

N° 107

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteure générale.*

TOME III

**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES**

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 30 b

**TRAVAIL ET EMPLOI : GESTION DES MOYENS DES  
POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

*Rapporteur spécial : M. Serge DASSAULT*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754**

**Sénat : 106 (2011-2012)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER - LA GESTION DES MOYENS DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI</b> .....	7
<b>I. LES PROGRAMMES 111 ET 155 DANS LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »</b> .....	7
A. UNE FONCTION SUPPORT POUR LES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI.....	7
B. LA PART DES PROGRAMMES 111 ET 155 DANS LES CRÉDITS DE LA MISSION .....	9
<b>II. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »</b> .....	10
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2012 .....	10
B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS .....	11
1. <i>Les priorités de la politique du travail pour 2012 : la préparation des élections prud'homales et de la mesure de l'audience syndicale</i> .....	11
2. <i>Les réductions budgétaires</i> .....	12
<b>III. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »</b> .....	12
A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2012 .....	12
B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS .....	14
1. <i>Les dépenses de personnel : la fonction de soutien des moyens de la mission « Travail et emploi »</i> .....	14
2. <i>Les dépenses de fonctionnement et d'investissement</i> .....	16
3. <i>Les moyens dédiés à l'évaluation des politiques publiques du travail et de l'emploi</i> .....	16
<b>CHAPITRE II - LES PRIORITÉS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL : L'ÉVALUATION ET LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES</b> .....	17
<b>I. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI</b> .....	17
A. LA QUESTION DE L'EFFICIENCE DES DÉPENSES FISCALES EST ENTRÉE DANS LE DÉBAT PUBLIC .....	17
1. <i>Qui évalue et pilote les dépenses fiscales ?</i> .....	17
2. <i>Les travaux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales : une première étape vers une réforme d'ensemble</i> .....	19
B. ÉVALUER LA PERFORMANCE DE TOUS LES OPÉRATEURS DE LA MISSION, NOTAMMENT PÔLE EMPLOI .....	21
1. <i>Les neuf opérateurs de la mission</i> .....	21
2. <i>La question de l'efficacité du service public de l'emploi : comment mesurer la performance de Pôle emploi ?</i> .....	22

<b>II. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>23</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>24</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>27</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>37</b>
<b>ANNEXE 1 - Bilan de la fonction support du programme 155 et orientations du pilotage stratégique pour 2012 .....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXE 2 - Tableau des dispositifs fiscaux dérogatoires évalués par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales.....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXE 3 - Présentation de la politique d'insertion professionnelle des jeunes : un état détaillé et exhaustif des mesures mises en œuvre sur la mission « Travail et emploi ».....</b>	<b>51</b>

## LES PRINCIPAUX CONSTATS ET OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Le volet « Gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi »

L'examen de la présente mission a fait l'objet de la répartition suivante :

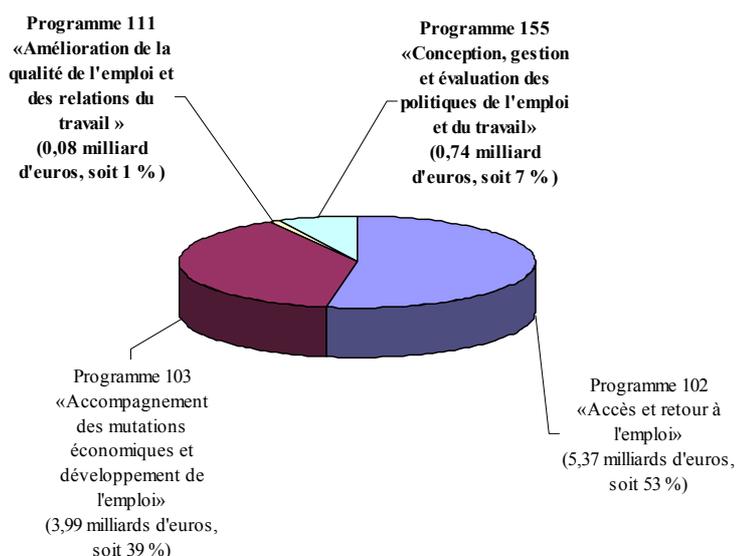
- M. Serge Dassault rapporte les crédits des programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » constitutifs du volet relatif à la gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi. Ces programmes font l'objet des développements du présent rapport ;

- M. François Patriat rapporte les crédits des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » qui regroupent les moyens consacrés à la politique de l'emploi, ainsi que les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « Apprentissage »). L'analyse de ces crédits fait l'objet d'un rapport distinct « Politique de l'emploi ».

\* \* \*

### 1. LA PART DES PROGRAMMES 111 ET 155 DANS LES CRÉDITS DE LA MISSION

La gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi regroupe les crédits du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » (80,6 millions d'euros) et du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » (743 millions d'euros). D'un montant total de 823,6 millions d'euros, elle représente 8 % du budget de la mission « Travail et emploi » (10,18 milliards d'euros), dont la totalité des dépenses de personnel (600,4 millions d'euros).



## 2. LES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS FORMULÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1) Les crédits pour 2012 des programmes 111 et 155 diminuent de 1 % :

- le programme 111 s'établit à 80,6 millions d'euros, en diminution de 6,3 millions d'euros (moins 7 %) par rapport à 2011 (86,9 millions d'euros) ;
- le programme 155 se stabilise à 743 millions d'euros, très légère baisse par rapport à 2011 (744 millions d'euros).

### 2) Les observations sur le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »

La seule hausse de crédits observée sur le programme résulte de la priorité donnée par la politique du travail à la préparation de la première mesure de l'audience des organisations syndicales qui doit être réalisée en 2013 (augmentation de 15 % des crédits de l'action « Dialogue social et démocratie sociale ») ;

En revanche, les autres crédits du programme diminuent :

- la recherche et l'exploitation des études en matière de santé et de sécurité au travail (3,9 millions d'euros en CP au lieu de 4,6 millions) ;
- la formation des conseillers prud'hommes (8,1 millions d'euros au lieu de 9,6 millions) ;
- les subventions aux groupements et associations (1,2 million d'euros au lieu de 1,3 million).

### 3) Les observations sur le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »

L'essentiel des crédits du programme porte sur les **dépenses de personnel**. Celles-ci représentent 81 % du montant total du programme (600,4 millions d'euros de crédits de titre 2).

Le **plafond d'emplois**, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), s'élève à 9 899, soit une réduction de 2 % par rapport à 2011 (moins 169 ETPT). Cette réduction des effectifs s'inscrit dans le taux de 55% de non remplacement des départs à la retraite (312 départs en retraite prévus en 2012).

### 4) L'évaluation des politiques du travail et de l'emploi

Les **trente dépenses fiscales** rattachées à la mission « Travail et emploi » représentent une **perte de recettes de 10,8 milliards d'euros** pour l'Etat. La préoccupation majeure de votre rapporteur spécial porte sur **l'absence d'évaluation de l'efficacité des crédits ou réductions d'impôts au regard de l'emploi**. Il préconise que le programme 155 exerce la mission de coordonner l'évaluation de toutes les dépenses fiscales de la mission.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales remet en cause **deux niches fiscales particulièrement coûteuses : la prime pour l'emploi et l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires**.

\* \* \*

**La commission des finances a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement de la modernisation de l'apprentissage ».**

*Votre rapporteur spécial souligne que le taux de réponses du ministère du travail, de l'emploi et de la santé à son questionnaire budgétaire était de 100 % à la date du 10 octobre 2011, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF.*

## **CHAPITRE PREMIER LA GESTION DES MOYENS DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

### **I. LES PROGRAMMES 111 ET 155 DANS LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »**

#### ***A. UNE FONCTION SUPPORT POUR LES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI***

La mise en œuvre des politiques du travail et de l'emploi s'articule autour de **quatre programmes budgétaires placés depuis fin 2010 sous l'autorité, désormais unique, du ministère du travail, de l'emploi et de la santé**. Toutefois, l'administration centrale de ces programmes demeure scindée entre plusieurs directions.

La responsabilité des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi », auparavant placés sous l'autorité du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE), est confiée au **délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle** (DGEFP), entité unique assurant le pilotage de la politique de l'emploi.

En revanche, la responsabilité des programmes 111 et 155 est partagée entre deux administrations différentes :

- le **programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »** a pour objectif d'améliorer les conditions d'emploi et de travail des salariés et relève, à ce titre, du **directeur général du travail** (DGT). Celui-ci a la charge de garantir le respect du droit du travail, de la santé et de la sécurité au travail, du dialogue social et d'assurer la lutte contre le travail illégal ;

- le **programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »** est placé sous l'autorité du **directeur de l'administration générale et de la modernisation des services** (DAGEMO). Il s'agit du programme « support » – également appelé programme de soutien – de la mission « Travail et emploi ». Il regroupe les moyens des politiques de l'emploi et du travail, c'est-à-dire les personnels, les crédits de fonctionnement et d'investissement, les moyens d'études, de statistiques, de recherche et d'évaluation.

## **Rappels des évolutions successives de la gouvernance de la mission et de la gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi**

### **1) Genèse de l'identité de la mission**

Jusqu'au projet de loi de finances pour 2009, **la mission n'avait pas d'identité commune et n'offrait pas de fil directeur à l'ensemble des programmes qui la composaient.** A la demande du Parlement, ainsi que de la Cour des comptes, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a donné instruction aux ministres et secrétaires d'Etat concernés, dans le cadre du premier budget pluriannuel, d'offrir une présentation de ce budget « au niveau de la mission », à l'occasion du projet de loi de finances pour 2009.

### **2) Pilotage et organisation de la gouvernance**

Au niveau de l'administration centrale, l'interministérialité de la mission de 2008 à 2010 (le travail et l'emploi étant confiés à des ministères distincts) a conduit à organiser un copilotage entre, d'une part, le Secrétaire général de l'administration centrale du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et, d'autre part, les Secrétaires généraux successifs des ministères chargés des affaires sociales.

### **3) Impact de la réunion de l'ensemble des programmes sous la tutelle d'un ministère unique en 2010**

**L'autorité d'un ministre unique sur les domaines du travail et de l'emploi a renforcé l'unité de commandement et l'interdépendance des problématiques** traitées par le ministère. Les instances de coordination ont donc sensiblement évolué depuis la création du ministère du travail, de l'emploi et de la santé, fin 2010. La coordination de la mission s'effectue cependant de façon différenciée au niveau de l'administration centrale elle-même et dans ses relations avec les services déconcentrés :

En **administration centrale**, la coordination relève du collège des directeurs d'administration centrale (CODAC), la responsabilité des quatre programmes de la mission étant confiée à trois directeurs :

- le **délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle** (DGEFP) pour les programmes 102 et 103 ;

- le **directeur général du travail** (DGT) pour le programme 111 ;

- et le **directeur de l'administration générale et de la modernisation des services** (DAGEMO) pour le programme 155. Le DAGEMO exerce en outre les fonctions de directeur des affaires financières pour le volet « Travail » de la mission, et les fonctions de directeur des ressources humaines pour les personnels de la mission, à l'exception des personnels de la DGEFP.

**Dans les services déconcentrés**, la responsabilité des budgets opérationnels de programme (BOP) territoriaux de la mission incombe à **une seule et même autorité** : le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Pour autant, les DIRECCTE restent placées sous une double autorité ministérielle, celle du ministre en charge du travail et de l'emploi et celle du ministre en charge de l'économie.

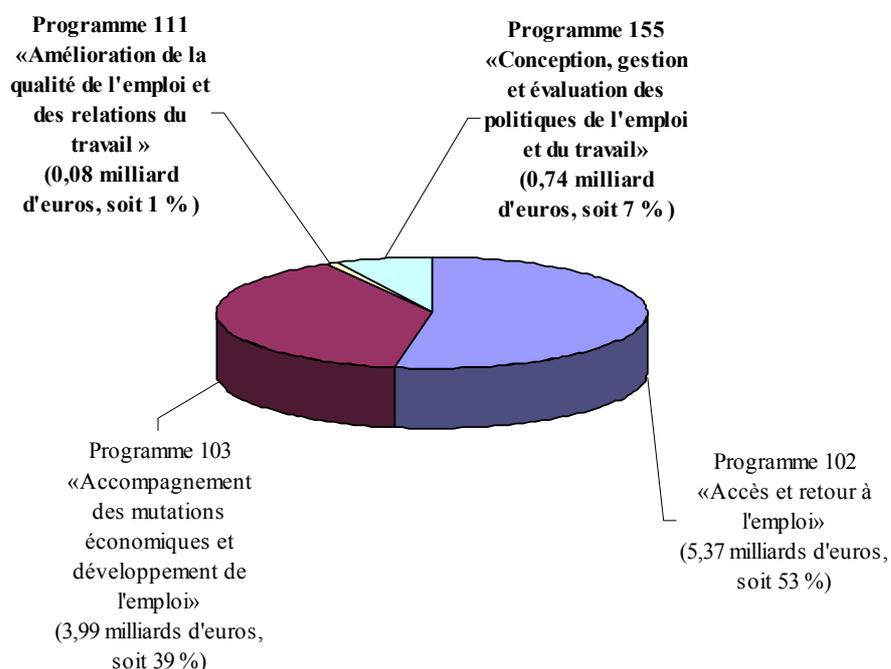
## **B. LA PART DES PROGRAMMES 111 ET 155 DANS LES CRÉDITS DE LA MISSION**

Les **crédits de la mission « Travail et emploi »** s'établissent à **10,2 milliards d'euros** de crédits de paiement, en réduction de 11 % par rapport à 2011 (11,6 milliards d'euros).

Le volet « Politique de l'emploi », relevant de notre collègue François Patriat, rapporteur spécial, regroupe les programmes 102 « **Accès et retour à l'emploi** » (**5,4 milliards d'euros**) et 103 « **Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi** » (**4 milliards d'euros pour 2012**). Ces deux programmes, totalisant 9,4 milliards d'euros, représentent 92 % des crédits de la mission, composés exclusivement de dépenses de fonctionnement et d'intervention.

D'un montant total de **823,6 millions d'euros**, le volet « **Gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi** » regroupe les programmes 111 et 155 et représente **8 % du budget de la mission « Travail et emploi »**, dont la totalité des dépenses de personnel (600,4 millions d'euros).

### **La part des programmes 111 et 155 dans la mission « Travail et emploi »**



Par rapport à 2011, les crédits de ces deux programmes s'inscrivent en diminution :

- programme 111 « **Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail** » : **80,6 millions d'euros pour 2012** au lieu de 87 millions d'euros en 2011 ;

- programme 155 « Conception, gestion et évaluation de la politique de l'emploi et du travail » : 743 millions d'euros pour 2012 au lieu de 744 millions d'euros en 2011.

Ces variations budgétaires sont analysées, ci-dessous.

## II. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

### A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2012

Le budget 2012 du programme 111 s'établit à 80,6 millions d'euros, en baisse de 6,3 millions d'euros (moins 7 %) par rapport à 2011 (86,9 millions d'euros).

#### Evolution des crédits de paiement dévolus au programme 111

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	Part des crédits du programme	Variation 2011/2012
Action 1 - Santé et sécurité au travail	25,02	30,20	28,33	27,13	34%	-4,2%
Action 2 - Qualité et effectivité du droit	30,49	8,99	11,00	10,33	13%	-6,1%
Action 3 - Dialogue social et démocratie sociale	28,94	31,23	37,60	43,14	54%	14,7%
Action 4 – Lutte contre le travail illégal <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-
Action 5 – Fonds national de soutien relatif à la pénibilité	-	-	10,00	0	0%	-100,0%
<b>Total</b>	<b>84,45</b>	<b>70,42</b>	<b>86,93</b>	<b>80,60</b>	<b>100%</b>	<b>-7,3%</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2012

<sup>1</sup> L'action « Lutte contre le travail illégal » ne mobilise pas de crédits relevant de ce programme car seuls des crédits de personnel (titre 2) et de fonctionnement (titre 3) constituent le coût de cette action. En conséquence, les crédits mobilisés par la lutte contre le travail illégal sont fondus dans les dotations du programme support 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » au titre de l'action « Gestion des effectifs du programme 111 ».

