Inspection générale
des affaires sociales

RM2013-164P

Evaluation de la politique territoriale de l'emploi

-

Cartographie, bilan et recommandations (MAP)

1. Evaluation de la politique territoriale de l'emploi –
Evaluation des politiques publiques –
Cartographie
Mai 2013 - RM2013-089P

Établi par

Patrice BOREL
Benjamin FERRAS
Gildas LE COZ

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

2. Evaluation de la politique territoriale de l'emploi -
Evaluation des politiques publiques –
Bilan et recommandations
Juillet 2013 - RM2013-091P

Établi par

Patrice BOREL
Benjamin FERRAS
Christian VILLE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

RAPPORT

Le Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) a souhaité lors de sa séance du 20 décembre 2012 confier à l'IGAS, l'«évaluation de la politique territoriale de l'emploi». Cette évaluation entre dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP), décidée par le gouvernement.

Les travaux de l'IGAS font l'objet de deux rapports.

Le premier rapport propose une « cartographie » de la politique territoriale de l'emploi consistant, d'une part, en une approche générale et analytique de cette politique (notion, acteurs, dispositifs, système institutionnel et de production de services) et, d'autre part, en un inventaire des dispositifs et ensembles de dispositifs mobilisés. Il porte également un essai de quantification en termes de dépenses publiques et développe une première analyse du « potentiel » de territorialisation des dispositifs de la politique de l'emploi.

Le second rapport propose un bilan - état des lieux de la mise en œuvre de la politique territoriale de l'emploi. Il formule plusieurs propositions visant à en améliorer l'effectivité et l'efficacité, tant au plan de sa conception que des coopérations entre les acteurs territoriaux, indispensables à sa mise en œuvre.

Le premier rapport a été réalisé par Gildas Le Coz, Patrice Borel et Benjamin Ferras.

Le second rapport a été réalisé par Christian Ville, Patrice Borel et Benjamin Ferras.

Sommaire général

RAPPORT RM2013-089P - EVALUATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI - EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES - CARTOGRAPHIE 7

RAPPORT RM2013-091P - EVALUATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI - EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES - BILAN ET RECOMMANDATIONS - TOME I RAPPORT 297

RAPPORT RM2013-091P - EVALUATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI - EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES - BILAN ET RECOMMANDATIONS - TOME II ANNEXES 441

RAPPORT RM2013-089P

EVALUATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI
EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES - CARTOGRAPHIE

Inspection générale
des affaires sociales

EVALUATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES - CARTOGRAPHIE

RAPPORT

Établi par

Patrice BOREL Benjamin FERRAS Gildas LE COZ

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Mai 2013

RM2013-089P

SYNTHESE

Ce rapport constitue le premier livrable attendu de la mission IGAS dans le cadre de l'évaluation de politique publique (EPP) attendue sur « la politique territoriale de l'emploi ».

Il constitue donc une première approche des travaux conduits. Il sera présenté de manière succincte et simplifiée dans le cadre du comité de pilotage de l'EPP.

Ce premier livrable propose une « cartographie » de la politique territoriale de l'emploi. Elle a pour objet de donner *« une représentation lisible des lignes directrices de la politique et des risques que son architecture comporte (« risques systémiques »). Sur cette base il est possible de discerner et de repérer les sujets nécessitant une modernisation de l'action publique et les moyens proportionnés à cette fin, depuis le simple ajustement jusqu'à la réforme substantielle »*[1]. Ainsi, la cartographie permet d'identifier les problématiques devant être approfondies dans les travaux ultérieurs de la mission IGAS.

Pour réaliser cette cartographie, la mission IGAS a retenu deux approches :

- une approche générale et analytique de la politique territoriale de l'emploi (notion, acteurs, dispositifs, système institutionnel et de production de services). C'est l'objet du tome 1 (pages 21 et suivantes)
- un inventaire des dispositifs et ensembles des dispositifs mobilisés par la politique de l'emploi afin de proposer des ordres de grandeurs en termes de dépenses publiques et de proposer une première analyse du « potentiel » de territorialisation de ces dispositifs. C'est l'objet du tome 2 (pages 141 et suivantes)

1 APPROCHE GENERALE ET ANALYTIQUE DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI – TOME 1

1.1 La notion de politique territoriale de l'emploi

L'objectif de la politique territoriale de l'emploi est clair. Il s'agit, pour la politique de l'emploi, par une démarche de territorialisation, de tenir compte des spécificités des territoires. Il s'agit ainsi d'adapter les politiques nationales et de déployer des actions spécifiques au niveau local pour, dans une démarche de recherche d'efficacité, répondre aux attentes des usagers (employeurs, salariés et demandeurs d'emploi). Cette démarche a été mobilisée à compter des années soixante-dix, compte tenu de la croissance du volume et de la durée du chômage et des inégalités dans le chômage. Le contenu de la démarche de territorialisation a néanmoins, depuis le milieu des années soixante-dix, évolué en fonction des attentes et objectifs assignés par les pouvoirs publics.

La notion de politique territoriale présente néanmoins des risques de confusion et d'imprécision qui peuvent affecter l'action des acteurs de terrain de la politique de l'emploi. Les acteurs peuvent avoir des motivations différentes pour assurer le développement de la territorialisation. Ces motivations peuvent se combiner. Elles ont néanmoins des incidences sur, d'une part, les pratiques institutionnelles et locales, et d'autre part, les partenariats diversifiés mis en œuvre.

[1] Définition retenue par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Ci-MAP).

Trois modèles ou idéaux types différents de politique territoriale de l'emploi ou de territorialisation de la politique de l'emploi sont identifiés. Ils correspondent à trois modes de déploiement de la politique territoriale de l'emploi. La « politique territoriale » désigne le cas où les actions pour l'emploi résultent d'un choix autonome des acteurs du territoire (« projet territorial »). Dans ce cas, les travaux de diagnostic et de plans sont effectués sans référence exclusive aux orientations du « centre » (ministre ou administration centrale, direction générale pour un opérateur, exécutif d'une collectivité territoriale). Les actions ou dispositifs de la politique de l'emploi sont également déterminés par les acteurs locaux. Ce modèle constitue une référence « théorique » en France. En effet, il n'y existe pas de territoire infra national dans lequel toutes les composantes de la politique de l'emploi (objectifs, financements, dispositifs, publics cibles…) seraient déterminées. A l'opposé de cette politique exclusivement territoriale, on identifie la politique appliquée ou dupliquée sur le territoire. L'échelon territorial est chargé de la mise en œuvre des actions arrêtées au niveau central (national, régional, départemental) sans souci excessif d'adaptation. Enfin, le modèle retenu comme pratiqué actuellement en France est celui de la « politique territorialisée ». La politique de l'emploi est impulsée nationalement par le développement de mesures et dispositifs nationaux. Ces instruments et méthodes ne sont ni (ré) inventées ni dupliquées au niveau du territoire. Elles sont adaptées aux réalités du territoire concerné, région, département, « pays », zone ou bassin d'emploi. Dans cette approche, les responsables territoriaux disposent -selon les circonstances et les stratégies du « centre »- d'une marge de manœuvre plus ou moins importante pour adapter ou mettre en place des actions complémentaires.

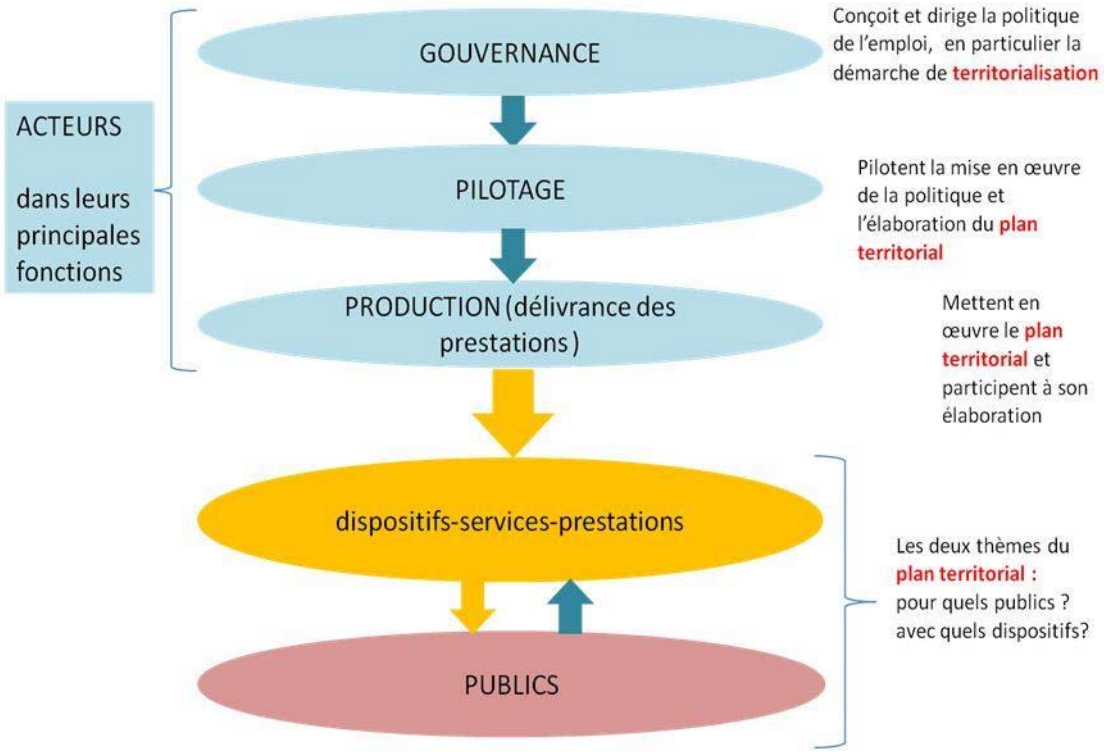
Au-delà et de manière provisoire, une définition empirique des composantes majeures de la territorialisation est proposée. Une politique territoriale de l'emploi est tournée vers l'action sur le terrain. Elle se traduit matériellement :

- par un ou plusieurs plans d'actions, par exemple dans le domaine de la gestion du marché du travail et/ou de l'accompagnement des mutations économiques et de la création d'emploi ;
- sur un territoire – région, « pays », département, commune, quartier ou ressort territorial d'un service local (Pôle emploi ou mission locale) ou bassin d'emploi ;
- dans le cadre d'un pilotage laissant une certaine marge de manœuvre aux unités sur le territoire concerné ;
- engageant les acteurs dans une démarche raisonnée (assise sur un diagnostic) ;
- organisée et partagée (notion de partenariat).

La mission IGAS constate néanmoins la grande diversité des territoires concernés par la politique territoriale de l'emploi. Le « territoire économique » n'est pas homogène au territoire de déploiement des politiques publiques compte tenu notamment des circonscriptions des différentes collectivités et de l'organisation retenue par les acteurs (champs d'action territoriale différents selon les acteurs considérés). Il en résulte une problématique spécifique qui doit être prise en compte.

1.2 L'analyse des composantes de la politique de l'emploi : publics, dispositifs et acteurs

Graphique 1 : Les principales composantes de la politique de l'emploi



Source : IGAS

L'analyse proposée par la cartographie est centrée sur trois composantes :

- les publics dont les attentes sont d'autant mieux prises en charge que la territorialisation est développée ;
- les dispositifs pour l'emploi dont l'utilisation sur le territoire doit être organisée ;
- les acteurs de la politique de l'emploi dont dépend la qualité de la démarche de territorialisation.

Cette analyse permet d'aborder des questions d'organisation (par exemple la question du SPE) et de méthode (par exemple le partenariat et le pilotage par objectifs).

L'analyse de la territorialisation de la politique de l'emploi et du positionnement des acteurs de la politique de l'emploi est assurée par le prisme des attentes des employeurs, des salariés et des demandeurs d'emploi sur le terrain et par la question de l'adaptation des services offerts, prestations délivrées et dispositifs utilisés.

Au-delà du domaine générique du pilotage et de la gouvernance, deux domaines précis sont retenus pour étudier la démarche de territorialisation. Ces domaines sont pris comme objets d'analyse. Les liaisons entre les activités et actions entre les deux domaines ont également vocation à être analysés. Ces domaines sont :

- le domaine de l'intervention sur le marché du travail correspondant aux fonctions d'indemnisation et de placement ;

- le domaine de l'accompagnement des mutations économiques et de l'aide au maintien, à la création et au développement de l'emploi.

S'agissant des publics, plusieurs difficultés et « risques » sont recensés. En particulier, sont soulignés les risques liés aux « grands volumes » et à la grande diversité des publics et de leurs attentes.

S'agissant des dispositifs de la politique de l'emploi et de leurs liens avec la territorialisation, la mission a également identifié une série de risques : dispositifs nombreux, à forte variabilité dans le temps, segmentés, et l'imbrication des dispositifs entre eux. Ces analyses sont issues des observations assurées par l'inventaire (voir *infra*, tome 2).

S'agissant des acteurs, trois fonctions essentielles sont distinguées : la production au contact des usagers sur le terrain, le pilotage opérationnel du réseau, et la « gouvernance » (ou pilotage stratégique) de la politique de l'emploi.

Le système d'acteurs intervenant dans le cadre du service public de l'emploi (SPE) et notamment au niveau local (SPEL) et la complexité des actions à conduire permettent de souligner plusieurs risques : risques liés à la densité et à l'intensité des liaisons opérationnelles entre les acteurs, risques de perturbation dans la chaîne de responsabilité au sein de la même institution, risques dans les liaisons entre partenaires, risques dans les liaisons entre le SPE et l'extérieur. Sur ce denier point, au-delà des relations entre les acteurs du SPE, l'action pour l'emploi nécessite souvent des liens avec d'autres politiques ou répertoires d'action (insertion sociale par exemple), la complexité et les risques liés à des actions relevant de politique *a priori* distinctes est également souligné.

La politique territoriale de l'emploi est analysée au regard de la nécessaire « production de services » aux bénéficiaires (employeurs, salariés et demandeurs d'emploi) pour les institutions et les agents chargés de la « production des services ». Cette analyse par la « production de services » permet d'identifier plusieurs risques : risques de sous-estimation de la spécificité de la fonction de production, risques liés à l'architecture du réseau de production, risques liés aux incidences de la phase de production sur la qualité de la territorialisation et sur les stratégies mises en œuvre.

L'analyse des liens entre le pilotage opérationnel de la politique de l'emploi et la territorialisation conduit à souligner le rôle clef des « acteurs-pilote » placés dans un rôle d'intermédiation entre les fonctions de « gouvernance » (ou pilotage stratégique) et de « production ». Sont ainsi identifiés des risques relatifs aux différents usages de la notion de pilotage, des risques liés au pilotage de la territorialisation (cultures professionnelles, approches différentes des territoires cibles de l'action, chaînage du pilotage stratégique) et, enfin, des risques liés à l'absence de prise en compte de la spécificité de la fonction de pilotage dans une approche de recherche de territorialisation.

L'analyse des liens entre la « gouvernance » de la politique de l'emploi et la territorialisation, permet de souligner que la réussite de la territorialisation se joue dès la conception de la politique de l'emploi ou de ses dispositifs. A ce stade doivent être pris en compte les impacts territoriaux des mesures envisagées tout comme l'organisation des enjeux de la « coordination » entre les acteurs. Ainsi, pour les acteurs exerçant cette fonction de gouvernance (Etat au niveau central, élus des collectivités territoriales et partenaires sociaux), la démarche de territorialisation doit être appréhendée comme un élément stratégique des politiques décidées, et non comme une modalité pratique de second ordre. Le risque d'absence de prise en compte de la territorialisation et le risque d'absence d'anticipation des enjeux de coordination entre acteurs locaux constituent donc des points d'attention importants.

Au-delà, le tome 1 permet également d'approfondir certains points en rapprochant les enseignements, d'une part, de la démarche analytique générale (tome 1), et d'autre part, ceux de l'inventaire (tome 2). Ces éléments sont susceptibles de guider les réflexions et travaux ultérieurs de la mission IGAS. Cette présentation n'est pas retenue dans le cadre de cette synthèse qui insiste d'abord de manière détaillée sur les enseignements issus de l'inventaire (voir *infra* point 2) avant de rappeler les points guidant les travaux ultérieurs de la mission IGAS (voir *infra* point 3).

2 INVENTAIRE DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET ANALYSE DE LEUR POTENTIEL DE TERRITORIALISATION– TOME 2

La démarche de cartographie nécessite d'identifier les moyens juridiques, financiers et de gestion consacrés à la politique publique de l'emploi. Ces moyens sont globalement identifiés dans le travail de cartographie comme des « prestations » relevant du champ de la politique de l'emploi[2].

2.1 Une approche large, une méthode spécifique pour produire des ordres de grandeur

L'approche retenue est délibérément large. Elle cherche à intégrer tous les types de « dépenses » relevant ou pouvant relever du champ de la politique de l'emploi. Sont ainsi intégrées :

- toutes les dépenses budgétaires mais aussi tous les dispositifs fiscaux et sociaux visant à diminuer le coût du travail ou à faciliter le maintien ou la création d'emploi (dépenses fiscales et allégements, exonérations de cotisations sociales ou autres mesures dérogatoires en matière sociale) ;
- les dépenses ayant pu être identifiées de l'Etat, des collectivités territoriales et des institutions de protection sociale.

Cette approche large conduit à une démarche conventionnelle qui vise non à l'exactitude ou à l'exhaustivité mais à produire des ordres de grandeur de dépenses et permettre une approche générale ainsi que des comparaisons. Les choix conventionnels et méthodologiques sont largement expliqués dans le tome 2 afin de permettre de les apprécier et de mesurer les incertitudes résultant de l'analyse. Il est recommandé au lecteur de se rapporter aux développements pour apprécier justement les éléments synthétiques proposés ci-après et notamment d'apprécier les sources des graphes et modalités de calculs présentés ci-après.

Les prestations au sens de la cartographie sont classées en trois catégories :

- Première catégorie (P1) : les aides dites « financières » qui correspondent aux dépenses fiscales et aux dispositifs d'allégements, d'exonérations ou entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale (assiettes et taux réduits par exemple) relevant du champ de la politique de l'emploi ;
- Deuxième catégorie (P2) : les prestations dites « en espèces » qui correspondent aux versements financiers assurés aux bénéficiaires de la politique de l'emploi ;
- Troisième catégorie (P3) : les prestations dites « en nature » qui correspondent à l'ensemble des actions au bénéfice des employeurs, des salariés et des demandeurs

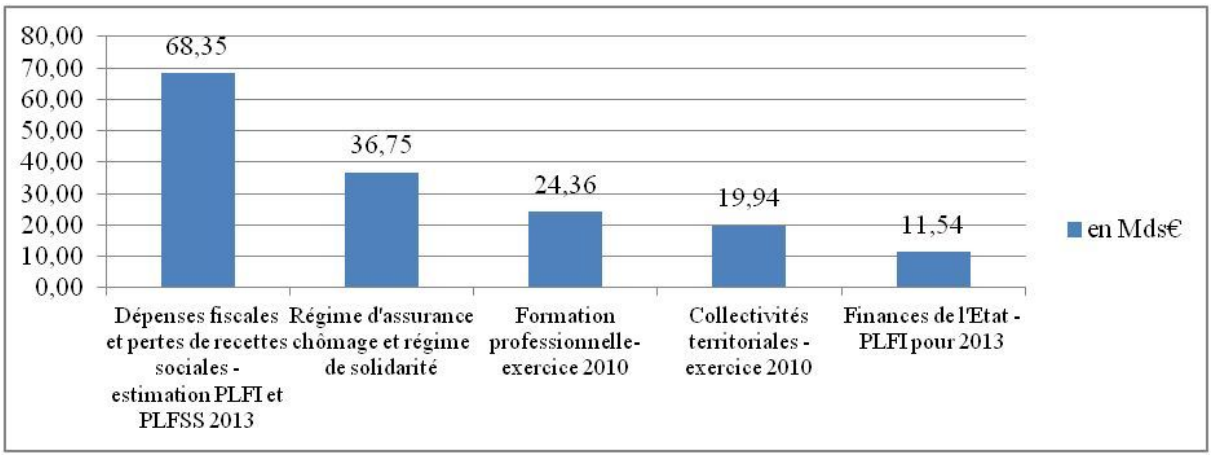
[2] Les travaux de la mission IGAS ont été assurés avant la publication du rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) consacré aux aides aux entreprises en faveur de l'emploi. Les constats des deux rapports sont néanmoins proches notamment concernant les domaines délicats à appréhender (champ des actions des collectivités territoriales en particulier), cf. Conseil d'orientation pour l'emploi, rapports sur les aides financières aux entreprises en faveur de l'emploi, Paris, 25 avril 2013, www.coe.gouv.fr.

d'emploi qui ne conduisent pas à un versement financier direct. Relèvent de cette catégorie notamment toutes les actions d'accompagnement.

