

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

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

ANNEXE N° 31b

**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, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, 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, Charles Guéné, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38**

**Sénat : 147 (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT PROPOS</b> .....	5
<b>LES PRINCIPAUX CONSTATS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>LA GESTION DES MOYENS DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI</b> .....	9
<b>I. LES PROGRAMMES 111 ET 155 DANS LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »</b> .....	9
<b>A. LE PÉRIMÈTRE DU RAPPORT SPÉCIAL « GESTION DES MOYENS DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI »</b> .....	9
1. <i>Un seul ministère de tutelle et trois directions d'administration centrale</i> .....	9
2. <i>Une répartition fonctionnelle des quatre programmes de la mission « Travail et emploi »</i> .....	10
<b>B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR 2013</b> .....	10
1. <i>La part des crédits des programmes 111 et 155 au sein de la mission</i> .....	10
2. <i>Une progression de 4,6 % en 2013 en raison de l'intégration des moyens de la délégation générale à l'emploi et à la formation (DGEFP)</i> .....	11
<b>II. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »</b> .....	12
<b>A. LES TROIS PRIORITÉS DU PROGRAMME</b> .....	12
<b>B. UN RECU DE 2,2 % DE LA DOTATION POUR 2013</b> .....	13
<b>C. UNE PROGRAMMATION CYCLIQUE LIÉE AU RYTHME DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE</b> .....	14
<b>III. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »</b> .....	15
<b>A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME 155</b> .....	15
1. <i>Le support humain et financier de la mission « Travail et emploi »</i> .....	15
2. <i>Le changement de périmètre du programme : l'intégration des moyens de la DGEFP</i> .....	16
<b>B. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2012 : + 5,5 %</b> .....	16
<b>C. LE PLAFOND D'EMPLOIS : + 2 %</b> .....	17
<b>D. LES POSTES DE RÉDUCTION DE DÉPENSES</b> .....	19
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23

<b>ANNEXES.....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXE 1 - Vue d'ensemble des emplois subventionnés par la mission « Travail et emploi ».....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE 2 - Bilan d'étape du coût spécifique de la fusion de l'ANPE-Assedic dans Pôle emploi.....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXE 3 - Bilan des effets de la prime pour l'emploi.....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE 4 - Fonctionnaires et agents « hors effectifs ».....</b>	<b>47</b>

Mesdames, Messieurs,

A titre liminaire, votre rapporteur spécial souhaite préciser que les conclusions du présent rapport, tendant à proposer l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », sont formulées au nom de la commission des finances.

A titre personnel, il entend rappeler que le coût global de la politique de l'emploi excède très largement les seuls crédits de la mission (10,3 milliards d'euros) et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (825 millions d'euros). En effet, si l'on prend en considération le montant des dépenses fiscales (10,6 milliards d'euros), les allègements généraux de charges (20,7 milliards d'euros) et l'ensemble des exonérations ciblées de charges compensées par l'Etat à la sécurité sociale (3,6 milliards d'euros), le total de la charge financière de la politique de l'emploi représente en réalité 46 milliards d'euros, dont l'efficacité en matière de résorption du chômage n'est pas démontrée.

Tout d'abord, il convient de regretter la hausse des effectifs et dépenses de personnels de la mission qui passeront de 742 millions d'euros à 782 millions d'euros du fait de l'augmentation du plafond d'emploi de 9 899 ETPT à 10 072 ETPT.

Même s'il est vrai que la mission accueillera les personnels de la délégation pour l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), le solde des mouvements à périmètre constant se limitera à une réduction de 65 emplois en 2013. Les crédits de fonctionnement vont encore progresser, de 130 à 137 millions d'euros. Dans ces conditions, comment peut-on soutenir que le Gouvernement pourra tenir ses objectifs de réduction des dépenses sur la période 2013-2015. D'autant plus que cette perspective optimiste est basée sur une inversion de la courbe du chômage à la fin 2013. Il faut rappeler qu'il faut au moins 1,5 % de croissance pour créer de l'emploi.

De plus, votre rapporteur spécial regrette l'augmentation des effectifs employés par les opérateurs de l'Etat. Avec les 2000 postes supplémentaires créés pour Pôle emploi, pour un montant de 107 millions d'euros de plus à ajouter à la subvention de l'Etat de 1,36 milliard d'euros, le total des emplois dans les opérateurs sera porté à 46 038 (*cf.* annexe 1 « vue d'ensemble des

emplois subventionnés par la mission »). Dans quel but et pour quelle efficacité ? Année après année, se pose la même question : à quoi sert Pôle emploi ? Cette question était manifestement fondée puisque le nouveau plan stratégique « Pôle emploi 2015 » prévoit d'intégrer de nouveaux indicateurs de performances incluant enfin les taux de retour à l'emploi, la part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur la liste douze mois après et le nombre de mises en relations positives. C'est donc un progrès qui répond aux demandes réitérées de votre rapporteur spécial. Il faut aussi noter que la fusion de l'ANPE et des Assedic dans Pôle emploi a occasionné 207 millions d'euros de surcoûts salariaux entre 2009 et 2011 (cf. annexe 2 « bilan d'étape du coût spécifique de la fusion de l'ANPE-Assedic dans Pôle emploi »).

S'agissant des dépenses fiscales, la prime pour l'emploi (PPE) représente 2,46 milliards d'euros alors que les études réalisées sur ce dispositif concluent à « *un impact très faible, voire non significatif de la PPE sur le taux d'emploi* » (cf. annexe 3 « bilan des effets de la prime pour l'emploi »). Votre rapporteur spécial considère que ce dispositif relève d'une logique d'allocation sociale et non d'une politique de l'emploi.

Enfin, pour en terminer par le cœur du sujet qui est le coût du travail et l'ensemble des charges qui pèsent sur nos entreprises, empêchent de développer leur compétitivité et détruisent les emplois, votre rapporteur spécial estime que le Gouvernement n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Celui-ci, au travers du pacte de compétitivité, de croissance et l'emploi, maintient toutes les charges qui pèsent sur les entreprises et, en contrepartie, ne propose qu'un allègement de 20 milliards d'euros étalés sur 3 ans.

Aussi, apparaît-il plus opportun de réduire les charges sur salaires de 55 %, sans aucune augmentation d'impôt ou de TVA, tout en finançant totalement le budget de la sécurité sociale, y compris son déficit. Cette opération facilitera en outre les embauches, les augmentations de salaire et les ventes, tout en réduisant les coûts de production. Pour cela, il faudra mettre en place ce que votre rapporteur spécial soutient depuis plusieurs années : un **coefficient d'emploi-activité**, couvrant toutes les entreprises marchandes. Chaque société calculera ses charges en multipliant ce coefficient par son chiffre d'affaires moins sa masse salariale : plus la masse salariale est importante, moins l'entreprise paie ; moins la masse salariale est importante, plus elle paie. Cela favorise l'activité salariée et encourage la réduction du chômage. Celui-ci pourra diminuer du fait de l'augmentation du nombre d'embauches et la croissance reprendra grâce à l'amélioration du pouvoir d'achat provoquée par la hausse des salaires sur lesquels pèseront, non plus 100 %, mais seulement 55 % de prélèvements sociaux.

Votre rapporteur spécial est un partisan de la baisse des charges pesant sur les salaires et il déposera prochainement une proposition de loi en ce sens.

## LES PRINCIPAUX CONSTATS 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 :

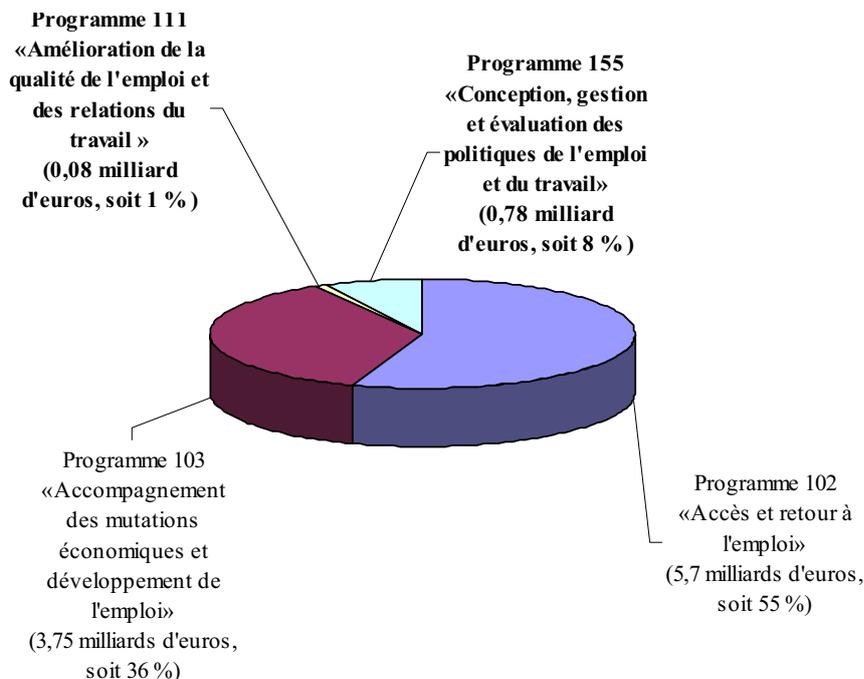
- M. Serge Dassault rapporte les crédits des programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » constitutifs du volet relatif à la gestion des moyens des politiques du travail et de 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 « FNDMA »). 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 » (78,8 millions d'euros) et du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » (782,6 millions d'euros). D'un montant total de 861,4 millions d'euros, elle représente 9 % du budget de la mission « Travail et emploi » (10,31 milliards d'euros), dont la totalité des dépenses de personnel (638,5 millions d'euros).