## **B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS**

### **1. Les priorités de la politique du travail pour 2012 : la préparation des élections prud'homales et de la mesure de l'audience syndicale**

Les priorités de la politique du travail sont au nombre de trois :

- la poursuite de la mise en œuvre du **plan santé au travail 2010-2014**, avec deux objectifs majeurs qui sont d'une part, la diminution des expositions aux risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles et, d'autre part, le développement d'une politique de prévention active contre des risques clairement identifiés et au profit des secteurs professionnels ou des publics les plus sensibles. Cette action n° 1 « Santé et sécurité au travail » représente 34 % des crédits du programme et maintient globalement, quoiqu'à la baisse, son niveau de dotation pour 2012 (moins 4,2 %) ;

- la réflexion sur les enjeux et conditions de la désignation des **conseillers prud'hommes** afin d'arrêter les modalités de désignation qu'il conviendra d'appliquer pour le prochain renouvellement et lancer la procédure de sélection d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conduite du processus électoral. A cet effet, 4 millions de crédits en AE et 1 million en CP son prévus<sup>1</sup>, mais l'action n° 2 dans son ensemble s'inscrit en diminution (moins 6,1 %), l'année 2012 n'étant pas une année électorale ;

- la préparation de la première **mesure de l'audience des organisations syndicales** qui doit être réalisée en 2013 selon les règles définies par la loi du 20 août 2008 portant rénovation du dialogue social et réforme du temps de travail et, pour les très petites entreprises, par la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 et par le décret n° 2011-771 du 28 juin 2011 relatif à la mesure de l'audience des organisations syndicales dans les entreprises de moins de onze salariés. A ce titre, 18,9 millions d'euros d'AE et 16 millions de CP sont prévus dans le PLF 2012. Ces crédits doivent permettre de lancer les étapes préparatoires à l'organisation d'une telle élection, ce qui explique la hausse de 14,7 % des crédits de l'action n° 3 « Dialogue social et démocratie sociale »<sup>2</sup>.

En revanche, l'absence de dotation en direction de l'action n° 4 « Fonds national de soutien relatif à la pénibilité » (10 millions d'euros en 2011) constitue la principale explication de la réduction globale des crédits du programme. Il semblerait que les crédits prévus en 2011 n'aient pas encore été versés et qu'ils abondent l'exercice 2012 au titre d'un report de crédit.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, cette ligne recueillait 0,1 million de CP en 2011.

<sup>2</sup> La ligne budgétaire consacrée à la mesure de l'audience syndicale, passe de 9,7 millions d'euros en 2011 à 16 millions d'euros en 2012, soit une augmentation de 65 %.

## 2. Les réductions budgétaires

A l'exception des crédits inscrits au titre de la mesure de l'audience syndicale, toutes les lignes budgétaires du programme 111 seront donc en diminution en 2012.

Les enveloppes destinées aux deux opérateurs, au Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT), à la formation économique et sociale syndicale, à la formation prud'homale et au développement de la négociation collective enregistrent, dans ce cadre, une baisse comprise entre 7% et 11% pour 2012 pour la ligne consacrée à la formation des conseillers prud'homaux notamment.

Les diminutions les plus conséquentes concernent :

- la recherche et l'exploitation des études en matière de santé et de sécurité au travail (3,9 millions d'euros en CP au lieu de 4,6 millions) ;
- la formation des conseillers prud'hommes (8,1 millions d'euros au lieu de 9,6 millions) ;
- les subventions aux groupements et associations (1,2 million d'euros au lieu de 1,3 million).

### III. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »

#### A. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2012

**Le programme 155 est le programme soutien de la mission « Travail et emploi ».** A ce titre, il regroupe, dans leur composante interministérielle, l'essentiel des moyens de soutien des politiques de l'emploi et du travail (les moyens de personnel, les moyens de fonctionnement et d'investissement et les moyens d'études, de statistiques, de recherches et d'évaluation) pour les quatre programmes de la mission<sup>1</sup>.

A périmètre constant (hors transferts de crédits, mesures de périmètre et valorisation du CAS Pensions), le budget 2012 du programme 155 (**743 millions d'euros en 2012**), est quasiment stabilisé par rapport à celui de 2011 qui s'établissait à 744 millions d'euros et s'inscrit dans la stratégie de maîtrise des dépenses publiques décidée par le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Dès l'entrée en vigueur de la LOLF, en 2006, il a été décidé de regrouper les moyens de personnel, de fonctionnement, d'investissement, d'études, de statistiques, d'évaluation et de recherche au sein d'un programme unique « support », distinct des programmes de politique de l'emploi (programmes 102 et 103) et du travail (programme 111), ce choix se justifiant à la fois par le volume des effectifs de la mission et par leur forte polyvalence.

Le financement des effectifs est décliné par action, chacune correspondant à l'un des programmes 102, 103 ou 111.

Pour les **programmes 102 et 103**, les crédits de titre 2 sont destinés à la « gestion des effectifs déconcentrés ». Il s'agit donc des personnels déployés dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la réforme de l'organisation de l'action territoriale de l'Etat s'est traduite par la création des DIRECCTE. Ces directions constituent des services déconcentrés communs au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité. Elles ont en charge tous les aspects de la vie des entreprises, en dehors de la fiscalité, avec pour finalité le développement de l'activité économique. Elles sont les représentantes déconcentrées des directions suivantes : DRTEFP (travail et emploi), DRIRE (industrie et pôle développement économique), DGCCRF (consommation, concurrence, répression des fraudes), DRCA (commerce et artisanat), DRCE (commerce extérieur), DRT (tourisme). En revanche, les dépenses de personnels de la DGEFP (administration centrale) sont prises en charge par le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie ».

Pour le **programme 111**, les crédits de titre 2 sont fléchés vers la DGT et les services déconcentrés.

Ainsi, l'essentiel des crédits du programme porte sur les dépenses de personnel. Celles-ci représentent 81 % du montant total du programme (600,4 millions d'euros de crédits de titre 2).

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à la conception, la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

**Evolution des crédits dévolus à la conception,  
la gestion et l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail**

*(en millions d'euros)*

Actions	Exécution 2009	Exécution 2010	LFI 2011	PLF 2012	Part des crédits du programme	Variation 2011/2012
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « Accès et retour à l'emploi »	93,71	89,20	103,39	87,20	12%	-16%
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	78,17	81,19	75,42	82,21	11%	9%
Gestion des effectifs du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	248,29	259,91	270,45	286,10	38%	6%
Soutien	322,19	337,91	258,98	253,76	34%	-2%
Etudes, statistiques, évaluation et recherche	37,26	37,58	36,28	34,40	5%	-5%
Fonds social européen - Assistance technique	7,37	9,64	0	0	0%	0
<b>Total du programme 155</b>	<b>786,99</b>	<b>815,43</b>	<b>744,52</b>	<b>743,67</b>	<b>100%</b>	<b>-0,1%</b>

*Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2012*

**B. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS**

**1. Les dépenses de personnel : la fonction de soutien des moyens de la mission « Travail et emploi »**

Le plafond d'emplois de la mission est fixé par le programme 155 au titre du soutien aux trois autres programmes 102, 103 et 111. Pour l'ensemble de la mission, le **plafond d'emplois**, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), passera sous la barre des 10 000 postes et s'élèvera à **9 899, soit une réduction de 2 % par rapport à 2011** (moins 169 ETPT). Cette réduction des effectifs s'inscrit dans le **taux de 55% de non remplacement des départs à la retraite** (312 départs en retraite prévus en 2012).

Sur la période 2011-2013, il est prévu de supprimer 510 ETPT du plafond d'emplois de la mission. L'effort principal restera donc à porter sur le

budget 2013 pour respecter cet objectif, car il conviendra de réduire le plafond d'emplois de 341 ETPT.

Les crédits de personnel dont la progression a été limitée à 0,6 % sur 2011, ne progressent plus en 2012 (hors dépenses de CAS pensions qui ne sont pas soumises à la norme d'évolution). Les crédits de titre 2 s'élèveront à 600,41 millions d'euros en 2012 (592,51 millions d'euros en 2011).<sup>1</sup>

### Evolution 2008/2012 du plafond d'emplois de la mission Travail et Emploi

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	Plafond 2008	Plafond 2009	Plafond 2010	Plafond 2011	Plafond 2012	Ecart 2011/2012	Evolution 2011/2012
Emplois fonctionnels	184	144	153	149	172	23	15%
A administratifs	1 027	1 494	1389	1410	1180	-230	-16%
A techniques	1 554	1 832	1851	1727	1969	242	14%
B administratifs	409	632	359	370	455	85	23%
B techniques	3 080	3 281	3476	3381	3241	-140	-4%
Catégorie C	3 932	3 477	3452	3031	2882	-149	-5%
<b>Totaux</b>	<b>10 186</b>	<b>10 860</b>	<b>10 680</b>	<b>10 068</b>	<b>9899</b>	<b>-169</b>	<b>-2%</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2012

La réduction de 2 % des effectifs ne se retrouve pas dans les mêmes proportions dans les dépenses de titre 2 du fait du glissement-vieillesse-technicité (GVT) et de la hausse du taux de cotisation employeur au titre du CAS « Pensions » (passé de 65,72 % à 68,92 %).

La contraction de 21 % des moyens de l'action « Soutien » est imputable au transfert vers d'autres programmes de quelque 60 millions d'euros de dépenses, notamment :

- 45,8 millions d'euros vers le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Politique des territoires » en lien avec le transfert de la responsabilité immobilière des ministères vers les Préfets ;

- 9,6 millions d'euros vers le programme 157 « Handicap et dépendance » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » afin d'assurer le financement, effectué jusqu'à présent par une contribution annuelle du programme 155, des GIP « Maisons départementales des personnes handicapées » (MDPH), instituées par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des

<sup>1</sup> Cf. annexe 1 « Bilan de la fonction support du programme 155 et orientations du pilotage stratégique pour 2012 ».

personnes handicapées. Ce transfert de crédits budgétaires met ainsi fin aux mouvements de fongibilité asymétrique (du titre 2 vers le titre 6) pratiqués annuellement pour prendre en charge les vacances de postes non pourvus par des agents de l'État. En effet, jusqu'à l'exercice 2011, la rémunération de ces agents était inscrite sur la ligne des dépenses d'intervention du programme (titre 6) alors que la finalité du transfert était bien de rétribuer du personnel, contrevenant ainsi aux dispositions de la LOLF. Sur ce point, le projet annuel de performances de la mission « Travail et emploi » apporte une utile clarification et **répond aux observations formulées par la Cour des comptes dans le rapport d'exécution des comptes pour 2010.**

## **2. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement**

Les crédits de fonctionnement (hors titre 2) ont été affectés par des mesures d'économies et de transferts, qui ont eu pour conséquence de faire passer de 215,9 millions d'euros de CP en LFI 2010 à 143,3 millions de CP en PLF 2012 (moins 34 % sur deux ans). Entre la LFI 2011 et le PLF 2012, les crédits de fonctionnement sont réduits de 3,44 % en CP, avant transferts.

Il faut toutefois noter que les dépenses d'investissement progressent (+ 23,6 %, soit 2,5 millions d'euros) afin d'informatisation et de dématérialisation des procédures dans le sens des préconisations de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

## **3. Les moyens dédiés à l'évaluation des politiques publiques du travail et de l'emploi**

Votre rapporteur souligne que les moyens alloués à la recherche et à l'évaluation sont réduits de 1,9 million d'euros (20,1 millions d'euros au lieu de 22 millions).

Ce constat permet, plus globalement, de pointer du doigt le déficit d'évaluation de l'efficacité des politiques du travail et de l'emploi, pour ce qui concerne le suivi de la performance des opérateurs, de l'efficacité des exonérations fiscales et sociale, ou encore de mesures budgétaires telles que les contrats aidés non marchands.

## CHAPITRE II

### LES PRIORITÉS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL : L'ÉVALUATION ET LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

#### I. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

##### *A. LA QUESTION DE L'EFFICIENCE DES DÉPENSES FISCALES EST ENTRÉE DANS LE DÉBAT PUBLIC*

#### 1. Qui évalue et pilote les dépenses fiscales ?

**Trente dispositifs fiscaux dérogatoires** (dépenses fiscales ou niches fiscales) sont rattachées à la mission « Travail et emploi » pour un montant total de **10,8 milliards d'euros**, soit un montant supérieur aux dépenses budgétaires (10,18 milliards d'euros). Le plus grand nombre, soit vingt-trois d'entre-elles, est rattaché aux programmes 102 et 103 de la politique de l'emploi, pour un coût de 9,16 milliards d'euros. Cette question peut donc paraître dépasser, de prime abord, le périmètre du présent rapport. Toutefois, l'intitulé du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » comporte formellement l'indication de sa compétence en matière d'évaluation.

Or, selon les réponses communiquées à votre rapporteur spécial, il semble qu'en matière de suivi des dépenses fiscales, aucune démarche d'évaluation et de mise en place d'indicateurs ne soit développée à ce stade, **cette évaluation étant directement assurée par les services du ministère du budget.**

Il apparaît, dans les documents budgétaires, que **les responsables de programmes ne disposent pas de leviers suffisants d'action ou d'évaluation des dépenses fiscales.** Aussi, on peut trouver surprenant de rattacher des instruments de politique publique à une mission dont ni les gestionnaires, ni le ministre de tutelle ne semblent avoir prise sur ces outils. Interrogé sur son appréciation de l'efficacité de la prime pour l'emploi, Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé, s'est borné à indiquer que « *l'évaluation de la dépense fiscale en tant que telle [...] relève de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie* »<sup>1</sup>.

Pourtant, **ne serait-il pas du ressort de la DAGEMO, au titre du programme 155, d'exercer cette mission d'évaluation des politiques du**

---

<sup>1</sup> Audition du 8 juin 2011 de Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé, organisée par la commission des finances dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010.

**travail et de l'emploi** ? Si cette direction n'a pas vocation à comporter en son sein les experts en fiscalité et en économie, ne pourrait-elle pas assurer la coordination nécessaire entre les responsables de programme de la mission et la direction de la législation fiscale, la direction du Trésor et toute administration dont l'expertise serait requise.

La préoccupation majeure de votre rapporteur spécial porte sur l'absence d'évaluation de **l'efficacité des crédits ou réductions d'impôts au regard de l'emploi**. Seuls trois dispositifs sont, en effet, associés à des indicateurs de performances :

- la prime pour l'emploi au moyen de la mesure de la part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi précédemment au chômage ou inactifs, dont l'indicateur n'est cependant pas renseigné ;

- le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage et l'exonération en faveur des salaires des apprentis par la mesure du taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage ;

- les dispositifs fiscaux dérogatoires en faveur des services à la personne, qui sont mis en relation avec la mesure du taux de croissance annuel du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne.

Or, au même titre que la justification des crédits au premier euro pour les dépenses budgétaires, il serait souhaitable que les douze mesures qui dépassent les 100 millions d'euros de perte de recettes fiscales soient associées à un indicateur de performance.