2.2 Ordres de grandeurs généraux et par secteur de dépenses publiques

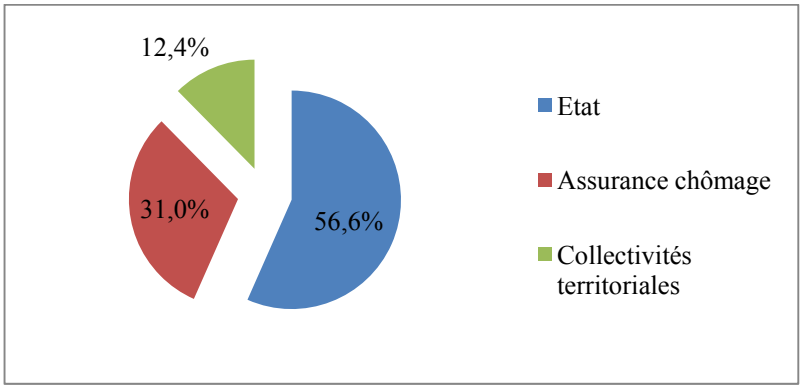
L'inventaire conduit à un ordre de grandeur de plus de 160 Mds€ pour les dépenses relevant ou pouvant relever du champ de la politique de l'emploi. La répartition des montants est assurée par poste, fonction et secteurs de dépenses. Les graphes ci-après illustrent les éléments obtenus.

Graphique 2 : Comparaison des dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – par champ de dépenses – en Mds €



Source : IGAS

Graphique 3 : Dépenses pouvant relevant du champ de la politique de l'emploi par secteur de finances publiques – en %



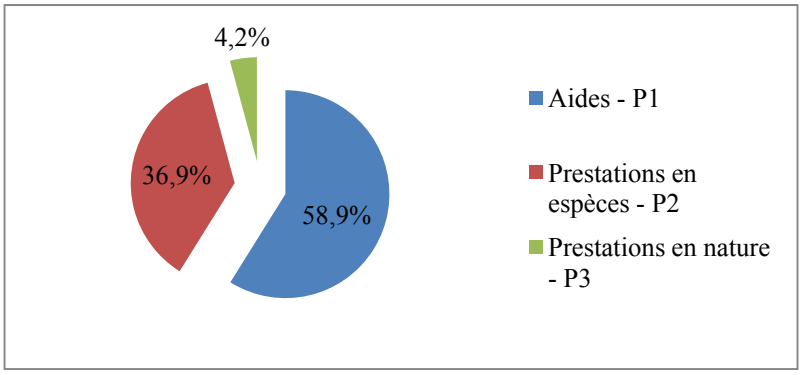
Source : IGAS

2.3 Approche par dispositifs relevant de la politique de l'emploi

L'inventaire permet de recenser des dispositifs ou ensemble de dispositifs, à raison de :

- 98 dispositifs au titre de la catégorie P1 sur la base des éléments annexés au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale ;
- 62 dispositifs ou ensemble de dispositifs au titre des catégories P2 et P3 sur la base des éléments figurant dans la mission « travail, emploi » du projet de loi de finances initiale pour 2013 ;
- Les dispositifs ou ensemble de dispositifs relevant du reste du champ n'ont pu être unitairement identifiés. Les masses financières correspondant à ces actions ont néanmoins été intégrées afin de refléter un ordre de grandeur global des dépenses publiques pour l'emploi. L'impossibilité à détailler ces dispositifs ou ensemble de dispositifs constitue néanmoins une première source d'enseignements dans les travaux conduits.

Graphique 4 : Dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – dépenses identifiées dans l'inventaire – par catégorie de prestations au sens de la cartographie – en %



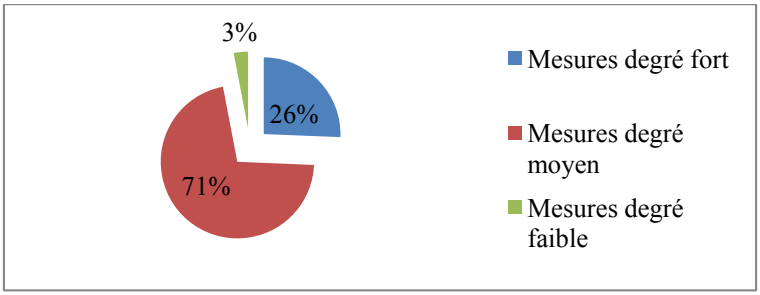
Source : IGAS

L'inventaire permet, outre cette évaluation et l'identification des dispositifs participant à la politique de l'emploi, de proposer une première approche du « potentiel » de territorialisation des différents dispositifs nationaux[3] pour orienter les travaux ultérieurs de la mission IGAS. La méthode, décrite dans les développements du tome 2, conduit à classer les aides, selon leur nature[4], en potentiel fort, moyen ou faible. S'agissant de la catégorie P1 des « aides », l'analyse du potentiel de territorialisation conduit à souligner que (i) le nombre de mesures présentant un potentiel fort de territorialisation est très élevé mais que (ii) les montants les plus importants sont consacrés aux mesures présentant un potentiel faible de territorialisation. Les graphes ci-après présentent ces deux approches.

[3] La démarche consiste ici à analyser les effets sur les territoires de certains allégements de cotisations et contributions sociales. Elle ne concerne pas les dépenses « territorialisées » soit les crédits librement utilisables par les entités locales. Cette approche sera envisagée dans les travaux ultérieurs de la mission IGAS.

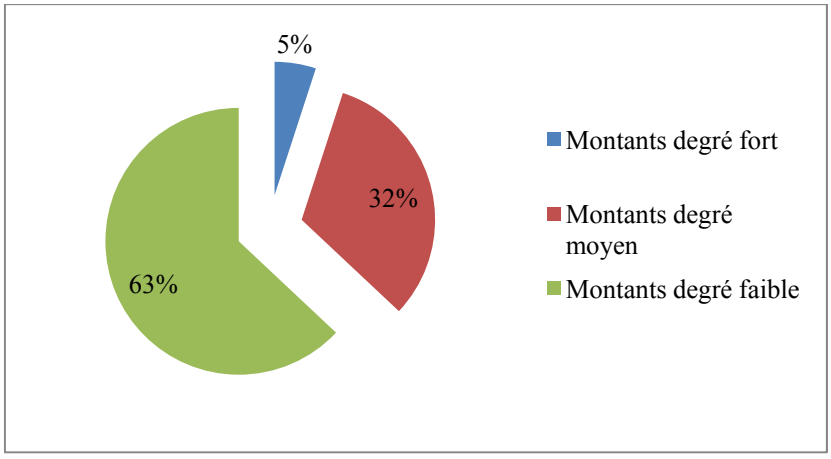
[4] Ainsi, les dispositifs universels ou généraux (allégement général de cotisations sociales par exemple) sont considérés comme présentant un potentiel faible de territorialisation. Les dispositifs ciblés sur un secteur d'activité (avantages liés au statut de jeune entreprise innovante par exemple) ou un public (soutien à l'embauche d'apprentis par exemple) sont considérés comme présentant un potentiel moyen. Les dispositifs ciblés sur une zone géographique (zone franche urbaine par exemple) sont considérés comme présentant un potentiel fort. Sur le raisonnement détaillé voir infra, pages 170 et s.

Graphique 5 : Potentiel de territorialisation des « aides » au sens de la cartographie – par nombres de mesures, en %



Source : IGAS

Graphique 6 : Potentiel de territorialisation des « aides » au sens de la cartographie – par montants, en %



Source : IGAS

2.4 Conclusions et enseignements issus de l'inventaire

L'inventaire est une démarche utile car il permet de :

- lister et détailler les différents dispositifs concourant à la conduite de la politique de l'emploi, de manière directe ou plus indirecte. Il permet ainsi de disposer d'une approche de la « boîte à outils » des politiques de l'emploi ;
- donner des ordres de grandeur des montants mobilisés par les différents secteurs des finances publiques ;
- enfin, identifier les dispositifs et outils à privilégier dans le cadre de la politique territoriale de l'emploi.

La démarche d'inventaire est productrice de quatre types d'enseignements pour l'analyse de la politique territoriale de l'emploi. On constate ainsi :

- une grande difficulté voire une impossibilité à appréhender le champ tant de manière globale et agrégée (approche budgétaire ou financière) que de manière détaillée (approche dispositif par dispositif). Seuls 160 dispositifs ou ensemble de dispositifs ont pu être à ce stade recensés, certains secteurs (collectivités territoriales en particulier) ne pouvant se prêter à une analyse de ce type ;

- la coexistence de très nombreux dispositifs à la technicité avérée qui conduit à s'interroger sur la capacité opérationnelle des acteurs territoriaux de la politique de l'emploi à les connaître et à les mobiliser collectivement dans une démarche de recherche de cohérence et d'efficience ;
- la nécessité de tirer les conséquences, dans la conduite de la politique territoriale de l'emploi, du caractère prépondérant de certaines dépenses (dispositifs fiscaux ou sociaux universels visant à diminuer le coût du travail ou à maintenir et créer l'emploi) ;
- la prépondérance des dépenses de l'Etat et, dans une moindre mesure, des dépenses de l'Unédic.

3. ELEMENTS A APPROFONDIR DANS LE CADRE DES TRAVAUX ULTERIEURS – TOME 1

3.1 Rappel des différents rapports prévus dans le cadre de l'EPP

Dans son rapport opérationnel (« livrable 3 ») prévu pour le mois de juin, la mission IGAS proposera des *scenarii* d'améliorations de la territorialisation, une proposition de méthode de pilotage et de mise en œuvre de la politique territoriale de l'emploi et enfin une proposition de répartition des rôles entre les acteurs.

Cette contribution se basera sur un bilan documenté dans lequel seront notamment repérées les bonnes pratiques de territorialisation sur le terrain (rapport d'analyse, « livrable 2 », échéance également en juin) et qui visera également à proposer une typologie des pratiques de territorialisation constatées localement.

La complexité du thème de la politique territoriale de l'emploi rendait nécessaire le travail préalable de « cartographie » réalisé dans le cadre du présent rapport. Cette cartographie constitue une première approche qui a vocation à être confrontée aux analyses, remarques et données que pourront formuler ou produire les acteurs de la politique de l'emploi participant à l'EPP. Elle constitue donc un premier travail qui présente une étape dans la réflexion de la mission IGAS.

3.2 Premiers points à approfondir issus de l'analyse par la cartographie

Le rapport identifie, à la fin du tome 1, un certain nombre de points susceptibles d'être approfondis dans le cadre des travaux ultérieurs. Ces éléments constituent une première approche destinée à être examinée notamment par les acteurs. La mission IGAS retiendra ultérieurement les thèmes spécifiques sur lesquels porteront ses travaux. Les éléments identifiés à ce stade sont :

- la qualité du service rendu aux bénéficiaires comme finalité de la politique territoriale de l'emploi et notamment une réflexion autour d'un socle de services devant être rendus aux bénéficiaires de la politique de l'emploi quel que soit le territoire considéré ;
- les facteurs de complexité structurels à prendre en compte pour territorialiser ;
- la prise en compte de la dimension opérationnelle de la politique de l'emploi, qui l'assimile aussi à un système de production de services aux personnes à l'échelle « industrielle ». Il importe donc de penser en termes « production de services ». Sous cet angle, la connaissance des territoires, la responsabilisation des acteurs de terrain et le partenariat apparaissent non comme une contrainte mais comme un atout pour mettre en œuvre une démarche efficiente ;

- le positionnement des acteurs dans la démarche de territorialisation revêt une importance particulière. Cela nécessite d'analyser, d'une part, le Service Public de l'Emploi (SPE) comme forme d'organisation et, d'autre part chacun des différents acteurs ;
- la place de la territorialisation dans la stratégie des acteurs est également un facteur clef. Cela conduit à vérifier pour chaque acteur à quelle place et dans quels termes figure la démarche de prise en compte des spécificités des territoires (dans les documents d'orientation, dans le système de pilotage, dans la pratique) ;
- les difficultés rencontrées dans la définition du « territoire pertinent » conduisent à interroger la possibilité de définir une approche homogène des territoires (dans l'analyse, dans le pilotage stratégique ou la gouvernance, dans le pilotage opérationnel et dans l'action) ;
- l'adaptation des dispositifs aux besoins des territoires et, notamment, la marge de manœuvre laissée aux acteurs constituent un élément fort de l'analyse de la territorialisation.

Par ailleurs, le rapport avance un certain nombre d'hypothèses, destinées à définir les critères et les composantes d'une « démarche de territorialisation réussie » :

- l'effectivité : la démarche doit se traduire dans les actions ;
- la richesse du contenu des plans territoriaux ;
- la pertinence du plan d'actions qui suppose de tirer partie des données socio économiques disponibles pour le territoire considéré ; cette approche amène à envisager les questions de l'appui au diagnostic préalable, de la mise en place d'un dispositif constant de suivi et d'évaluation ;
- l'acceptabilité qui dépend de l'importance des marges de manœuvre ou d'initiatives laissées aux acteurs et responsables locaux dans la conception, la mise en place et l'exécution des plans ;
- l'opérationnalité qui se mesure à la précision et au réalisme des objectifs opérationnels et des moyens associés pour obtenir des résultats lisibles par tous et à la formalisation de ces éléments dans un projet avec désignation d'un chef de projet.

* *

Le travail de cartographie permet donc d'analyser globalement le champ de la politique territoriale de l'emploi. Il permet d'en décrire les principales caractéristiques et points saillants. Il permet en outre d'identifier des problématiques, des risques et des points d'attention spécifiques. Ces éléments guideront la mission IGAS dans la conduite des phases ultérieures et en particulier au cours des entretiens assurés aux niveaux national et local. Au bénéfice de ces travaux, le tableau ci-après recense de manière synthétique ces différents éléments en précisant l'approche qu'elle retient pour les travaux ultérieurs.

Tableau 1 : Synthèse des constats issus de la cartographie et modalités d'analyse dans les travaux ultérieurs de la mission IGAS

Angle d'analyse	Risques et points d'attention issus de l'analyse cartographique	Importance pour la politique territoriale de l'emploi	Analyse dans le cadre des travaux de bilans et de scénarios
Territoire	Notion de territoire (économique, politico-administrative, zoné d'action des opérateurs)	Elevée	Directe, recherche d'une identification du "territoire pertinent"
	Conception de la territorialisation par les acteurs (application de la politique nationale, politique exclusivement définie au niveau local, mise en œuvre coordonnée de la politique nationale et de la politique locale)	Elevée	Directe via notamment la place de la territorialisation dans les stratégies et les actions des intervenants dans la politique territoriale de l'emploi
Production	Gestion de "grands volumes" dans le cadre d'une production de type "industrielle"	Relative	Indirecte, prise en compte de ces éléments comme des facteurs structurels
	Intégration du caractère central de la dimension de production : intégration de la dimension opérationnelle lors de la conception des politiques	Elevée	Indirecte via l'analyse des conséquences d'une prise en compte insuffisante du caractère central de la production
Publics	Diversité des publics et des attentes des publics	Relative	Indirecte, travaux sous l'angle de la spécificité des publics dans chaque territoire
Dispositifs	Nombre de dispositifs de la politique de l'emploi	Moyenne	Indirecte via la capacité des acteurs à connaître et maîtriser les dispositifs
	Variabilité des dispositifs	Moyenne	Indirecte via la capacité des acteurs à connaître et maîtriser les évolutions des dispositifs
	Segmentation des dispositifs	Moyenne	Indirecte via la capacité des acteurs à connaître et maîtriser la segmentation des dispositifs
	Adaptation des dispositifs à la territorialisation	Elevée	Directe via l'analyse des dispositifs mobilisés par les acteurs dans le cadre de la conduite de la politique territoriale de l'emploi
Acteurs	Mosaïque des acteurs	Elevée	Directe via l'analyse de la capacité de chaque acteur à intervenir en coordination avec les autres acteurs (partenariat)
	Répartition des rôles entre les acteurs	Elevée	Directe via l'analyse des rôles effectivement pris en charge par chaque acteur
	Liaisons entre acteurs et partenariats	Elevée	Directe compte tenu de l'impératif de coordination des interventions des acteurs au niveau local
Pilotage	Modalités de conduite de la politique, suivi par les différents échelons, modalités de compte rendu et de consolidation	Moyenne	Directe via l'analyse des stratégies nationales et de leurs modalités de mise en œuvre au niveau local, indirecte s'agissant des modalités effectives de pilotage au niveau local
Gouvernance	Intégration de la stratégie de territorialisation et instances permettant la détermination et la mise en œuvre de la politique territoriale de l'emploi	Elevée	Directe via l'analyse des stratégies nationales et locales et des instances permettant la conduite de la politique territoriale de l'emploi

Sommaire

SYNTHESE....3

1 APPROCHE GENERALE ET ANALYTIQUE DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI – TOME 1 3

1.1 La notion de politique territoriale de l'emploi....3

1.2 L'analyse des composantes de la politique de l'emploi : publics, dispositifs et acteurs....5

2 INVENTAIRE DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET ANALYSE DE LEUR POTENTIEL DE TERRITORIALISATION– TOME 2 7

2.1 Une approche large, une méthode spécifique pour produire des ordres de grandeur....7

2.2 Ordres de grandeurs généraux et par secteur de dépenses publiques 8

INTRODUCTION 21

TOME I APPROCHE ANALYTIQUE DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI....23

PARTIE 1 : ANALYSE DE LA NOTION DE POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI....25

1 LA TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI 25

1.1 La territorialisation des politiques publiques : un objectif affirmé de longue date 25

1.2 La politique territoriale de l'emploi est une nécessité au regard de la diversité qui ressort de l'analyse comparée des situations des différents territoires....26

1.2.1 L'analyse permet de constater de nombreuses spécificités territoriales pour la politique de l'emploi au regard tant de situations structurelles que des évolutions conjoncturelles....26

1.2.2 L'analyse statistique doit être rapprochée des données relatives aux territoires d'action de la politique de l'emploi 35