## 2. LES CONSTATS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### 1) Les crédits pour 2012 des programmes 111 et 155

D'un montant total de 861,4 millions d'euros, au lieu 823,6 millions en 2012, le volet « Gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi » progresse de 4,6 %.

Le motif principal de cette hausse réside dans un changement de périmètre budgétaire issu du transfert des moyens de la délégation générale à l'emploi et à la formation (DGEFP) de la mission « Economie » vers la mission « Travail et emploi ».

Le plafond d'emplois, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), passera de 9 899 à 10 072, soit une hausse de 2 % par rapport à 2012 (+173 ETPT), entraînant les dépenses de personnels qui passeront de 600,4 millions d'euros à 638,5 millions d'euros.

Hors changement de périmètre, l'effort de maîtrise des effectifs s'est concrétisé par une réduction de 138 ETPT résultant de la modification du schéma d'emploi (-65 ETPT) et de suppression de postes (-73 ETPT).

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

Le programme 111 s'établit à 78,8 millions d'euros, en diminution de 1,8 million d'euros (moins 2 %) par rapport à 2011 (80,6 millions d'euros).

La contraction très modérée des crédits résulte du rythme de la démocratie sociale et des cycles d'engagement des dépenses :

- le lancement du nouveau cycle de trois des opérations électorales de conseillers prud'hommes (2013-2015) nécessite un ressaut de dépenses de 9,6 millions d'euros (10,6 millions d'euros en CP au lieu de un millions) ;

- à l'inverse, la fin de cycle de la mesure de l'audience syndicale permettra une économie de près de 10,2 millions d'euros (5,8 millions d'euros au lieu de 16 millions). Il en est de même pour la formation des conseillers prud'hommes qui dégagera une économie d'un million d'euros (7,1 millions d'euros au lieu de 8,1 millions).

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

Le programme 155 progresse de 40 millions d'euros (+5,4 %) pour s'établir à 782 millions d'euros. Cette hausse réside dans trois causes :

- le changement de périmètre ci-dessus évoqué avec l'accueil des agents de la DGEFP (environ 23 millions d'euros) ;

- l'augmentation des dépenses de loyers budgétaires et de location dans le parc privé afférentes aux nouveaux agents (6,78 millions d'euros) ;

- et, pour le reste, le surcoût annuel lié au GVT pesant sur le titre 2 et l'évolution du taux de la cotisation employeur de l'Etat au compte spécial « Pensions » (passé de 68,59 % à 74,28 %), malgré la réduction d'effectifs de 138 ETPT, hors changement de périmètre.

L'essentiel des crédits du programme porte sur les dépenses de personnel. Celles-ci représentent 81 % du montant total du programme (638,5 millions d'euros de crédits de titre 2).

*Votre rapporteur spécial souligne que le taux de réponses du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social à son questionnaire budgétaire était de 58 % à la date du 10 octobre 2012, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, au lieu de 100 % à la même date en 2011.*

## **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. LE PÉRIMÈTRE DU RAPPORT SPÉCIAL « GESTION DES MOYENS DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI »***

##### **1. Un seul ministère de tutelle et trois directions d'administration centrale**

Le travail et l'emploi ont été regroupés fin 2010 sous la **tutelle d'une seule autorité ministérielle**, désormais le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, la responsabilité des quatre programmes de la mission étant confiée à trois directions d'administration centrale :

- la **délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle** (DGEFP), entité unique assurant le pilotage de la politique de l'emploi, pour les **programmes 102 « Accès et retour à l'emploi »** et **103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi »** ;

- la **direction générale du travail** (DGT) pour le **programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »** dont l'objet est 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 ;

- et la **direction de l'administration générale et de la modernisation des services** (DAGEMO) en charge du **programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »**, également appelé programme « support » ou 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.

En administration centrale, la coordination des ces trois directions relève d'un collège des directeurs d'administration centrale (CODAC)

Au niveau déconcentré, la responsabilité des budgets opérationnels de programme (BOP) territoriaux de la mission est confiée aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), elles mêmes coordonnées au sein d'une délégation générale au pilotage des DIRECCTE (DGP).

## **2. Une répartition fonctionnelle des quatre programmes de la mission « Travail et emploi »**

Les crédits des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » regroupent les moyens consacrés à la politique de l'emploi, à l'apprentissage et à la formation professionnelles. Avec les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « FNDMA »), ils forment un bloc budgétaire cohérent relevant, pour ces deux programmes et ce compte, d'un même responsable de programme, la DGEFP. L'examen de ces budgets consacrés à la « **politique de l'emploi et de l'apprentissage** » a été confié à notre collègue François Patriat, co-rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi ».

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 » constituent un autre **volet relatif à la « gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi »** et ont été attribués à votre rapporteur spécial. Ces deux programmes font l'objet des développements du présent rapport.

### ***B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR 2013***

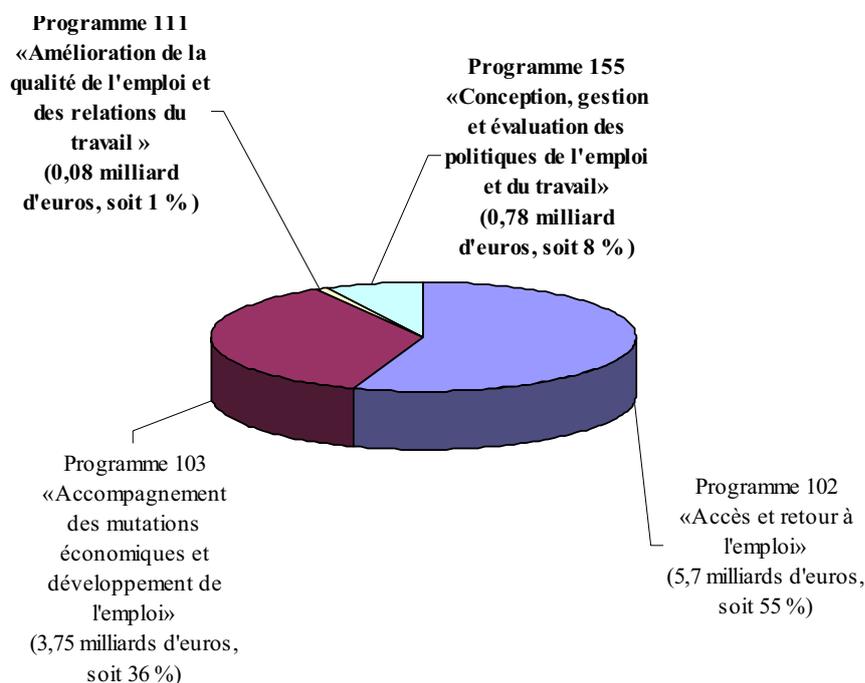
#### **1. La part des crédits des programmes 111 et 155 au sein de la mission**

Les **crédits de la mission « Travail et emploi »** s'établissent à **10,31 milliards d'euros** de crédits de paiement, en progression de 2 % par rapport à 2012 (10,1 milliards d'euros).

Le programme 111 « **Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail** » (**78,8 millions d'euros**) représente moins de 1 % des crédits de paiement de la mission.

Le programme 155 « **Conception, gestion et évaluation de la politique de l'emploi et du travail** » (782,6 millions d'euros) est le « **programme support** » qui regroupe les dépenses de personnel de titre 2 et de fonctionnement dévolus aux autres programmes de la mission. Il représente 8 % des crédits de la mission.

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



## 2. Une progression de 4,6 % en 2013 en raison de l'intégration des moyens de la délégation générale à l'emploi et à la formation (DGEFP)

D'un montant total de **861,4 millions d'euros**, au lieu 823,6 millions en 2012, le volet « **Gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi** » progresse de 4,6 %.

Le motif principal de cette hausse réside dans le **transfert des moyens de la DGEFP** de la mission « Economie » vers la mission « Travail et emploi ».

Ce faisant, le **plafond d'emplois de la mission augmente de 9 899 ETPT à 10 072 ETPT**, entraînant les dépenses de personnels qui passeront de 600,4 millions d'euros à 638,5 millions d'euros.

Ces variations budgétaires sont analysées, ci-après.

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

### A. LES TROIS PRIORITÉS DU PROGRAMME

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 du secteur concurrentiel. Ce programme ne comprend pas de crédits de personnels, ceux-ci relevant des crédits du programme 155, les seuls emplois subventionnés étant ceux de l'Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT). La dotation du programme a pour objet de financer les trois priorités de la politique du travail prises en compte pour 2013 :

- mettre en œuvre le 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 ;

- finaliser la réflexion en cours sur les futures modalités de la désignation des conseillers prud'hommes pour améliorer le taux de participation tout en maintenant une élection générale ;

- achever la première mesure de l'audience des organisations syndicales selon les règles définies par la loi du 20 août 2008 portant rénovation du dialogue social et réforme du temps de travail et engager le deuxième cycle de mesure pour la période 2013-2016.

Il convient d'ajouter que le nouveau Gouvernement a fait du renforcement du dialogue social et du développement de la négociation collective le cœur de sa méthode de travail. Ainsi, la « **grande conférence sociale** » des 9 et 10 juillet dernier a-t-elle mis l'accent sur la recherche d'accords entre les partenaires sociaux dans le cadre d'une feuille de route sociale comprenant les dispositifs des **emplois d'avenir**, des **contrats de générations** et de **sécurisation de l'emploi**.