**Les dépenses fiscales de plus de 100 millions d'euros de la mission « Travail et emploi »**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Programme	Chiffre 2010	Chiffre 2011	Chiffre 2012	Variation 2011/2012	Nombre de bénéficiaires
Prime pour l'emploi	102	3 610	3 200	2 800	-13%	8,9 millions
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 785	1 890	1 890	0%	1,2 million
Exonération d'impôt sur le revenu au titre des heures supplémentaires	103	1 390	1 400	1 400	0%	4,4 millions
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 250	1 290	1 290	0%	2 millions
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	111	980	1 015	1 055	4%	non déterminé
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	103	700	720	730	1%	6 800 entreprises
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	103	430	470	470	0%	175 000 entreprises
Exonération du salaire des apprentis	103	265	275	285	4%	424 000
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	111	220	220	220	0%	2,7 millions
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	111	125	125	125	0%	1,5 million
TVA à 5,5 % pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées	103	100	110	130	18%	6 400 entreprises
Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	111	100	100	100	0%	non déterminé

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2012

**2. Les travaux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales : une première étape vers une réforme d'ensemble**

En application de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a publié un rapport (dit « rapport Guillaume ») sur les dispositifs fiscaux et sociaux afin de noter leur efficacité sur une échelle allant d'un score de 0 à 3.

Ces travaux sont riches d'enseignement en ce qui concerne la mission « Travail et emploi »<sup>1</sup>. Sur vingt-deux dépenses fiscales évaluées :

- seize ont obtenu un score de zéro ;
- neuf un score de 1 ;

<sup>1</sup> Cf. annexe 2 « Tableau des dispositifs fiscaux dérogatoires évalués par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales ».

- six un score de 2 ;
- et une seule un score de 3.

L'essentiel de la dépense fiscale évaluée (10 milliards d'euros) a recueilli un score de 1 à 2.

**Les dépenses fiscales de plus d'un milliard d'euros de la mission « Travail et emploi » évaluées par le « rapport Guillaume »**

Libellé de la mesure	N° de Programme	Programme principal	Score	Principaux inconvénients, selon le « rapport Guillaume »*
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	102	Accès et retour à l'emploi	1	Faible incitation à l'emploi et caractère peu redistributif (25 % des ménages en bénéficiant)
Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	1	Faible impact économique, effet antiredistributif
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2	L'effet sur emploi est positif mais le dispositif fiscal est dégressif car la mesure profite davantage aux ménages les plus aisés.
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2	L'effet sur emploi est positif.

*Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*

**Le rapport « Guillaume » remet ainsi en cause deux niches fiscales particulièrement coûteuses : la prime pour l'emploi et l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires.**

**B. ÉVALUER LA PERFORMANCE DE TOUS LES OPÉRATEURS DE LA MISSION, NOTAMMENT PÔLE EMPLOI**

**1. Les neuf opérateurs de la mission**

En outre, **huit opérateurs de l'Etat** bénéficient de transferts et de subventions pour charges de service public, les trois principaux au titre du programme 102 : l'agence de services et de paiement (ASP), le fonds de solidarité et Pôle emploi. Au total, **48 982 emplois**, rémunérés par les opérateurs au moyen des dépenses d'intervention de l'Etat, concourent donc également à la mise en œuvre de la politique de l'emploi.

Avec 45 422 ETP, les effectifs de **Pôle emploi** représentent 93 % de l'ensemble des emplois des opérateurs.

**Les ETP des opérateurs et le montant des transferts et subventions d'équilibre à la charge de la mission « Travail et emploi » en 2011 (périmètre constant)**

	Total des ETP 2010	Total des ETP 2011	ETP hors plafond 2012	ETP sous plafond 2012	Total des ETP 2012
<b>Mission Travail et Emploi</b>	<b>50 999</b>	<b>49 144</b>	<b>2 981</b>	<b>46 001</b>	<b>48 982</b>
<b>Programme 155</b>	<b>199</b>	<b>196</b>	<b>22</b>	<b>167</b>	<b>189</b>
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)	101	100	2	97	<b>99</b>
Centre d'étude de l'emploi (CEE)	98	96	20	70	<b>90</b>
<b>Programme 111</b>	<b>234</b>	<b>234</b>	<b>9</b>	<b>77</b>	<b>86</b>
ANSES (fusion de l'AFSSET et de l'AFSSA)	147	147	0	0	<b>0</b>
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)	87	87	9	77	<b>86</b>
<b>Programme 102</b>	<b>50 470</b>	<b>48 620</b>	<b>2 950</b>	<b>45 665</b>	<b>48 615</b>
Fonds de solidarité	15	15	0	15	<b>15</b>
Pôle emploi	47 222	45 422	2 680	42 742	<b>45 422</b>
Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDe)	969	964	0	959	<b>959</b>
Agence de services et de paiement (ASP)	2 264	2 219	270	1 949	<b>2 219</b>
<b>Programme 103</b>	<b>96</b>	<b>94</b>	<b>0</b>	<b>92</b>	<b>92</b>
Centre INFFO <sup>1</sup>	96	94	0	92	92

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les plafonds des opérateurs, définis dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle, doivent être conformes au **principe de non remplacement d'un départ en retraite sur deux**. Toutefois, il convient de relever que la dotation de Pôle emploi (1,36 milliard d'euros pour 2012), ainsi

<sup>1</sup> Centre INFFO : centre pour le développement de l'information sur la formation permanente.

que ses effectifs demeureront stables, l'opérateur ayant déjà perdu 1 800 postes en 2011 et accueilli quelque 900 psychologues de l'AFPA sans compensation financière de l'Etat.

## **2. La question de l'efficacité du service public de l'emploi : comment mesurer la performance de Pôle emploi ?**

S'agissant du principal opérateur de la mission, votre rapporteur a posé la question de **l'efficacité de Pôle emploi en matière de retour à l'emploi** dans le cadre des travaux de la mission commune d'information relative à Pôle emploi<sup>1</sup>. Les principales conclusions sur ce sujet ont mis en évidence un **nombre trop élevé d'indicateurs faisant plutôt apparaître un pilotage par les moyens que par la performance**.

### **Quelle efficacité de Pôle emploi en matière de retour à l'emploi ? La réponse du ministère du travail, de l'emploi et de la santé**

Différentes instances (mission d'information du Sénat, mission IGF-IGAS, conseil économique, social et environnemental) participant aux réflexions sur l'évolution du service public de l'emploi ont rendu leurs conclusions s'agissant de l'évaluation de la mise en œuvre de la convention et en ont relevé les limites. Sur le plan statistique, les données disponibles pour 2010 montrent que le retour à l'emploi des chômeurs est plus faible en France que dans les principaux pays européens. L'IGF souligne que le taux de sorties mensuelles vers l'emploi équivaut à 4,8% des demandeurs d'emploi en France, contre 9,1% en Allemagne et 8,2% au Royaume-Uni. Ce constat est la résultante de différents facteurs qui ne peuvent être limités aux seules actions de l'opérateur mais analysés au regard de l'ensemble du fonctionnement du Service Public de l'Emploi et plus globalement du fonctionnement du marché du travail français.

Il reste que l'évaluation de l'efficacité d'un opérateur comme Pôle emploi se heurte à des difficultés méthodologiques. Le taux de retour à l'emploi est notamment influencé par des facteurs sur lesquels Pôle emploi n'a pas de prise, tels que l'évolution de la conjoncture économique ou le niveau d'indemnisation du chômage. Il existe en outre des « effets de sélection » : une agence qui accueille, par exemple, une proportion supérieure à la moyenne de demandeurs d'emploi dépourvus de toute qualification, en raison des caractéristiques du bassin d'emploi dans lequel elle est implantée, obtiendra certainement de moins bons résultats qu'une autre. De même, la connaissance insuffisante des motifs de sortie des listes de demandeurs d'emploi rend plus difficile l'évaluation de l'efficacité de Pôle emploi.

Il existe aujourd'hui un consensus sur l'approche de pilotage par la performance. Les modalités de mesure de celle-ci sont abordées dans le cadre des négociations relatives à la prochaine convention tripartite. L'objectif est désormais non pas de multiplier les critères de performance, mais bien de concentrer les efforts sur les objectifs jugés les plus appropriés. Dans ce cadre, la conclusion de la nouvelle convention interviendra avant la fin de l'année 2011.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

<sup>1</sup> *Rapport n° 713 (2010-2011) « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier ».*

## II. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

En conclusion, votre rapporteur spécial souhaite exprimer, **librement et à titre personnel**, les convictions qui le guident dans l'appréciation des politiques du travail et de l'emploi.

Ainsi, des mesures vigoureuses pour éradiquer des dispositifs dont l'efficacité en matière d'emploi n'a jamais été démontrée lui apparaissent urgentes compte tenu de la gravité de la situation des finances publiques :

- s'agissant en premier lieu des « 35 heures » qui, depuis leur instauration, ont coûté plus de 200 milliards d'euros d'exonérations sociales et ont eu pour conséquences de réduire la compétitivité de la France à l'export, votre rapporteur spécial préconise un **retour aux 39 heures**. Cette mesure serait bénéfique tant pour les entreprises que pour les salariés en terme de pouvoir d'achat et permettrait de soutenir la croissance ;

- s'agissant en second lieu de la prime pour l'emploi dont il est reconnu qu'elle n'a aucun effet sur le retour à l'emploi, une suppression du dispositif représenterait une économie de 2,8 milliards d'euros. *A minima*, il conviendra, comme la commission des finances l'a adopté l'année dernière, de **diminuer de 10 % les taux de la prime pour l'emploi**.

Enfin, deux sujets doivent figurer au cœur des priorités de notre Gouvernement, l'insertion professionnelle des jeunes<sup>1</sup> et l'apprentissage :

- s'agissant des jeunes les plus défavorisés, il faut déplorer la stagnation des crédits affectés aux **missions locales**<sup>2</sup>, **au fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)**, **aux écoles de la deuxième chance** et à **l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe)** alors que les besoins d'insertion sont plus importants ;

- enfin, s'agissant de l'apprentissage, votre rapporteur spécial se félicite de la réforme intervenue en loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 dont l'objectif est de porter à 600 000 le nombre d'apprentis en 2015. Celle-ci a augmenté de 3 % à 4 % le quota des salariés en alternance dans les entreprises de plus de 250 salariés. Cela va dans le bon sens, mais il faut aller plus loin. Il souhaite que ce nouveau quota soit applicable **aux entreprises de 50 salariés et plus**, ce qui ne représente que 2 apprentis. Quand on sait qu'un boulanger qui travaille avec sa conjointe peut prendre un apprenti, cet effort supplémentaire ne semble pas démesuré...

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 3 : « La politique d'insertion professionnelle des jeunes : un état détaillé et exhaustif des mesures mises en œuvre par la mission Travail et emploi ».

<sup>2</sup> A cet égard il jugerait utile d'élever de 25 à 30 l'âge limite de prise en charge des bénéficiaires des actions des missions locales. Actuellement, l'article L. L5314-2 du code du travail prévoit que « Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement ».

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de **minoration de 74 millions d'euros**, en AE et CP, des crédits du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Cette diminution résulte de l'application du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011. Il se décompose comme suit :

- minoration de **70 millions d'euros des crédits consacrés aux compensations d'exonérations de charges sociales**, correspondant notamment aux dispositifs de l'auto-entrepreneur et des zones de restructuration de la défense. Cet ajustement prend en compte les dernières données communiquées par les caisses de sécurité sociale sur les dépenses 2011 ;

- réduction de **4 millions d'euros des crédits destinés à la formation professionnelle**.

Par ailleurs, à l'initiative de nos collègues députés, Chantal Brunel, rapporteure spéciale, Laurent Hénart, Christian Eckert et à l'unanimité de la commission des finances et couvrant un large spectre politique, l'Assemblée nationale a abondé de **15 millions d'euros** les crédits de l'action n° 1 du programme 102 correspondant à la participation de l'Etat au financement des **maisons de l'emploi**, portant le total des crédits ouverts de 47 millions à 62 millions d'euros.

En conséquence, 15 millions d'euros de crédits ont été soustraits des actions 3 Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et 4 Gestion des effectifs du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » du **programme 155** de la mission.

### II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

#### *A. MINORATION ET TRANSFERT DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE*

Une **minoration de 11 637 922 millions d'euros** en AE et en CP des crédits de la mission « Travail et emploi » a été adoptée au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011. Elle se répartit comme suit :

- une minoration de 10 millions d'euros des crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » au titre des entrées en 2012 en CUI-CIE ;

- une réduction de 19 551 euros de la dotation du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ;

- une soustraction de 1 618 371 euros des moyens du programme 155 « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », dont 647 480 euros résultent de la suppression du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie.

Par ailleurs, un transfert de crédits de 15 millions d'euros du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » vers le programme 155 précité a été adopté afin de financer l'abondement de crédits supplémentaires en faveur des maisons de l'emploi.

#### ***B. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE***

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible et conformément au souhait de la commission des finances, le plafond de la mission « Travail et emploi » de 705 370 euros en AE et en CP.

### **III. SOLDE DES MODIFICATIONS DE CRÉDITS**

Au total, ces modifications entraînent une minoration de 84 932 552 euros en AE et en CP des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

### **IV. ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS**

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté quatre articles additionnels rattachés à la présente mission.

A l'initiative du Gouvernement, elle a adopté trois articles additionnels tentant à :

- supprimer l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE) destinée aux préretraites versées dans le cadre de plans sociaux (article 62 *bis*) ;

- adapter le taux de la taxe d'apprentissage applicable dans les départements du Bas Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle (article 63 *ter*) ;

- exonérer de tout versement d'impôts, droits et taxes les transmissions effectuées entre organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) dans le cadre de leurs regroupements (article 63 *quater*).

A l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsman, elle a adopté, sur avis favorable du Gouvernement, un article additionnel tendant à proroger de deux ans les exonérations fiscales et sociales au bénéfice des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser (article 63 *bis*).

Ces modifications sont commentées dans la rubrique « Examen des articles rattachés » du rapport présenté par notre collègue François Patriat, rapporteur spécial<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 107, annexe 30a, (2011-2012) « Politique de l'emploi et de l'apprentissage ».

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 8 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen des rapports de MM. François Patriat et Serge Dassault, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (et articles 62, 62 bis, 63, 63 bis, 63 ter et 63 quater).**

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, la commission des finances m'a fait l'honneur de me confier l'examen des crédits de la politique de l'emploi et de l'apprentissage et je l'en remercie. Ce sont des sujets qui me tiennent à cœur notamment parce que la compétence en matière de formation professionnelle a été transférée aux régions. C'est aussi un enjeu majeur pour notre pays dans la crise économique qu'il traverse. A ce sujet, je recevrai, après notre réunion de commission, une délégation représentant une entreprise bourguignonne qui licencie 500 personnes.

Il me revient donc de vous présenter les crédits des programmes 102 et 103 et du compte d'affectation spéciale « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage ». Je formulerai ensuite mes observations concernant le vote de ce budget.

Tout d'abord, quelques chiffres. Pour 2012, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à 10,2 milliards d'euros de crédits de paiement et subissent une réduction de 11 % par rapport à 2011 (11,6 milliards d'euros). Le périmètre de la politique de l'emploi représente 9,4 milliards d'euros, soit 92 % des crédits de la mission ainsi répartis :

- 5,4 milliards d'euros pour le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » ;

- 4 milliards d'euros pour le 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

En outre, le compte spécial « Apprentissage » comporte 575 millions d'euros destinés à assurer la péréquation de la taxe d'apprentissage entre les régions et le financement des contrats Etat-régions en faveur de l'apprentissage.