1.2.3 L'analyse conduit à souligner le rôle de la politique territoriale de l'emploi....42

2. LES RISQUES LIES A LA NOTION DE TERRITORIALISATION 42

2.1 Des risques d'imprécision....42

2.1.1 Des motivations différentes....42

2.1.2 Trois idéaux types ou modèles différents de la politique territoriale de l'emploi....43

2.1.3 Des contenus et des partenariats variés 43

2.2 Des risques de confusion 44

3. L'APPROCHE ADOPTEE PAR LA MISSION IGAS 45

3.1 Une définition empirique....45

3.2 Les défis de la territorialisation....46

PARTIE 2 : ANALYSE DES COMPOSANTES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI 47

1 LES PUBLICS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET LA TERRITORIALISATION....49

1.1 Les risques liés aux « grands volumes »....49

1.2 Les risques liés à la diversité des publics 50

1.2.1 Deux catégories de publics....50

1.2.2 Les employeurs ont des attentes diversifiées 50

1.2.3 Les salariés et les demandeurs d'emploi ont des attentes diversifiées 50
1.3 Le territoire comme moyen de connaissance des publics 51
1.3.1 Les publics cibles des programmes gouvernementaux 51
1.3.2 Les publics faisant appel aux unités locales 52
1.4 Le territoire comme objet principal de la démarche de territorialisation 52
1.4.1 Le territoire « du fait » des publics 52
1.4.2 Le territoire cible explicite de la politique 53
1.4.3 Le territoire paramètre déterminant le profil des publics 54
2. LES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET LA TERRITORIALISATION 54
2.1 Les risques liés aux caractéristiques des dispositifs pour l'emploi 55
2.1.1 Le nombre de dispositifs 56
2.1.2 La variabilité des dispositifs 56
2.1.3 La segmentation des dispositifs 56
2.1.4 L'imbrication des dispositifs 59
2.1.5 Un lien territoires/dispositifs peu apparent 60
3. LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE L EMPLOI ET LA TERRITORIALISATION 62
3.1 L'anatomie du SPE : réseau éclaté ou articulé ? 63
3.1.1 Point de départ : la mosaïque des acteurs et de leurs interventions 63
3.1.2 La répartition des rôles dans la loi 66
3.1.3 La répartition des rôles selon le type d'intervention 66
3.1.4 La répartition des rôles dans l'architecture 67
3.2 Le « système nerveux » du SPE : des « liaisons » opérationnelles intenses ou désordonnées ? 72
3.2.1 Point de départ : la mosaïque des liaisons entre les acteurs 72
3.2.2 Le risque lié à la densité et à l'intensité des liaisons opérationnelles 72
3.2.3 Le risque de perturbation dans la chaîne de responsabilité de la même institution 73
3.2.4 Les risques dans les liaisons entre partenaires 74
3.2.5 Les risques dans la communication et l'information au sein de chaque institution 76
3.2.6 Les risques dans les liaisons entre le SPE et l'extérieur 77
4. PRODUCTION DES SERVICES ET TERRITORIALISATION 77
4.1 Le risque d'une sous-estimation de la spécificité de la fonction de production 78
4.2 Les risques liés à l'architecture du réseau de production 79
4.2.1 Une fonction insuffisamment lisible 79
4.2.2 Un réseau aux spécialités croisées 80
4.3 Les incidences de la phase de production sur la qualité de la territorialisation 80
4.3.1 S'adapter par l'assemblage de dispositifs 81
4.3.2 S'adapter par une offre de services diversifiée 81
4.3.3 S'adapter par des partenariats de terrain 84
4.4 Incidences de la fonction de production sur la stratégie de territorialisation 85
4.4.1 Le pilotage 85
4.4.2 Le partenariat 85
5. PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET TERRITORIALISATION 85
5.1 Le risque d'imprécision dans l'usage de la notion de pilotage 86
5.2 Les risques liés au pilotage de la territorialisation 86
5.2.1 Une fonction au carrefour des cultures professionnelles 87
5.2.2 Une fonction au carrefour de tous les territoires 87

5.2.3 Les risques dans le chaînage du « pilotage stratégique » des organisations 88
5.3 Incidences de la spécificité de la fonction de pilotage sur la stratégie de territorialisation 89
6. « GOUVERNANCE » DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET TERRITORIALISATION 90
6.1 La territorialisation dans la hiérarchie des questions stratégiques 90
6.2 Intégrer la démarche de territorialisation dès la conception d'un dispositif 91
6.3 Penser « coordination » dès la phase de conception d'une politique 92

PARTIE 3 : OBSERVATIONS TIREES DES ANALYSES « CARTOGRAPHIQUES» 93

1. HYPOTHESES ET POINTS A APPROFONDIR CONCERNANT LE CONTEXTE DE LA TERRITORIALISATION 93
1.1 L'amélioration de la qualité du service rendu aux bénéficiaires est la finalité de la politique territoriale de l'emploi 93
1.2 Les facteurs de complexité structurels à prendre en compte pour territorialiser 94
1.3 Penser « production de services » pour mieux répondre à l' « impératif de territorialisation » 95
1.4 Le positionnement des acteurs dans la démarche de territorialisation 95
1.4.1 Le SPE 96
1.4.2 L'Etat 97
1.4.3 Les collectivités territoriales 98
1.4.4 Pôle emploi 99
1.4.5 Une « nouvelle donne » pour le SPE 100

2. HYPOTHESES ET POINTS A APPROFONDIR SUR LA DEMARCHE DE TERRITORIALISATION ELLE-MEME 101
2.1 Les composantes principales d'une démarche de territorialisation 101
2.2 Les principaux critères d'un bon travail de territorialisation 101
2.3 La place de la territorialisation dans la stratégie des acteurs 102
2.3.1 La territorialisation souhaitée 102
2.3.2 La territorialisation dans la pratique 103
2.4 La « question du territoire pertinent » 104
2.5 La question de l'adaptation des dispositifs à la territorialisation 104
2.6 La question de la culture de territorialisation : une construction par un effort de long terme 105
2.6.1 Les capacités requises 105
2.6.2 Les thèmes des programmes de formation, de documentation, et d'accompagnement professionnels 105
2.7 La question de la coordination 106
2.8 La question de la répartition des rôles des acteurs dans la démarche de territorialisation 107

ANNEXE 109

ELEMENTS CARTOGRAPHIQUES COMPLEMENTAIRES 109

1. DONNEES GENERIQUES DISPONIBLES DANS L'ATLAS DES ZONES D'EMPLOI (DONNEES DARES – INSEE – DATAR) 110

2. DONNEES SPECIFIQUES RELATIVES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI ET AU TAUX DE CHOMAGE (DONNEES DARES – POLE EMPLOI – FEVRIER 2013) 120

3. DONNEES DISPONIBLES A L'ACOSS, CAISSE NATIONALE DU RESEAU DES URSSAF ET RELATIVES AUX EVOLUTIONS CONJONCTURELLES DE L'EMPLOI, DE LA MASSE SALARIALE, DU SALAIRE MOYEN PAR TETE (SMPT) ET SUR LE SECTEUR DES EMPLOYEURS DE PERSONNELS DE MAISON (EPM) 123

3.1 Cartes emploi 123
3.2 Cartes masse salariale 125
3.3 Carte SMPT (salaire moyen par tête) 127
3.4 Cartes DUE (déclarations uniques d'embauche) 128
3.5 Cartes EPM 131
3.6 Carte taux global d'exonération par département 133
3.7 Carte taux d'exonération Fillon par département 134
3.8 Carte taux d'exonération global par zone d'emploi 135

4 DONNEES MISES A DISPOSITION PAR LA DIRECCTE ILE-DE-FRANCE ET REFLETANT LES MODALITES D'ANALYSE ET D'ACTIONS AU NIVEAU LOCAL 136

4.1 Les pactes pour l'emploi, la formation et le développement économique 136
4.2 L'implantation et le territoire couvert par les acteurs de la politique de l'emploi : l'exemple de la Seine et Marne 137

TOME 2 INVENTAIRE DES AIDES ET PRESTATIONS RELEVANT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET PREMIERE ANALYSE DE LEUR « POTENTIEL » DE TERRITORIALISATION 143

1 L'INVENTAIRE : UNE APPROCHE GENERALE REVETANT UN CARACTERE HAUTEMENT CONVENTIONNEL 147

2. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ISSUS DE L'INVENTAIRE 150

2.1 Appréciation du « potentiel » de territorialisation des dispositifs identifiés dans le cadre de l'inventaire 150
2.2 Ordres de grandeur par secteur ou catégorie de dépenses 150
2.2.1 Champ des collectivités territoriales 150
2.2.2 Champ des dépenses budgétaires de l'Etat 152
2.2.3 Champ des dispositifs fiscaux et sociaux visant à diminuer le coût du travail et à faciliter la création ou le maintien d'emplois 152
2.2.4 Champ des dépenses relevant de l'assurance chômage 154
2.2.5 Champ des dépenses de la formation professionnelle 155
2.3 Ordres de grandeur sur l'ensemble du champ 155
2.3.1 Approche générale par type de dépenses analysées 155
2.3.2 Approche par secteur de finances publiques 158
2.3.3 Approche par catégorie de prestations au sens de la cartographie 160
2.4 Premiers enseignements des travaux de recensement et d'évaluation 162

ANNEXE 1 CADRE METHODOLOGIQUE GENERAL DU CHIFFRAGE BUDGETAIRE ET FINANCIER DU CHAMP DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DEPENSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES POUVANT ENTRER DANS LE CHAMP DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI RECENSEMENT ET CALCULS RELATIFS AUX DEPENSES ENTRAINANT UNE PERTE DE RECETTES POUR LA SECURITE SOCIALE ET DEPENSES FISCALES 165

1. CADRAGE GENERAL DE LA METHODE RETENUE 168

2. ANALYSE PAR SECTEUR DES FINANCES PUBLIQUES 169

2.1 Les finances de l'Etat 169

2.2 Les finances sociales 170

2.3 Les finances locales 170

3. DELIMITATION CONVENTIONNELLE DES DEPENSES RELEVANT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET APPRECIATION AU REGARD DE LA TERRITORIALISATION 174

3.1 Le recours à une définition *sui generis* cohérente avec la démarche de cartographie 174

3.2 Lien entre la nature des dispositifs et la territorialisation 176

3.3 Méthode retenue pour les dispositifs dérogatoires entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale (exonérations, allégements, abattements, taux et assiettes forfaitaires ou réduits) 178

3.4 Méthode retenue pour les nouvelles mesures : contrats de génération, emplois d'avenir et crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE) 182

3.5 Méthode retenue pour les crédits figurant en loi de finances et les dépenses fiscales 182

4. SYNTHESE DES DEPENSES RELEVANT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET APPRECIATION AU REGARD DE LA TERRITORIALISATION 185

ANNEXE 1 A LISTE DES ALLEGEMENTS ET REDUCTIONS DE COTISATIONS PATRONALES ET AUTRES MESURES ENTRAINANT UNE PERTE DE RECETTES POUR LA SECURITE SOCIALE RELEVANT DU CHAMP DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI 188

ANNEXE 1 B LISTE DES MESURES NOUVELLES ET DEPENSES FISCALES RELEVANT DU CHAMP DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI 194

ANNEXE 2 RECENSEMENT DES « PRESTATIONS EN ESPECES » ET DES « PRESTATIONS EN NATURE » DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI INVENTAIRE DES DISPOSITIFS A L'APPUI DES POLITIQUES FAVORISANT, D'UNE PART, L'ACCES ET LE RETOUR A L'EMPLOI ET, D'AUTRE PART, L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES ET LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI 202

1 CADRE GENERAL ET PREMIERE ANALYSE DU « POTENTIEL » DE TERRITORIALISATION 203

1.1 Cadre général de l'inventaire des prestations « en espèces » et « en nature » 203

1.2 Première analyse du potentiel de territorialisation 203

2. TABLEAU SYNTHETIQUE DES MESURES IDENTIFIEES (VOIR PAGES SUIVANTES) 204

LETTRE DE MISSION 286

INTRODUCTION

Dans son rapport opérationnel (« livrable 3 »), prévu pour fin juin, la mission IGAS proposera des scenarii d'améliorations de la territorialisation, une proposition de méthode de pilotage et de mise en œuvre de la politique territoriale de l'emploi et enfin une répartition des rôles des acteurs dans la démarche.

Cette contribution se basera sur un bilan documenté dans lequel seront notamment repérées les bonnes pratiques de territorialisation sur le terrain (rapport d'analyse, « livrable 2 », échéance fin juin) et qui visera également à proposer une typologie des pratiques de territorialisation constatées localement.

La complexité du thème de la politique territoriale de l'emploi rend nécessaire un travail préalable de « cartographie » (livrable 1). Tel est l'objet du présent rapport.

Selon les termes retenus par le comité interministériel consacré à la modernisation de l'action publique (Ci-MAP), la cartographie a pour objectif principal de donner *« une représentation lisible des lignes directrices de la politique et des risques que son architecture comporte (« risques systémiques »). Sur cette base, il est possible de discerner et de repérer les sujets nécessitant une modernisation de l'action publique et les moyens proportionnés à cette fin, depuis le simple ajustement jusqu'à la réforme substantielle ».*

La cartographie proposée par la mission IGAS donne lieu à deux types de documents :

- **Un inventaire « raisonné » des moyens mobilisés par de la politique de l'emploi : c'est l'objet du tome 2.**

En effet, la démarche de cartographie nécessite d'identifier les moyens juridiques, financiers et de gestion consacrés à la politique publique de l'emploi.

Ces moyens sont globalement identifiés dans le travail de cartographie comme des « prestations » relevant du champ de la politique de l'emploi. Ces prestations sont elles mêmes classées en trois catégories :

- - Première catégorie (P1) : les aides dites « financières » qui correspondent aux dépenses fiscales et aux dispositifs d'allégements, d'exonérations ou entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale (assiettes et taux réduits par exemple) relevant du champ de la politique de l'emploi.
- - Deuxième catégorie (P2) : les prestations dites « en espèces » qui correspondent aux versements financiers assurés aux bénéficiaires de la politique de l'emploi.
- - Troisième catégorie (P3) : les prestations dites « en nature » qui correspondent à l'ensemble des actions au bénéfice des employeurs, des salariés et des demandeurs d'emploi qui ne conduisent pas à un versement financier direct. Relèvent de cette catégorie notamment toutes les actions d'accompagnement.

L'inventaire permet ainsi de recenser :

- - 98 dispositifs au titre de la catégorie P1 ;
- - 62 dispositifs ou ensemble de dispositifs au titre des catégories P2 et P3 ;
- - Les autres dépenses n'ont pu être reclassées dans les catégories P2 et P3. Il s'agit, à titre principal, des dépenses de formation professionnelle et des dépenses des collectivités territoriales pouvant relever du champ de la politique de l'emploi.

Au final, l'inventaire conduit à un ordre de grandeur supérieur à 160 Mds€ pour les dépenses relevant ou pouvant relever du champ de la politique de l'emploi. L'inventaire permet, outre cette évaluation et l'identification des dispositifs participant à la politique de l'emploi, de proposer une première approche du « potentiel » de territorialisation des différents dispositifs. Il oriente en cela les travaux ultérieurs de la mission IGAS.

- **Faisant l'objet du présent document (tome 1), une présentation analytique accompagnée de nombreux schémas[5].**

Dans ce document, la mission IGAS passe en revue la notion de politique territoriale (partie 1) et la mise en œuvre de la politique de l'emploi (partie 2) afin de repérer, d'analyser et si possible clarifier les principaux facteurs de complexité. La partie 3 récapitule les hypothèses et points à approfondir dans le cadre des travaux ultérieurs.

[5] Les schémas et représentations graphiques proposés ci-après ont été réalisés par la mission IGAS ou sont issus de travaux précédents (rapports précédents) ou de réflexions internes aux administrations centrales (DGEFP en particulier) ou opérateurs (ANPE ou Pôle emploi). La source de chaque schéma est proposée dans le rapport. Certaines données peuvent être datées ou obsolètes. La mission IGAS a retenu les derniers schémas disponibles et a maintenu certains schémas datés, la présentation d'ensemble qu'ils proposent demeurant d'actualité et opérante pour le présent rapport.

TOME I

APPROCHE ANALYTIQUE DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

PARTIE 1 : ANALYSE DE LA NOTION DE POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

La première difficulté que présente la politique territoriale de l'emploi se trouve dans le contenu même de la notion. La finalité poursuivie par une politique territoriale de l'emploi est clair : son déploiement vise à tenir compte des spécificités des territoires (voir *infra*, point 1).

Toutefois, la définition du contenu de la territorialisation de la politique de l'emploi a varié en fonction des priorités des pouvoirs publics confrontés -depuis le milieu des années 70- à l'augmentation du volume et de la durée du chômage et des inégalités dans le chômage.

Avant de proposer une définition de consensus provisoire (point 3.1) et les défis qu'elle comporte (point 3.2) qui seront testés lors des investigations à venir la mission IGAS expose brièvement les risques d'imprécision (point 2.1) et de confusion (point 2.2) qui peuvent affecter l'action des pouvoirs publics sur le terrain.

1 LA TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

1.1 La territorialisation des politiques publiques : un objectif affirmé de longue date

La recherche de territorialisation des politiques publiques a été, au cours des trois dernières décennies, considérée comme une nécessité. La démarche a accompagné et renforcé les différentes étapes de la décentralisation et de la déconcentration (voir *infra* point 2). La prise en compte de la dimension territoriale des politiques publiques est régulièrement rappelée et son importance soulignée[6].

Le mouvement de territorialisation poursuit une approche opérationnelle : la politique conduite doit répondre aux besoins des bénéficiaires. Elle doit, pour ce faire, être mise en œuvre de manière adaptée auprès des différentes populations. Cette démarche a un impact non seulement sur les modes de relations avec les bénéficiaires (points d'accueil par exemple) mais aussi, de manière plus générale, sur le mode de conduite de la politique dans un cadre approprié pour répondre aux attentes et constituer ainsi un mode efficient d'intervention.

Au-delà, le mouvement de territorialisation repose également sur une approche stratégique : la conviction de la nécessité d'adapter la politique nationale voire d'élaborer une politique publique proprement territoriale pour pleinement répondre aux besoins et attentes des publics cibles de la politique. Cette démarche trouve un terrain particulier d'application dans le champ des politiques sociales : elle renvoie à la nécessité d'apporter services et prestations au plus près des attentes des bénéficiaires. A ce titre, la territorialisation permet cette proximité recherché combinée à la recherche d'efficience dans la mise en œuvre de la politique considérée.

[6] Comme le souligne la décision récente du Premier ministre de confier une mission « à M. Jean-Pierre Aubert, président de SNCF Développement, qui dispose d'une longue expérience dans ce domaine, une mission destinée à proposer une organisation structurée et des actions coordonnées des différents acteurs locaux (partenaires sociaux, collectivités territoriales, entreprises, associations, administrations et opérateurs publics) permettant de répondre, de manière efficace et très opérationnelle, aux enjeux des territoires confrontés à des mutations économiques et d'y développer des activités nouvelles, adaptées à la spécificité de chaque territoire, et durablement porteuses de croissance et d'emploi » ou encore le rapport récent : Eloi Laurent (dir.), *Vers l'égalité des territoires – dynamiques, mesures, politiques,* la documentation française, Paris, 2013.

