociaux, lettres adressées aux maires pour sensibiliser les personnels des CCAS et les personnels municipaux, courriers des CAF aux allocataires susceptibles de remplir les conditions les invitant à faire un test d'éligibilité au RSA et partenariat avec les représentants du secteur des services à la personne afin de sensibiliser au RSA les employés du secteur (1,5 million de personnes).

Enfin, en juillet 2012, le site www.rsa.gouv.fr, mis au point pour le lancement du RSA en juin 2009, a fait l'objet d'une restructuration et d'une refonte intégrale de l'ensemble des rubriques, et a été intégré au site du ministère des affaires sociales et de la santé www.social-sante.gouv.fr, conformément aux directives gouvernementales de réduction du nombre de sites publics et de simplification d'accès à l'information.

Une action de simplification des démarches a également été entreprise : le formulaire de demande de RSA ainsi que les différents formulaires complémentaires (RSA jeunes, demande complémentaire pour les non salariés) ont été modifiés et homologués en janvier 2011. Par ailleurs, la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) et la notice d'aide au remplissage de la CNAF et de la MSA ont été fusionnées en un seul document pour les deux opérateurs, créant un seul document homologué et mis en ligne en août 2011.

Toutefois, ces initiatives n'ont pas permis de réduire de manière significative le taux de non-recours à la prestation qui demeure très élevé, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence et l'efficacité de ce genre de démarche. À cet égard, une étude réalisée auprès des allocataires de la CAF de Gironde en 2010 a montré les effets limités d'une campagne d'information ciblée auprès des allocataires de la CAF potentiellement éligibles. En effet, seulement 10 % des personnes éligibles contactées par courrier ou courriel et relancées par SMS ont bénéficié du RSA contre 2 % dans l'échantillon témoin. Par ailleurs, le taux de rejet des demandes est demeuré élevé (environ 30 %).

L'évaluation globale du RSA réalisée par le comité national d'évaluation (CNE) dans son rapport final, rendu en décembre 2011, comme les constats qui ont pu être faits par les administrations compétentes listent, sans être exhaustives, certaines causes du non recours, en particulier au RSA activité : complexité du dispositif qui en rend son montant difficile à anticiper, peur des indus et d'une stigmatisation, fréquence des aller-retour entre activité et inactivité qui décourage les demandes.

C'est pourquoi le Gouvernement entend, notamment à la faveur des travaux et des concertations entourant la prochaine conférence de lutte contre la pauvreté et la préparation du plan pluriannuel, faire le bilan de cette prestation, de son articulation avec d'autres aides ou des dispositifs ayant des finalités en partie similaires, et analyser le lien entre ses modes de gestion et les limites constatées.

L'évaluation systématique du non recours aux droits est une étape incontournable dans la compréhension du fonctionnement des dispositifs et de leur pertinence au regard des difficultés des personnes qu'ils sont censés aider. Cette évaluation a été entamée par le Gouvernement, pour lequel la réduction du non recours est un objectif prioritaire.

<p>V.- Concernant le RSA ou d'autres prestations servies en particulier par les CAF, des travaux ont-ils été engagés depuis un an afin de simplifier les formulaires et courriers administratifs en associant les représentants des bénéficiaires ? La prochaine Cog entre l'État et la Cnaf pourrait-elle comporter des dispositions afin d'encourager le développement de telles pratiques ?</p>
--

Dans le cadre du plan de simplification du RSA présenté le 8 juillet 2010, deux mesures sur les 10 retenues avaient pour objectif l'amélioration de la formulation et la compréhension des notices, formulaires, courriers et déclaration de ressources relatifs au RSA et leur simplification.

La première mesure visait l'amélioration et l'harmonisation des notices, formulaires de demande de RSA et courriers relatifs à la prestation après consultation de bénéficiaires. Deux départements (Marne et Meurthe-et-Moselle) se sont portés volontaires pour organiser des consultations avec des bénéficiaires du RSA, afin de recenser les difficultés de compréhension liées à la rédaction des formulaires de demandes de revenu de solidarité active ainsi que les modalités de simplification de la déclaration trimestrielle de ressources.

Sur la base de ces consultations, et après analyse juridique et évaluation de la faisabilité technique liée aux systèmes d'information des organismes de sécurité sociale liquidateurs de la prestation, la demande de RSA ainsi que les différents formulaires complémentaires (RSA jeunes, demande complémentaire pour les non salariés) ont été modifiés et homologués en janvier 2011.

La deuxième mesure visait à la fusion des différents documents demandés par la CNAF et la CCMSA (déclarations trimestrielles de ressources (DTR) et notice d'aide au remplissage). L'homologation de la nouvelle DTR unique et de sa notice d'aide au remplissage est intervenue en date du 26 août 2011.