Quels sont les points marquants de ce budget pour 2012 ? Tout d'abord, il faut noter que pour participer à l'effort de réduction du déficit public, le Gouvernement a décidé de diminuer les moyens des programmes 102 et 103 de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2011. Il faut toutefois s'étonner du fait que la totalité de la réduction des crédits porte sur des dépenses d'intervention. Cela s'explique notamment par la fin des financements exceptionnels du plan de relance de l'économie de 2009 qui

pesaient encore près de 600 millions d'euros en 2011. Mais l'essentiel relève du choix du Gouvernement de sous-budgétiser de nombreux dispositifs. Je citerai quelques exemples :

- la subvention de l'Etat au Fonds de solidarité pour le financement de l'allocation de solidarité spécifique baissera de 200 millions d'euros (906 millions d'euros en 2012 au lieu de 1,15 milliard en 2011) ;

- la participation de l'Etat au financement des maisons de l'emploi devait baisser de 30 millions d'euros, mais nos collègues de l'Assemblée nationale ont souhaité limiter ce « coup de rabot » à 15 millions d'euros, ce que j'approuve ;

- l'enveloppe allouée au paiement du marché de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour les « publics fragiles » s'établit à 15 millions d'euros en 2012 au lieu de 51 millions en 2011 ;

- enfin, les crédits destinés au financement des contrats aidés sont ramenés de 2,02 milliards d'euros en 2011 à 1,9 milliard pour 2012.

Le Gouvernement présente la réduction des crédits affectés aux contrats aidés comme « assez marginale par rapport aux masses financières en jeu » mais cette réduction traduit le fait que l'objectif pour 2012 (340 000 contrats aidés) se situe en-deçà des 390 000 contrats aidés ouverts en 2011 (340 000 au titre de la loi de finances pour 2011 et 50 000 de plus décidés en cours d'année par le plan pour l'emploi). Cette sous-budgétisation est dangereuse. Et l'on pourrait penser que ce budget est insincère car il obligera tout futur Gouvernement à demander, en court d'année 2012, une ouverture massive de crédits supplémentaires afin de financer les contrats aidés qu'il faudra créer pour lutter contre la montée du chômage. Il faut rappeler qu'en 2010, la dépense finale des contrats aidés s'est élevée à 3,5 milliards d'euros de crédits au lieu de 1,77 milliard d'euros prévus initialement.

Enfin, je souhaite vous exposer un autre travers de ce budget. Ce que l'Etat ne peut financer lui-même, il le fait supporter par les partenaires sociaux, les opérateurs et les collectivités territoriales. Là encore, voici quelques exemples précis :

- pour financer la formation professionnelle, l'Etat veut pratiquer un nouveau prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et en transférer la gestion à l'AFPA (75 millions d'euros), à l'Agence de services et de paiement (200 millions d'euros) et à Pôle emploi (25 millions d'euros) ; donc de facto des crédits débudgétisés ;

- par ailleurs, le Gouvernement a fait voter à l'Assemblée nationale un amendement, déposé en séance au dernier moment et sans que la commission des finances ait été en mesure de l'examiner, qui supprime l'allocation spécifique du fond national de l'emploi destinée à financer les préretraites versées dans le cadre de plans sociaux.

Au final, il ne s'agit pas de méconnaître l'impératif de retour à l'équilibre des finances publiques. Il ne s'agit pas non plus de demander plus de dépenses car nous savons que l'effort d'économie à réaliser en 2012 sera certainement supérieur aux 6 à 8 milliards d'euros annoncés par le Gouvernement. Mais c'est en toute responsabilité qu'il faut regretter le choix fait de se désengager des politiques actives de l'emploi et de lutte contre le chômage en ne faisant porter l'effort d'économie que sur les dépenses budgétaires.

En quelques mots, et pour terminer, je voudrais vous dire pourquoi ce choix est mauvais et, en conséquence, pourquoi le budget de la politique de l'emploi de ce Gouvernement doit être rejeté.

En effet, le coût global de la politique de l'emploi en 2012 ne se limite pas aux seules dépenses budgétaires de la mission « Travail et emploi ». Il faut également prendre en compte les éléments suivants :

- d'abord, toutes les dépenses fiscales, les « niches » liées à l'emploi qui représentent 10,81 milliards d'euros ;

- ensuite les allègements généraux de cotisations patronales pour un montant de 23,6 milliards d'euros, dont les 20,1 milliards d'euros d'allègements généraux de charges « Fillon » et les 3,5 milliards d'euros d'exonérations relatives aux heures supplémentaires de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « TEPA » ;

- enfin, une série d'exonérations ciblées de cotisations patronales qui représentent 1,84 milliard d'euros.

Au total, la politique de l'emploi mobilisera donc 47 milliards d'euros en 2012. C'est 9 % de moins que l'année dernière (51,44 milliards d'euros).

Ces économies sont nécessaires. Mais comme je viens de l'exposer, nous avons le choix de réduire un poste de dépenses plutôt qu'un autre.

Le choix du Gouvernement est clair : il veut réduire drastiquement les dépenses budgétaires d'intervention. Ce faisant, il prive le pays d'un levier de lutte important contre le chômage. Le budget pour 2012 de la politique de l'emploi ne sera pas de nature à influencer activement sur la conjoncture. Il ne comporte aucune mesure nouvelle permettant de prendre le relais du plan de relance et de faire face à la dégradation du marché de l'emploi. Il fait même courir le risque d'une explosion des dépenses sur les dispositifs sous-budgétisés : les contrats aidés, l'accompagnement des restructurations économiques et les dépenses de solidarité. Alors que les tensions sur le marché du travail sont reparties à la hausse pour la fin 2011 et 2012, l'objectif du Gouvernement de baisse du taux de chômage à 9 % relève aujourd'hui d'une politique d'affichage. Je ne m'en réjouis certes pas mais il faut voir la réalité en face.

La voie suivie par la nouvelle majorité sénatoriale est radicalement différente : plutôt que de réduire les seules dépenses d'intervention de la politique de l'emploi, il faut supprimer les niches fiscales et sociales très coûteuses et sans effet sur le marché du travail. Notre commission et la commission des affaires sociales ont voté la suppression du dispositif d'exonération des heures supplémentaires : cela représente une économie globale de 4,9 milliards d'euros, bien supérieure à celle que souhaite faire le Gouvernement sur les dépenses d'intervention en faveur de l'emploi.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je propose à la commission des finances de rejeter les crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Sur ce sujet, je voudrais signaler le décalage entre l'objectif du Gouvernement de porter le nombre des apprentis à 600 000 en 2015 et la réalité du terrain qui est moins optimiste. Dans la région Bourgogne, le Préfet souhaitait fixer un objectif de 15 000 apprentis, mais celui-ci a dû être ramené à 13 000 dans la convention d'objectifs et de moyens Etat-Région.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Il me revient maintenant de vous présenter le budget du volet « Travail » de la mission, avec les programmes, 111 et 155. Je vous livrerai ensuite mes observations sur un certain nombre de sujets liés à l'emploi.

Le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » a pour objectif d'améliorer les conditions d'emploi et de travail des salariés. Il vise à garantir le respect du droit du travail, de la santé et de la sécurité au travail, du dialogue social et à lutter contre le travail illégal. Le respect du droit du travail, de la santé, et de la sécurité, est assuré par les inspecteurs du travail. Le dialogue social est garanti par le code du travail, avec les syndicats. Mais il y a un autre dialogue social, qui lui n'est pas prévu par le code du travail, et qui est tout aussi important, sinon plus, que le dialogue avec les syndicats. C'est celui qui concerne tous les salariés, acteurs indispensables à l'activité de toutes les entreprises, et sans lesquels il n'y aurait pas d'entreprises.

Les salariés ont un intérêt particulier à la poursuite des activités de leur entreprise car elle est leur « gagne-pain ». Les actionnaires ont intérêt à ce que les salariés soient motivés et travaillent dans de bonnes conditions.

C'est pour cela que toute direction d'entreprise doit, au maximum, motiver ses salariés et, dans ce but, elle doit supprimer leurs motifs d'insatisfaction, et satisfaire leurs besoins, qui sont au nombre de quatre :

- le besoin de savoir est couvert par l'information sur tout ce qui se passe dans l'entreprise, y compris ce qui concerne la gestion de la production, la vente et les résultats financiers ;

- le besoin de pouvoir est satisfait par la possibilité de prendre des responsabilités à tous les niveaux ;

- le besoin de considération, qui est le plus important, car il est la preuve que l'on existe, que l'on s'intéresse à vous, que vous faites partie de la famille ;

- le besoin d'avoir concerne les rémunérations, mais aussi l'intéressement, et surtout la participation. C'est pour cela que je propose, jusqu'ici sans succès, qu'il y ait égalité entre les dividendes et la participation. C'est ce que j'applique moi-même à Dassault Aviation depuis plus vingt ans et, aujourd'hui, l'ensemble du personnel touche trois à quatre mois de salaires supplémentaires, somme équivalente à la somme distribuée aux actionnaires.

En définitive, il n'y a pas, ou il ne devrait pas y avoir, les salariés d'un côté et le patron avec les actionnaires de l'autre. Les uns et les autres forment une grande équipe qui doit réussir à vendre des produits compétitifs pour satisfaire les clients. Car ce sont les clients qui, par leurs achats, apportent aux entreprises le financement nécessaire à leurs activités et les rémunérations des salariés et des actionnaires.

Le programme 111 porte aussi sur les engagements financiers liés à la mise en œuvre de la loi du 20 août 2008 qui prévoit que la première mesure de l'audience des organisations syndicales sera réalisée avant la fin de l'année 2013, afin de démontrer leur véritable représentativité. Aussi le budget pour 2012 prévoit-il une progression des crédits de paiement de la ligne budgétaire consacrée à la mesure de l'audience syndicale, celle-ci passant de 9,7 millions d'euros en 2011 à 16 millions en 2012, soit une augmentation de 65 %.

Pour le reste, toutes les lignes budgétaires du programme 111 seront en diminution :

- la recherche et l'exploitation des études en matière de santé et de sécurité au travail (3,9 millions d'euros en CP au lieu de 4,6 millions) ;

- la formation des conseillers prud'hommes (8,1 millions d'euros au lieu de 9,6 millions) ;

- ainsi que les crédits versés aux deux opérateurs du programme, l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et l'agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Mais ce sont des « broutilles » par rapport aux économies possibles sur les autres programmes de la mission qui concernent l'emploi.

J'en viens au programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». Il s'agit du programme « support » de la mission « Travail et emploi ». Il regroupe les moyens de soutien des politiques de l'emploi et du travail : les personnels, les crédits de fonctionnement et d'investissement, les moyens d'études, de statistiques, de recherche et d'évaluation. Il faut noter que les dépenses d'investissement progressent légèrement, de 2,5 millions d'euros, afin de moderniser l'informatisation et la dématérialisation des procédures.

Maintenant permettez-moi de vous présenter, rapidement, mes observations personnelles sur la politique de l'emploi.

Je déplore, depuis quelques années, que les crédits que l'on nous demande d'accepter ne reçoivent aucune justification quant à leur efficacité. Quelle est l'efficacité de Pôle Emploi ? Combien de demandeurs ont retrouvé du travail du fait de son action ?

Dans la situation financière critique où nous nous trouvons aujourd'hui, il importe plus que jamais de limiter les dépenses faites pour le développement de l'emploi qui ne sont pas suffisamment efficaces. La première et la plus emblématique est celle des 35 heures. Si elle a créé des emplois, surtout dans la fonction publique, elle a augmenté considérablement les dépenses de personnel. Pour les entreprises privées, elle a eu des conséquences dramatiques en réduisant de façon importante notre compétitivité et nos exportations. Quant aux allègements de charges sociales accordés aux entreprises pour compenser la réduction d'horaire, ils coûtent chaque année à l'Etat plus de 20 milliards d'euros. Ainsi, en dix ans, plus de 200 milliards d'euros ont été dépensés pour travailler moins, ce qui représente un gâchis considérable, et contribue à l'aggravation de notre dette. Le retour aux 39 heures constituerait un gain pour l'Etat de 20 milliards d'euros par an, un gain pour les entreprises par l'amélioration de leur compétitivité, un gain pour les salariés en pouvoir d'achat par l'augmentation du SMIC et, enfin, un gain pour la croissance.

Par ailleurs, il est totalement admis aujourd'hui que la prime pour l'emploi n'a aucun effet sur le retour à l'emploi. J'en préconise la suppression, ce qui représenterait une économie de 2,8 milliards d'euros.

La réduction de la TVA sur la restauration à 5 % coûte 3,2 milliards d'euros. Cela a-t-il réellement créé des emplois ? Personne ne peut en apporter la preuve. Compte tenu de l'urgence des économies à faire, je propose de la supprimer.

La suppression des exonérations sur les heures supplémentaires rapporterait plus de 4,5 milliards d'euros. Ces exonérations ne contribuent à la création d'aucun emploi, je pense qu'il faudrait les supprimer également, comme le propose maintenant le Sénat.

**Mme Michèle André.** – M. Serge Dassault est d'accord avec nous !

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – J'aimerais maintenant vous parler de la raison principale du chômage des jeunes. On ne leur donne aucune formation professionnelle, et quand ils sortent du collège à seize ans, sans aucune capacité, ni goût pour les études, ils échouent dans leurs quartiers. Ils ne savent rien faire et pire, ils n'ont plus envie de rien faire. Plus personne ne s'occupe d'eux, pas même, malheureusement, les parents. Alors, inactifs ou désœuvrés, certains deviennent des délinquants et créent de l'insécurité au lieu de travailler. Il faut alors dépenser beaucoup d'énergie et d'argent pour les réinsérer, sans parler du coût induit pour maintenir la sécurité, alors qu'il

aurait été plus efficace de leur apprendre un métier, avant leur sortie du système éducatif.

C'est pour cela que je pense qu'il faudrait supprimer le collège unique et revoir l'enseignement secondaire, en y incorporant une filière professionnelle et une filière diplômante.

Enfin, je voudrais vous signaler que les missions locales effectuent un travail remarquable d'insertion qui devrait encore davantage être soutenu budgétairement.

**M. Philippe Marini, président.** – S'agissant des Maisons de l'emploi, il serait dommage de rejeter le budget car nous ne pourrions pas adopter d'amendement pour abonder leurs crédits.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Tout d'abord, je voudrais faire la part des choses. Certaines maisons de l'emploi sont excellentes, mais d'autres s'apparentent parfois à des officines para-publiques dont la préoccupation semble être de reconduire les crédits qui leur sont affectés. Lorsque Pôle Emploi, les missions locales et les maisons de l'emploi travaillent ensemble, il est possible d'obtenir de bons résultats. Pour répondre à votre question, Monsieur le Président, le rejet de ce budget empêchera de facto l'adoption d'amendements. Mais il restera la commission mixte paritaire pour opérer d'ultimes ajustements.

**M. Philippe Marini, président.** – C'est effectivement, en dernière extrémité, la voie empruntée l'an dernier.

**Mme Michèle André.** – A quoi attribuer le déclin de l'apprentissage au sein des lycées professionnels et quelles orientations pourrions-nous prendre pour en relancer le financement et l'action ?

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – En matière d'emploi, il faut avoir l'esprit ouvert et ne pas segmenter les voies de la réussite car elles sont diverses, qu'il s'agisse de la formation initiale ou de l'apprentissage. Aussi, nous devons encourager les artisans et les PME qui vouent une vraie énergie au développement de l'apprentissage. Celui-ci n'est pas un danger, ni pour la formation initiale, ni pour l'éducation nationale qui a investi dans les lycées professionnels, même si ceux-ci connaissent une indéniable désaffection.

Afin de relancer une dynamique sans dépenses supplémentaires, l'économie que je préconise serait de partager les lieux existant entre les divers acteurs de la formation professionnelle et non d'en créer de nouveaux. Cet exemple a été suivi dans ma région, à Autun, autour des nouveaux métiers du bâtiment.