1.2 La politique territoriale de l'emploi est une nécessité au regard de la diversité qui ressort de l'analyse comparée des situations des différents territoires

1.2.1 L'analyse permet de constater de nombreuses spécificités territoriales pour la politique de l'emploi au regard tant de situations structurelles que des évolutions conjoncturelles

La démarche de territorialisation a particulièrement été mobilisée dans le cadre de la politique de l'emploi par les différents acteurs. Elle a été confortée par la formalisation du service public de l'emploi (SPE, voir *infra*) qui énumère l'ensemble des acteurs concourant ou pouvant contribuer à la politique de l'emploi.

La politique de l'emploi a pris une place tout à fait centrale dans le débat public compte tenu notamment de la montée du chômage et de la situation actuelle de chômage de masse et de segments de la population plus particulièrement touchés par la situation de chômage (jeunes, séniors, personnes peu qualifiées, personnes exclues durablement de l'emploi,…). La politique de l'emploi relève très largement d'une approche nationale : les dispositifs de nature à permettre la création ou le maintien d'emploi sont déterminés au niveau national et financés par l'Etat. Cette dimension nationale s'apprécie au regard de la centralité de la politique de l'emploi qui constitue un *corpus* spécifique mis en œuvre par des acteurs spécialisés mais qui, au-delà, constitue une préoccupation portée par nombre d'autres catégories et acteurs de politiques publiques. Cette centralité de la politique de l'emploi et le niveau du chômage ont donc conduit à mobiliser, dans la politique de l'emploi, l'ensemble des outils, dispositifs et modalités opérationnelles de nature à permettre le retour à l'emploi mais aussi la création ou le maintien d'emploi. Ainsi, la politique de l'emploi a de plus en plus reposé sur une démarche d'individualisation de la relation et sur la sélection de publics cibles de dispositifs particuliers. Elle a par ailleurs évolué avec la mobilisation de modes généraux de diminution du coût du travail (allégements ou réductions de cotisations patronales de sécurité sociale).

Cette recherche d'une plus grande adéquation de la politique aux spécificités des publics trouve naturellement une autre modalité de réalisation dans le cadre non seulement de la déclinaison de la politique nationale dans chaque territoire mais aussi par les initiatives particulières conduites par des acteurs dans les territoires (développement d'actions complémentaires ou spécifiques dans les domaines de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de publics cibles, actions particulières favorables à l'emploi ou à l'insertion, accompagnement et anticipation des mutations économiques, encouragements au développement de l'emploi…).

La mobilisation de tous les acteurs pour développer une politique efficiente et adaptée aux besoins « de terrain » est compréhensible au regard de l'importance et de la centralité de la politique de l'emploi. Au-delà des seules initiatives locales, les acteurs nationaux – et au premier chef l'Etat, les partenaires sociaux et les opérateurs- ont souhaité encourager la conduite de démarches territoriales comme modalité adaptée de mise en œuvre de la politique et levier permettant d'atteindre les objectifs poursuivis.

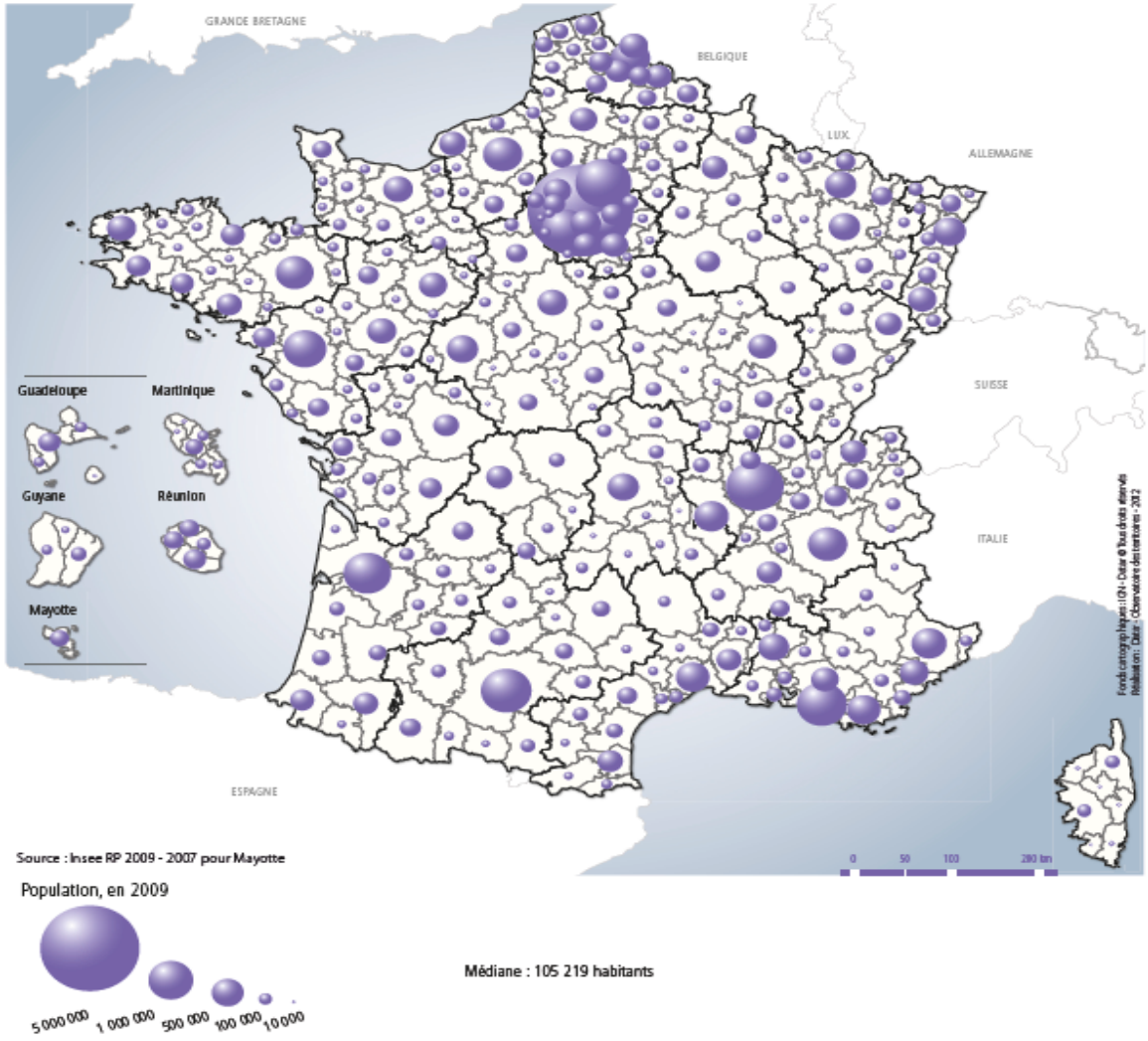
Au-delà, la mise en place d'une politique territoriale est tout à fait nécessaire dans le champ de l'emploi compte tenu de la diversité des situations des territoires. Cette diversité est appréciable à partir de nombreuses données. La territorialisation, la mise en œuvre dans le territoire d'une politique nationale de l'emploi ou l'élaboration d'une politique territoriale spécifique de l'emploi, nécessitent un diagnostic préalable des besoins de la population dans le territoire considéré. Cette analyse est possible compte tenu de la disponibilité de données statistiques fiables[7] appréciées au niveau des régions, des départements et des bassins d'emploi.

Il convient en premier lieu, de tenir compte de la diversité de la répartition des populations sur le territoire national. Cette répartition constitue un des premiers cadres de la politique territoriale de l'emploi. On dénombre ainsi sept zones d'emplois qui ont plus d'un million d'habitants. L'approche n'est en outre pas, par définition, statique mais dynamique. Elle doit donc également reposer sur l'analyse de l'évolution de la localisation de la population française dans les territoires et sur le taux de dépendance économique des territoires (voir annexe – éléments cartographiques complémentaires qui propose les éléments cartographiques qui ne sont pas mis directement à disposition dans le rapport[8]).

[7] Voir en particulier, DARES – INSEE – DATAR, *Atlas des zones d'emploi*, 2010.

[8] Cette annexe présente les données disponibles par source et type de producteurs : elle comprend donc un volet relatif aux données issues de l'atlas des zones d'emploi, aux données produites par la DARES et Pôle Emploi, aux données produites par l'Acoss à partir des déclarations faites aux Urssaf, enfin – à titre d'illustration- aux analyses produites par la DIRECCTE Ile de France dans le cadre de la politique de l'emploi au niveau de la région.

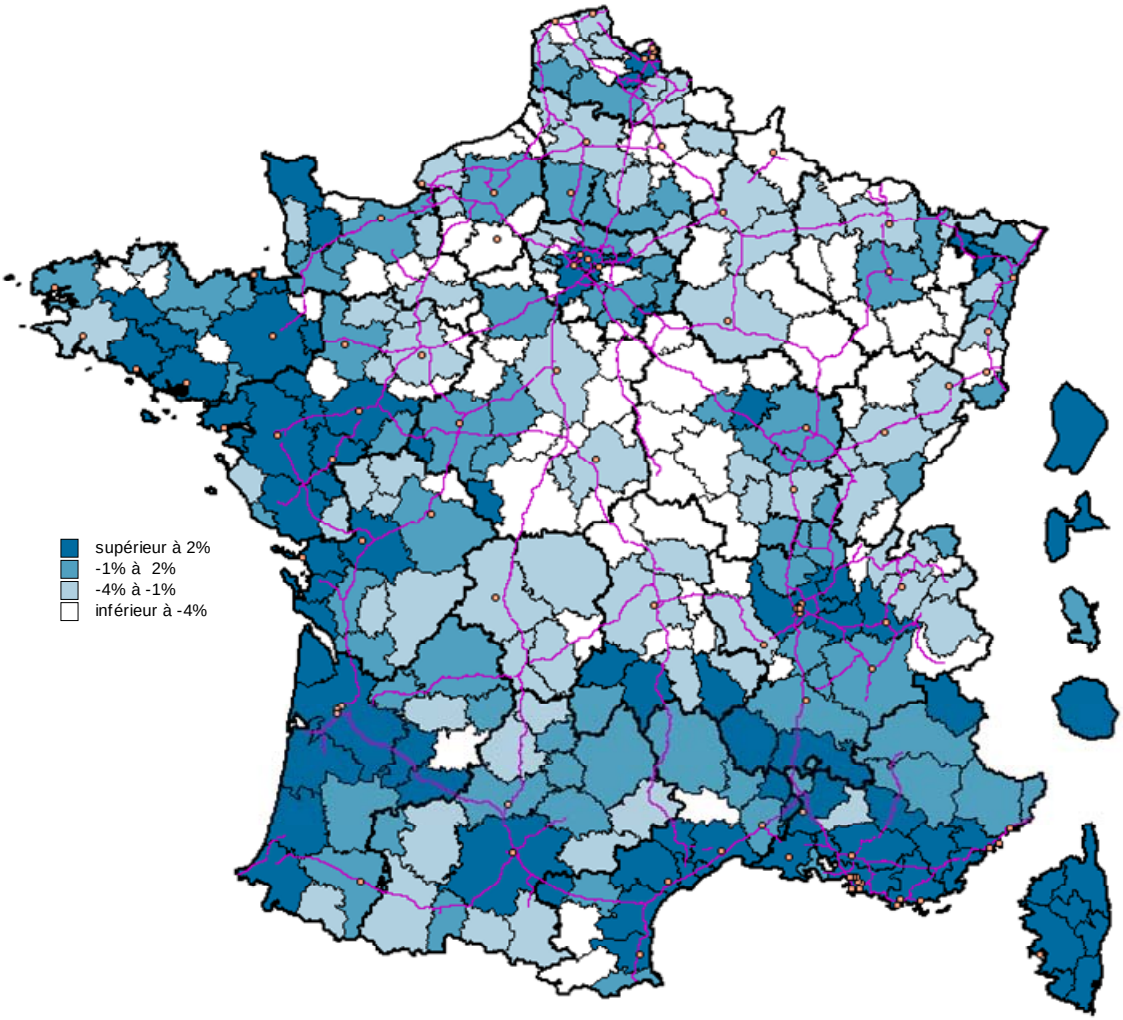
Graphique 7 : Population des zones d'emploi



Source : DARES – INSEE – DATAR

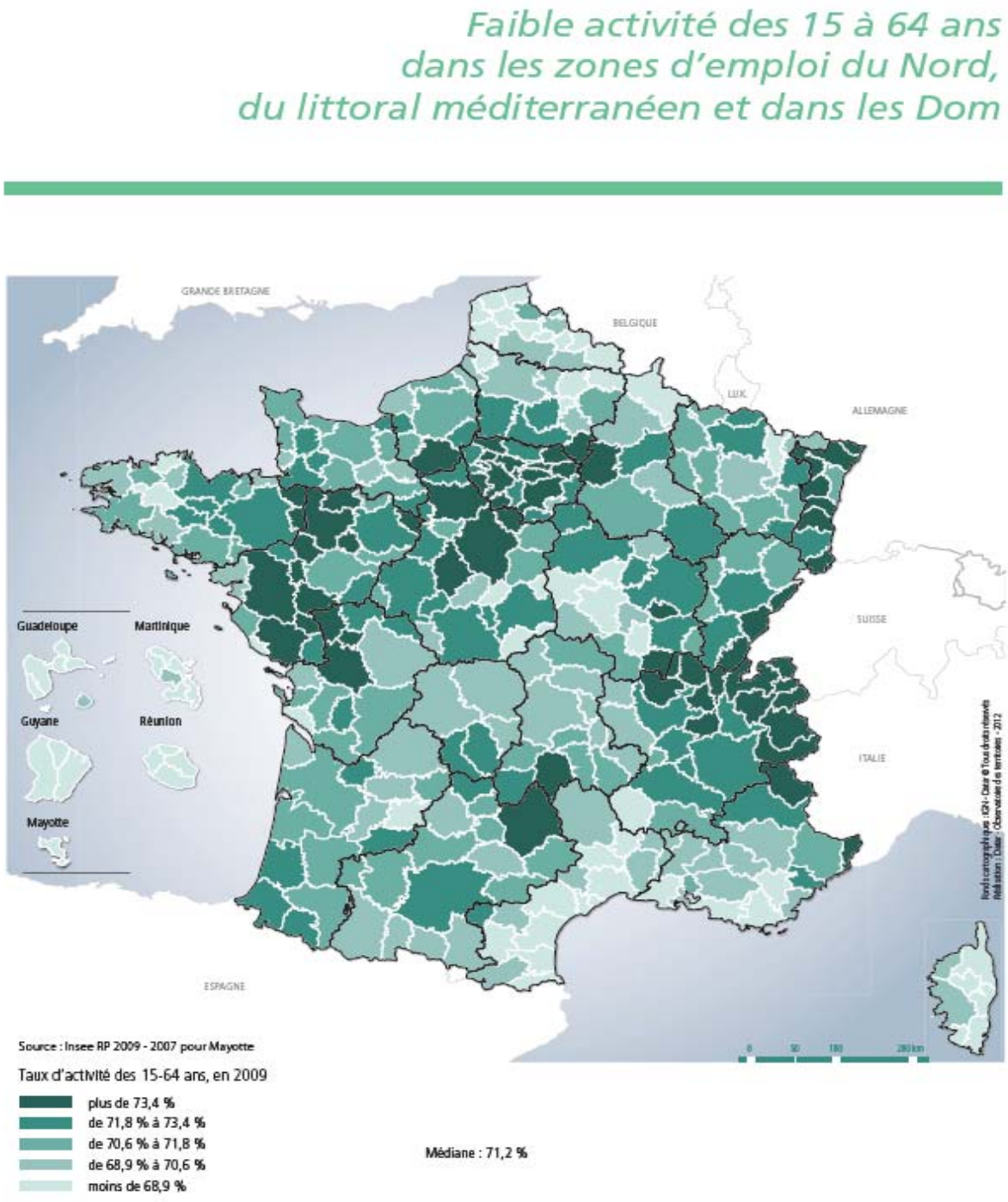
L'approche démographique conduit également à identifier la spécificité de la répartition de la population active sur le territoire français, mais, au-delà, le taux d'activité et le taux d'emploi de la population résidant dans chaque territoire.

Graphique 8 : Evolution de l'emploi sur 5 ans dans les zones d'emploi – période 2006 / 2011