Si votre rapporteur spécial ne peut approuver l'ensemble de ces objectifs – notamment en raison de leur coût s'agissant des emplois d'avenir –, il exprime **la conviction que la qualité du dialogue social est une composante essentielle de la performance des entreprises**. A cet égard, le renforcement de l'intéressement et de la participation sont de nature à assurer une meilleure répartition des profits entre dirigeants, actionnaires et salariés.

### **B. UN RECUL DE 2,2 % DE LA DOTATION POUR 2013**

Le budget 2013 du programme 111 s'établit à 78,81 millions d'euros, en baisse de 1,8 million d'euros (moins 2,2 %) par rapport à 2012 (80,58 millions d'euros).

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

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>Solde 2012-2013</b>	<b>Variation 2012/2013</b>
Action 1 - Santé et sécurité au travail	27,13	27,24	0,11	0,4%
Action 2 - Qualité et effectivité du droit	10,33	19,15	8,82	85,4%
Action 3 - Dialogue social et démocratie sociale	43,12	32,42	-10,70	-24,8%
Action 4 – Lutte contre le travail illégal	-	-	-	-
Action 5 – Fonds national de soutien relatif à la pénibilité	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>80,58</b>	<b>78,81</b>	<b>-1,77</b>	<b>-2,2%</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2013

Le programme 111 ne comprend pas de crédits de personnel (crédits de titre 2), ceux-ci, d'un montant de 290 millions d'euros pour 4 582 emplois (ETPT), étant comptabilisé au sein de l'action « Gestion des effectifs » du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ».

Les seuls emplois subventionnés par le programme sont ceux de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) dont la tutelle est assurée par la DGT. La ligne correspondant à la subvention pour charge de service public versée à l'ANACT (action n° 1), en baisse de 4,3% (de 11,5 millions d'euros à 11 millions d'euros), est conforme à l'orientation générale définie par le Gouvernement pour les opérateurs de l'Etat.

Cette prévision de dépense est basée sur une perspective de réduction des emplois sous plafond de l'agence

- 2012 : 77 ETP (sous plafond, auxquels il faut ajouter 9 ETP hors plafond).

- 2013 : 75 ETP (sous plafond, auxquels il faut ajouter 9 ETP hors plafond).

Deux remarques peuvent être formulées concernant l'absence de crédits ouverts au titre des actions n° 4 et n° 5 :

- l'action n° 4 « 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 ».

- l'absence de dotation en direction de l'action n° 5 « Fonds national de soutien relatif à la pénibilité » (10 millions d'euros en 2011) trouve sa cause dans la création, par l'article 86 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, d'un fonds national de soutien relatif à la pénibilité destiné à contribuer au financement des actions mises en œuvre par les entreprises dans le cadre d'accords de branche ou d'entreprise. Ces accords sont donc financés par les branches ou les entreprises elles-mêmes. Il faut noter qu'il s'agit d'un **dispositif expérimental qui prendra fin au 31 décembre 2013**.

### *C. UNE PROGRAMMATION CYCLIQUE LIÉE AU RYTHME DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE*

Les actions n° 2 « Qualité et effectivité du droit » (+9 millions d'euros) et n° 3 « Dialogue social et démocratie sociale » (-11 millions d'euros) présentent des fluctuations importantes de crédits entre 2012 et 2013.

Au titre de l'action n° 2, la ligne budgétaire correspondant aux élections prud'homales prévoit un budget de 36,6 millions d'euros en AE et 10,6 millions en CP (contre 4 millions d'euros en AE et 1 million en CP pour 2012) destiné à initier les opérations du prochain cycle électoral de trois ans (2013-2015) qui doit aboutir à un renouvellement des conseils de prud'hommes fin 2015 au plus tard.

A l'inverse, les crédits de l'action n° 3 refluent du fait de l'achèvement de cycles précédemment entamés. Ainsi, la dotation consacrée à la mesure de l'audience syndicale ne prévoit plus que 5,8 millions d'euros en CP, au lieu de 16 millions cette année, en raison de la fin du premier cycle de mesure de l'audience syndicale, dont le résultat est attendu en 2013.

Pour le même motif, les crédits dédiés à la formation des conseillers prud'hommes baissent de 11,5 % en CP, de 8,1 millions d'euros à 7,1 millions, du fait de la nature cyclique de cette ligne budgétaire qui repose sur des conventions quinquennales. La consommation est traditionnellement plus importante en début de cycle, lorsque les demandes de formation sont formulées, et plus faible lors des dernières années qui sont également les dernières années de mandat des conseillers prud'homaux.

Enfin, la nature pluriannuelle des conventions de recherches et d'études explique une hausse de 18,4 % des CP (qui passent de 3,9 millions d'euros à 4,6 millions).

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

#### A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME 155

##### 1. Le support humain et financier de la mission « Travail et emploi »

Le programme 155 est le programme support 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>.

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 (DIRECCTE).

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 et des finances et au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. 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.

---

<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.

## **2. Le changement de périmètre du programme : l'intégration des moyens de la DGEFP**

Placée originellement sous l'autorité du ministère chargé de l'économie et des finances au sein de la mission « Economie », **la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**, successivement rattachée au programme 305 « Pilotage de l'économie et de l'emploi » puis au programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi », rejoint la mission « Travail et emploi » au sein du présent programme. Ce mouvement permet de regrouper sur un seul ministère – le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social – la rémunération de l'ensemble des agents contribuant à la mise en œuvre des politiques de l'emploi.

Ce mouvement qui concerne 262 ETPT correspondant aux emplois de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) vient donc abonder le plafond d'emplois de la mission et ajoute ainsi un poste de dépenses de titre 2 supplémentaires (22,77 millions d'euros en 2012).

Au total, le plafond d'emplois de la mission passera de 9 899 ETPT à **10 072 ETPT en 2013** (*cf. infra* le détail des transferts et réductions de postes).

### ***B. LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2012 : + 5,5 %***

Le budget 2013 du programme 155, fixé à **782 millions d'euros, progresse de 40 millions d'euros (+5,5 %)** par rapport à celui de 2012 qui s'établissait à 742 millions d'euros. Cette hausse réside dans **trois causes** :

- le **changement de périmètre** ci-dessus évoqué avec l'accueil des agents de la DGEFP (environ 23 millions d'euros) ;

- l'**augmentation des dépenses de loyers budgétaires** et de location dans le parc privé afférentes aux nouveaux agents (6,78 millions d'euros) ;

- et, pour le reste, le **surcoût annuel lié au GVT** pesant sur le titre 2 et l'évolution du taux de la cotisation employeur de l'Etat au compte spécial « Pensions » (passé de 68,59 % à 74,28 %), malgré la réduction d'effectifs de 138 ETPT, hors changement de périmètre.

L'essentiel des crédits du programme porte sur les dépenses de personnel. Celles-ci représentent 81 % du montant total du programme (638,5 millions d'euros de crédits de titre 2).

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

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

*(en millions d'euros)*

<b>Actions</b>	<b>LFI 2012</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>Solde 2012/2013</b>	<b>Variation 2012/2013</b>	<b>Plafond d'emploi 2012</b>	<b>Plafond d'emploi 2013</b>
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « Accès et retour à l'emploi »	87,11	102,46	15,35	17,6%	1 507	1 667
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	82,12	92,43	10,31	12,6%	1 368	1 452
Gestion des effectifs du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	285,79	290,49	4,70	1,6%	4 696	4 582
Soutien	252,65	262,69	10,04	4,0%	2 015	2 053
Etudes, statistiques, évaluation et recherche	34,38	34,58	0,20	0,6%	313	318
Fonds social européen - Assistance technique	-	-	-	-	-	-
<b>Total du programme 155</b>	742,05	782,65	40,60	5,5%	9 899	10 072

*Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2013*

**C. LE PLAFOND D'EMPLOIS : + 2 %**

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 **de 9 899 à 10 072, soit une hausse de 2 % par rapport à 2012 (+173 ETPT)**.

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

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	Plafond 2009	Plafond 2010	Plafond 2011	Plafond 2012	Plafond 2013	Ecart 2011/2012	Evolution 2011/2012
Emplois fonctionnels	144	153	149	172	181	9	5%
A administratifs	1 494	1 389	1 410	1 180	1 246	66	6%
A techniques	1 832	1 851	1 727	1 969	1 930	-39	-2%
B administratifs	632	359	370	455	569	114	25%
B techniques	3 281	3 476	3 381	3 241	3 245	4	0%
Catégorie C	3 477	3 452	3 031	2 882	2 901	19	1%
<b>Totaux</b>	<b>10 860</b>	<b>10 680</b>	<b>10 068</b>	<b>9 899</b>	<b>10 072</b>	<b>173</b>	<b>2%</b>

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2013

Cette hausse résulte de plusieurs facteurs. mais ne doit pas masquer l'effort de maîtrise des effectifs qui s'est traduit par **une réduction de 138 ETPT** résultant de la modification du schéma d'emploi (-65 ETPT) et de suppression de postes (-73 ETPT). En effet, ce sont les transferts d'emplois entrants (+314 ETPT) et sortants (-3 ETPT) qui ont pesés sur la constitution du plafond ministériel pour 2013. Outre les effectifs de la DGEFP, le programme enregistre d'autres réintégrations de personnels issus de diverses missions budgétaires (cf. encadré ci-dessous).