Enfin, je voudrais citer les trois raisons à la diminution du nombre des apprentis en lycées professionnels : l'instauration du bac professionnel en trois ans, la crise du BTP et la baisse des crédits d'accompagnement. Sur ce point, je plaide pour une meilleure répartition de la taxe d'apprentissage en

améliorant le fonctionnement de la péréquation régionale. Ensuite, il faudrait étudier les voies et moyens permettant de mieux orienter le produit de la taxe vers les centres de formation des apprentis dans les « petits métiers ».

**M. Philippe Marini, président.** – Quels sont les avis des rapporteurs spéciaux sur l'adoption des crédits ?

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Pour les raisons que je vous ai indiquées, notamment le choix stratégique du Gouvernement de réduire drastiquement les dépenses d'intervention, je confirme ma proposition de rejet des crédits de la mission et du compte spécial.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Je propose au contraire de les adopter.

*Les crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » ne sont pas adoptés.*

**M. Philippe Marini, président.** – Nous en arrivons maintenant à la discussion des articles rattachés.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – L'article 62 vise à pérenniser le dispositif d'aide aux ateliers et chantiers d'insertion, adopté à titre transitoire en loi de finances pour 2010 et prolongé en 2011. Nous pouvons proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

L'article 62 *bis* vise à supprimer l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi destinée aux préretraites versées dans le cadre de plans sociaux. Cet article résulte d'un amendement déposé dans la précipitation par le Gouvernement, en séance publique, et adopté sans que nos collègues députés aient pu véritablement l'examiner et consulter les partenaires sociaux. J'ajoute que l'allocation supprimée n'est remplacée par aucun dispositif. En effet, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), dont le Gouvernement assure qu'il prendra en charge les futurs licenciés pour motif économique, a vocation à aider les personnes en phase de reclassement et non les salariés âgés proches de la retraite. De plus, les crédits affectés au CSP pour 2012 apparaissent d'ores et déjà insuffisants. Pour ces motifs, je vous propose un amendement n° 1 de suppression de l'article 62 *bis*.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – L'article 63 a pour objet de prélever 300 millions d'euros en 2012, sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et d'affecter cette somme à plusieurs organismes intervenant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle : l'AFPA, l'agence de services et de paiement et Pôle emploi. Notre commission s'était déjà opposée à un prélèvement de même montant lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 car cette pratique fait peser sur les partenaires sociaux une charge qui leur est imposée par l'Etat. De plus, ce nouveau prélèvement fragilisera la trésorerie du Fonds. De ce fait,

celui-ci pourrait connaître un déficit de 283 millions d'euros fin 2012. Aussi, je vous propose un amendement n° 2 de suppression de l'article 63.

**M. Philippe Marini, président.** – Qui financera ces actions de formation professionnelle si le prélèvement est supprimé ?

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Ce prélèvement est une débudgétisation de crédits qui ont vocation à figurer au sein de la mission « Travail et emploi ».

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – L'article 63 *bis*, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Jean-Luc Warsmann, a pour objet de proroger de deux ans, du 31 décembre 2011 au 31 décembre 2013, les exonérations fiscales et sociales en faveur des entreprises qui exercent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser. Il me semble qu'un délai d'un an au lieu de deux est suffisant pour étudier l'efficacité de cette mesure d'incitation. Aussi, je vous propose d'adopter un amendement n° 3 qui limite la prorogation à une année au lieu de deux, soit au 31 décembre 2012.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Cela nous laissera le temps d'évaluer cette niche et d'y revenir l'année prochaine.

*L'amendement n° 3 est adopté.*

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Enfin, je vous propose d'adopter sans modification les articles 63 *ter* et 63 *quater*. Le premier vise à adopter le calcul de la taxe d'apprentissage applicable en Alsace et en Moselle afin de tenir compte de la réforme de la part « quota » de la taxe d'apprentissage. Le second exonère d'impôts, de droits et de taxes, les transmissions effectuées entre les organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) dans le cadre des regroupements qu'ils devront réaliser en application de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

*A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».*

*Elle décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 62 du projet de loi de finances pour 2012.*

*Elle adopte les amendements n°s 1 à 3 de M. François Patriat et décide, en conséquence, de proposer au Sénat la suppression des articles 62 bis et 63, et l'adoption de l'article 63 bis ainsi modifié.*

*Puis, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des articles 63 *ter* et 63 *quater*.*

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale en seconde délibération, a confirmé sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».**

**Elle a également décidé de confirmer ses décisions précédentes sur les articles 62 à 63 *quater* du projet de loi de finances pour 2012.**

## **ANNEXES**



## ANNEXE 1

### Bilan de la fonction support du programme 155 et orientations du pilotage stratégique pour 2012

(Réponse du ministère du travail et de l'emploi et de la santé au questionnaire budgétaire)

Le programme 155 regroupe l'ensemble des ressources humaines (ETPT et masse salariale) et des moyens de fonctionnement des services de la mission « Travail et emploi », à l'exception de ceux de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Le programme a conforté depuis 2006 ses fonctions de pilotage et de mise à disposition des moyens nécessaires auprès des autres programmes de la mission, grâce à une gestion optimisée et au maintien d'un service de qualité.

#### Effectifs

La mission s'appuie sur les effectifs suivants :

#### Situation des effectifs au 30 juin 2011

	Effectifs physiques	%	Effectifs en équivalent temps plein (ETP)	%
<b>Catégorie A</b>	<b>3 233</b>	30 %	<b>3 150</b>	31 %
Emplois fonctionnels	158		159	
A administratifs	1 094		1 059	
A techniques	1 981		1 932	
<b>Catégorie B</b>	<b>4 002</b>	38 %	<b>3 833</b>	38 %
B administratifs	535		509	
B techniques	3 467		3 324	
<b>Catégorie C</b>	<b>3 369</b>	32 %	<b>3 161</b>	31 %
<b>TOTAL</b>	<b>10 604</b>		<b>10 143</b>	

Les objectifs stratégiques retenus en matière de ressources humaines (*cf. infra*) prévoient un maintien du renforcement des agents de contrôle, ainsi qu'une consolidation des fonctions de pilotage et de support. Ces objectifs conduisent à une augmentation des recrutements d'agents de catégorie A et B, au détriment de la catégorie C, sur laquelle pèse principalement le non remplacement des départs en retraite.

## Pyramide des âges

### Situation fin 2010

Classe d'âge	Nombre d'agents	Part relative
Plus de 60 ans	891	8 %
55 ans / 59 ans	2 342	21 %
50 ans/ 54 ans	2 946	27 %
45 ans/ 49 ans	1 548	14 %
40 ans/ 44 ans	1 183	11 %
35 ans/ 39 ans	1 006	9 %
30 ans/ 34 ans	696	6 %
25 ans/ 29 ans	402	4 %
Moins de 24 ans	47	0 %

La pyramide des âges est plus équilibrée que dans d'autres ministères, en raison de vagues de recrutement plus tardives.

### Situation au 30 juin 2011

	En millions d'euros
Loi de finances initiale	592,51
Mis en Réserve	- 2,96
Crédits disponibles	589,55

La prévision actualisée de consommation confirme que l'exécution des dépenses ne dépassera pas le volume des crédits inscrits en LFI.

## Politique de ressources humaines

La politique de ressources humaines du ministère s'appuie sur un schéma stratégique de gestion des ressources humaines (SSGRH) qui a pour objectif de mettre en œuvre les politiques et les programmes de la mission « Travail et Emploi », par le développement et la valorisation des compétences de ses agents.

### Au niveau national

Le choix d'un programme support donne à son responsable un rôle central dans la gestion des ressources humaines de la mission, rôle exercé en liaison avec les responsables des programmes de politique publique.

Il est garant d'une contribution optimale de la fonction RH à la mise en œuvre des politiques et programmes de la mission. C'est dans le cadre du programme que sont fixés les objectifs transversaux de la fonction RH.

### **Au niveau déconcentré**

Cette organisation se décline dans les services déconcentrés. Les directeurs régionaux disposent d'attributions étendues en matière de gestion des ressources humaines.

Ils sont en particulier chargés de la répartition des effectifs de référence entre les unités de leurs régions, et entre les différents domaines métiers. Ils choisissent, dans la limite de ces effectifs de référence <sup>(1)</sup>, la localisation et la nature des postes mis à la vacance.

Le niveau régional a également en charge d'autres volets de la gestion des ressources humaines, comme ceux liés au management (promotions, attributions indemnitaires...), ou encore l'établissement du plan régional de formation. Les actes de gestion administrative sont également largement déconcentrés. Restent de la compétence de l'administration centrale les actes pris après avis des CAP, les sanctions disciplinaires et la conclusion des contrats <sup>(2)</sup>.

L'affirmation du niveau régional a également conduit à transférer à ce niveau des fonctions exercées auparavant au niveau départemental, notamment en ce qui concerne la paye, mutualisée dans l'ensemble des régions depuis 2007.

Les axes stratégiques de la gestion des ressources humaines sont fixés dans le programme d'actions prioritaires du P155 et dans les plans d'actions associés à ses BOP. Ils sont explicités dans le schéma stratégique de gestion des ressources humaines (SSGRH). Ils intègrent les cibles annuelles et pluriannuelles de répartition des effectifs de référence entre programmes et métiers, arrêtées avec les directions techniques. Le SSGRH est transmis aux différents acteurs décisionnels et donne lieu à une information du CTP ministériel.

### **Orientation du pilotage stratégique en 2012 en 5 objectifs :**

- favoriser l'approche métiers et la fluidité des parcours de carrière ;
- personnalisation de la GRH et accompagnement des agents ;
- les conditions de travail, l'environnement professionnel et l'action sociale ;
- le développement d'une politique de promotion de la diversité et de l'égalité ;
- la situation des agents contractuels.

---

<sup>1</sup> L'effectif de référence correspond à l'effectif cible en fin d'année, tel qu'on peut l'estimer au vu des contraintes résultant du plafond d'emplois et de la masse salariale. Les plafonds d'emplois et de masse salariale ne sont pas déconcentrés.

<sup>2</sup> Le choix de la personne recrutée étant fait par l'échelon déconcentré.

## **1/ Favoriser l'approche métiers et la fluidité des parcours de carrière.**

### En matière statutaire :

Le projet initial de création d'un grade de directeur fonctionnel du travail a conduit à l'instauration d'un statut d'emploi ouvert aux responsables d'unité territoriale dont les fonctions ne relèvent pas du décret du 31 mars 2009 (décret n° 2011- 181 du 15 février 2011).

En ce qui concerne l'encadrement, un accompagnement particulier des directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et des responsables des unités territoriales (cellule parcours professionnels, bureau de gestion) est mis en place dans le cadre du nouveau processus de nomination sur les emplois fonctionnels dans les DIRECCTE.

Un « compte-mobilité », qui concerne spécifiquement le corps de l'inspection du travail, est sur le point d'être soumis à la concertation. Il pose de nouvelles règles de mobilité géographique et fonctionnelle accompagnant l'évolution de carrière de ces agents. Ces règles constituent un mécanisme permettant de prendre en compte les mobilités géographiques effectuées antérieurement dans le grade d'origine pour écarter l'exigence d'une mobilité au moment du changement de grade ou lors de la nomination sur des emplois de direction, ces exigences étant aujourd'hui en vigueur en gestion dans le corps de l'inspection du travail.

Le « compte-mobilité » concerne tous les membres du corps de l'inspection du travail aux moments suivants de leur carrière :

- promotion d'inspecteur du travail (IT) en directeur adjoint du travail (DAT),
- promotion de directeur adjoint du travail en directeur du travail (DT),
- nomination sur poste de direction.

Le dispositif « compte-mobilité » doit contribuer :

- au développement de la parité dans les postes de direction,
- à une meilleure prise en compte, tant pour les hommes que pour les femmes, de la conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle,
- à la prise en compte des spécificités du parcours professionnel des seniors,
- au développement de la diversité,
- la recherche d'une meilleure adéquation « profil / poste »,
- à la prise en compte de l'intérêt du service qui peut demander le maintien en leur sein d'agents en promotion ayant précédemment effectué des mobilités géographiques et/ou fonctionnelles.

En matière de promotion :

*S'agissant du corps des inspecteurs du travail*

La réforme des modes de recrutement au sein de l'inspection du travail a créé une nouvelle voie de promotion au sein de ce corps, par examen professionnel (VAP), réservée aux contrôleurs du travail. Par ailleurs, consécutivement à cette création, les pourcentages d'accès au corps par voie de promotion ont été revus, et désormais, 1/5<sup>ème</sup> des postes offerts aux concours sont fléchés pour la liste d'aptitude comme pour la VAP.

*S'agissant du corps des contrôleurs du travail*

L'examen professionnel d'accès au corps de contrôleur du travail (EPCT) a été organisé en 2010, au titre de l'année 2009, afin de pourvoir 35 postes. La nature des épreuves et le pourcentage d'accès au corps par voie de promotion demeurent inchangés (2/5<sup>ème</sup> au maximum du nombre total des nominations prononcées dans le corps, pour l'EPCT). L'examen professionnel était ouvert, au titre de 2009, aux adjoints administratifs des ministères chargés du travail, de l'agriculture et des transports ayant au moins 15 ans de services publics dont au moins 3 ans exercés en services déconcentrés d'un des ministères sus mentionnés. Cette règle va évoluer, le ministère chargé des transports n'entrant plus dans le périmètre.

**2/ Personnalisation de la GRH et accompagnement des agents**

La DAGEMO a renouvelé en 2010 l'expérimentation des entretiens professionnels à l'égard de l'ensemble des agents (titulaires ou contractuels) du ministère et modifié les textes applicables afin de prolonger cette expérimentation jusqu'en 2012.

En matière de formation initiale, la DAGEMO a atteint son objectif de révision de la nature et du contenu de la formation initiale des inspecteurs élèves du travail, le nouveau dispositif étant mis en œuvre depuis septembre 2010 pour la nouvelle promotion entrée en formation. Il repose sur une individualisation de la formation et une redéfinition des critères d'évaluation.

En matière de formation continue, l'ensemble des plans de formation (offre nationale ; plans régionaux et de l'administration centrale) s'élaborent dans un cadre bien respecté. Le recueil des besoins de formation, individuels et collectifs, est largement répandu au sein des services.

Les principales priorités ont été de poursuivre l'accompagnement de la mise en place des DIRECCTE (management, partage des différentes cultures professionnelles, connaissance des métiers) et de faciliter les évolutions techniques et organisationnelles induites notamment par la mise en place de CHORUS et les réorganisations de services liées à la mutualisation des fonctions supports.

### **3/ Les conditions de travail, l'environnement professionnel et l'action sociale**

La prévention des risques psycho-sociaux : au cours de l'année 2010, le ministère a engagé un travail de concertation avec les organisations syndicales sur la question de la prévention des risques psycho-sociaux (RPS). Ce travail a conduit à l'élaboration d'un plan de prévention dont le premier axe est constitué d'un diagnostic.

Le diagnostic est fondé sur l'auto-questionnaire de l'enquête SUMER (surveillance médicale des expositions aux risques professionnels) dont les principes ont été validés par les partenaires sociaux et le Conseil national de l'information statistique présentant ainsi les meilleures garanties d'objectivité et de rigueur scientifique.