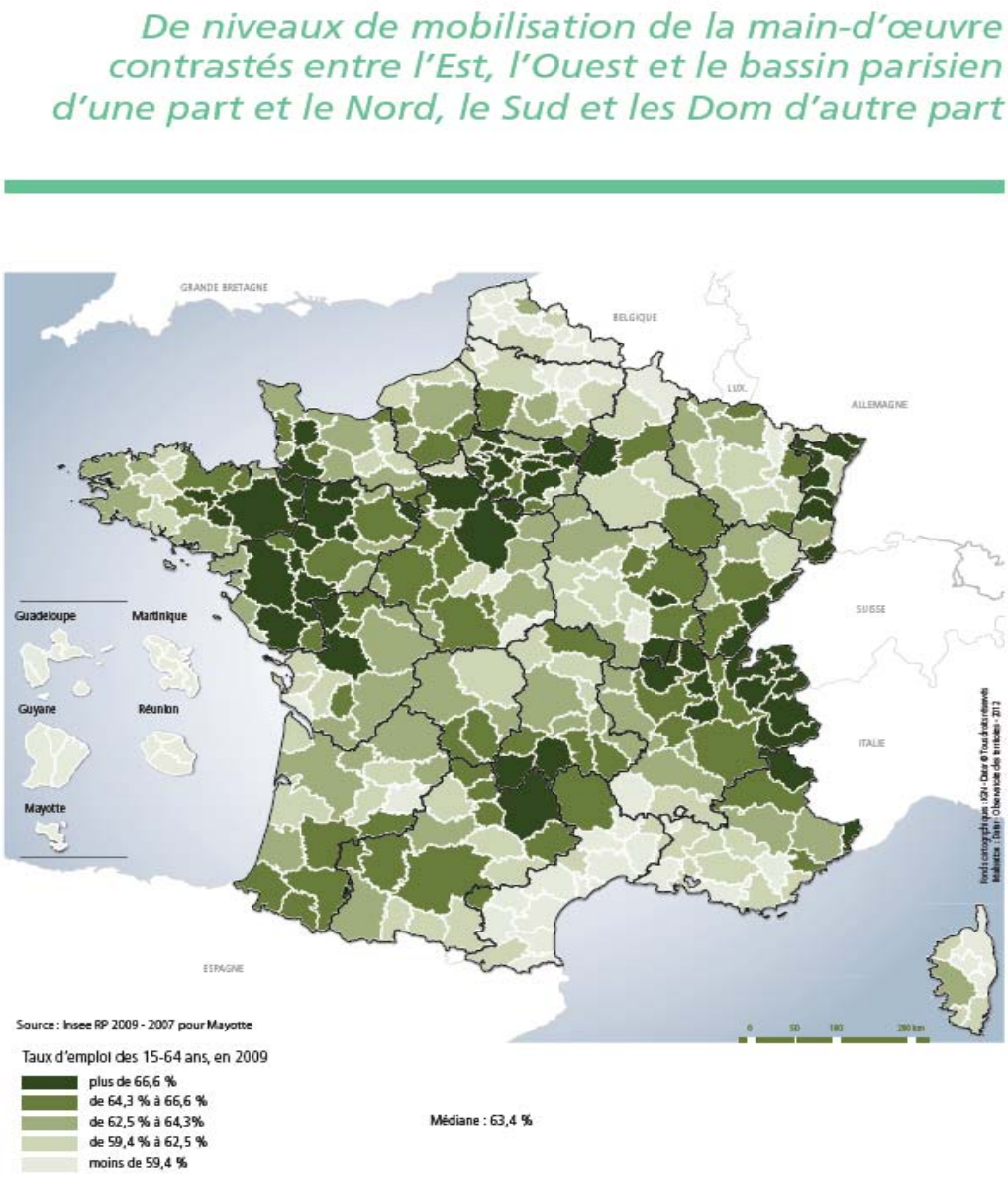
Source : *Acoss*

Graphique 9 : Taux d'activité des 15 – 64 ans dans les zones d'emploi



Source : DARES – INSEE – DATAR

Graphique 10 : Taux d'emploi des 15 – 64 ans dans les zones d'emploi



Source : DARES – INSEE – DATAR

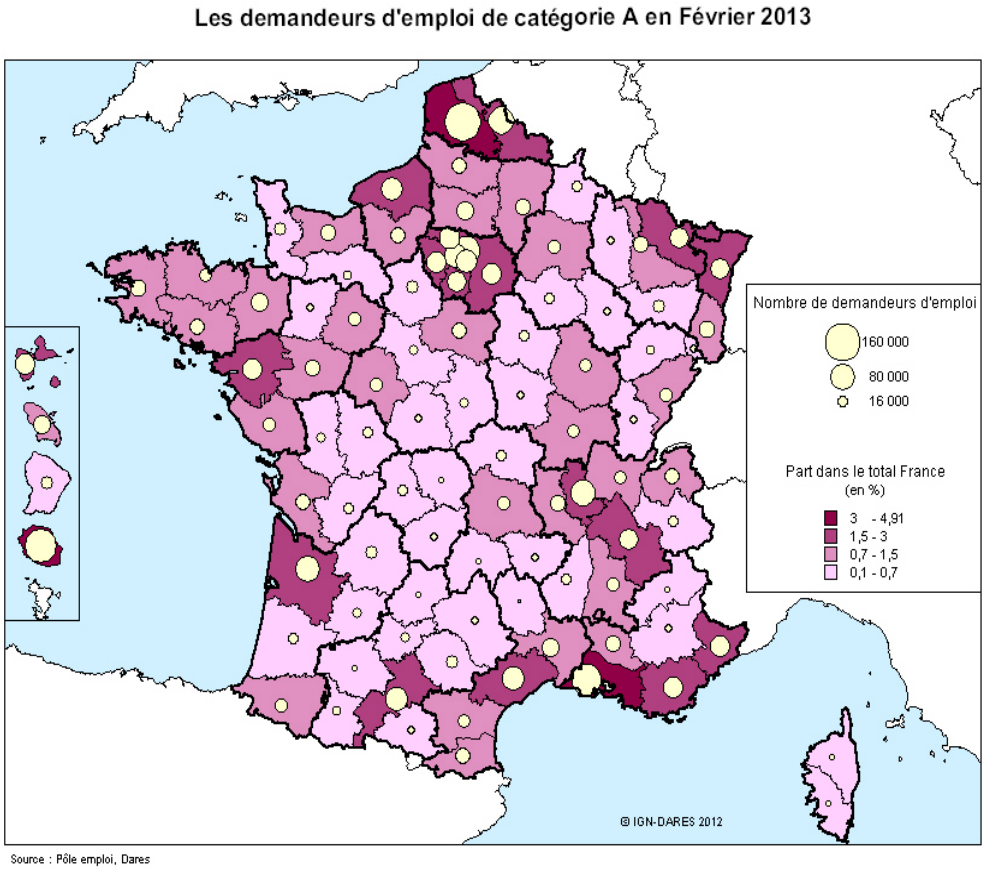
Ces descriptions doivent être rapprochées des taux d'emploi sur des populations particulières (plus de 55 ans par exemple – voir annexe éléments cartographiques complémentaires). Elles sont par ailleurs enrichies des analyses centrées sur les demandeurs d'emploi et les niveaux de chômage dans les territoires. Ces approches montrent notamment la concentration forte des demandeurs d'emploi en nombre dans certaines zones. Elles constituent donc un des moyens d'orienter la politique conduite tant concernant le volet stratégique (définition de plans et de mesures) que le volet opérationnel (accompagnement des demandeurs d'emploi).

Graphique 11 : Demandeurs d'emploi de catégories A, B, C inscrits à Pôle emploi – décembre 2011

Source : DARES – INSEE – DATAR

Cette approche fine au niveau des zones d'emploi est confirmée par les données plus récentes disponibles à un niveau régional et départemental.

Graphique 12 : Demandeurs d'emploi de catégorie A – février 2013

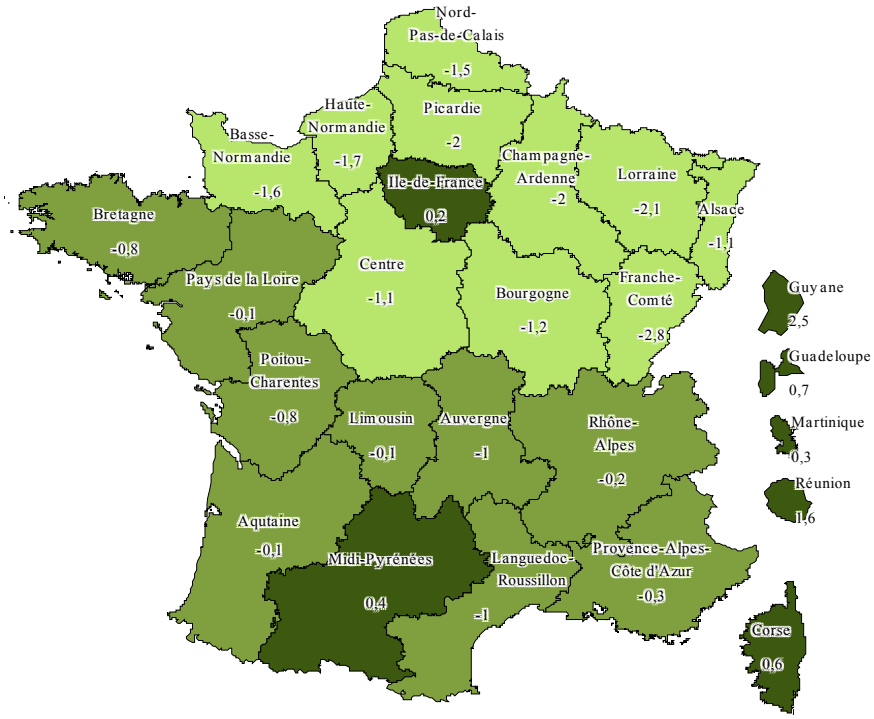


Source : DARES et Pôle emploi

Ces approches générales doivent être ensuite déclinées par types de publics (jeunes, femmes, chômeurs de longue durée par exemple - voir annexe éléments cartographiques complémentaires).

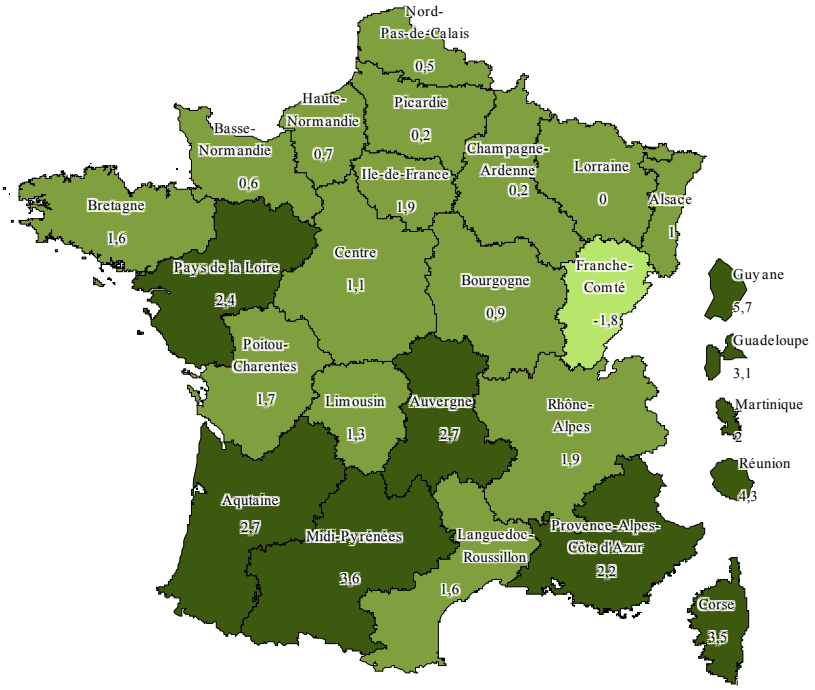
Les analyses peuvent être rapprochées d'autres analyses relatives à l'évolution de l'emploi dans les territoires, la diversité des rémunérations moyennes, la croissance de la masse salariale au niveau territorial ou encore concernant ces mêmes données sur un secteur particulier (les employeurs de personnels de maison par exemple – sur les éléments détaillés, voir annexe).

Graphique 13 : Emploi en régions – glissement annuel – quatrième trimestre 2012 [NDLR : au niveau national, l'évolution est de – 0.5%)



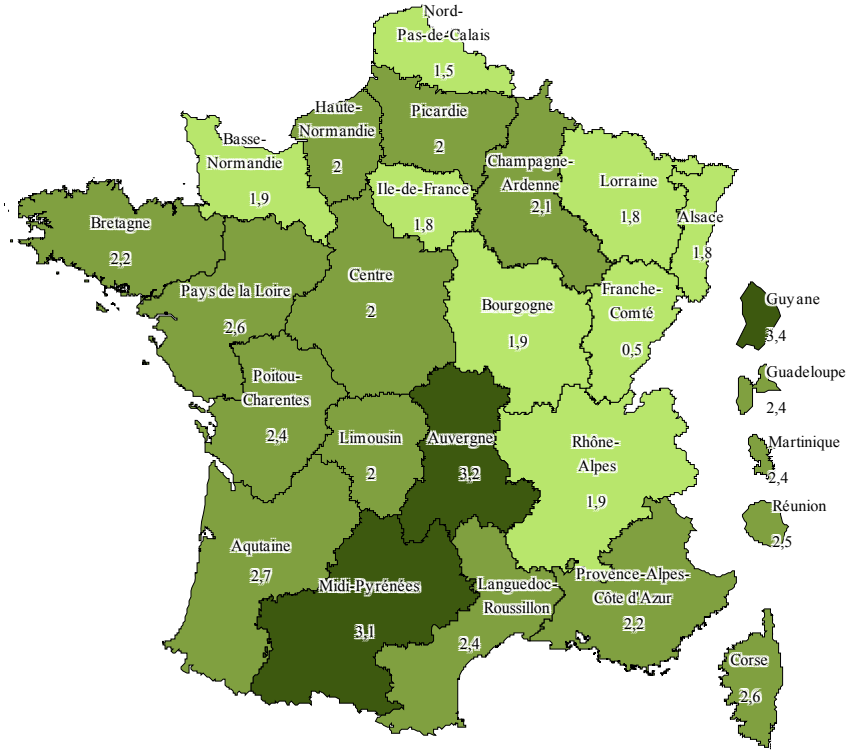
Source : *Acoss*

Graphique 14 : Masse salariale en régions – glissement annuel – quatrième trimestre 2012 [NDLR : au niveau national, l'évolution est de + 1.7%]



Source : *Acoss*

Graphique 15 : Salaire moyen par tête par région – glissement annuel – quatrième trimestre 2012 [NDLR : au niveau régional, l'évolution est de + 2.1%]



Source : *Acoss*

1.2.2 L'analyse statistique doit être rapprochée des données relatives aux territoires d'action de la politique de l'emploi

Les premiers travaux conduits par la mission conduisent à constater la nécessité de rapprocher les analyses statistiques des modalités opérationnelles de mise en œuvre de la politique de l'emploi dans les territoires.

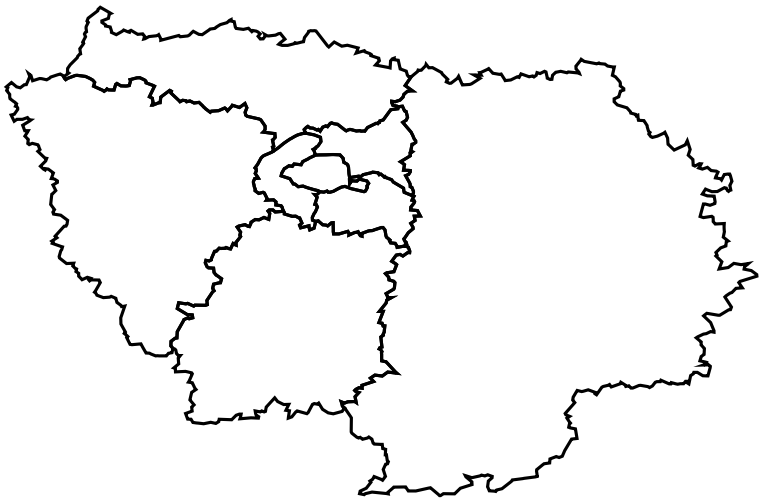
Trois éléments doivent, en première intention, être soulignés :

- Les implantations immobilières des différents acteurs de la politique de l'emploi qui revêtent une importance particulière s'agissant de l'accueil et de la relation directe avec les bénéficiaires de la politique de l'emploi ;
- Les territoires d'action retenus pour le déploiement des mesures générales de la politique de l'emploi dans les territoires (exemple : PLIE, SPEL…) ;
- Les territoires retenus comme devant nécessiter une action spécifique dans le cadre de la politique de l'emploi (zones spécifiques telles que les zones franches urbaines).

Le cas de l'Ile de France est instructif à cet égard puisque les circonscriptions d'action retenues par les différents acteurs sont variables et non homogènes. Ces circonscriptions ne correspondent donc pas systématiquement aux territoires d'action de la politique territoriale de l'emploi (approches générales ou sur certaines zones). Les éléments présentés ci-après sont le reflet de ces différences, ils sont complétés par les éléments produits par ailleurs (cf. annexe éléments cartographiques complémentaires).

Graphique 16 : Présentation des différentes circonscriptions administratives en région Ile-de-France - départements, cantons, communes

a) Départements



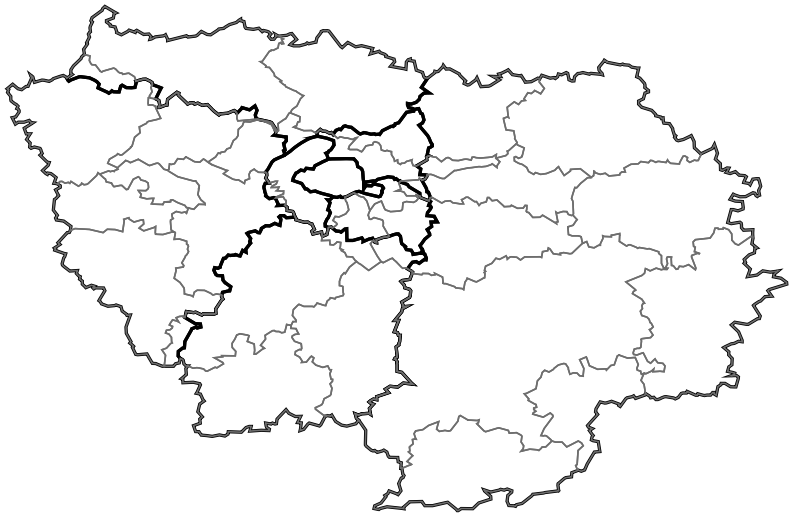
b) Cantons

c) Communes

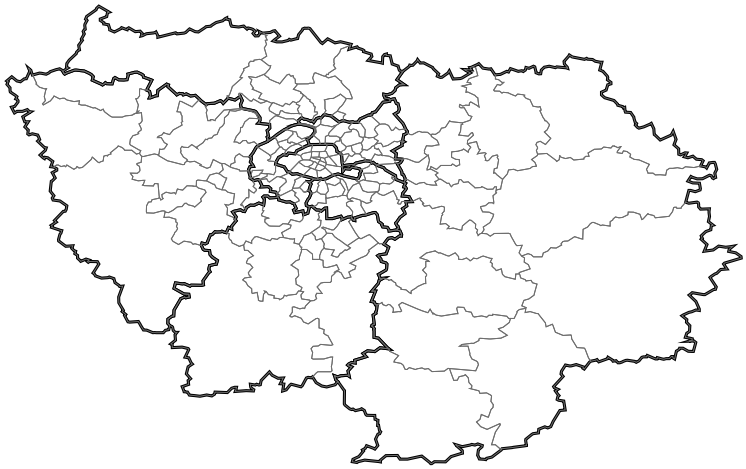
Source : DIRECCTE Ile-de-France

Graphique 17 : Présentation des circonscriptions d'action des acteurs de la politique de l'emploi - zones d'emploi, implantation de Pôle emploi (agences locales pour l'emploi –ALE), missions locales, zones du service public de l'emploi local (SPEL), zones d'intervention des agents compétents des DIRECCTE[9]

a) Zones d'emploi – définition INSEE



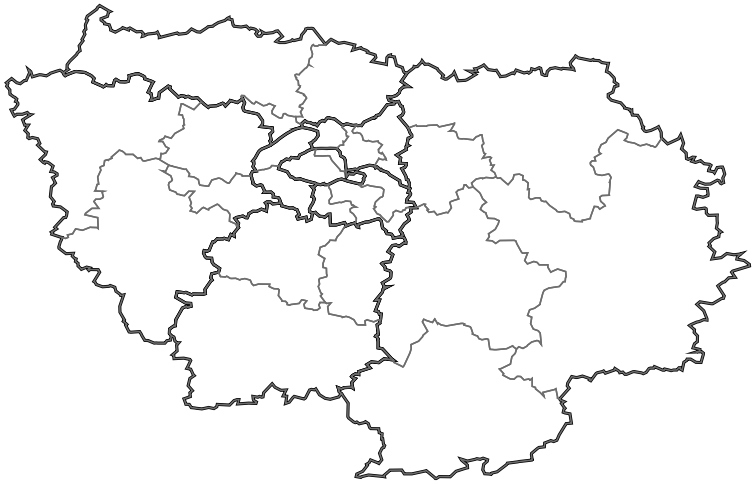
b) Agences locales pour l'emploi – Pôle emploi



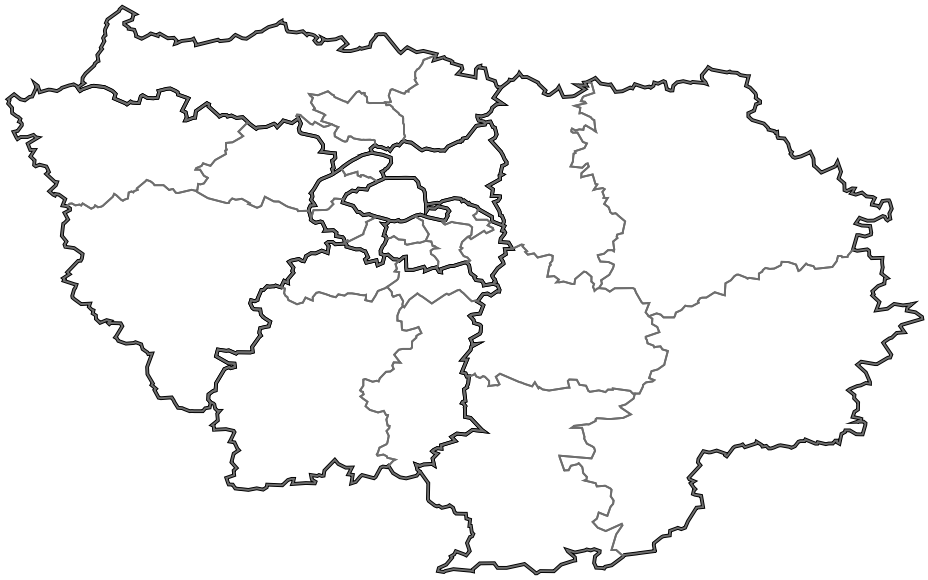
[9] Il s'agit ici des zones retenues à compter de 2003 pour la territorialisation pour l'action des chargés de mission d'animation territoriale (CMAT) des unités territoriales de la DIRECCTE Ile de France.