Un recensement de l'ensemble des courriers / documents envoyés aux allocataires par les caisses a déjà été conduit à la demande du ministère. Il servira de base à la poursuite des travaux de simplification, afin notamment de s'assurer que les informations transmises sont facilement comprises de leurs destinataires et qu'elles correspondent aux décisions prises par les conseils généraux, qui missionnent les caisses dans la gestion de l'allocation. Il s'agit donc d'une part de mobiliser des bénéficiaires du RSA et d'autre part des conseils généraux, ce qui pourrait être fait sur un échantillon de territoires volontaires.

VI.- Des actions sont-elles envisagées afin d'améliorer l'évaluation du crédit d'impôt famille, ainsi que l'information des familles sur l'ensemble des aides existantes, par exemple en diffusant un guide sur les aides en faveur des familles monoparentales ? Par ailleurs, des travaux seront-ils engagés afin de mieux évaluer les conditions d'accès aux crèches des allocataires de minima sociaux (notamment les parents isolés bénéficiaires du RSA majoré) ainsi que l'accompagnement par les travailleurs sociaux (cf. recommandation n° 19) ?

L'information en direction des familles actuellement proposée par la CNAF s'articule autour de dépliants ciblés sur différentes situations vécues par les familles, dont l'un porte spécifiquement sur les familles monoparentales.

Elle se double d'interventions spécifiques prévues dans l'offre de service déclinée dans le « socle national de travail social » de la branche famille. Une offre de service particulière est prévue pour les familles monoparentales bénéficiaires du Rsa et soumises à une obligation d'insertion sociale et professionnelle, avec l'objectif pour les Caf d'aller au-devant des familles les plus vulnérables ou fragilisées. Le principe de l'offre globale de service correspond à une offre systématique de contact, dans une perspective de prévention des difficultés des familles, permettant ainsi d'aller au-devant des familles qui ne demandent rien ou se manifestent trop tardivement. L'effectivité et les résultats de cette offre globale à destination des familles pauvres et modestes devront faire l'objet d'une évaluation, à l'occasion notamment du bilan de la convention d'objectifs et de gestion passée entre l'État et la CNAF.

L'intérêt de la réalisation d'un guide regroupant l'ensemble des aides en faveur des familles monoparentales devra être évalué, en tenant compte notamment de la nécessité d'intégrer les aides mises en place localement.

La Cnaf a été saisie par le HCF d'une demande d'évaluation de l'accès aux EAJE des allocataires de minima. Aucune évaluation du CIF n'est en revanche programmée.

<p>VII.– Est-il prévu de sensibiliser les agences de l'emploi à la question spécifique des parents isolés et d'engager des expérimentations afin de leur proposer, sur la base du volontariat, un accompagnement renforcé vers l'emploi et la formation, comprenant par exemple des aides accrues à la garde d'enfants ou d'autres mesures spécifiques ? Dans quelle mesure est-il prévu de renforcer les coopérations entre les organismes sociaux (CAF en particulier), les collectivités locales et les acteurs de l'emploi ? (cf. recommandation n° 20)</p>

Cette question devrait être abordée plus largement dans le cadre de l'évaluation du RSA et des dispositifs d'accompagnement de ses allocataires. La conférence nationale sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sera notamment l'occasion d'établir avec les acteurs concernés un diagnostic partagé et de définir les pistes de progrès.

*Réponses de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes,
porte-parole du Gouvernement*

1. Quels sont les axes et le calendrier prévisionnel de la négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail, qui sera lancée en septembre prochain, selon la feuille de route de la grande conférence sociale de juillet 2012, et qui traitera de l'articulation des temps professionnels et familiaux et de la prise en compte de la parentalité dans l'entreprise, et pourra ainsi intégrer la question des congés familiaux ?

Dans le cadre de la conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, les partenaires sociaux se sont engagés à lancer le 21 septembre la négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail, avec pour objectif d'aboutir avant la fin du 1^{er} trimestre 2013.

S'agissant du calendrier, le principe d'un point d'étape avec le Gouvernement à la fin 2012 a été retenu. Au terme de cette négociation, un rendez-vous sera organisé avec les partenaires sociaux pour tirer les conséquences des conclusions de la négociation.

La feuille de route sociale a retenu que cette négociation traiterait de l'articulation des temps professionnels et des temps personnels et de la prise en compte de la parentalité dans l'entreprise, le cas échéant par la promotion de chartes du temps. Elle a ouvert la possibilité d'intégrer la problématique des congés familiaux (congé parental d'éducation, congé de soutien familial, congé paternité).

Si les partenaires sociaux n'ont pas explicitement fait connaître le périmètre sur lequel ils allaient négocier à partir du 21 septembre, en revanche, lors de la conférence sociale, ils ont clairement indiqué leur souhait d'une négociation large portant sur l'articulation des temps et des congés familiaux.