Cette enquête, réalisée par sondage, permet aux agents de décrire leur travail tel qu'ils le perçoivent, en abordant notamment les questions de reconnaissance, d'anxiété ou de dépression. Le questionnaire a été déployé en 2011 auprès d'un échantillon représentatif d'agents du ministère du travail mais aussi des agents des finances qui ont rejoint les DIRECCTE en 2010. Les résultats de l'analyse ont été communiqués aux organisations syndicales au cours du 1er semestre 2011, et permettront de compléter, d'enrichir et d'ajuster le plan de prévention des risques psycho-sociaux.

La formation a été inscrite en 2011 comme une priorité dans l'offre nationale de formation. Une formation sur les RPS est mise en œuvre dès à présent par l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) avec un prestataire retenu après appel d'offres. La formation, a pour objectif de favoriser une approche collective des enjeux liés aux risques psychosociaux et constitue une première approche de l'élaboration de plans de prévention. Cette formation spécifique est destinée à l'encadrement, aux acteurs de la prévention et aux membres des CHS. 400 acteurs doivent ainsi être formés avant novembre 2011.

En ce qui concerne l'action sociale, les axes prioritaires demeurent la restauration collective, l'aide au logement des agents et la prévention du surendettement. Les modalités d'attribution des prestations d'action sociale ont été modifiées dans le cadre d'un travail de revalorisation du quotient familial qui poursuivait deux objectifs prioritaires :

- Faire entrer de nouveaux bénéficiaires : l'augmentation du taux familial plafond a été revalorisé pour permettre à certains agents d'avoir accès aux prestations ;
- Augmenter le niveau des prestations pour les agents disposant des quotients familiaux les moins élevés. Cet objectif a été atteint par l'augmentation du coefficient agent.

En outre, le montant des prestations a été revalorisé avec un relèvement uniforme de 2 % des montants de base des prestations et une augmentation du quotient familial de référence donnant droit à 100% de ce montant. Aux termes d'un appel public à concurrence, une convention conclue avec un organisme de

référence permet aux agents du ministère du travail de bénéficier d'une protection sociale complémentaire.

#### **4/ Le développement d'une politique de promotion de la diversité et de l'égalité**

Les résultats au concours externe d'inspecteur du travail des stagiaires de la seconde classe préparatoire intégrée ont été positifs (sur dix-huit auditeurs, les sept admissibles au concours qui s'est déroulé en 2011 ont tous été admis). Les résultats reposent sur les contenus pédagogiques déployés avec les agents les plus expérimentés de l'inspection du travail et une prise en charge complète des auditeurs. Tirant les enseignements de la première expérience, la seconde CPI ouverte en 2010 a vu sa durée légèrement allongée et certaines modalités pédagogiques modifiées.

Dans le cadre des politiques d'insertion des personnes handicapées, le taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi reste élevé (7 %), grâce notamment à des recrutements réguliers. Le maintien dans l'emploi est aussi une priorité. Les procédures de maintien dans l'emploi font aussi l'objet de formations des correspondants handicap.

En matière de parité, les premiers constats dressés par le ministère, quant à la faible représentation des femmes au sein des emplois de direction dans les services déconcentrés, ont été pris en compte, dans la limite des contraintes liées aux nouveaux modes de désignation sur les emplois fonctionnels dans les DIRECCTE, en vue d'améliorer le taux de représentation. On observe ainsi une progression de la part des femmes dans l'encadrement supérieur qui est passée de 21% en 2008, à 25 % en 2009 et 32 % en 2010.

Il faut souligner cependant qu'en ce qui concerne l'administration centrale, les taux sont beaucoup plus équilibrés puisque les femmes représentent 54 % des directeurs et sous-directeurs et 55 % des chefs de bureau et adjoints.

#### **5/ La situation des agents non titulaires**

Les évolutions prévues ont été mises en œuvre, à savoir :

- pour les informaticiens, la durée des contrats a été progressivement allongée pour permettre d'aller jusqu'à 5 années. La reprise du marché du travail dans ce domaine d'activité couplée à la durée des projets sur lesquels sont recrutés ces spécialistes a imposé cet allongement des durées de contrat. Ces agents sont donc recrutés pour une durée initiale de trois années qui peut, si l'agent donne satisfaction et que le projet sur lequel il est placé le justifie, être prolongé de deux années.

- afin de faire face aux difficultés de recrutement, le barème de rémunération des médecins inspecteurs du travail a été revalorisé sur la base de la grille de la convention collective des services interentreprises de médecine du travail. Cette revalorisation a permis d'enclencher une dizaine de recrutements qui doivent se réaliser courant 2011.

## **Orientations du pilotage stratégique**

En application de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère a connu une importante réorganisation de ses services déconcentrés à travers :

- la fusion des services de l'inspection du travail issus des trois secteurs ministériels de l'agriculture, des transports et du travail
- la constitution des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Dans ce contexte de mise en œuvre de réformes structurelles majeures, les objectifs transversaux du programme pour 2012 sont réaffirmés autour des 4 priorités suivantes :

- accroître le degré de satisfaction des usagers en contact avec les DIRECCTE
- accroître l'efficacité de la gestion des moyens
- développer la gestion des emplois, des effectifs et des compétences
- satisfaire les utilisateurs des statistiques, études et évaluations

A travers ces priorités, il s'agit de poursuivre et consolider la mise en place des DIRECCTE en confortant le rôle de l'échelon régional dans la conduite des politiques publiques. Le programme développe et met à la disposition des responsables territoriaux de la mission des outils stratégiques, notamment des systèmes d'information « métier », permettant d'accompagner la rationalisation et l'optimisation de l'action des services. En parallèle, le renforcement du pilotage régional repose sur la professionnalisation des acteurs des fonctions support, le développement d'outils de contrôle et d'aide à la décision.

Avec une baisse conséquente en valeur de ses crédits de fonctionnement, le ministère participe entièrement à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Les actions de rationalisation, de mutualisation des achats et d'externalisation des prestations sont donc poursuivies afin de maintenir le niveau de qualité des prestations fournies par le programme.

Le schéma stratégique de gestion des ressources humaines, actualisé en 2011, fixe les orientations et les perspectives d'une politique globale d'emploi et de valorisation des ressources humaines de l'ensemble de la mission Travail et Emploi, qui porte notamment sur l'évolution des métiers, des compétences et la gestion prévisionnelle des emplois dans un cadre d'élargissement de la déconcentration de la gestion et de la mutualisation des moyens au sein des DIRECCTE.

Dans l'ensemble de ces domaines, l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) apporte son appui en assurant la formation de l'ensemble des agents relevant de la mission. En matière d'études, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et ses opérateurs, le Centre d'études de l'emploi (CEE) et le Centre

d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), ont pour objectif de consacrer une part importante de leurs moyens aux travaux d'évaluation des politiques publiques. Les opérateurs participent par ailleurs pleinement à l'effort d'économies impactant le programme, et consolident une démarche de modernisation et de rationalisation de leurs processus de gestion interne.



## ANNEXE 2

**Tableau des dispositifs fiscaux dérogatoires évalués par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales**

Impôt	Libellé de la mesure	Chiffrage définitif 2011(en millions d'euros)	N° de Programme	Score
IR	Exonération du traitement attaché à la légion d'honneur et à la médaille militaire	5	111	0
IR	Exonération du salaire des apprentis	275	103	0
IR	Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	100	111	0
IR	Exonération des gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du travail	5	111	0
IR	Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne	nc	103	0
IR	Exonération des indemnités de départ volontaire versées aux salariés dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	1	103	0
IR	Exonération sous plafond des indemnités reçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail	20	103	0
IR	Exonération de la prime exceptionnelle de 500 euros versée aux travailleurs privés d'emploi.	ε	103	0
IR	Déduction forfaitaire minimale pour frais professionnels prévue pour les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an	2	102	0
IR	Exonération des indemnités de mise à la retraite d'office à l'initiative de l'employeur (MRO)	120	103	0
IR	Exonération des indemnités de départ à la retraite sauvegarde pour l'emploi (PSE)	95	103	0
IR	Exonération sous plafond des indemnités reçues par les salariés en cas de licenciement hors PSE	200	103	0
IR	Exonération sous plafond des indemnités reçues par les salariés en cas de licenciement dans un PSE	90	103	0
IR	Réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés	130	111	1
IR	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 980	102	1
IR	Exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant	200	111	1
IR	Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail	1 360	103	1
IR	Exonération des primes d'intéressement à la reprise d'un emploi des titulaires de minima sociaux	2	102	1

Impôt	Libellé de la mesure	Chiffage définitif 2011(en millions d'euros)	N° de Programme	Score
TVA	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	700	103	1
TVA	Taux de 5,5 % pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées en application des articles L. 7232-1 à L. 7232-4 du code du travail	120	103	1
IR	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 300	103	2
IR	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 750	103	2
IR-IS	Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	440	103	2
TVA	Exonération des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du code du travail dont la gestion est désintéressée	70	102	2
IR	Réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise	ε	103	
IR	Exonération de l'aide financière versée par l'Etat aux créateurs ou repreneurs d'entreprises (prime EDEN)	ε	103	
IR	Déduction des sommes issues d'un compte épargne-temps et affectées par le salarié, dans la limite de 10 jours par an, à un régime de retraite supplémentaire	ε	111	
IR	Déduction supplémentaire égale à 10 % des revenus tirés de la location de l'ancienne habitation principale en cas de mobilité professionnelle	1	102	
IR-IS	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise	24	103	
IS	Exonération des syndicats professionnels et de leurs unions pour leurs activités portant sur l'étude et la défense des droits et des intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent	ε	111	
IS	Non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées (art L. 5132-7 du code du travail) et des associations agréées de services aux personnes (art L. 7232-1 du code du travail) et taxation au taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier	10	103	
TVA	Exonération des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans	1	103	
TVA	Taux de 5,5 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exon	900	111	

Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

### ANNEXE 3

#### **Présentation de la politique d'insertion professionnelle des jeunes : un état détaillé et exhaustif des mesures mises en œuvre sur la mission « Travail et emploi »**

*(Réponse du ministère du travail, de l'emploi et de la santé au questionnaire budgétaire)*

La France se distingue de nombreux pays européens par la faiblesse du taux d'emploi des 15-24 ans et par un taux de chômage très élevé de cette classe d'âge qui représente le double du taux de chômage global. Les jeunes sont plus lourdement impactés par les retournements conjoncturels et le phénomène s'amplifie pour les moins diplômés d'entre eux qui non seulement peinent à accéder au marché du travail, mais encore ont plus de probabilité de retrouver le chômage durant leur carrière professionnelle.

La prégnance du nombre de jeunes sortis sans qualification ni diplôme du système scolaire (dont l'accès au marché du travail est rendu encore plus difficile par l'afflux au chômage de jeunes plus qualifiés) doublée de la probabilité de récurrence dans le chômage tout au long de la carrière, justifie que l'effort du gouvernement soit accentué en faveur de ces publics, notamment en facilitant l'accès à la voie de l'alternance qui représente tout à la fois la meilleure voie pour accéder à l'entreprise et accéder à un premier niveau de qualification professionnelle.

L'insertion professionnelle des jeunes s'est donc structurée en France en s'appuyant sur **le réseau des missions locales, opérateurs spécialisés du service public de l'emploi**, en complémentarité avec Pôle emploi dans le cadre de la co-traitance. Ce réseau met en œuvre le droit à l'accompagnement vers l'emploi, notamment au travers du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

Les personnels chargés de l'accueil, l'information et l'orientation des jeunes mobilisent **les outils d'insertion spécifiques de la mission Travail et Emploi**, ou des autres financeurs (collectivités territoriales...), avec un objectif principal d'accès ou de retour à l'emploi.

La présente réponse détaille donc le rôle du réseau des missions locales (ML) et les principales mesures d'accompagnement du programme 102 : CIVIS, FIPJ, parrainage et partenariat ML avec Pôle emploi (I), l'accès aux contrats aidés et à l'emploi (II) et enfin la mise en œuvre des dispositifs d'accès à la formation ou de « deuxième chance (III).

## **I. - Rôle des missions et détail des mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes éloignés de l'emploi**

### **A) Rôle et activité des missions locales dans l'accompagnement des jeunes**

Les missions locales (ML) se sont développées depuis 1982 par la volonté conjointe des collectivités locales et de l'Etat de coordonner localement leurs interventions pour aider les jeunes de 16 à 25 ans à surmonter les difficultés qui font obstacle à leur insertion sociale et professionnelle. Elles constituent aujourd'hui un réseau placé au cœur des politiques publiques d'insertion des jeunes. Elles les informent, les orientent et les accompagnent en construisant avec certains d'entre eux leur parcours personnalisé vers l'emploi dans le cadre du CIVIS. Elles apportent un appui dans les démarches d'accès à la formation, à la santé, au logement, aux droits, à la citoyenneté.

**Au 31 décembre 2010**, le réseau d'accueil des jeunes comptait **467 structures**, dont **433 missions locales** et 39 permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) pour un effectif total de **11 050 professionnels** (10 277 salariés et 773 mises à disposition dont 322 ETP de Pôle emploi et 20 ETP en cours de recrutement). Le maillage territorial garantissant la proximité du service est assuré par l'existence de près de 4 700 antennes et relais dépendant des ML-PAIO.

#### **Principaux résultats d'activité et financement du réseau**

Pour 2009, le compte-rendu annuel d'activité des missions locales (source DARES / CNML) fait état de **1,27 million de jeunes** de 16 à 25 ans en contact avec le réseau, dont **515 000 jeunes en premier accueil** soit une hausse de 16 % en 5 ans.

**Majoritairement les jeunes accueillis pour la première fois** sont âgés de 18 à 21 ans (54 %) pour moitié des jeunes femmes, de niveau Vbis à V (55 %), de nationalité française (94 %), célibataire (89 %), hébergé chez les parents (56 %), habitant hors zone urbaine sensible ou zone de redynamisation rurale (77 %) et ne possédant aucun moyen de locomotion individuel motorisé (61 %).

**Chiffres clés de l'activité des missions locales depuis 2007**

	2007	2008	2009	2010*	2011**
<b>ACCUEIL ET SUIVI</b>					
Jeunes en contact avec le réseau	1 130 000	1 213 000	1 268 000	1 321 000	NC
dont jeunes reçus en entretien	1 005 000	1 021 000	1 098 000	1 136 000	NC
Jeunes accueillis pour la première fois	452 000	467 000	515 000	515 000	NC
dont femmes (en %)	54	52	50	NC	NC
dont mineurs (en %)	17	17	15	NC	NC
dont niveau V à Vbis (en %)	44	56	55	NC	NC
Jeunes en demande d'insertion (JDI)	607 252	638 921	697 292	720 000	NC
<b>INSERTION PROFESSIONNELLE</b>					
Nombre de contrats classiques signés	446 000	479 000	435 000	442 000	NC
Nombre de contrats aidés signés	91 000	85 000	108 000	111 000	NC
Total	537 000	564 000	543 000	553 000	NC
Entrées en formation			241 000	240 000	NC
<b>CIVIS</b>					
Jeunes entrés	174 000	180 000	188 000	214 000	86 000
Jeunes sortis	149 000	170 000	201 000	184 000	76 000
dont accès à l'emploi durable	60 000	63 000	56 000	52 000	NC
dont accès à l'emploi de moins de 6 mois	11 000	12 000	14 000	15 000	NC
dont accès à la formation	9 000	12 000	15 000	14 000	NC
Chiffres arrondis au millier supérieur sources DARES * estimation à consolider ** Chiffre au premier semestre 2011					
<b>ORGANISATION TERRITORIALE</b>					
Nombre total de structures	486	482	472	467	459
dont missions locales	420	427	433	433	445
dont PAIO	66	55	39	34	14
Nombre de lieux d'accueil (antennes, permanences et relais)	5 376	5 374	5 130	4700	NC

**Financement du réseau**

La subvention du programme 102 de la mission budgétaire « travail emploi » couvre le financement des activités du réseau en faveur de l'accès à l'emploi (accueil, accompagnement et placement des jeunes en difficulté) et des moyens humains qui s'y rapportent en s'appuyant sur des conventions pluriannuelles d'objectif (CPO).