### Les transferts d'effectifs entrant et sortant du programme 155

Transferts entrants :

- 262 ETPT sont transférés depuis le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Economie » au titre du rattachement budgétaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Ce transfert a pour objet de réintégrer au sein du programme 155 les emplois propres à la DGEFP et aux structures associées sur les champs de l'emploi et de la formation professionnelle aujourd'hui portés par l'action 19 « Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle » du programme 134 ;

- 4 ETPT sont transférés depuis le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » au titre de la réintégration au sein du programme 155 des emplois relatifs aux fonctions support (fonctions budgétaires et comptables et gestion des ressources humaines) dédiées à la DGEFP ;

- 34 ETPT sont transférés depuis le plafond d'emplois de l'Agence de services et de paiement (ASP), opérateur porté par le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Ce transfert vise à régulariser la prise en charge par le programme 155, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, de la rémunération de 35 agents contractuels de l'ASP en poste dans les services du ministère chargé du travail et titularisés dans un corps de fonctionnaires du ministère chargé de l'agriculture ;

- 14 ETPT sont transférés depuis le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » au titre du surdimensionnement des moyens demandés à la mission « Travail et emploi » en LFI 2011 pour la constitution des centres de services partagés (CSP) et des services facturiers (SFACT) CHORUS par rapport à leur activité réelle.

Au total, ce sont 30 emplois sur les 118 transférés en 2011 qui seront réimputés sur le programme 155. Ce premier transfert a pour objet de régulariser en partie cette situation en réintégrant 14 emplois dès 2013. Un second transfert interviendra en 2014 à hauteur des emplois restants.

Transferts sortants :

- 2 ETPT sont transférés vers le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » au titre de la contribution du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social à la mutualisation des standards téléphoniques des ministères chargés des affaires sociales.

- 1 ETPT est transféré vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » au titre de la contribution du ministère à la montée en puissance de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

En outre, 67 agents sont mis à la disposition du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social à titre gratuit par d'autres administrations, et 148 agents sont rémunérés au titre des dépenses de fonctionnement dans le cadre de conventions souscrites avec des opérateurs et d'autres organismes (*cf.* annexe 4).

#### ***D. LES POSTES DE RÉDUCTION DE DÉPENSES***

Alors que les moyens alloués à la recherche et à l'évaluation demeurent stables (34,5 millions d'euros au lieu de 34,3 millions), on peut noter que certaines dépenses ont pu être réduites :

- la dépense de gestion et d'entretien du parc immobilier diminue de 8 % par rapport à 2012. Cette baisse correspond aux économies qui ont pu être réalisées suite à la densification de l'implantation de l'administration centrale et aux regroupements immobiliers réalisés dans le cadre de la mise en place des DIRECCTE ;

- les dépenses de fonctionnement courant diminuent de 2 millions d'euros en CP (-6 %) du fait de l'application de la norme d'économie pour 2013 annoncée par le Premier ministre, celle-ci étant minorée par le transfert des moyens de fonctionnement courant de la DGEFP.

Enfin, les opérateurs du programme sont associés à l'effort de réduction des dépenses. Les subventions pour charges de service public sont réduites dans les proportions suivantes :

- moins 7 % pour l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) dont la ressource provenant de l'Etat passera de 14,8 millions d'euros en 2012 à 13,72 millions l'année prochaine ;

- de même, moins 4 % pour le centre d'études de l'emploi (CEE) dont la dotation issue du programme 155 baissera de 160 000 euros pour s'établir à 4,2 millions.

La subvention versée au centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ) demeure inchangée à 1,1 million d'euros.

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En première délibération, l'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification aux crédits de la mission en ce qui concerne les programmes 111 et 155.

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, elle a adopté un amendement de majoration de crédits de 593 700 euros en AE et de 657 813 euros en CP sur les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi », 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ».

Dans ce cadre, ce dernier programme bénéficie d'une majoration de crédits de 3 900 euros en AE et CP sur l'action n° 2 « Qualité et effectivité du droit ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 novembre 2012, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen des rapports de M. François Patriat, rapporteur spécial, sur les programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (et articles 71 et 72) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », et M. Serge Dassault, rapporteur spécial, sur les programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ».

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Face à la crise et à la dégradation du marché du travail, la nouvelle majorité a une responsabilité : répondre à la confiance que les Français lui ont faite. Les priorités du président de la République sont claires : la croissance et l'emploi. Il l'a réaffirmé le 13 novembre dernier : « toute ma stratégie, toute ma politique, c'est une mobilisation pour l'emploi ». Le Gouvernement tient une première promesse en augmentant ce budget en 2013. Un effort à souligner car, depuis 2008, les crédits de la mission se sont réduits de près de 20 %. En 2012, cette mission subissait même la plus forte baisse de crédits budgétaires, de 11 %, devant la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Ce n'est ni faire un mauvais procès ni méconnaître l'impératif de retour à l'équilibre des finances publiques que de le rappeler : le précédent gouvernement s'est désengagé par principe de la lutte contre le chômage en réduisant les dépenses pendant la crise, ce qui s'est révélé contre-productif. S'il n'a pas été inactif, et nul ne peut le tenir responsable des causes internationales de la crise, la succession de plans de relance pris dans l'urgence en lois de finances rectificatives n'a pas enrayer la progression du chômage de 2009 à 2011. Ce rappel dépourvu de motivation polémique était nécessaire. Par comparaison, ce budget répond en urgence à la crise et prépare l'avenir.

Pour 2013, les crédits de la mission « Travail et emploi » s'établissent à 10,3 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2 % par rapport à 2012. La priorité donnée par le Gouvernement aux politiques actives de l'emploi se mesure surtout à la hausse des autorisations d'engagement : 2,37 milliards, soit 23,5 % de plus. Elle financera les 100 000 emplois d'avenir souscrits l'an prochain, la mesure phare du programme présidentiel, pour un coût de 467 millions en crédits de paiement et de 2,32 milliards en autorisations d'engagement.

La politique de l'emploi représente 9,4 milliards, soit 91 % des crédits de la mission, dont 5,7 milliards pour le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et 3,7 milliards pour le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». En outre, le compte

spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », qui assure la péréquation de la taxe d'apprentissage entre les régions et le financement des contrats Etat-régions en faveur de l'apprentissage, sera doté de 825 millions, contre 575 millions en 2012.

La priorité pour l'emploi se traduit principalement par 467 millions alloués à la création des emplois d'avenir ; le maintien de 390 000 contrats aidés en 2013 pour un coût de 1,67 milliard ; le renforcement des moyens de Pôle emploi avec 107 millions pour le recrutement de 2 000 CDI et le passage de la subvention pour charges de service public versée par l'Etat de 1 360 millions en 2012 à 1 467 millions en 2013. Il faut également citer le dispositif d'aide au poste des entreprises adaptées ; la dotation pour l'activité partielle qui progresse de 40 millions ; les dispositifs de l'association française pour la formation professionnelle des adultes (Afp), qui sont abondés de 74 millions ; enfin, les crédits destinés à la rémunération des stagiaires – sujet particulièrement sensible – qui sont réintégrés dans la mission après avoir été débudgétisés l'an passé. Je salue ce retour à la sincérité budgétaire en soulignant que le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ne subira pas de nouvelle ponction en 2013, par respect pour les partenaires sociaux.

La mission participe également à l'effort de réduction du déficit public avec la non reconduction des contrats d'autonomie, ce qui représentera une économie de 46 millions, sachant qu'ils sont remplacés par les contrats d'avenir ; la réduction de 141 ETPT des moyens humains ; enfin, la suppression de l'exonération de cotisation sociale pour les auto-entrepreneurs, pour une économie de 65 millions, qui bénéficieront dorénavant du régime de droit commun de la micro-entreprise.

L'Assemblée nationale a ajouté des transferts de crédits de dix millions d'euros en faveur des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), et de 1,4 million d'euros en faveur du fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), ce qui ne manquera pas de dissiper les insatisfactions suscitées par l'insuffisance des moyens affectés à certains dispositifs. Elle a également adopté un article 72 nouveau limitant le champ de l'exonération de cotisations sociales des organismes d'intérêt général de moins de 500 salariés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'économie de 17 millions d'euros servira à abonder les crédits affectés à l'aide à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), outil précieux d'anticipation des mutations économiques et industrielles.

Nous aurons à interroger le ministre en séance sur l'allocation équivalent retraite (AER). Le Premier ministre nous a dit ce matin qu'il corrigerait l'injustice induite par ce dispositif. Il ne s'agit pas d'une politique d'insertion dans l'emploi, mais d'une allocation permettant aux demandeurs d'emploi de moins de soixante ans de percevoir un minimum de 987 euros mensuels. Supprimée au 31 décembre 2008, l'AER a continué à être financée par le fonds de solidarité à hauteur de 129 millions d'euros pour les 10 754 bénéficiaires restants. La crise a conduit à son rétablissement pour les

années 2009 et 2010, avec un financement de 110 millions d'euros pour 10 000 bénéficiaires, puis à son remplacement à partir de 2011 par l'allocation transitoire de solidarité (ATS), pour laquelle 10 millions d'euros sont prévus dans le budget 2013. L'ATS ne bénéficiant qu'aux demandeurs d'emploi de plus de 60 ans, les chômeurs en fin de droits mais âgés de moins de 60 ans sont redirigés vers l'allocation spécifique de solidarité (ASS) dont le montant, 460 euros mensuels, est inférieur de moitié.

Le rétablissement de l'AER semble exclu car il coûterait près de 800 millions d'euros. Un amendement de transfert de crédits, nécessairement très limité, ne résoudrait pas davantage le problème. Nous attendons l'éclairage que donnera le Gouvernement en séance publique. Nous en reparlerons aussi dans les discussions à venir sur le financement pérenne des régimes de retraite. Quoi qu'il en soit, si nous renforçons cette pré-retraite, veillons à éviter la contradiction avec l'objectif de maintien dans l'emploi des seniors, objet du contrat de génération.