c) Missions locales

d) Zones du SPEL



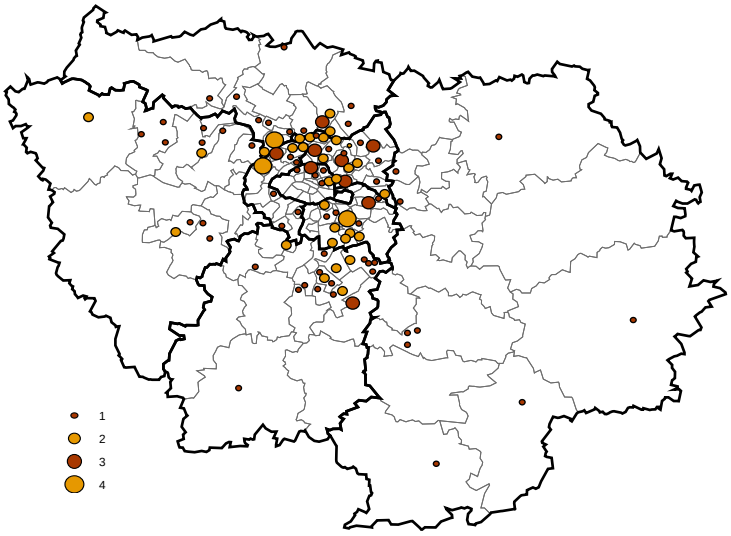
e) Zones d'intervention des agents compétents des DIRECCTE[10]



Source : DIRECCTE Ile-de-France

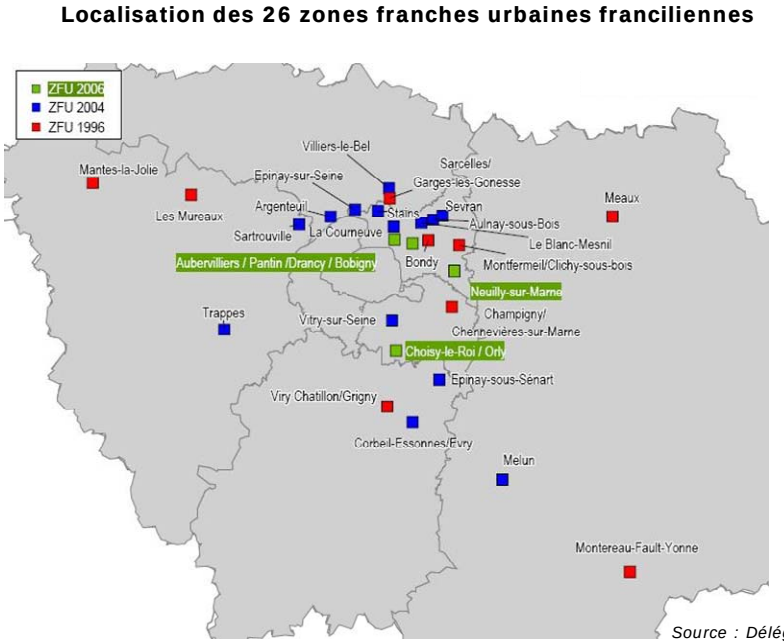
[10] Soit les zones de compétence des chargés de mission de l'action territoriale (CMAT) des unités territoriales des unités territoriales (UT) des DIRECCTE définies en 2003. Ces zones sont à corriger de la présence effective de CMAT (impact des suppressions ou vacances de postes).

Graphique 18 : Analyse de territoires spécifiques d'action de la politique de l'emploi- localisation des zones urbaines sensibles en Ile-de-France



Source : DIRRECTE Ile de France

Graphique 19 : Analyse de territoires spécifiques de la politique de l'emploi – localisation des 26 zones franches urbaines en Ile-de-France



Source : Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)

Source : DIRRECTE Ile-de-France – Délégation interministérielle à la Ville

1.2.3 L'analyse conduit à souligner le rôle de la politique territoriale de l'emploi

La politique territoriale constitue un objet incontournable en ce qu'elle permet de prendre en compte chaque territoire dans ses spécificités, fragilités ou atouts. Elle permet en outre d'adapter les actions conduites compte tenu de ces caractéristiques pour répondre aux attentes particulières des usagers (employeur, salarié et demandeur d'emploi) de chaque territoire L'analyse statistique souligne la forte singularité des différents territoires qui sont les lieux de mise en œuvre de la politique de l'emploi.

La politique territoriale est d'ores et déjà mise en œuvre en ce que les acteurs ont retenu différents territoires pour déployer leurs actions. Ces territoires ne semblent pas toujours homogènes entre acteurs, entre types d'action voire homogène au regard de la définition conventionnelle des zones d'emploi retenues comme unité statistique homogène (voir *infra*).

A ce stade de l'analyse de cartographie, il s'agit donc, sans préjuger des actions et relations entre acteurs et des objectifs qui sont décrits ci-après ; de préciser que :

- la démarche de territorialisation est nécessaire au regard de la singularité des situations territoriales ;
- elle est déjà mise en œuvre par les acteurs de la politique de l'emploi dans des conditions différenciées.

2. LES RISQUES LIES A LA NOTION DE TERRITORIALISATION

2.1 Des risques d'imprécision

Les éléments ci-après sont largement inspirés des travaux de la DARES[11]. Les risques d'imprécision de la notion de territorialisation sont liés à trois facteurs principaux.

2.1.1 Des motivations différentes

Schématiquement, mener une politique territoriale de l'emploi répond à quatre « préoccupations ». Elles peuvent se combiner. Mais elles ont des incidences distinctes et marquantes sur les pratiques. Ses préoccupations sont :

- mieux connaître les marchés du travail dans les bassins ou zones d'emploi ;
- initier des relations avec les acteurs et pouvoirs locaux susceptibles d'apporter leur contribution à l'effort – notamment à partir de la dynamique de décentralisation mise en œuvre au cours des années80 ;
- soutenir des initiatives de création d'emploi et de développement de l'activité de la part des acteurs de territoires peu ou mal connus par les administrations centrales ;
- à tout le moins susciter et entretenir la mobilisation des agents des services publics, les employeurs et les différents acteurs susceptibles de lutter contre le chômage et/ou de créer des emplois.

[11] DARES, *Premières informations - premières synthèses*, *La territorialisation progressive des politiques de l'emploi depuis 1982*, n°24-2, juin 2002. Ainsi que BERTHET Thierry, CUNITH Philippe et Guitton Christophe, *La politique de l'emploi au prisme des territoires*, Synthèse de l'étude Politiques d'emploi et territoires réalisée par le Centre régional associé CERVL-CÉREQ pour la DARES, Documents de travail de la DARES, n°59, septembre 2002.

2.1.2 Trois idéaux types ou modèles différents de la politique territoriale de l'emploi

La mission IGAS identifie trois modes de déploiement de la politique territoriale de l'emploi.

Le premier idéal type de « **politique territoriale** » désigne le cas où les actions pour l'emploi résultent d'un choix autonome des acteurs du territoire (« **projet territorial** »). Dans ce cas, les travaux de diagnostic et de plans sont effectués sans référence exclusive aux orientations du « centre » (ministre ou administration centrale, direction générale pour un opérateur, exécutif d'une collectivité territoriale). Les actions ou dispositifs de la politique de l'emploi sont également déterminés par les acteurs locaux. Ce modèle constitue une référence « théorique » en France. En effet, il n'y existe pas de territoire infra national dans lequel toutes les composantes de la politique de l'emploi (objectifs, financements, dispositifs, publics cibles…) seraient déterminées.

Le modèle opposé existe en France. L'échelon territorial est chargé de la mise en œuvre des actions arrêtées au niveau central (national, régional, départemental) sans souci excessif d'adaptation : on le qualifie **de politique appliquée ou dupliquée sur le territoire**.

Enfin, troisième modèle, celui de « **politique territorialisée** ». Dans celui-ci, les instruments et les méthodes ne sont ni (ré) inventées ni dupliquées par les acteurs locaux, mais adaptées aux réalités du territoire concerné, région, « pays » ou bassin d'emploi. C'est le modèle mixte qui semble dominant. La mission IGAS retient ce modèle d'analyse, dans lequel les responsables territoriaux disposent, selon les circonstances et les stratégies du « centre », d'une marge de manœuvre plus ou moins importante.

2.1.3 Des contenus et des partenariats variés

Dans l'activité quotidienne au sein d'un territoire, sont mises en œuvre des actions décidées non seulement par l'Etat, mais également par les collectivités territoriales (régions, départements, communes et structures intercommunales) et les partenaires sociaux[12]. Certains dispositifs correspondent à l'application de programmes promus par les autorités centrales des échelons national ou territorial. Par exemple, au niveau national : un contrat aidé ou un dispositif d'allégement du coût du travail ; au niveau régional : un plan de formation dans une filière professionnelle ; au niveau départemental : un plan d'insertion dans l'emploi des bénéficiaires du RSA… Certaines actions peuvent également découler d'initiatives des acteurs économiques et sociaux d'une entreprise, d'un bassin ou d'un quartier ou encore d'une unité locale des opérateurs (Agence Pôle emploi, mission locale, Cap emploi).

L'intérêt d'une « politique territorialisée » est d'agencer ces actions qui concernent les mêmes publics du territoire considéré, utilisent des moyens similaires, et sont mises en œuvre par des acteurs identiques sur ce territoire. Tel serait le cas, par exemple, d'un plan pour les personnes à faible niveau de qualification associant de façon organisée et cohérente les différents leviers d'actions tels que les contrats aidés dans un secteur, les formations de la région dans une filière, le réseau de l'insertion par l'activité économique du « pays », les appuis d'accompagnement du département au bénéfice des titulaires du RSA et les mesures financées par le FSE.

[12] Certaines de ces actions sont également à rapprocher des interventions conduites via le fonds social européen (FSE).

2.2 Des risques de confusion

Plusieurs notions[13] ayant souvent un contenu technique ou politique important sont associées à la notion de territorialisation. Cela vient de ce qu'elles entrent d'une façon ou d'une autre dans la démarche de territorialisation à savoir l'adaptation aux besoins, aux attentes, aux spécificités et la stimulation des initiatives, dans une approche opérationnelle et pour l'action, sur le territoire. Cette association d'idées, si elle est systématique, est un facteur de complexité.

L'agencement de toutes ces notions -qui seront soulignées dans le passage qui suit- est simple.

Territorialisation ou pas, les zones dans lesquelles s'organise la vie sur le territoire, politico administrative, historique ou socioéconomique existent.

L'objectif de proximité est une préoccupation permanente. Dès la mobilisation des pouvoirs publics dans le champ de l'emploi, la proximité est un passage obligé de la qualité des services : depuis le passage d'une logique de guichets administratifs à une logique d'agence locale à l'origine de la création de l'ANPE en 1967 jusqu'aux textes d'orientations les plus récents[14] en passant par la création de nouvelles unités comme les missions locales. Pourtant, la proximité a pu être pratiquée sans souci excessif d'adaptation au terrain.

Par définition, la décentralisation territoriale est propice à l'adaptation aux réalités locales. Mais, dans la pratique, les différentes collectivités territoriales (région, département commune) manifestent une propension variable à organiser leurs actions dans les bassins de vie ou d'emploi.

Un autre mouvement influence la politique territoriale : le fait pour l'Etat de confier à des opérateurs tiers l'exercice de missions de service public. Ce mouvement peut être qualifié de « décentralisation fonctionnelle ». La montée en puissance d'action d'établissements ou de réseaux dotés de la personnalité morale est en effet très pratiquée dans le service public de l'emploi.

Cette « décentralisation fonctionnelle » n'est un facteur de territorialisation que si les établissements ou réseaux autonomes pratiquent également la déconcentration en leur sein. Or, autre thème récurrent du service public de l'emploi depuis le milieu des années quatre-vingts[15], l'analyse externe des projets de service de ces opérateurs souligne les progrès accomplis mais également le chemin restant à accomplir pour donner une véritable marge de manœuvre aux unités de terrain.

Les services de l'Etat n'entrent clairement dans une logique de territorialisation que dans les années quatre-vingt-dix avec la mise en place du crédit formation individualisé (CFI) et -plus tard- la globalisation, démarches auxquelles on peut associer la notion de responsabilisation des unités locales. L'idée est de rassembler, dans une même enveloppe, le financement de plusieurs aides ayant une finalité proche, celles-ci étant utilisables dans la limite du montant et en fonction d'objectifs en termes d'emploi créés ou de chômage évité en fonction des réalités locales.

---

[13] Les développements ci-après sont largement inspirés d'un exposé à l'ENA sur la territorialisation des politiques sociales de Thomas Audigé, IGAS, DG adjoint de Pôle emploi en février 2013.

[14] Par exemple, la Convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi, le projet « Horizon 2015 » de Pôle emploi ou encore le discours du 13 décembre 2012 du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social devant les directeurs régionaux.

[15] Sur l'évolution de cette problématique à l'ANPE de 1985 à 2005, voir l'annexe 5 *in.*Gildas Le Coz et Laurent Gratieux, *Incidence de la LOLF sur le pilotage des opérateurs*, rapport IGAS, 2005. .

Les créations de structures spécifiques (missions locales en 1982, maisons de l'emploi à partir de 2005) ou d'instruments comme le revenu mininum d'insertion (RMI - 1988) ou le CFI (1989) sont à la fois saluées comme des étapes de la territorialisation et déplorées comme des facteurs d'émiettement du service public de l'emploi. Ces évolutions soulignent une nouvelle complexité « systémique » de la politique territoriale de l'emploi.

Suite à ces évolutions, la problématique des partenariats à mettre en œuvre devient incontournable. La volonté de construire ces partenariats entre les acteurs du système de la politique territorial de l'emploi est perceptible dès la circulaire de 1984 de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) instituant le service public de l'emploi (SPE). Cette nécessité de faire travailler ensemble des acteurs (« accroître la synergie entre acteurs » selon la terminologie retenue par plusieurs textes et instructions) dans une approche partenariale s'est imposé eu égard à la multiplication des acteurs autres que l'Etat ou l'opérateur de référence (ANPE puis Pôle emploi) intervenant dans le champ de l'emploi. Cette multiplication est intervenue compte tenu, d'une part, de la volonté de répartir la charge de gestion du chômage au-delà de l'Etat et, d'autre part, des initiatives des partenaires sociaux et des collectivités territoriales tendant à renforcer leurs interventions dans le champ de la politique de l'emploi. La démarche partenariale s'est imposée au vu de cette multiplication des acteurs, reflet à la fois d'un désir d'autonomie et d'une volonté d'intervenir dans le champ de la politique de l'emploi d'acteurs autres que l'Etat et l'opérateur de référence. Cette action partenariale est, avec la responsabilisation des équipes de terrain, une des deux conditions essentielles de la territorialisation.

Mais, compte tenu de ces conditions essentielles pour une territorialisation réussie, qu'en est-il de la territorialisation elle-même au regard des objectifs affichés par les acteurs ? La personnalisation des services, tout comme l'objectif de proximité, est un objectif qui est érigé en priorité par la Convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi. Ces objectifs de personnalisation ou de proximité peuvent être remplis sans une territorialisation poussée. Par ailleurs, au plan opérationnel, la seule démarche tendant à la réalisation d'un diagnostic, d'un projet ou d'un plan d'action territorial ne peut être considérée comme le reflet d'une territorialisation réussie. Ils ne constituent pas forcément une condition nécessaire et en aucun cas une condition suffisante. Cette démarche constitue certes une condition facilitatrice mais la « preuve de la territorialisation » est ailleurs : elle est dans une action tangible pour les usagers sur le terrain telle que décrite ci-après. Ainsi, nul hasard dans le fait que la commission présidée par Mme Van Lerberghe chargée de déterminer une stratégie de territorialisation de Pôle emploi a consacré l'essentiel de ses travaux aux partenariats et aux conditions de mise en œuvre opérationnelle de la politique de l'emploi[16].

3. L'APPROCHE ADOPTEE PAR LA MISSION IGAS

3.1 Une définition empirique

En dépit des objectifs différents visés par les acteurs et responsables de la politique de l'emploi, des modèles auxquels elle se rattache et des contenus possibles de la politique de l'emploi, on peut discerner des composantes majeures de la territorialisation que la mission IGAS retiendra dans la présente cartographie.

La politique territoriale de l'emploi résulte d'une « démarche de territorialisation ». Elle est tournée vers l'action sur le terrain. Elle se traduit :

[16] R.-M. Van Lerberghe (dir.), Pour une dynamique territoriale de l'emploi - *Stratégie de territorialisation de Pôle emploi : concourir à sécuriser les parcours et renforcer les liens avec les employeurs pour accroître durablement le nombre de placements,* rapport de la Commission présidée par R.-M. Van Lerberghe, Pôle emploi, avril 2010.

- par un ou plusieurs plans d'actions - par exemple dans le domaine la gestion du marché du travail et/ou de l'accompagnement des mutations économiques et de la création d'emploi ;
- sur un territoire – région, « pays », département, commune, quartier ou ressort territorial d'un service local (Pôle emploi ou mission locale) ou bassin d'emploi ;
- dans le cadre d'un pilotage laissant une certaine marge de manœuvre aux unités sur le territoire concerné ;
- par un contexte engageant les acteurs dans une démarche raisonnée (assise sur un diagnostic) ;
- cette démarche étant, pour son volet opérationnel, organisée et partagée (notion de partenariat).

3.2 Les défis de la territorialisation

La cartographie proposée donne une image de la territorialisation comme (i) une démarche socio- technique complexe et (ii) nécessitant des savoirs, des savoir faire et savoirs être professionnels spécifiques. Il ne faut toutefois jamais perdre de vue les conditions dans lesquelles elle s'applique. Pour schématiser, la territorialisation doit fonctionner comme une « horlogerie fine », faite de l'action articulée de (i) plus de 1000 points de contacts ou unités de proximité, (ii) relevant de 4 ou 5 catégories différentes de gouvernance, (iii) dans une organisation -le SPE- marquée par les cultures professionnelles différentes des administrations de l'Etat, des partenaires sociaux et de chacune des collectivités territoriales (régions, départements, agglomérations, communes, structures intercommunales…). Selon une division des tâches subtile, ces acteurs publics doivent apporter une solution aux problèmes d'emploi de millions de salariés et de demandeurs d'emploi ainsi qu'aux problèmes de recrutement des d'employeurs. Ils disposent de très nombreux outils sophistiqués (la mission IGAS dans une approche non exhaustive recense 160 dispositifs ou ensembles de dispositifs) près de 200 outils mobilisant plus de 160 milliards d'euros d'argent public (sur ces évaluations, voir tome 2). Le défi auquel les acteurs de la politique territoriale de l'emploi sont confrontés est donc de tirer partie des spécificités –donc des fragilités mais également des atouts- des 322 zones d'emploi[17].