L'activité des missions locales se décline autour de cinq axes couvrant l'ensemble de l'offre de service. Chacun de ces axes est assorti

d'objectifs d'activité et de résultat, principalement orientés sur l'accès à l'emploi.

**Au niveau national**, les dotations en LFI et les crédits consommés ont évolué de la façon suivante :

En millions d'euros	2009 481 structures		2010 467 structures		2011 459 structures	
	LFI	Conso au 31.12	LFI	Conso au 31.12	LFI	Conso au 30.06
<b>Total</b>	<b>156,6</b>	AE : 162 dont ARML 3,4  CP : 162 dont ARML 3,4	<b>179,6</b>	AE : 189,2 dont ARML 4  CP : 189,2 dont ARML 3,9	<b>179,1</b>	AE : 149,8 dont ARML : 948 K€  CP : 64,1 dont ARML 487 K€

**En 2011**, les crédits des missions locales (ML) sont en reconduction par rapport à 2010 à hauteur de 179,1 millions d'euros.

Ces crédits ont permis de lancer la deuxième génération de conventions pluriannuelles par objectif, en poursuivant la réorganisation du réseau et l'amélioration des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi qu'elles mettent en œuvre pour le compte de l'Etat.

**Pour 2012**, les crédits prévus en PLF s'élèvent à 179 millions d'euros.

### **Perspectives**

La poursuite de l'aménagement du réseau, combinée avec le lancement de la deuxième génération de convention pluriannuelle par objectifs avec les structures (2011-2013), devrait permettre de dégager les marges de redéploiement pour permettre au réseau d'assumer le maintien de l'accompagnement du jeune un an après sa sortie du CIVIS à crédits constants.

En 2011, le dialogue avec les missions locales se poursuit en lien étroit avec le Conseil national des missions locales (CNML) et l'Union nationale des missions locales (UNML). Ainsi, il a été décidé, à la satisfaction de l'ensemble des participants, la mise en place d'un groupe de travail technique destiné à améliorer l'exercice du dialogue de gestion 2012.

Les missions locales s'engagent à améliorer leur qualité de service, dans une démarche de performance, et à développer et professionnaliser les relations avec les entreprises afin de favoriser l'accès à l'emploi des jeunes.

### **B) Bilan de la mise en œuvre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**

Le Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS) permet à toute personne de 16 à 25 ans révolus, en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle, de bénéficier d'un droit à un accompagnement

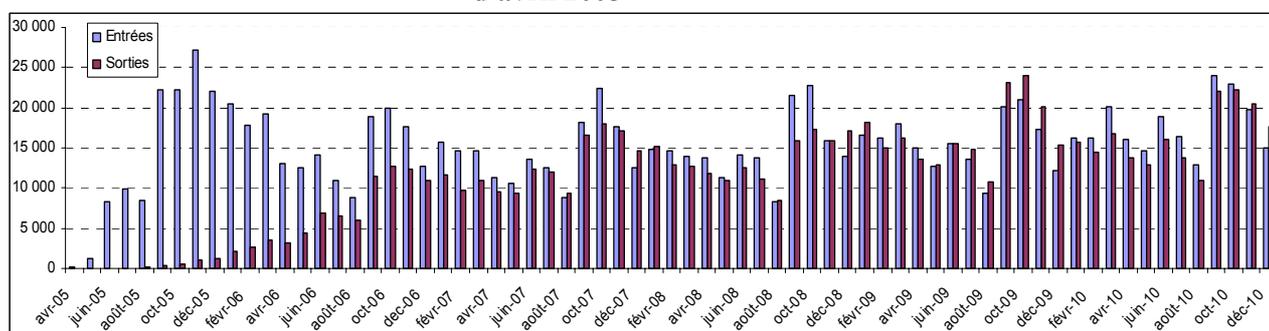
ayant pour but l'accès à la vie professionnelle. Sa mise en œuvre est confiée par l'Etat aux missions locales. Les mesures mobilisées par la mission locale contribuent à la construction d'un parcours d'insertion, à la fois professionnel (orientation, qualification ou acquisition d'une expérience professionnelle) et social (santé, logement, mobilité...), en vue de développer ou restaurer l'autonomie du jeune et d'accéder à l'emploi durable (CDI ou CDD supérieur à 6 mois, contrats en alternance, hors contrats aidés du secteur non marchand)

### 1/ Flux et résultats en cumul depuis le début du dispositif (avril 2005-décembre 2010), chiffres arrêtés au 30 juin 2011 (source DARES – Parcours 3)

213 000 jeunes sont nouvellement entrés en dispositif pendant l'année 2010 (pour rappel, 200 000 entrées nouvelles étaient visées, incluant les moyens supplémentaires du plan de relance).

Parmi les jeunes sortis du CIVIS en 2010, **39,6 % sont sortis en emploi**, et **25 % en emploi durable** à l'issue de parcours de moins de 18 mois en moyenne, et ce malgré une baisse tendancielle des résultats depuis la crise économique (23 % pour 2009).

#### Historique des sorties et des sorties vers l'emploi durable du CIVIS depuis le mois d'avril 2005



### 2/ Au cours du premier semestre de l'année 2011 :

- **Entrées en dispositif : entre le 1er janvier et le 30 juin 2011, 85 694 jeunes sont entrés** en CIVIS dont 48 % de niveau VI, V bis et V sans diplôme (cette baisse de la part des jeunes non qualifiés doit être étudiée avec les missions locales).
- **Sorties de dispositif : entre le 1er janvier et le 30 avril 2011** (dernières données disponibles sources DARES), **75 733 jeunes sont sortis** du dispositif dont 28 464 (**37,6 %**) pour accéder à un emploi.

### 3/ L'enveloppe allocation CIVIS

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme CIVIS, les missions locales et PAIO chargées de la mise en œuvre, pour le compte de l'Etat, du contrat d'insertion dans la vie sociale, ont la possibilité d'attribuer

une allocation aux jeunes majeurs signataires d'un CIVIS et ne bénéficiant par ailleurs d'aucune autre rémunération ou allocation. Elle est destinée à sécuriser financièrement les trajectoires d'insertion pour les jeunes qui en ont besoin. Les missions locales et PAIO disposent pour ce faire d'une enveloppe annuelle qui leur est notifiée par la DIRECCTE. Sur proposition du référent de la mission locale, et seulement lorsque c'est nécessaire, le jeune peut toucher 450 euros maximum par mois et 1 800 euros maximum par an (montants initiaux de respectivement 300 et 900 euros jusqu'en 2010, relevés par le décret n° 2010-321 du 22 mars 2010), qui sont versés mensuellement par l'ASP (agence de services et de paiement).

### L'évolution de la consommation de l'enveloppe

allocation CIVIS	2009			2010			2011		
	Données au 31 décembre						Données au 30 juin		
	entrée CIVIS	nombre de jeunes ayant perçu l'allocation	montant annuel moyen des versements	entrée CIVIS	nombre de jeunes ayant perçu l'allocation	montant annuel moyen des versements	entrée CIVIS	nombre de jeunes ayant perçu l'allocation	montant moyen des versements
	188618	177983	305	213 000	207 084	409	85 694	119 151	247

L'évolution de la dépense est la suivante :

#### En 2011 :

55 millions d'euros ont été prévus en LFI. A mi année 2011, le niveau de consommation de l'enveloppe s'élève à 29,4 millions d'euros.

Après un niveau de consommation particulièrement élevé en début d'année, dû à la transition entre les exercices 2010 et 2011, la tendance est à une stabilisation de la consommation. Celle-ci s'explique à la fois par la baisse du nombre de jeunes servis tous les mois (31 305 en mai contre 43 421 en mars) et celle du montant moyen des versements (103 euros en juin contre 122 euros en mars). Cette baisse du niveau de consommation est probablement liée tout autant au pilotage étroit par les services, à la baisse des effectifs qu'à une légère reprise d'activité.

#### Pour 2012 :

55 millions d'euros sont prévus en PLF 2012.

#### Evolution des crédits 2009-2011

en M€	2009			2010			2011		
	Dépenses au 31 décembre						Dépenses au 30 juin		
	LFI	AE	CP	LFI	AE	CP	LFI	AE	CP
allocation CIVIS	55	53,13	53,13	55 (+ 35 PdR)	87	87	55	29,4	29,4

## **C) Le fonds d'insertion professionnel des jeunes (FIPJ)**

### ***Rappel du dispositif et utilisation des crédits***

Le FIPJ a été créé par la loi de finances de 2005. Il est activé au niveau territorial pour financer des actions favorisant l'accès à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans, préalablement ciblées et complémentaires aux dispositifs existants, notamment ceux mis en œuvre par les collectivités territoriales, ou d'autres missions ministérielles. C'est donc également un outil de mise en cohérence de la politique d'insertion des jeunes puisqu'il permet dans le cadre de négociation de contrats d'objectifs et de moyens ou de documents de cadrage territoriaux, de « mettre à plat » les offres de services de chaque financeur (Etat, conseil régional, conseil général, ACSE, ...).

Le champ d'intervention assez large du fonds permet ainsi de répondre aux besoins révélés par les diagnostics territoriaux, selon la typologie suivante (circ. DGEFP 2005-09 du 19 mars 2005, relative à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes - fiche N° 2) :

- **aides directes** (jeunes mineurs et majeurs) : sécurisation des parcours des jeunes mineurs, financement d'actions en faveur du logement, de la santé ou de la mobilité...
- **aides indirectes** : financement d'actions en faveur des jeunes en très grande difficulté, menées par des opérateurs intermédiaires, actions éducatives (prestations tournées vers l'entreprise, vers l'emploi, logement et droit citoyen, vers la santé, l'accompagnement de publics spécifiques, actions de formations non couvertes ...)

Le FIPJ complète donc l'offre des missions locales pour les jeunes qu'elle accompagne, notamment pour les jeunes en CIVIS.

### **Eléments de bilan 2010 et perspectives 2012**

- **Bilan 2010**

S'agissant de la consommation des crédits (source INDIA), en 2010 les projets des territoires ont représenté 17,5 millions d'euros, en AE comme en CP. Environ deux tiers des crédits sont utilisés pour des aides indirectes (soutien à l'innovation et à l'expérimentation, interventions d'opérateurs intermédiaires et surtout actions éducatives) contre 36,5 % pour des aides directes. 18,7 % de ces dernières sont consacrées aux mineurs.

- **Eléments de programmation 2011 et perspectives 2012**

D'après les premiers éléments recueillis, les crédits programmés en 2011 le sont majoritairement sur des aides indirectes. Les actions d'accompagnement à l'emploi (organisation de forums emploi, simulations d'entretien d'embauche...), complémentaires au parcours d'insertion vers

l'emploi mis en œuvre par la mission locale et notamment au CIVIS, sont majoritaires.

Les actions visant à la levée des freins à la mobilité (financement et aide à la préparation du Code de la route et / ou du permis de conduire, sensibilisation à la mobilité en lien avec le projet professionnel...) et celles d'appui au projet professionnel des jeunes (découverte des métiers, immersion en entreprise...) viennent ensuite, ainsi que dans une moindre mesure des actions visant à préparer et améliorer l'accès des jeunes à l'alternance.

Enfin, pour 2012, 20 millions d'euros sont prévus pour renforcer l'offre de service faite aux jeunes inscrits dans des parcours d'insertion.

#### **D) L'accompagnement des parcours grâce aux actions de parrainage (1<sup>ers</sup> éléments de bilan 2010)**

##### *Un accompagnement personnalisé des jeunes :*

Le parrainage constitue un accompagnement personnalisé vers et dans l'emploi de jeunes et d'adultes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle liées à leur faible niveau de formation, à leur milieu social défavorisé ainsi qu'à leur absence de réseaux relationnels ou à des risques de discrimination. Il intervient en complémentarité à d'autres dispositifs d'accompagnement contribuant ainsi à renforcer leur efficacité d'accès à l'emploi.

Il est réalisé par des bénévoles, en activité ou retraités, qui transmettent aux parrainés leur expérience, leur connaissance du marché du travail, ainsi que du monde de l'entreprise et partagent leur réseau et contacts avec le tissu économique.

##### **Les premiers éléments clés du bilan 2010 confirment l'efficacité du dispositif :**

Comme les années précédentes, l'efficacité du parrainage est démontrée par le taux de sorties positives vers l'emploi qui est **de 63 %** en 2010 (59 % en 2009) : CDI et CDD : 38,9 % ; contrats en alternance : 6,2 % ; contrat aidé non marchand : 4,8 % ; formations de + 6 mois : 6,4 % et de - 6 mois : 4,8 %, etc.

Le dispositif a permis à près de 23 000 personnes (22 082 en 2009) dont près de 50 % sont de niveau V et infra, de bénéficier d'un accompagnement complémentaire assuré par des professionnels issus de l'entreprise.

La participation financière de l'État s'inscrit en effet dans une logique de cofinancement du parrainage à hauteur de 50 % avec des organismes privés et les collectivités territoriales.

L'aide financière de l'État est destinée à prendre en charge les frais occasionnés par la constitution et le fonctionnement des réseaux de parrains,

financer la formation des parrains et défrayer les dépenses occasionnées par leur activité de parrainage.

### **Enjeux et perspectives du parrainage**

Pour 2012, l'Etat a prévu de reconduire les crédits de 4 millions d'euros pour financer à nouveau le parrainage de 26 000 jeunes et pour poursuivre le développement du dispositif, au bénéfice notamment des entrées en alternance.

### **E) Le partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales**

Un nouvel accord cadre portant sur le partenariat renforcé entre le Pôle emploi, l'Etat (représenté par la DGEFP) et le CNML a été signé le 26 janvier 2010 pour une durée de 5 ans. Dans ce cadre, les missions locales avaient, pour 2010, un objectif de 150 000 jeunes à accueillir en cotraitance, pour un budget de 34,5 millions d'euros, auquel il convient d'ajouter le personnel mis à disposition (personnel affecté de Pôle emploi en mission locale), soit 325 Equivalents temps pleins.

Dans le respect des spécificités de chaque réseau, le nouvel accord national et ses déclinaisons régionales et locales signés par les mêmes partenaires, ont permis de dynamiser et structurer le partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales notamment pour :

- faciliter l'accès à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans révolus,
- développer la démarche commune de diagnostic partagé nécessaire à la complémentarité des interventions, des acteurs, des offres de service,
- développer l'intervention concertée en direction des entreprises pour favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi et prioritairement dans l'emploi durable,
- réaliser des actions communes en direction des jeunes, des entreprises et des partenaires, notamment par la prise en compte des priorités des politiques de l'emploi (plans Jeunes...),
- mener ensemble des actions de communication valorisant ce partenariat et en améliorant la lisibilité, tant pour les jeunes que pour les partenaires des deux réseaux.

Comme prévu par l'accord cadre (art 5.1), le COPIL national, composé notamment des représentants de la DGEFP, du CNML, de Pôle emploi, de l'Union nationale des Missions Locales (UNML), de l'Animation Nationale des Directeurs de Missions Locales (ANDML) et de l'APAR, veille au bon fonctionnement du partenariat renforcé sur l'ensemble du territoire national et s'assure de la régulation des flux et de la mise en œuvre de la cotraitance au plus près des objectifs.

**Au 31 décembre 2010**, le flux de co-traitance a atteint 122 % de l'objectif annuel mensualisé, soit 183 000 jeunes co-traités.