Le budget 2013 répond à l'urgence de la crise traversée par l'économie française, qui n'a pas retrouvé le niveau d'activité et d'emploi d'avant 2008, avec 10 % de la population active au chômage contre 7,5 % en 2007.

Il relève le défi du redressement productif et de celui de l'emploi ; les crédits de la mission « Travail et emploi » financent des mécanismes auxquels s'ajouteront les mesures issues de la grande conférence avec les partenaires sociaux en juillet dernier, du rapport « Gallois » et du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

La loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir constitue un premier succès juridique et budgétaire et préfigure le lancement des contrats de génération, dont l'objectif est l'insertion professionnelle durable des jeunes et le maintien dans l'emploi des salariés seniors. Un accord est intervenu entre les partenaires sociaux le 19 octobre dernier et un projet de loi devrait être présenté en conseil des ministres le 12 décembre prochain, puis discuté au Parlement en janvier prochain. Cette seconde mesure phare du programme présidentiel, qui prévoit de créer 500 000 contrats en cinq ans, trouvera une traduction budgétaire dès 2013.

La méthode, fondée sur le dialogue et l'accord entre les partenaires, est donc bonne. Elle oriente la politique de l'emploi vers des objectifs partagés et réalistes. Le précédent gouvernement, à l'inverse, s'était fixé pour but d'atteindre le nombre de 600 000 apprentis en 2015, soit une augmentation de 50 % : objectif irréaliste et déconnecté de la situation de l'emploi dans les régions ! Dans ma région, le contrat d'objectifs et de moyens visait 15 000 apprentis, nous n'avons pas atteint 12 000. En réajustant l'objectif à 500 000 en 2017, le Gouvernement actuel a pris une sage décision. Il ne s'agit pas tant d'augmenter le nombre de jeunes en contrat d'alternance, que d'intégrer cette croissance dans une démarche qualitative et de la rendre cohérente avec le développement des autres voies de formation.

Je propose donc à notre commission d'adopter les crédits de la mission « Travail et emploi » et ceux du compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Je crains de n'être pas tout à fait d'accord avec mon collègue rapporteur. L'avantage d'être dans l'opposition, c'est qu'on peut exprimer librement son désaccord. En tant que chef d'entreprise et spécialiste des problèmes de l'emploi, je désapprouve ces crédits.

Le Président de la République a exprimé sa volonté de donner la priorité à l'emploi et à la réduction du chômage, et il a raison. Malheureusement, les moyens proposés sont les mêmes, à peu de chose près, que ceux proposés par les gouvernements précédents. Ainsi que je l'avais annoncé année après année, de telles mesures n'ont jamais créé le moindre emploi productif. Il en ira de même cette fois ; le seul résultat sera une aggravation du déficit budgétaire. C'est un budget de maintien de l'emploi bien plus que de création d'emplois nouveaux – comme tous les précédents ! Emplois d'avenir : mais quel avenir ? Un poste temporaire dans une administration, une association, une mairie ? Celles-ci embaucheront des jeunes qui ne sont pas formés. Rien à voir avec des emplois productifs ! Ce sont les entreprises qui créent des emplois qu'il faut aider. Le chômage est dû aux 35 heures, qui coûtent chaque année 21 milliards d'euros en allègements de charges. Les gens ne travaillent pas assez ; les produits ne sont plus compétitifs ; ils ne se vendent pas ; les entreprises n'embauchent plus. Le coût total de la politique de l'emploi qui avoisine les 50 milliards d'euros ne réduira pas le chômage et n'aura aucun effet sur la croissance.

L'absence de formation professionnelle adaptée aux besoins de notre économie a des conséquences nuisibles : 150 000 jeunes sortent chaque année de l'éducation nationale sans être en mesure d'exercer un métier. Qu'ils sortent du collège, du lycée ou de l'université, ils ne parviennent pas à trouver un emploi parce qu'ils n'ont pas appris de métier. Le collège unique est désastreux. Il faudrait apprendre un métier aux jeunes dès l'âge de quatorze ans, au lieu de les forcer à passer un baccalauréat qui ne leur sert à rien. Mais aucun des ministres successifs de l'éducation nationale ne fait quoi que ce soit, pas plus l'actuel que les précédents.

Les missions locales sont beaucoup plus utiles que Pôle emploi, car elles s'occupent concrètement des jeunes qui sortent sans aucun bagage du système scolaire. Or l'État leur accorde trop peu de crédits et ce budget ne contient rien de nouveau à leur égard. Mes amendements tendant à augmenter leurs moyens ont toujours été repoussés. Bref, rien de ce que je propose pour réduire le chômage ne figure dans ce programme. Pourtant, chef d'entreprise et ancien maire de Corbeil-Essonnes, je sais de quoi je parle. Je connais bien, malheureusement, les dérives que cela engendre pour ces jeunes désœuvrés.

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 du secteur concurrentiel, ce qui est louable. Des crédits de 78 millions d'euros sont prévus pour renforcer la sécurité et la santé au travail, pour assurer des droits effectifs, pour développer le dialogue et la démocratie sociale. Mais il ne suffit pas de comparer les budgets successifs, il faut se demander si celui de l'année précédente a été efficace...

Le seul moyen d'améliorer les relations sociales dans le monde du travail, c'est d'appliquer la gestion participative, c'est-à-dire le dialogue direct, dans l'entreprise, entre l'employeur et les salariés qui veulent travailler, et non seulement entre l'entreprise et les syndicats. J'appelle aussi de mes vœux une nouvelle proposition de loi prévoyant de diviser les bénéfices nets après autofinancement en deux parts égales, pour les actionnaires et pour les salariés : cela réglerait bien des problèmes.

Le programme 155 assure la « 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 en regroupe les moyens de soutien, c'est-à-dire essentiellement le personnel. Sur les 782 millions d'euros de crédits de paiement de ce programme, 638 sont consacrés aux dépenses de personnel et 137 aux dépenses de fonctionnement.

M. Patriat déclarait l'an dernier : « ce budget ne sera pas de nature à influencer activement sur la conjoncture, et à faire face à la dégradation du marché de l'emploi ». Il proposait à votre commission de rejeter ces crédits – il avait entièrement raison. Il vous propose aujourd'hui d'adopter le même budget, à quelques millions d'euros près ! Moi qui suis à présent dans l'opposition, je vous propose de le rejeter.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – J'écoute toujours M. Dassault avec intérêt. Cependant, revenons un peu à la réalité. Il n'y a pas, dans notre pays, seulement des emplois industriels et commerciaux. Je rencontre des salariés qui travaillent dans des associations qui luttent contre les maladies orphelines, ou contre l'enfance en difficulté : ce sont des emplois tout aussi respectables que les emplois marchands !

Vous avez évoqué les missions locales. Dans ma région, le taux de réussite des jeunes est faible parce qu'on les a orientés trop tôt vers des formations sans débouchés, au lieu de les laisser aller à l'université pour occuper ensuite des emplois qualifiés comme cela se voit dans d'autres régions comme la Bretagne, la région Midi-Pyrénées ou la région Centre. Quoi qu'il en soit, les missions locales reçoivent 30 millions d'euros supplémentaires dans ce budget. Nous les avons créées, j'ai même été président de la première mission locale de Bourgogne dans les années quatre-vingt dix. J'ai rejeté les crédits l'an dernier parce qu'ils étaient en baisse, dans une conjoncture difficile ; je recommande de les voter cette année parce qu'ils sont en nette hausse dans une conjoncture toujours aussi difficile.

**M. Roland du Luart, président.** – Je salue la présence du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Peut-être a-t-il des éléments à nous apporter ?

**M. Claude Jeannerot, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Je suis surtout à l’écoute des rapporteurs. Je me retrouve dans les questions qu’ils ont soulevées, et sur lesquelles nous aurons à revenir dans notre dialogue avec le Gouvernement, afin de nous assurer que le projet de loi de finances apporte l’ensemble des réponses que nous attendons sur l’AER et l’Afp... Je suis étonné que M. Dassault condamne conjointement les emplois d’avenir et les contrats de génération. Un certain nombre de jeunes ne sont ni employés, ni apprentis. Les emplois d’avenir sont un tremplin vers un emploi durable, pas seulement dans le secteur associatif. L’obligation de formation et de tutorat sera un des facteurs principaux du succès. La durée du contrat en est un autre : ce sont des CDI ou des CDD de trois ans minimum. Et je m’attendais à ce que vous soyez favorable aux contrats de génération, qui sont assez conformes à ce que vous défendez : la transmission aux jeunes du savoir capitalisé dans l’entreprise.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Quel est le nombre de contrats d’avenir prévus pour 2013 ? Seuls 466 millions d’euros de crédits de paiement sont inscrits, sur 2,32 milliards de crédits d’engagement, soit le quart...

**M. Éric Doligé.** – La région Centre a été citée à propos du nombre de jeunes poursuivant des études supérieures. Mais elle est à cet égard la 21<sup>ème</sup> sur 22 !

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Mes chiffres m’ont été donnés par le ministère...

Les 100 000 emplois d’avenir ne seront pas tous signés au 1<sup>er</sup> janvier : la montée en puissance du dispositif sera progressive, le but est d’en avoir 100 000 à la fin de l’année. C’est pourquoi le budget ne comporte pas un montant de crédits plus important.

La région Bourgogne côtoie la région Centre, et la première regarde parfois la deuxième avec envie – j’avais le sentiment d’une force centrifuge qui attirait les jeunes de Nevers à Orléans ou Clermont-Ferrand...