[17] Voir DARES, INSEE, DATAR, *Atlas des zones d'emplois*, 2010.

PARTIE 2 : ANALYSE DES COMPOSANTES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Avertissement méthodologique

Priorité est donnée à l'analyse et à la description

La cartographie d'une politique publique conduit à passer en revue ses principales composantes : les finalités de la politique, les publics bénéficiaires, les moyens et la logique de financement de cette politique, les dispositifs par lesquelles elle se concrétise, les acteurs qui la conçoivent et la mettent en œuvre, leurs moyens, leur organisation et leurs méthodes d'intervention. Suite à ce premier travail cartographique, le bilan de la politique territoriale et des propositions d'évolution seront formulés ultérieurement (livrables 2 et 3 attendus de la mission IGAS).

La présente cartographie a pour objet la territorialisation qui constitue **une méthode d'intervention à part entière** de nombreuses politiques publiques – notamment en matière d'éducation, de logement et de santé qui sont les trois autres « piliers de la cohésion sociale » avec l'emploi et qu'il convient d'articuler sur le territoire (politique d'insertion sociale et professionnelle ou politique de la ville)[18].

Une analyse centrée sur 3 composantes de la politique de l'emploi

Pour l'étude de la territorialisation, la mission IGAS n'a retenu que 3 composantes :

- les publics dont les attentes sont d'autant mieux prises en charge que la territorialisation est développée ;
- les dispositifs pour l'emploi dont l'utilisation sur le territoire doit être organisée et efficiente ;
- les acteurs de la politique de l'emploi dont dépend la qualité de la démarche de territorialisation.

Ce choix conduira à traiter des questions d'organisation (par exemple, la question du fonctionnement du SPE) et de méthode (par exemple, le partenariat et le pilotage par objectifs).

La composante des moyens ne sera pas analysée en tant que telle, sauf s'agissant de certains moyens directement liés à la démarche (études, statistiques, formation des personnels)[19]. La question du mode de financement n'est pas traitée en tant que telle mais en tant qu'elle constitue un critère d'analyse du rôle des acteurs et un facteur déterminant de la nature des dispositifs.

Enfin, la mission IGAS insiste que le fait qu'elle n'étudie ces composantes que sous l'angle de la territorialisation. Ces travaux ne sont pas orientés pour servir une évaluation de la qualité de prise en compte de l'accueil des publics, de l'efficacité des dispositifs de l'emploi ou de l'organisation du SPE si ce n'est -sur ce dernier point- du point de vue de la territorialisation.

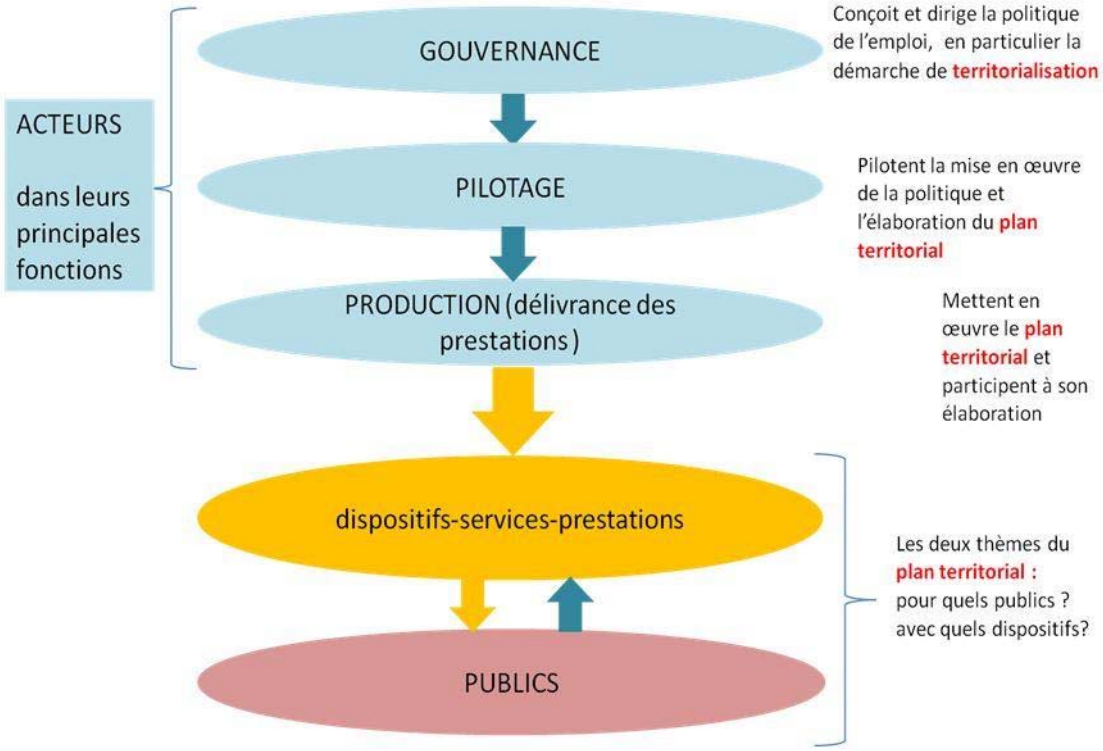
[18] Voir notamment G. Le Coz et B. Delpal, *Contribution à une cartographie de l'aide et de l'action sociale*, rapport IGAS, 2006.

[19] Les travaux ultérieurs de la mission IGAS permettront néanmoins d'analyser, le cas échéant, les moyens spécifiques consacrés à la territorialisation de la politique de l'emploi.

L'analyse selon la logique de production de services sur le territoire

Comme le présente le schéma ci-dessous, la mission IGAS aborde l'analyse de la territorialisation de la politique de l'emploi par le prisme des attentes des employeurs, des salariés et des demandeurs d'emploi sur le terrain (point 2 ci-après) et par la question de l'adaptation des services offerts, des prestations délivrées et des dispositifs utilisés (point 3). C'est sur cette base que sera analysé le positionnement des acteurs de la politique de l'emploi (point 4 et suivants).

Schéma 1 : Les principales composantes de la politique de l'emploi



Source : IGAS

Deux domaines de la politique de l'emploi

La notion de politique de l'emploi recouvre un champ très vaste : par ce terme, on désigne « *l'ensemble des interventions visant, à titre principal ou secondaire, à agir sur le niveau et la qualité de l'emploi ; tous les instruments de la politique économique et sociale peuvent alors être mobilisés (politique macroéconomique, législation du travail, formation tout au long de la vie, protection sociale, politique familiale, etc.)* ». Tandis que « *la politique de l'emploi au sens strict, rassemble l'ensemble des dispositifs mis en œuvre pour anticiper ou corriger les déséquilibres des marchés du travail ou pour en réduire les coûts sociaux ; elle relève pour l'essentiel de la responsabilité du ministère chargé de l'emploi.* »[20]

La mission IGAS identifie deux domaines pour étudier la démarche de territorialisation :

- le domaine de l'intervention sur le marché du travail correspondant aux fonctions d'indemnisation et de placement ;
- le domaine de l'aide au maintien, à la création et au développement de l'emploi.

[20] Jacques Freyssinet, Conférence sur le service public de l'emploi, Mars 2010.

Le contenu technique des actions mises en œuvre, la situation des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi concernés y sont très différentes, ainsi que les acteurs en charge des actions. Par exemple, le SPE est un acteur central de la gestion du marché du travail. En revanche, aucun acteur (public) ne s'impose dans un rôle central dans le domaine de l'aide au maintien, à la création et au développement de l'emploi.

1 LES PUBLICS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET LA TERRITORIALISATION

Le terme « publics » a été choisi par défaut, les institutions ne désignant pas leurs usagers de la même manière. Il serait intéressant à cet égard d'analyser la terminologie utilisée par chaque institution. On retiendra par exemple l'« aventure » de la notion de « client » à l'ANPE. Ainsi, en 1988, Gérard Vanderpotte, directeur général à l'origine de la notion d'opérateur central prestataire de services et du premier contrat de progrès avec l'Etat, regrettait qu'*« un mot n'existe pas qui dirait à la fois ce que veut dire usager à savoir une personne qui dispose d'un « droit d'usage du service public» et une personne que le service traite avec l'égard dû a un client, dans l'expression « le client est roi »…* **».**

La problématique « publics » / « territoires » est simple à énoncer. L'efficacité de la politique de l'emploi suppose de répondre à des attentes très différenciées de publics qui de surcroit ne se manifestent pas de façon homogène sur le territoire. Les objectifs d'une démarche territoriale sont de repérer les publics dans le territoire, d'analyser leur « profil » et d'en tirer des conséquences pratiques pour organiser l'action des unités locales.

Les passages qui suivent exposent les difficultés - les « risques » pour les organisations- liées aux publics de la politique de l'emploi.

1.1 Les risques liés aux « grands volumes »

On peut avoir un aperçu des masses en question dans la territorialisation de la politique de l'emploi à travers les activités de Pôle emploi[21]. Ainsi, on dénombre, en 2011 :

- 6.2 millions d'inscriptions de demandeurs d'emploi,
- prés de 2 millions d'embauches de candidats présentés par Pôle emploi,
- 32 millions de visites chaque moins sur le site Pôle emploi,
- 2,6 millions de chômeurs indemnisés dont 2.2 par l'assurance chômage,
- plus de 20 millions d'entretiens avec les demandeurs d'emploi toutes catégories,
- prés de 2, 5 millions d'actes de relations individuelles avec les entreprises.

Par ailleurs, les données de contexte de la politique de l'emploi sont les suivantes (données brutes – 2011) :

- 4, 3 millions DEFM catégorie A BC
- 425.000 + 3 ans
- 732.000 moins de 25 ans
- 776.064 niveau inférieur CAP/BEP
- 1,9 million employés qualifiés
- 308.000 en première entrée

[21] Les données sont issues du rapport d'activité de Pôle emploi relatif à l'année 2011.

Ces chiffres doivent être lus avec en tête le double objectif de la territorialisation : s'adapter aux attentes des personnes, s'adapter aux spécificités des publics et des territoires.

1.2 Les risques liés à la diversité des publics

Cette diversité peut être qualifiée de « diversité au cube » car les risques sont identifiables et cumulés à trois niveaux. Les acteurs de la politique de l'emploi (i) doivent répondre aux attentes de deux catégories de publics très différentes(les employeurs et les salariés), (ii) doivent prendre en compte les attentes diversifiées qui existent à l'intérieur de chacun de ces catégories et (iii) les deux publics et leurs attentes diversifiées ne se répartissent pas de façon homogène sur les territoires.

1.2.1 Deux catégories de publics

C'est une des missions fondamentales du service public de favoriser la convergence entre demande de travail et offre de travail, quand bien même les employeurs et les actifs ne requièrent pas les mêmes services. La situation d'ajustement offre-demande connait une répartition contrastée sur le territoire. Ces éléments ont été présentés dans les cartes proposées *supra* (voir première partie, point 1.1 et suivants) et sont également proposés en annexe (voir annexe éléments cartographiques complémentaires).

1.2.2 Les employeurs ont des attentes diversifiées

Leur répartition contrastée sur le territoire peut être documentée selon divers critères objectifs : le secteur d'activité, la taille, les mouvements de main d'œuvre (création ou réduction d'effectifs), l'implantation territoriale (maison-mère, établissements…). Ces éléments sont décrits dans les cartes proposées précédemment (voir *supra*, Première partie point 1.2, pages 12 et s.).

1.2.3 Les salariés et les demandeurs d'emploi ont des attentes diversifiées

Leur répartition contrastée sur le territoire peut être documentée selon divers critères. Actifs pourvus ou non d'un emploi. Personnes à la recherche d'un premier ou d'un nouvel emploi. Critères liés à la classification des métiers et des emplois. Enfin, critères fondant un traitement spécifique du SPE pour des motifs liés (i) à l'âge (jeunes, seniors…) , (ii) à la santé, (iii) au sexe, (iv) au lieu de résidence (zones à revitaliser, ZUS, ZFU, ZRU), (v) à la nationalité, (vi) au revenu, (vii) au niveau de qualification… Ces éléments de différenciation des territoires sont également appréhendables dans les cartes proposées précédemment (voir *supra*, Première partie point 1.2, pages 12 et s.).

Le schéma ci-dessous illustre cette problématique d'adaptation des attentes aux institutions susceptibles de les prendre en charge.

Schéma 2 : La problématique territoriale – repérer les attentes des publics, les réponses apportées par les acteurs de la politique de l'emploi

Source : DGEFP

Pour mener à bien cette tâche d'intermédiation, le SPE a donc besoin d'une connaissance précise des publics dans ces divers domaines à l'échelle territoriale la plus fine (voir *supra*, Première partie, point 1.2, pages 12 et s.).

1.3 Le territoire comme moyen de connaissance des publics

Il convient donc d'analyser le territoire pour mieux repérer et analyser le profil des publics. C'est indispensable pour exécuter un programme gouvernemental par exemple « ciblé » sur une catégorie de publics, ou pour anticiper les attentes des publics qui sollicitent quotidiennement les unités locales, agences Pôle emploi, missions locales ou Cap emploi (selon l'adage opérationnel « il faut connaître ses fichiers »).

1.3.1 Les publics cibles des programmes gouvernementaux

Les gouvernements successifs ont, compte tenu de la montée en puissance des problématiques d'emplois, été amenés à diversifier leurs actions en déployant des programmes de plus en plus nombreux et se caractérisant progressivement par un ciblage accru des bénéficiaires. La montée en puissance de la détermination de publics-cibles des politiques de l'emploi conduit à identifier aujourd'hui les catégories suivantes[22] :

- personnes handicapées ;
- personnes donnant lieu à des actions d'insertion sociale et / ou économique ;
- jeunes de 16 à 25 ans ;
- seniors ;

[22] Les catégories peuvent naturellement se recouper ce qui donne lieu soit à la multiplication de dispositifs soit de variantes de dispositifs selon la qualité du bénéficiaire (cas des allégements et exonérations de cotisations sociales notamment).

- demandeurs d'emploi de longue durée ;
- demandeurs d'emploi pas ou faiblement qualifiés.

Les derniers dispositifs mis en œuvre par le Gouvernement sont le reflet de la prise en compte de ce besoin de ciblage par une action, d'une part, générale (crédit d'impôt compétitivité emploi) et, d'autre part, ciblée (contrats de génération et emplois d'avenir).

1.3.2 Les publics faisant appel aux unités locales

« *Quels sont les profils des employeurs et de la population active dans le ressort de la direction régionale ou de l'unité ?* ». C'est une des premières questions que doit se poser un responsable opérationnel. On ne s'organise pas de la même manière selon que le territoire est peuplé majoritairement de cadres ou d'ouvriers et employés non qualifiés ou encore selon la nature et le volume des besoins de main d'œuvre sur la zone ou sur les zones proches.

Les besoins de connaissance sont de plus en plus marqués pour parer un double risque : non seulement la sous estimation ou de mauvaise estimation du profil des publics les plus nombreux , mais également le risque de non prise en charge des publics minoritaires sur la zone, par exemple la présence de personnes diplômées dans les ZUS ou de bénéficiaires du RSA dans des quartiers de résidence de cadres.

1.4 Le territoire comme objet principal de la démarche de territorialisation

Dans ce cas, l'analyse du territoire n'est plus seulement un moyen de mieux connaître le public mais un but en soi. La question n'est plus seulement : « *Où sont les publics ou qui sont les publics sur ce territoire ?* » mais « *Qu'est-ce que sont ces territoires pour la politique de l'emploi ?* ».

1.4.1 Le territoire « du fait » des publics

Comme évoqué *supra* (Première partie, point 1.1), les territoires s'imposent par la nécessité de répondre à des besoins de publics particuliers. Dans cette perspective, l'INSEE, la DARES et la DATAR ont élaboré une définition spécifique du territoire : les zones d'emploi (322 zones au 1er juillet 2011). Ces zones conduisent à identifier des territoires spécifiques d'action compte tenu des regroupements homogènes assurés après prise en compte de plusieurs critères démographiques.

Qu'est-ce qu'une zone d'emploi ?[23]

« Établies pour la première fois en 1983-84 et partiellement révisées en 1993-94, les zones d'emploi visent à constituer des « zones d'étude et d'information » sur les marchés du travail locaux ainsi que des territoires d'actions possibles pour les politiques de l'emploi initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux. Elles sont définies comme des « espaces à l'intérieur desquels la plupart des actifs résident et travaillent et dans lesquels les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

Les zones d'emploi dont les contours ont été actualisés en 2010 sont désormais fondées sur le critère unique des migrations communales alternantes domicile - travail, l'objectif étant que le nombre d'actifs occupés résidant et travaillant dans la zone rapporté au nombre de personnes résidant dans la zone et travaillant dans ou au dehors de la zone (appelé taux de stabilité), soit le plus élevé possible.

Les règles retenues sont les suivantes:

- chaque zone d'emploi est constituée d'un ensemble de communes entières ;
- l'ensemble des zones d'emploi constitue la France (partition entière de la France) ;
- une commune ne peut appartenir qu'à une seule zone d'emploi ;
- les communes d'une zone d'emploi sont contiguës ;
- aucune zone ne peut comporter moins de 5 000 actifs (afin de pouvoir diffuser une information statistique fiable, en particulier sur les taux de chômage localisés et les estimations d'emploi salarié) ;
- afin de mieux respecter la réalité des marchés du travail locaux, les nouvelles zones d'emploi s'affranchissent, dans une certaine mesure, des limites administratives (départements voire dans un nombre limité de cas, régions) ;
- les zones d'emploi ne doivent pas être trop importantes en termes de population ou de surface afin de conserver leur pertinence en tant que bassins locaux d'emploi ».

La mission IGAS identifie ici la nécessité d'une réflexion sur le territoire compte tenu du risque de non coïncidence entre les ressorts territoriaux des zones d'emploi et des unités d'intervention des acteurs publics.

1.4.2 Le territoire cible explicite de la politique

Comme évoqué *supra* (point 1.1, première partie), la politique de l'emploi est mise en œuvre dans chaque territoire compte tenu des spécificités démographiques identifiées mais aussi compte tenu des territoires retenus par les acteurs de la politique de l'emploi. La détermination des frontières du territoire est donc variable selon l'approche retenue. On identifie :

- un territoire administrativo – politique, qui correspond au découpage administratif applicable en France ; les représentants des territoires sont élus à cette échelle ; l'action des services de l'Etat est également structurée par ce découpage ;
- un territoire économico – démographique qui correspond, au bénéfice des analyses statistiques réalisées, à un regroupement homogène construit à partir de la relation entre lieux d'emploi, lieux de domicile et lieux de développement de l'activité économique. Cette approche a été concrétisée par la définition des « zones d'emploi » (voir *supra*) ;
- un territoire retenu pour l'action ; soit la circonscription pertinente retenue par les acteurs de la politique de l'emploi pour déployer leurs interventions ;
- un territoire cible explicite d'une politique arrêtée au niveau national ; il correspond aux mesures « zonées » visant à mobiliser un ensemble de mesures sur une circonscription spécifique arrêtée au niveau national ; ces politiques zonées comportent systématiquement un volet « emploi » important ; l'exemple le plus marquant est constitué par les zones franches urbaines.