Cette négociation n'épuise pas la question de la prise en compte des questions d'égalité professionnelle du travail féminin dans la négociation des partenaires sociaux. Le document d'orientation adressé par le Gouvernement aux partenaires sociaux au mois de septembre mentionne de manière précise les attentes du Gouvernement en matière de temps partiel. L'enjeu est en effet déterminant pour les femmes et pour l'égalité professionnelle puisque près de 80 % des salariés à temps partiel sont des femmes.

2. Est-il envisagé de réformer le cadre de la négociation collective en matière d'égalité professionnelle, suite notamment à la conférence sociale et aux négociations prévues dans le cadre de la feuille de route de juillet 2012, et en particulier d'inscrire la question de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle dans le champ de la négociation triennale de branche sur l'égalité, ainsi que d'améliorer le suivi des actions en faveur de cette articulation dans le cadre du bilan annuel de la négociation collective (recommandation n° 16 du rapport, cf. la liste des recommandations des rapporteurs ci-après) ? Quels seront les missions et le calendrier de travail du Comité de pilotage sur l'égalité professionnelle qui doit être mis en place en septembre prochain ?

Au plan global, la feuille de route sociale a retenu qu'un groupe de travail sur la rationalisation des diverses négociations obligatoires dans les entreprises serait mis en place avant la fin de l'année 2012, afin de faire des propositions de simplification et de meilleure lisibilité et articulation, y compris s'agissant des modalités de sanctions ou de pénalités.

La question de l'articulation des temps et plus précisément celle du temps de travail et de son organisation dans l'entreprise constitue un cadre de réflexion propice pour améliorer l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, pour identifier et organiser des possibilités d'assouplissement, et pour limiter le présentiel dans l'entreprise.

L'articulation des temps repose aussi pour beaucoup sur l'organisation des services publics, notamment les services de transport et de garde des enfants qui jouent un rôle important à l'égard des entreprises et des salariés.

Ces sujets sont présents dans la démarche engagée par la Ministre des droits des femmes avec les partenaires sociaux pour mettre en place des programmes territoriaux d'excellence en matière d'égalité professionnelle. Ils ont notamment été abordés lors du comité de pilotage national réuni pour la première fois par la Ministre des droits des femmes et le Ministre chargé du Travail le 18 septembre 2012 à Rennes.

Ce comité de pilotage a pour mission de suivre la mise en œuvre de la feuille de route sociale dans un format tripartite.

Le comité a pour mission d'élaborer des outils pour accompagner les petites et moyennes entreprises. Il travaillera à faire du rapport de situation comparée un outil de diagnostic et à son adaptation pour les petites et moyennes entreprises. Il fera un état des lieux des bonnes pratiques et expérimentations existantes. Il définira, sur proposition de l'État, une stratégie intégrée pour la lutte contre les stéréotypes de genre ainsi que des actions de sensibilisation auprès des entreprises concernées pour conforter les dynamiques positives de promotion des femmes dans l'encadrement supérieur, notamment dans les comités de direction.

Plusieurs actions ont été proposées par l'État au premier comité tripartite, parmi lesquelles :

- une stratégie intégrée de lutte contre les stéréotypes, qui sera définie à l'occasion du comité interministériel des droits des femmes du moins d'octobre 2012 ;
- la sensibilisation des entreprises du SBF 120 à l'intérêt de se fixer des objectifs pour accroître la part des femmes dans leurs COMEX et comités de direction ;
- le renforcement des actions de sensibilisation des adhérents des organisations syndicales et patronales.

Le comité suivra également la mise en œuvre des expérimentations qui seront lancées dans 8 régions, dans le cadre de partenariat avec les conseils régionaux : Aquitaine, Bretagne, Centre, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes. Ces expérimentations interviendront dans plusieurs domaines : organisation des temps, mixité dans les filières et les métiers, action de soutien pour les personnes en congé parental.

3. Quelles actions sont, le cas échéant, envisagées concernant la **diffusion des bonnes pratiques** en matière d'articulation entre famille et travail auprès des entreprises, dans le cadre notamment de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), ou encore la question de **la mixité au sein des comités de direction des entreprises**, à travers par exemple une plus large diffusion du rapport de situation comparée ou d'autres mesures (recommandation n° 17) ? Sur ce dernier point, préciser en particulier « *les actions de sensibilisation* » prévues par la feuille de route précitée de juillet 2012 « *pour conforter les dynamiques positives de promotion des femmes dans l'encadrement supérieur, dans les comités de direction* ».

L'articulation des temps fera l'objet d'une attention particulière à la fois dans l'accompagnement des entreprises qui participeront aux programmes territoriaux d'excellence en matière d'égalité professionnelle mais aussi au travers de la mise en place d'un site « tripartite » qui proposera des outils aux acteurs de l'entreprise.

S'agissant des comités de direction, la mise en œuvre de la feuille de route conduit le ministère à mettre en œuvre les actions suivantes : une action avec un groupe d'une quinzaine de grandes entreprises dont un des objectifs est de formaliser des engagements de progrès quant à la place des femmes dans ces instances.