**M. Éric Doligé.** – Le nombre de jeunes de la région qui poursuivent des études est un des plus faibles en France, ce qui n’est pas très satisfaisant. Cela ne veut pas dire que nos établissements n’attirent pas des jeunes d’autres régions.

**M. Jean Arthuis.** – Nos rapporteurs nous ont apporté deux éclairages très complémentaires !

Dans mon département, j’ai remarqué que de plus en plus de postes sont occupés par des agents dont l’intervention prend la forme d’une prestation de service internationale. Dans les travaux publics par exemple, des collaborateurs viennent de pays de l’Est de l’Europe. Des gîtes ruraux, qui ont vocation à accueillir des touristes, sont loués à l’année par des sociétés polonaises qui mettent des collaborateurs à disposition des entreprises, soumis au droit polonais, plus souple. Le ministère du travail avait commandé un rapport sur ce phénomène en 2010, mais il ne l’a jamais publié. Les

prestataires étrangers doivent déposer une déclaration lorsqu'ils interviennent sur le territoire national : ils s'engagent à respecter le Smic. Mais il est impossible de vérifier s'ils le font vraiment ! En 2010, le phénomène représentait environ 100 000 postes. Mais comme seul un agent sur trois environ est déclaré, on peut considérer qu'il y avait 300 000 travailleurs de ce type. C'est notre compétitivité qui est en cause.

Je sollicite des rapporteurs spéciaux qu'ils obtiennent du ministère du travail la publication du rapport remis au ministre il y a quelques mois. Il sera un élément supplémentaire d'éclairage. Hier on délocalisait les activités et les emplois ; aujourd'hui, dans les activités non délocalisables, on embauche des employés, moins bien rémunérés, venus de l'extérieur. C'est une tendance lourde, qui mériterait d'être révélée au grand jour.

**M. Roland du Luart, président.** – J'ai constaté le même phénomène dans la Sarthe, par exemple sur le chantier du grand ouvrage d'intérêt général, le TGV Le Mans-Rennes. Les gîtes sont loués par des entreprises pour loger des travailleurs étrangers.

**M. Serge Dassault, rapporteur spécial.** – Certes, tous les emplois sont respectables. Mais certains sont productifs, d'autres non. Dans les régimes communistes, tout le monde était employé, mais personne ne travaillait et il n'y avait pas de croissance ! L'important est d'améliorer l'emploi productif, dans les entreprises qui produisent, et dont les produits sont consommés en France ou exportés. Les emplois d'avenir ne sont pas marchands. Or pour pouvoir trouver un emploi productif, les jeunes doivent suivre une formation, ne serait-ce que pour passer le permis de conduire. Hélas, il n'y a pas de crédits ! J'avais proposé que le contrat d'avenir puisse servir à financer des contrats d'apprentissage, car les entreprises hésitent devant le coût.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Ce qu'a dit Jean Arthuis est important mais sort du cadre de l'examen des crédits. Nous connaissons tous cette réalité, et la responsabilité est partagée, y compris par les collectivités, qui passent des marchés publics avec des entreprises nationales qui font appel à ce genre de main d'œuvre dans des conditions peu éthiques. Il faut réfléchir à la manière de mettre un terme à ces pratiques.

L'article 71 vise à abroger les exonérations de cotisations sociales pour les créateurs d'entreprises sur les revenus perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Avis favorable.

L'article 72, introduit par l'Assemblée nationale, vise à limiter le champ des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les organismes d'intérêt général ayant leur siège social dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) en les ciblant sur les structures de moins de cinq cents salariés. L'économie engendrée est estimée à 20 millions d'euros, ne concerne que peu de structures et permet d'abonder les crédits de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Avis favorable.

**M. Jean-Paul Emorine.** – J'ai été rapporteur de la loi sur le développement des territoires ruraux. Toutes les entreprises en-dessous de 500 salariés continuent à bénéficier de l'exonération dans les ZRR où la densité est inférieure à 30 habitants par kilomètre carré, tout comme les quartiers défavorisés.

*A l'issue de ce débat la commission décide de proposer au Sénat de rejeter les crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi que ceux 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, des articles 71 et 72 (nouveau) du projet de loi de finances pour 2013.*

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a procédé à l'examen définitif de la mission, du compte spécial et des articles 71 et 72 (nouveau) du projet de loi de finances pour 2013.**

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je regrette le rejet de ces crédits par la commission, lors de sa réunion du 20 novembre.

**M. François Patriat, rapporteur spécial.** – Je n'ai pas eu le sentiment, lors de cet examen, que la commission fût hostile à l'adoption de ces crédits. Je souhaiterais une nouvelle délibération.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission et du compte spécial.*

*Elle confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 71 et 72.*

## **ANNEXES**



## ANNEXE 1

### **Vue d'ensemble des emplois subventionnés par la mission « Travail et emploi »**

*(Réponse du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle  
et du dialogue social au questionnaire budgétaire)*

#### **Programme 102 :**

Le programme 102 ne comprend pas de crédits de personnel (crédits de titre 2).

#### **1) Emplois subventionnés :**

Le nombre direct d'emplois subventionnés est constitué par les entrées dans les différents dispositifs de contrats aidés :

- au titre des contrats uniques d'insertion, 340 000 contrats sont prévus en 2013 dans le secteur non marchand pour un total de crédits s'élevant à près de 1 479 M€ en CP et 50 000 contrats sont prévus en 2013 dans le secteur marchand pour un total de crédits s'élevant à environ 186 M€ en CP;
- au titre des contrats d'avenir, 100 000 contrats sont prévus pour un total de crédits s'élevant à 467 M€ en CP ;
- au titre des dispositifs permettant l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi, afin de permettre aux jeunes suivis par les missions locales, bénéficiant du parrainage, du fonds d'insertion professionnelle des jeunes ou de l'allocation servie aux bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale, des entrées de 161 230 jeunes sont anticipées pour un total de crédits s'élevant à 73 M€ en CP ;
- au titre des mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées, 21 535 emplois seront subventionnés en 2013 pour un total de crédits de 290 M€ en CP ;
- au titre de l'insertion par l'activité économique, 15 000 emplois sont subventionnés en 2013 dans les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion pour un total de crédits de 140 M€ en CP. Par ailleurs, l'aide à l'accompagnement des associations intermédiaires bénéficie aux salariés concernés pour un total de crédits

de 12,70 M€ en CP en 2013. Enfin, les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) bénéficie de 23,46 M€ en CP à raison de 15 000 € par ACI.

## 2) *Emplois des opérateurs rattachés au programme 102 :*

### a- Présentation des emplois des opérateurs rattachés au programme 102 en 2011 et 2012 :

En ETP	Réalisation 2011	Prévision actualisée 2012
<b>Fonds de solidarité</b>	12	15
<i>dont sous plafond d'emplois opérateurs</i>	12	15
<i>dont hors plafond d'emplois opérateurs</i>		1
<b>Pôle Emploi</b>	45 418	45 422
<i>dont sous plafond d'emplois opérateurs</i>	42 351	42 742
<i>dont hors plafond d'emplois opérateurs</i>	3 067	2 680
<b>EPID - Etablissement public d'insertion de la défense</b>	970	959
<i>dont sous plafond d'emplois opérateurs</i>	970	959
<i>dont hors plafond d'emplois opérateurs</i>		9
<b>Total - Emplois (ETP) rémunérés par les opérateurs (hors plafond d'emplois du ministère)</b>	<b>46 400</b>	<b>46 406</b>
<i>dont sous plafond d'emplois opérateurs</i>	<b>43 333</b>	<b>43 716</b>
<i>dont hors plafond d'emplois opérateurs</i>	<b>3 067</b>	<b>2 690</b>

A ces opérateurs du programme s'ajoute l'ASP qui est un opérateur multi-imputé. Pour 2013, 1 838 ETP sont budgétés sur le programme 154 (économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires), sans emplois hors plafonds. La part d'agents publics dont l'activité est rattachée au périmètre de l'emploi est de 543 ETPT.

### b- Evolution du nombre des emplois des opérateurs au vu de la norme transversale de réduction de -2,5 % des emplois :

Comme le rappelle la lettre de cadrage du budget pluriannuel 2013-2015 adressée par le Premier ministre au ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, dans un souci de répartition équitable de l'effort, la norme transversale de réduction de -2,5 % des dépenses de personnel doit être déclinée aux dépenses portées par les opérateurs de l'Etat, hors Pôle emploi.

Par conséquent, le tableau ci-dessous présente la variation des emplois des opérateurs rattachés au programme 102 entre la loi de finances initiale 2012 et le projet de loi de finances 2013.

Opérateur	2012				2013				
	LFI				PLF				
	Emplois sous plafond	Emplois hors plafond	Contrats aidés	Total des emplois	Emplois sous plafond	Variation 2012/2013 (en %)	Emplois hors plafond	Contrats aidés	Total des emplois
<b>p 102</b>	<b>43 716</b>	<b>2 680</b>	<b>0</b>	<b>46 396</b>	<b>45 710</b>	<b>4,56%</b>	<b>2 680</b>	<b>0</b>	<b>48 390</b>
Pôle emploi	42 742	2 680		45 422	44 742	4,68%	2 680		47 422
Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDe)	959			959	953	-0,63%			953
Fonds de solidarité	15			15	15	0,00%			15

Au niveau de la mission, le nombre des emplois sous plafond augmente de 4,56 %. Cette augmentation provient de l'ouverture de 2 000 emplois supplémentaires au plafond de Pôle emploi, exempté des effets de la norme de réduction de dépense de personnel.