**En 2011**, un avenant à l'accord cadre national a été signé, il reconduit l'objectif de 150 000 jeunes en co-traitance ainsi que le budget annuel de 34,5 millions d'euros.

**Au 31 mai 2011**, le taux de réalisation des objectifs d'entrées en cotraitance est de 50%. La projection, au 31 décembre 2011, de la consommation de l'enveloppe de jeunes à cotraiter serait de 178 000 jeunes, soit +18,7% de l'objectif annuel.

## **II. - L'alternance ; la voie privilégiée d'accès des jeunes à la qualification et à l'emploi**

Dans le cadre du Plan en faveur de l'emploi des jeunes, le développement de l'alternance a été un axe fort d'action pour atténuer le chômage des jeunes dans le contexte de crise économique. Des aides incitatives ont été accordées aux entreprises de juin 2009 à fin juin 2010. Elles ont été prorogées du 30 juin 2010 au 31 décembre 2010. Cette prorogation entraîne le paiement des aides sur l'ensemble de l'année 2011.

### **Contrat d'apprentissage**

Une aide forfaitaire de 1 800 euros pour l'embauche de tout apprenti supplémentaire par rapport à un effectif calculé au 23 avril 2009, pour une entreprise de moins de 50 salariés.

Le dispositif « zéro charges » compense le coût des cotisations sociales versées pour les apprentis par les employeurs de 11 salariés et plus.

Résultats à fin de décembre 2010 :

- 287 440 jeunes sont entrés en contrat d'apprentissage (résultat quasi identique à 2009) ;
- 64 051 demandes d'entreprises ont été acceptées pour bénéficier du dispositif « zéro charge » pour un montant versé de 32, millions d'euros (dont 5,4 millions d'euros versés en 2011) ;
- 109 707 demandes d'entreprise ont été acceptées pour embaucher un apprenti supplémentaire pour un montant versé de 179 707 millions d'euros (dont millions d'euros versés en 2011).

### **Contrat de professionnalisation**

Une aide forfaitaire de l'Etat d'un montant de 1000 euros porté à 2000 euros si le salarié n'est pas titulaire du baccalauréat pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation. Cette aide, initialement prévue jusqu'au 30 juin 2010 a été prolongée jusqu'au

31 décembre 2010. Cette prolongation entraîne des paiements jusqu'au premier semestre 2011.

Résultats à fin décembre 2010 :

- 123 605 jeunes sont entrées en contrat de professionnalisation (résultat quasi similaire à 2009) ;
- 118 000 demandes d'aide acceptées depuis le début de la mesure, pour un coût total de 138,6 millions d'euros.

### **Bilan et perspectives de l'alternance :**

Au total, 411 741 jeunes ont ainsi accédé à un contrat en alternance en 2010 dont 10% d'entre eux ont été orientés par les missions locales (42 500 jeunes dont 14 500 bénéficiaires du CIVIS).

L'alternance constituant une des modalités parmi les plus efficaces d'insertion à l'emploi, le gouvernement a décidé de porter le nombre de jeunes en alternance de 600 000 à 800 000 à l'horizon 2015.

A ce titre, des moyens supplémentaires sont consacrés pour favoriser l'augmentation du nombre de jeunes en alternance :

- les moyens exceptionnels d'investissement du grand emprunt doté d'un demi-milliard d'euros à travers le programme d'investissement d'avenir: 250 millions d'euros pour développer l'offre d'hébergement et 250 millions d'euros pour développer et moderniser l'offre de formation en alternance.
- une nouvelle génération de contrats d'objectifs et de moyens d'apprentissage (COM) entre l'État et les conseils régionaux pour la période 2011-2015 avec des moyens accrus ( 7 milliards d'euros sur la période du COM).

L'ensemble des acteurs de l'emploi sont mobilisés, y compris les missions locales dont l'objectif, fixé dans la circulaire 2011-03 du 19 janvier 2011, est de doubler le nombre de sorties CIVIS en alternance

## **III. - Accès à la formation et accompagnements spécifiques**

### **A) Le réseau des écoles de la 2<sup>ème</sup> chance**

Le Président de la République, dans son discours du 8 février 2008, a exprimé sa volonté de réduire significativement le nombre de jeunes sans qualification et fait de la deuxième chance une priorité, concrétisée par la dynamique Espoir banlieues et les actions engagées à la suite du comité interministériel des villes (CIV) du 20 juin 2008.

Dans cette continuité et afin de soutenir les programmes de formation pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire, le gouvernement a ainsi contribué financièrement, à compter de 2009, au déploiement des E2C sur le territoire.

Une circulaire DGEFP n°2009/13 du 5 mai 2009 est venue préciser les modalités de développement et de financement des écoles.

Dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les conseils régionaux, acteurs pivots de la formation professionnelle, et avec l'ensemble des partenaires locaux, l'objectif cible est d'atteindre une capacité d'accueil de 12 000 places et de tendre vers un maillage territorial complet et équilibré, dans une logique de cohérence et de complémentarité de l'action publique en faveur des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle et sociale.

### **Depuis 2009, le réseau des E2C s'est ainsi développé de façon soutenue :**

Au titre des crédits alloués pour 2009 et 2010, près de 5 100 places ont été conventionnées ; ces places s'ajoutent à l'offre initiale avant l'impulsion présidentielle, soit une capacité d'accueil de près de 9 800 places à fin 2010. En termes de résultats sur l'année 2010, et comme en 2009, 59 % des jeunes accueillis ont trouvé une sortie positive vers l'emploi (22%), vers la formation qualifiante (22 %), l'alternance (13 %) et les contrats aidés (2 %) (Source : Réseau E2C France\_résultats 2010).

En 2011, la contribution de l'Etat au développement des écoles, aux côtés des régions, a été maintenue à 24 millions d'euros (LFI), compte tenu de la dynamique engagée, des besoins toujours importants pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi, de la nécessité d'un maillage du territoire. En 2012, l'État a prévu de reconduire sa contribution à hauteur de millions d'euros afin de poursuivre le développement des écoles, tant en capacité d'accueil qu'en terme de couverture territoriale.

Les données actualisées à juin 2011 par le Réseau E2C France indiquent que 34 écoles sont membres du réseau et gèrent 94 sites en activité dans 17 régions et 41 départements en métropole, auxquels s'ajoutent 4 sites en outre-mer.

## **B) L' EPIDE**

### ***Exécution du budget 2010***

En 2010, le budget prévisionnel de l'EPIDE s'est élevé à 84,2 millions d'euros (pour 83,4 millions d'euros en réalisé) dont les ressources sont les suivantes :

- 50 millions d'euros au titre du ministère en charge de l'emploi (pour 48,5 millions d'euros en réalisé),

- 26 millions d'euros pour le ministère en charge de la ville (pour 25 millions d'euros en réalisé),
- 3 millions d'euros pour le ministère de l'intérieur (pas de crédit obtenu en réalisé),
- 4,2 millions d'euros du FSE (pour 9,6 millions d'euros en réalisé au titre du paiement de l'année 2009 et 2010),
- 1 million d'euros de taxe d'apprentissage (pour 0.36 million d'euros en réalisé).

En 2010, conformément aux instructions de réduction des crédits opérateurs (circulaire Premier ministre de janvier 2010) la DGEFP a réduit sa participation au budget de l'EPIDE à hauteur de 48,5 millions d'euros au lieu des 50 millions d'euros inscrits dans le contrat d'objectifs et de moyens.

Le budget 2010 a été consommé à 98 %, confirmant ainsi que l'EPIDE est entré dans une phase de consolidation de son activité.

### **Le budget 2011**

Depuis l'adoption du contrat d'objectifs et de moyens de l'établissement le 2 février 2009, le budget de l'EPIDE (hors recettes non budgétaires de l'établissement), est plafonné à 85 millions d'euros par an jusqu'en fin 2011. Ce budget consolide les acquis de l'EPIDE et la maturité de son projet et permet de financer l'augmentation du nombre de jeunes volontaires en insertion prévue au contrat d'objectifs et de moyens tout en respectant l'enveloppe contractuelle de 85 millions d'euros de ressources de fonctionnement.

### **Les résultats au 31 décembre 2010**

Le projet initial de l'EPIDE en 2005 prévoyait 43 centres pour une capacité de 20 000 jeunes. En 2011, le dispositif comporte 20 centres dimensionnés pour accueillir simultanément 2 340 jeunes volontaires en insertion, effectif stabilisé en fin de session. L'augmentation de la capacité d'accueil de l'EPIDE se fera par une augmentation du nombre de places dans les centres existants.

Les entrées :

En 2010, cinq sessions d'admission ont eu lieu au cours de l'année, avec un effectif moyen en fin d'admission de 1992 jeunes (contre 1861 jeunes fin 2008 et 2076 en 2009). L'objectif 2010 défini dans le COM était au minimum de 85 % de 2 125 places occupées en fin de mois (soit une réalisation de l'objectif à 93,7 %).

Au total, **3 270 jeunes** ont été intégrés dans un centre EPIDE en 2010, soit 85 jeunes de plus qu'en 2009 (3185) et 18 de moins qu'en 2008 (3288).

Les sorties :

Les résultats ci-dessous présentés pour l'ensemble des promotions 2009 ayant 12 mois d'ancienneté durant l'année 2010 portent sur **une cohorte de 2 370 volontaires** :

- 1 950 sont sortis du parcours (82,3 % contre 83,6 % en 2009) et 423 (17,8 %) ont prolongé leur contrat d'engagement par un avenant (16,4 % en 2009),
  - 935 jeunes, soit 47,9 % du total des sorties (contre 40,4 % en 2009), ont bénéficié d'une sortie positive,
  - 525 jeunes sont sortis en emploi durable (26,9 % du total des sorties), les autres solutions positives étant majoritairement des entrées en formation qualifiante.

### **C) Le contrat d'autonomie**

**Les modalités du contrat d'autonomie :**

- **Description du dispositif :**

La mise en œuvre du contrat d'autonomie, confiée à des opérateurs conformément à l'article L. 5323-1 du code du travail, est destinée aux jeunes de moins de 26 ans résidant dans des quartiers couverts par des CUCS et rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Afin de toucher le public non suivi par Pôle emploi ou les missions locales, le prestataire doit s'implanter dans les quartiers de déploiement de la mesure et prospecter une partie de son public en plus des jeunes qui lui sont adressés par le SPE.

Le contrat d'autonomie doit déboucher sur le placement effectif dans un emploi durable : CDI, CDD ou contrat de travail temporaire supérieur ou égal à 6 mois, contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage (hors alternance et apprentissage, la quotité de travail proposée ne pourra être inférieure à 50 %), création d'entreprise ou accès à une formation qualifiante pour les seuls jeunes de niveau infra-V.

- **Modalités de mise en œuvre :**

La prestation comporte la mise en place, sur une durée maximum de 18 mois, pour chaque jeune bénéficiaire d'un accompagnement personnalisé (pendant une période de six mois maximum, renouvelable jusqu'à six mois sur dérogation), dans la recherche d'emploi, la création d'une entreprise ou l'accès à une formation. Cet accompagnement est complété par une prospection intensive des offres dans ces domaines.

Afin de lever les freins à l'autonomie des jeunes, le prestataire verse une bourse de 300 euros par mois (pendant six mois maximum) au bénéficiaire respectant les termes de son contrat, et peut mobiliser diverses aides matérielles en sa faveur (aides à la mobilité, actions courtes de formation...).

Les jeunes bénéficient enfin d'un suivi de six mois pour garantir la stabilisation dans l'emploi ou la formation, ou la pérennité de l'entreprise créée.

La rémunération du prestataire est fonction de ses résultats : il perçoit 40 % du montant forfaitaire par bénéficiaire à l'entrée dans le dispositif, 35 % de ce montant en cas de signature d'un contrat de travail par ce dernier, et le solde si le bénéficiaire est toujours en poste six mois après son placement dans l'emploi

## **Bilan et perspectives**

### **○ Un premier bilan**

Au 19 aout 2011 et depuis le début du dispositif :

- **43 500 contrats ont été signés**, dont 3 000 en 2008, 17 700 en 2009, 15 300 en 2010 et 7 500 sur 2011. Les objectifs d'entrées ont donc été atteints. Les jeunes de niveau infra V représentent en moyenne 49 % des bénéficiaires.
- 32 000 jeunes étaient sortis du dispositif, dont **13 400 pour accéder à une sortie positive** (emploi durable, formation qualifiante ou création d'entreprise), soit un taux de **42 %**. Ce taux est stable depuis le début de l'année 2011.
  - A noter que le taux de sortie positive augmente régulièrement malgré la crise : il était de 34 % sur 2009, il est de 46 % sur 2010
  - pour les cinq départements les plus performants, le taux de sortie positive est en moyenne de 68 % sur 2010
  - parmi les jeunes qui accèdent à une sortie positive : les deux tiers accèdent à un emploi durable et un tiers à une formation qualifiante. En moyenne au niveau national, les sorties en alternance représentent 17 % de l'ensemble des sorties positives
- Sur 2010 et au niveau national, **73 % des bénéficiaires se sont présentés spontanément** (effet « bouche à oreille ») ou ont été contactés directement par les opérateurs. Les actions de prospections développées par les opérateurs ont donc permis de toucher progressivement un public peu ou pas suivi par le service public de l'emploi.

○ **Premiers éléments de comparaisons des dispositifs :**

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

○ **Perspectives :**

La relance du contrat d'autonomie, annoncée par le Président de la République le 1er mars 2011, consacre le succès de ce dispositif. Dans sa déclaration de politique générale du 24 novembre 2010, le Premier ministre François Fillon a rappelé sa volonté de « renforcer la politique de la ville ». Il a donc réuni le 18 février 2011 le comité interministériel des villes (CIV) afin de définir les orientations politiques qui guident l'action du gouvernement en faveur des habitants des quartiers prioritaires.

En matière d'emploi, le comité interministériel a notamment décidé de renforcer le contrat d'autonomie, outil dédié à l'insertion des jeunes des quartiers, mais aussi la territorialisation de la politique de l'emploi avec un objectif de réduction des écarts entre les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les autres zones urbaines. Le contrat d'autonomie a donc été relancé à hauteur de **7 000 contrats supplémentaires en 2011**.

Dans le cadre du PLF pour 2012, il a décidé de prolonger le dispositif en 2012 avec 8 000 contrats supplémentaires, **soit 15 000 contrats au total**, portés juridiquement par un nouveau marché public.

**Contrat d'autonomie 2011 : lots et enveloppes cibles**

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

Pour les départements métropolitains, le marché a été publié le 14 mai 2011.

L'Ile-de-la Réunion fait l'objet d'un marché spécifique, publié le 8 juin.

Ces deux marchés font l'objet d'un cofinancement FSE.

○ **les crédits consacrés**

D'un point de vue budgétaire, les dotations en LFI et les crédits consommés ont évolué de la façon suivante :

En millions d'euros	LFI		Dépenses au 31 décembre	
	AE	CP	AE	CP
<b>2008</b>			35,10	2,07
<b>2009</b>	68,83	50,00	101,02	46,00
<b>2010</b>	65,00	65,00	60,03	13,35
<b>2011</b>	36,00	45,16		
<b>2012</b>	49,00	46,00*		

\* 25 millions d'euros pour les actions exécutées dans le cadre du premier marché débuté en 2008, et 21 millions d'euros pour le nouveau marché lancé en 2011 soit 46 millions d'euros.

Pour le présent exercice, la LFR du 29 juillet 2011 est venue abonder l'enveloppe initiale de 20 millions d'euros en AE et CP afin de couvrir le financement des 7.000 contrats supplémentaires décidé dans le cadre du comité interministériel des villes du 18 février 2011.