Le plafond d'emploi de l'EPIDe connaît une baisse limitée à -0,63 % du fait de la mise en œuvre du dispositif de la loi CIOTTI sur l'accueil des mineurs dans les EPIDes. Les efforts de réduction de la dépense de personnel ont été réalisés, mais modérés par l'augmentation de l'activité de l'opérateur en 2013.

La norme transversale de réduction des effectifs ne s'applique pas au Fonds de solidarité, compte tenu du périmètre de ses effectifs (15 en 2012).

### **Programme 103 :**

Le programme 103 ne comprend pas de crédits de personnel (crédits de titre 2). Les seuls emplois subventionnés par le programme sont ceux de l'opérateur Centre INFFO.

#### *a- Présentation des emplois de Centre INFFO en 2011 et 2012 :*

	Réalisation 2011	Prévision actualisée 2012
Emplois (ETP) rémunérés par l'opérateur	94	92
- sous plafond	94	92

#### *b- Evolution du nombre des emplois de Centre INFFO au vu de la norme transversale de réduction de -2,5 % des emplois :*

Le tableau ci-dessous présente la variation des emplois de Centre INFFO, seul opérateur rattaché au programme 103, entre la loi de finances initiale 2012 et le projet de loi de finances 2013.

Opérateur	2012				2013				
	LFI				PLF				
	Emplois sous plafond	Emplois hors plafond	Contrats aidés	Total des emplois	Emplois sous plafond	Variation 2012/2013 (en %)	Emplois hors plafond	Contrats aidés	Total des emplois
<b>P 103</b>	<b>92</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>-2,17%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>90</b>
Centre INFFO	92			92	90	-2,17%			90

Le nombre des emplois sous plafond de Centre INFFO est réduit de -2,17 % entre 2012 et 2013. Cette réduction est proche de la norme transversale, malgré l'attribution de nouvelles missions à l'opérateur, comme la mise en place du chantier de l'entrepôt national de l'offre de formation.

### **Programme 111 :**

Le programme 111 ne comprend pas de crédits de personnel (crédits de titre 2). Les seuls emplois subventionnés par le programme sont ceux de l'ANACT.

Les perspectives d'emplois de l'ANACT sont les suivantes :

- 2012 : 77 ETP (sous plafond, auxquels il faut ajouter 9 ETP hors plafond).
- 2013 : 75 ETP (sous plafond, auxquels il faut ajouter 9 ETP hors plafond).

La fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) a donné naissance à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » en assure la tutelle principale et en porte l'ensemble des emplois. Le programme 111 n'assure, sur ce nouvel opérateur, qu'une tutelle secondaire.

### **Programme 155:**

#### ***1) Emplois subventionnés :***

Le programme 155 constitue le programme support de la mission Travail et emploi.

Le titre 2 du programme 155 financera :

- 9 899 ETPT en 2012 ;
- 10 072 ETPT en 2013.

## **2) Emplois des opérateurs rattachés au programme 155 :**

Le programme 155 subventionne deux opérateurs l'INTEFP (Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) et le CEE (Centre d'études de l'emploi), dont il assure la tutelle principale.

Les perspectives d'emplois de l'INTEFP sont les suivantes :

- 2012 : 97 ETP (sous plafond, auxquels il faut ajouter 2 ETP hors plafond) ;
- 2013 : 95 ETP (sous plafond, auxquels il faut ajouter 2 ETP hors plafond).

Les perspectives d'emplois du CEE sont les suivantes :

- 2012 : 70 ETP (sous plafond, auxquels il faut ajouter 20 ETP hors plafond) ;
- 2013 : 68 ETP (sous plafond, auxquels il faut ajouter 20 ETP hors plafond). A noter qu'un ETP est financé directement par le P155.

Le programme assure de même la tutelle secondaire du CEREQ « Centre d'études et de recherche sur les qualifications » dont les emplois sont cependant portés par le programme 214 « Soutien de la politique de l'Education nationale » de la mission « Enseignement scolaire ».



## ANNEXE 2

### **Bilan d'étape du coût spécifique de la fusion de l'ANPE-Assedic dans Pôle emploi**

*(Réponse du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle  
et du dialogue social au questionnaire budgétaire)*

Un bilan financier de la fusion peut être dressé s'agissant des coûts de personnel, d'immobilier et d'information. En parallèle de ces coûts, des synergies ont pu être mises en place et permettent d'observer des économies de fonctionnement et/ou des gains de productivité.

#### **1. Le coût de la fusion**

##### **1.1. Les frais liés au personnel**

Pour ce qui concerne les frais liés au personnel, l'opérateur Pôle emploi né de la fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel des ASSEDIC a engagé les dépenses suivantes :

- en 2009, une prime de fusion a été versée à chaque collaborateur représentant un montant total de 42 millions d'euros. Une harmonisation des mesures salariales et sociales a également été mise en œuvre pour un somme totale de 20,4 M€ (valeur faciale des tickets restaurant, barèmes de remboursement des frais de déplacement, subvention des œuvres sociales et comités d'établissements) ;

- en vertu de l'article L.5312-9 du code du travail, une convention collective nationale a été conclue engendrant un surcoût salarial estimé par Pôle emploi à 143 millions d'euros pour l'année 2010 et à 44 millions en 2011.

##### **1.2 Le volet relatif aux implantations territoriales**

S'agissant du schéma d'implantation territoriale et de l'immobilier associé, il convient de rappeler qu'antérieurement à la fusion, le patrimoine immobilier des deux institutions préexistantes (ANPE, établissement public administratif sous tutelle de l'Etat ; Unédic et Assedic, associations « loi 1901 »), composé de 1 737 points d'accueil, était réparti de la manière suivante :

- l'ANPE disposait de 1089 points d'accueil dont 827 agences locales ;

- le réseau de l'assurance chômage était principalement constitué par 648 points d'accueil.

La constitution du réseau de Pôle emploi a été opérée en deux temps.

Un premier palier de délivrance unifiée des services a été mis en œuvre en 2009, consistant notamment, à partir des sites existants, à organiser le déploiement d'un premier niveau d'unités locales polyvalentes et unifiées (accueil unique puis sites mixtes). Ces regroupements sur des sites mixtes, qui poursuivaient le mouvement de constitution de guichets uniques engagés depuis la loi de cohésion sociale de 2005, se sont achevés au premier trimestre 2010, dans le cadre d'une première vague de rationalisation du réseau (930 sites mixtes).

Un second palier de restructuration, en continuité avec les travaux engagés en 2009, est désormais réalisé dans le cadre d'un schéma cible. Prévu par la convention tripartite Etat-Unedic-Pôle emploi signée en avril 2009, ce schéma national a été présenté au conseil d'administration de Pôle emploi le 24 septembre 2010. Ce schéma national est issu des 26 schémas régionaux qui ont chacun, préalablement, obtenu l'aval des conseils régionaux de l'emploi. La programmation immobilière prévue pour ce schéma cible, d'une durée de quatre ans, prend en compte la nature des agences de Pôle emploi, d'une part, et leur localisation sur le territoire, au-delà, donc, du simple regroupement des équipes de Pôle emploi au sein de sites uniques.

La mise en œuvre du schéma cible s'étendra jusqu'en 2014. Le coût pluriannuel est estimé à 550 M€. Ce surcoût s'étale de 2009 à 2025 du fait de l'étalement des surloyers qui compensent la prise en charge des travaux d'aménagement sur la durée du bail qui s'étale sur 9 ans.

### **1.3 Les systèmes d'information**

Enfin s'agissant des systèmes d'informations, le budget informatique de Pôle emploi résulte de la somme des budgets informatiques des deux institutions d'origine.

L'unification du système d'information se réalise sans coût informatique additionnel, dans la continuité de la somme de ces budgets, conformément à la convention tripartite 2009-2011.

Les travaux d'unification ont porté sur l'accompagnement à la création de Pôle emploi au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la mise en place d'une offre de service unifiée par l'installation des sites mixtes et un ensemble de projets d'infrastructure et applicatifs visant à unifier le système d'information. L'usage du système d'information a été simplifié tout en ajoutant de nouvelles fonctionnalités pour les clients et pour les agents en interne.

En revanche, les dépenses de communication sont difficilement directement rattachables à l'opération de fusion en elle-même, ces dernières couvrant pour une très large part l'information délivrée par l'opérateur à ses usagers sur les nombreux dispositifs et aides qu'il déploie à leur profit, à l'instar de ce que l'ANPE et l'Unedic réalisaient précédemment séparément.

## **2. Les gains liés à la fusion**

Les synergies permises par la fusion se déploient sur les différents axes définis plus haut, ainsi que sur la politique d'achat de l'opérateur.

### **2.1 Les personnels**

S'agissant du statut des personnels, l'article L 5312-9 du code du travail pose pour principe que les agents sont régis par le code du travail dans les conditions particulières prévues par une convention collective. Celle-ci, signée à la fin du mois de novembre 2009, prend en compte l'ensemble des agents antérieurement sous statut privé (majoritairement les agents des ex-Assedics) et propose aux agents de l'ex-ANPE un droit d'option pour la convention collective nationale courant jusqu'au 31 décembre 2011. A cette dernière date, 80,5 % des agents de l'ex-ANPE ont choisi le nouveau statut. Au total, près de 90 % des personnels de Pôle emploi sont aujourd'hui soumis à un statut de droit privé.

L'évolution et l'adaptation se sont déroulées dans le cadre d'un dialogue social permettant d'associer pleinement les syndicats et des négociations ont pu se tenir sur des thèmes aussi importants que le temps de travail, la mutuelle, la prévoyance ou encore les accords seniors.

La Convention tripartite 2012/2014 prévoit le redéploiement de 2000 ETP à champs constant, cet objectif étant repris dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 ».

Le suivi du redéploiement de 2 000 ETP vers des fonctions d'accompagnement d'ici à 2014 est un élément central. Le déploiement de la comptabilité analytique dans les services de Pôle Emploi, à la fin du premier semestre 2012, devrait fiabiliser les résultats qui seront présentés aux instances de suivi de la convention tripartite. La réflexion sur le redéploiement de personnels tiendra notamment compte de la rationalisation des fonctions supports, ainsi que d'une maîtrise du nombre d'encadrants (suppression de certains doublons liés à la fusion des réseaux ANPE-ASSEDIC). En tout état de cause, ces redéploiements constitueront des gains de productivité pour l'opérateur.

### **2.2 La réduction du parc immobilier**

Pour ce qui concerne la réduction du parc immobilier, les gains permis par la fusion doivent être mesurés à l'aune des progrès en termes d'accessibilité du service, pour les usagers, et d'efficacité, pour l'opérateur. Ainsi, le schéma cible prévoit à terme :

- 896 agences de proximité (complétées par 44 relais et 100 visio guichets) qui permettent à 98 % des demandeurs d'emploi d'être à moins de 30 kilomètres et à 92 % des demandeurs d'emploi d'être à moins de 20 kilomètres ;

- des unités spécialisées par public (25 agences « cadres » et 5 agences « spectacles ») ;
- des agences multiservices spécialisées sur l'accompagnement renforcé et l'orientation (à ce stade, 142 agences multiservices sont prévues) ;
- 85 implantations en zones urbaines sensibles (ZUS) contre 79 implantations actuelles.

### **2.3 La politique d'achat**

Enfin, s'agissant de la politique d'achats, après avoir dégagé des économies de 59 M€, soit 12,4 % des achats de fonctionnement (périmètre de la convention tripartite) en 2009, Pôle emploi a maintenu ses efforts de réduction des coûts de fonctionnement.

L'année 2010 a été marquée par des surcoûts liés à l'augmentation des effectifs pour maintenir la capacité de production dans un contexte de chômage élevé, à des évolutions de périmètre et à la montée en charge de la transformation de Pôle emploi (évolution de l'offre de services, préparation du transfert du recouvrement, intégration de l'AFPA...). Les achats de fonctionnement ont augmenté de 7 M€ par rapport à 2009 et restent ainsi, malgré l'augmentation de charge et d'effectifs, inférieurs au niveau 2008 de 52 M€.

Ces synergies dégagées par la fusion portent principalement sur :

- la rationalisation des marchés qui a permis une meilleure massification des achats et donc une optimisation des coûts d'achats;
- des économies dégagées par l'unification des systèmes d'information : gains essentiellement obtenus par l'unification des infrastructures de réseau informatique, téléphonie, poste de travail;
- des économies sur l'achat des prestations externes (sous-traitance, réduction des frais d'honoraires);
- la rationalisation des dépenses de communication.

Enfin, la systématisation des enchères inversées sur les achats de fournitures a permis des gains sensibles impactant les budgets d'investissement et de fonctionnement : achats de mobilier, papier bureautique, etc. De même, la négociation de remises de fin d'année permet tout autant d'optimiser les coûts d'achat.

### **2.4 Les gains liés à la simplification des process**

On notera également que la simplification des processus d'inscription et d'indemnisation des demandeurs d'emploi permis par la création de Pôle emploi peut également s'analyser en des gains de gestion. Cela a été permis grâce à une organisation et à un pilotage des activités d'accueil physique, téléphonique et Internet qui s'est amélioré dès 2010. Ainsi, dans un contexte

économique pourtant fragile, 94 % des inscriptions sont réalisées en moins de 5 jours après le premier contact du demandeur avec Pôle emploi.

S'agissant de l'indemnisation, de nouvelles étapes ont été franchies en 2010 avec l'harmonisation du processus d'indemnisation, préalable à la mise en place de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) et à la dématérialisation de l'attestation employeur. Cet entretien unique simplifie encore le parcours du demandeur d'emploi et permet de mobiliser plus rapidement et plus efficacement l'ensemble des moyens dont dispose Pôle emploi. Généralisé à l'ensemble du territoire national courant 2011, plus de 90 % des agences avaient déployé l'EID fin 2011, et près d'un million d'EID avaient été conduits.



## ANNEXE 3

### Bilan des effets de la prime pour l'emploi

*(Réponse du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social au questionnaire budgétaire)*

La prime pour l'emploi mise en place par la loi du 30 mai 2001 visait à rendre l'emploi plus rémunérateur que le non-emploi et ainsi à « inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité ». Elle permettait également de soutenir le niveau de vie des ménages modestes, objectif renforcé par le Projet de Loi de Finances de 2006.

Suite à la mise en œuvre du RSA en juin 2009, la PPE a été révisée pour garantir une articulation entre les deux dispositifs. En particulier, depuis cette date, le barème de la PPE n'est plus revalorisé et le RSA perçu est déduit du montant de la PPE. Les effets de cette PPE résiduelle ne sont pas pour l'instant connus. Le bilan dressé par la suite concerne la PPE avant la mise en place du RSA.

En termes de soutien aux revenus des ménages modestes, l'impact de la PPE sur le taux de pauvreté aurait été de 0,2 point en 2008 : la PPE aurait ainsi permis de faire sortir 370 000 personnes de la pauvreté dont 190 000 travailleurs<sup>1</sup>. À titre de comparaison, la DG-Trésor a estimé que l'impact de l'ensemble des prestations et de la fiscalité directe sur le taux de pauvreté serait de l'ordre de -8 points, de 21 % à 13 %<sup>2</sup>.

Les études disponibles<sup>3</sup> sur l'efficacité de la PPE en termes de stimulation de l'offre de travail concluent pour leur part à un impact très faible voire non significatif de la PPE sur le taux d'emploi. Ces études portent néanmoins sur la PPE d'avant 2004 qui était à l'époque relativement faible.

D'autres travaux<sup>4</sup> montrent par ailleurs que la PPE est restée un dispositif mal connu, ce qui a vraisemblablement limité son caractère incitatif et donc ses effets potentiels sur l'emploi. Si les personnes éligibles à la PPE sont informées de son existence et de ses principes, elles ne connaissent généralement pas les règles précises de fixation de son montant.

---

<sup>1</sup> Bonnefoy V., Buffeteau S., Cazenave M.-C. (2009), « De la prime pour l'emploi au revenu de solidarité active : un déplacement de la cible au profit des travailleurs pauvres », France, portrait social, édition 2009

<sup>2</sup> Favrat A., Prady D. (2012), « Le niveau de vie des salariés au Smic », Trésor-Éco, n° 99.

<sup>3</sup> Cochard, M., Junod, B., Arnaud, F., Vermare, S. (2008), « Les effets incitatifs de la prime pour l'emploi : une évaluation difficile », Economie et Statistique, n°412, 2008 - Stancanelli et Sterdyniak (2004), "Un bilan des études sur la Prime pour l'emploi", Revue de l'OFCE, n° 88, janvier.

<sup>4</sup> Bonnefoy, V., Mikol, F., Mirouse, B. et A., Vicard (2008) "La prime pour l'emploi : un dispositif bien connu dans son principe, peu dans ses modalités", Premières Synthèses, Dares, n° 24.2



## ANNEXE 4

### Fonctionnaires et agents « hors effectifs »

*(Réponse du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social au questionnaire budgétaire)*

Au 31 juillet 2012, le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social accueille 67 agents mis à disposition auprès de ses services à titre gratuit par les structures suivantes :

Situation au 31 juillet 2012 (en effectifs physiques)

MISES A DISPOSITION ENTRANTES A TITRE GRATUIT	Administration centrale	Services déconcentrés	Total Ministère
Ministère de l'intérieur	2	0	2
Ministère des affaires sociales et de la santé	20	0	20
Mutualité sociale agricole (MSA)	0	44	44
Fonction publique hospitalière	1	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>44</b>	<b>67</b>

Catégorie A	5	0	5
Catégorie B	5	28	33
Catégorie C	13	16	29
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>44</b>	<b>67</b>

Les principales caractéristiques de ces agents sont les suivantes :

- 22 agents (33%), travaillent au sein des services administratifs des deux cabinets ministériels de Messieurs Sapin et Repentin, dont 20 proviennent du ministère des affaires sociales et de la santé.
- 44 agents (66%) proviennent de la mutualité sociale agricole (MSA). Chargés du contrôle de la prévention des accidents du travail dans le secteur agricole, mission dévolue à la MSA, ils sont hébergés par les services déconcentrés du ministère depuis 2009 suite à la fusion des services de l'inspection du travail.

Au 31 juillet 2012, en plus de ces agents non rémunérés par le programme 155 de la mission « Travail et emploi », le ministère accueille également 148 agents mis à disposition auprès de ses services contre remboursement sur les crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement) dans le cadre de conventions conclues avec les organismes suivants :

Situation au 31 juillet 2012 (en effectifs physiques)

MISES A DISPOSITION ENTRANTES CONTRE REMBOURSEMENT TITRE 3	Administration centrale	Services déconcentrés	Total Ministère
Mutualité sociale agricole (MSA)	1	104	105
SNCF		21	21
Pôle emploi	5	3	8
Agence de services et de paiement (ASP)	1	5	6
Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)	3	1	4
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)	2		2
Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)	1		1
Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)	1		1
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>134</b>	<b>148</b>

Catégorie A	8	6	14
Catégorie B	5	3	8
Catégorie C	1	125	126
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>134</b>	<b>148</b>