[23] *In* INSEE, DARES, DATAR, *Atlas des zones d'emploi*, 2010.

Le territoire constitue donc non seulement un lieu d'action mais aussi un lieu cible de politiques spécifiques. Cette dernière dimension n'est pas circonscrite uniquement aux mesures zonées. En effet, quand bien même la politique de l'emploi relève très largement de dispositifs définis au niveau national, ces dispositifs généraux –qu'ils soient universels (réduction générale de cotisations patronales par exemple) ou ciblés (emplois d'avenir par exemple)- ont *de facto* un impact sur les territoires. Par conséquent, si le déploiement de mesures nationales est décidé à partir de l'analyse nationale, la mise en place d'une mesure nationale a un impact sur les territoires en ce qu'elle trouvera un terrain plus ou moins favorable de mise en œuvre voire de succès selon les caractéristiques propres de chaque territoire.

1.4.3 Le territoire paramètre déterminant le profil des publics

Le rapport annuel de l'ONZUS pour l'année 2012[24] confirme que la probabilité de rencontrer des difficultés d'insertion sociale et professionnelles est plus marquée dans les zones urbaines sensibles (ZUS) que dans d'autres zones. De plus, ces territoires se caractérisent par un cumul de difficultés frappant surtout les femmes et les jeunes. Ce constat justifie que non seulement les personnes mais certains territoires soient en tant que tels l'objet d'une attention de la part du SPE. Comme le montre les rapports de la Cour des comptes sur la politique de la ville en 2002 et en 2012 cette orientation est progressivement mise en œuvre[25]. Prendre en compte les quartiers de la politique de la ville ou certaines zones déshéritées : oui, mais selon quelles modalités ? Le débat reste ouvert. Certains défendent la présence d'unités dans ces quartiers ; d'autres la jugent soit inefficace (problématique des zones d'offres d'emploi et des zones de demandes d'emploi) soit trop coûteuse à mettre en place, mais ces derniers proposent des modalités de « proximité » adaptées.

Ainsi, comme le dit un interlocuteur de la mission IGAS « *Un peu de priorité donnée aux personnes éloigne de l'analyse des territoires, beaucoup y ramène* ».

2. LES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET LA TERRITORIALISATION

Dans le cadre de la politique de l'emploi, les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs pour répondre aux attentes des publics en fonction de (i) leurs analyses de la situation de l'emploi, (ii) des ressources financières allouées et disponibles et (iii) des orientations politiques qu'ils ont définies. Ces dispositifs correspondent donc, dans l'approche retenue par la cartographie, aux personnels chargés de l'accueil, de l'orientation, du placement, de la formation et de l'accompagnement. Ils correspondent également aux aides dans les agences de Pôle emploi ou dans les mairies ou aux aides utilisées dans le cadre des formations financées par la région. Il s'agit encore ici des revenus de remplacement versés dans le cadre du régime d'assurance chômage, du régime de solidarité ou de l'action sociale (RMI puis RSA). Il s'agit enfin de dépenses fiscales ou de mesures liés aux prélèvements sociaux pour diminuer le coût du travail et favoriser le maintien, la création ou le développement de l'emploi.

La mission a donc choisi le terme « dispositifs » (« dispositifs pour l'emploi ») pour désigner cette catégorie de moyens. Ce terme et d'autres sont utilisés par les professionnels et les observateurs de la politique de l'emploi : prestations, services, aides, intervention, mesures, actions, instruments…

[24] B. Malgorn (dir.), *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles au ministre en charge de la politique de la ville*, novembre 2012.
[25] Cour des comptes, *La politique de la ville : Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, février 2002 ; Cour des comptes, *La politique de la ville une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet 2012.

Le terme « dispositif » a l'avantage de mettre l'accent sur un aspect majeur : les *dispositifs* sont de l'ordre des moyens. Il exprime également l'aspect composite de ces moyens, dont on verra plus loin la variété: *prestations* humaines, juridiques, techniques ou *services* et leur sophistication. Leur finalité est d'*aider* les employeurs et les salariés. Une politique d'intervention est donc composée d'un ensemble de dispositifs qui constituent les *mesures* que prennent les pouvoirs publics face aux difficultés de l'emploi soit l'expression d'une volonté d'agir. La loi organique relative aux lois de finances de 2001 prévoit ainsi le classement des actions (soit les mesures ou dispositifs) dans les missions et programmes de l'Etat. Enfin, les dispositifs permettent d'illustrer l'idée essentielle du point de vue de la démarche territoriale que, pour les agents sur le terrain ce sont des *outils, des instruments* de travail dans l'action en faveur des publics, au service de la politique définie, sur les territoires dans leur diversité. Il revient à la gouvernance d'en donner la « doctrine d'emploi » aux agents de terrain. Cette doctrine constitue la « feuille de route » du pilotage de la démarche de territorialisation. Enfin, le terme de dispositif apparaît « neutre » car il recouvre des éléments extrêmement différents. En effet, il s'agit donc d'un ensemble regroupant, d'une part, des aides juridiques, financières et techniques et, d'autre part les personnes, hommes et femmes dont la mission et le métier sont d'aider leurs concitoyens dans la recherche de solutions à leurs démarches.

La problématique du lien « dispositifs »/ « territoires » est simple à énoncer. La seule connaissance des attentes différenciées des publics sur le territoire ne suffit pas. Le SPE doit adapter ses interventions dans chaque territoire. Un plan territorial est complet notamment si il intègre l'ensemble des dispositifs nombreux et variés utilisables par l'unité territoriale. Une des conditions de la réussite de la territorialisation réside donc dans (i) l'adaptabilité des outils que constituent les dispositifs ou les prestations, (ii) la marge de manœuvre donnée aux responsables locaux et (iii) la capacité à utiliser cette adaptabilité et cette marge de manœuvre. En outre -au-delà de l'utilisation optimale des dispositifs financées par l'Etat, les partenaires sociaux ou les collectivités territoriales- une démarche de territorialisation poussée vise à mobiliser les atouts particuliers du territoire considéré en complément des dispositifs disponibles.

Les passages qui suivent exposent les difficultés -les « risques » pour les organisations - liés aux dispositifs pour l'emploi.

2.1 Les risques liés aux caractéristiques des dispositifs pour l'emploi

Les développements ci-après recensent les symptômes majeurs, identifiés objectivement, des dispositifs pour l'emploi. Toutefois, dans ce domaine, la seule approche objective est partielle car la part du « ressenti » est grande[26].

Nombre, variabilité, intrication, segmentation, sophistication des dispositifs pour l'emploi... toutes ces caractéristiques sont des facteurs de risque réels. Mais, pour les responsables des politiques de l'emploi, depuis le milieu des années quatre-vingts (soit la période d'essor des dispositifs actuels en réponse au chômage de masse et aux nouveaux besoins de main-d'œuvre), l'appareil technique sophistiqué est maitrisable au prix d'un effort continu d'information, de documentation, de formation, et d'accompagnement professionnels des agents et des cadres. En cela les acteurs du SPE sont dans la même position qu'une entreprise de services.

[26] Après plus de 30 ans de lutte contre le chômage, il s'est instauré entre les agents et leurs « outils » une relation que les notices techniques ne résument pas. A cet égard, les « outils » que sont les contrats aidés, les actions de formation pour les demandeurs d'emploi et l'accompagnement mériteraient une étude d'ergonomie et de sociologie du travail. Il est probable que cela se retrouve dans la représentation mentale que les salariés et les employeurs se font du SPE.

2.1.1 Le nombre de dispositifs

L'inventaire proposé en tome 2 permet, sur le seul champ, d'une part, des dépenses fiscales, des mesures nouvelles et des dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale (98 dispositifs) et, d'autre part, des dépenses financées par deux programmes de la mission « Travail, emploi » (62 dispositifs ou ensemble de dispositifs) d'identifier 160 dispositifs ou ensemble de dispositifs relevant directement du champ de la politique de l'emploi.

Le nombre importants de dispositifs est le reflet de la préoccupation de disposer, dans la « boîte à outils » de la politique de l'emploi, de leviers correspondant à des besoins différenciés des bénéficiaires de cette politique. Le nombre important de dispositifs et leur grande technicité conduit néanmoins à s'interroger sur la capacité de tous les acteurs de la politique de l'emploi à les maîtriser et à les mettre en œuvre.

A cela il faudrait ajouter la gamme des services offerts aux employeurs et aux entreprises par les agences Pôle emploi, dont les schémas « cartographiques » figurent plus loin. Ils se comptent par dizaines sans parler des services offerts par les missions locales ou Cap emploi ou les PLIE.

2.1.2 La variabilité des dispositifs

Chaque gouvernement lance un programme spécifique pour l'emploi comportant des contrats aidés, des actions de formation pour les demandeurs d'emploi, des aides au reclassement ou d'« accompagnement vers l'emploi »… Par ailleurs, chaque directeur général de l'opérateur de référence (ANPE puis Pôle emploi) est amené à arrêter une définition d'une offre de services personnalisée échappant aux définitions administratives. Il peut donc en résulter un sentiment d'instabilité tant pour les employeurs, les demandeurs d'emploi et les salariés que pour le public plus « initié » (élus, partenaires sociaux, agents et cadres des acteurs du SPE). Pourtant, la compréhension de ces changements semble maîtrisable. La structure des dispositifs varie autour de quelques modèles de base (voir *infra* la brève description concernant l'embauche aidée et l'accompagnement).

2.1.3 La segmentation des dispositifs[27]

2.1.3.1. Du point de vue de l'organisation de la « production »

On peut classer les divers dispositifs en fonction de critères juridiques (mise en place par la loi, le décret ou mesures d'organisation), institutionnels (qui finance, qui intervient) politiques (dispositif arrêté par le Gouvernement, le Parlement, les partenaires sociaux ou les collectivités territoriales) ou économiques (aides actives ou passives). Ces critères pertinents ne rendent toutefois pas compte des réalités « opérationnelles » qui dominent la démarche de territorialisation mises en œuvre par les unités locales de proximité. La mission IGAS propose donc une classification des dispositifs qui met l'accent sur la caractéristique majeure au regard de la démarche de territorialisation : l'impact du dispositif, selon sa nature, sur l'action ou l'activité de production.

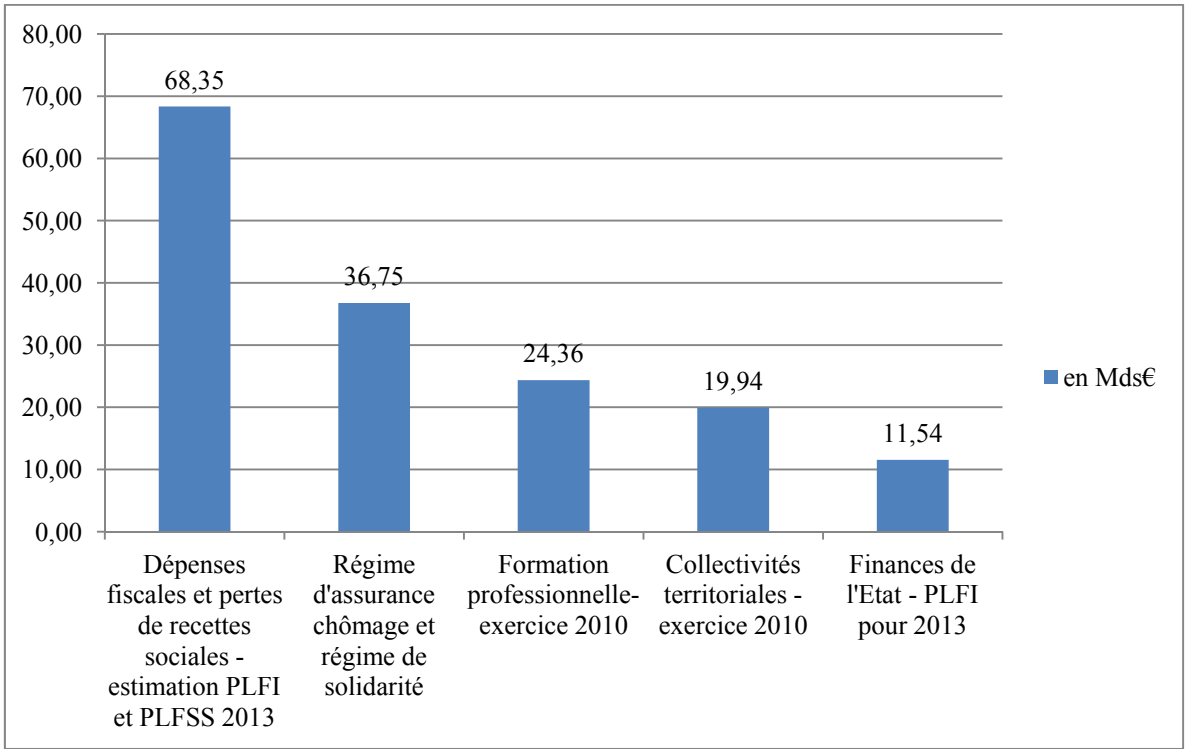
[27] Les éléments et descriptions produits ci-après sont, pour une large partie, issu des développements du tome 2 de la cartographie correspondant à l'« inventaire » des dispositifs. Il est donc recommandé de se reporter à ce tome 2 notamment concernant la logique de segmentation, les évaluations effectuées et l'analyse du potentiel de territorialisation des dispositifs.

En effet, les conditions de délivrance des prestations, de production des services, d'utilisation des dispositifs sont très différentes selon qu'il s'agit d'un allégement d'impôt ou de cotisations sociales (P1), d'une prestation en espèces versée à la personne (P2) ou d'une prestation en nature (P3) elle-même différenciée selon qu'il s'agit d'une prestation humaine (par exemple, l'action d'un conseiller, ou d'un formateur), matérielle (par exemple, l'accès à internet dans une unité) ou intellectuelle (par exemple, une expertise délivrée par une Direccte ou une maison de l'emploi). Le lien « physique » avec le territoire est différent également selon la catégorie de dispositifs envisagée.

Chaque catégorie de dispositifs est donc produite selon une organisation différente. Ainsi, l'organisation des procédures de calcul et de déclenchement d'une aide fiscale ou sociale, l'organisation de la liquidation, du paiement d'une prestation en espèces ou encore l'organisation de prestations physiques - humaine ou matérielle – ne s'inscrivent pas de la même manière dans le territoire. Naturellement, la notion de proximité d'accès pour les usagers ou d'obligation de lisibilité pour les élus nationaux et territoriaux ou les partenaires sociaux existe pour chaque catégorie de dispositifs. Mais ces notions ne se concrétisent pas de la même manière selon la catégorie de dispositifs considérée.

Le tome 2 présente de manière détaillée l'inventaire des moyens mobilisés par la politique de l'emploi. Cet inventaire permet de recenser 160 dispositifs ou ensemble de dispositifs. Les montants pouvant relever du champ de la politique de l'emploi sont évalués, à titre d'ordre de grandeur et dans une approche conventionnelle, à plus de 160 milliards d'euros. Le détail des éléments quantifiés est proposé ci-après.

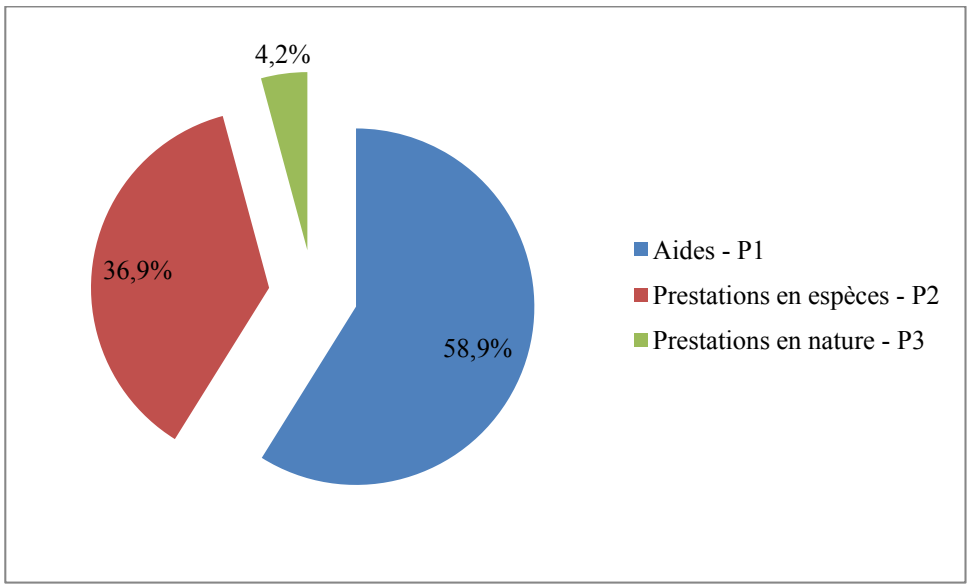
Graphique 20 : Comparaison des dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – par champ de dépenses – en milliards €



Source : IGAS

Les dispositifs ou ensemble de dispositifs n'ont pu être intégralement recensés. Pour les dispositifs ayant pu être recensés, la répartition entre catégories de dispositifs (P1 / P2 /P3) est représentée ci-après.

Graphique 21 : Dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – dépenses identifiées dans l'inventaire – par catégorie de prestations au sens de la cartographie – en %



Source : IGAS

Cette approche est à ce stade financière et non exhaustive. Elle ne constitue donc qu'un enseignement général qui ne remet pas en cause le raisonnement sur l'impact des catégories de dispositifs sur l'organisation de la production : cet impact n'est pas directement appréciable au regard des montants considérés.

2.1.3.2. Du point de vue de leur ciblage

Les 160 dispositifs ou ensemble de dispositifs recensés dans l'inventaire peuvent être :

- universels ou généraux en ce qu'ils s'adressent à une partie importante de la population avec pour seul critère d'application une situation (par exemple, être demandeur d'emploi) ou selon un critère simple (par exemple, niveau de la rémunération versée pour bénéficier de la réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale) ;
- ciblés en ce qu'ils sont destinés soit à un public spécifique (les moins de 25 ans, les seniors, les non diplômés, les chômeurs de longue durée par exemple) soit à un secteur d'activité particulier (emploi à domicile, par exemple) ;
- zonés géographiquement en ce que le bénéfice des mesures est limité exclusivement à des territoires déterminés (zones franches urbaines, zones de redynamisation rurale, bassin d'emploi à redynamiser par exemple).

2.1.3.3. Du point de vue du « potentiel » de territorialisation des différents dispositifs

Dans le cadre de l'inventaire (voir tome 2), il est possible de proposer une première approche du « potentiel » de territorialisation de chaque catégorie de dispositifs. La forte segmentation des dispositifs est productrice d'effets pour la démarche de territorialisation. La mise en place de chaque dispositif va relever d'un lien différent avec chaque territoire.

Compte tenu de la segmentation retenue *supra*, cela conduirait à considérer que (i) les dispositifs généraux ne sont pas directement territorialisables, (ii) les dispositifs ciblés peuvent l'être et (iii) les dispositifs zonés doivent, par nature, être territorialisés. Cette approche est proposée dans le tome 2.

Cette analyse doit néanmoins être tempérée. Un dispositif ciblé sur des publics ou des secteurs d'activité est défini nationalement au regard des besoins de ces publics ou secteurs. Il est néanmoins directement producteur d'effets au niveau territorial : quand bien même un dispositif est mis en œuvre uniquement au regard de besoins spécifiques identifiés par l'échelon national… La mise en œuvre de ce dispositif conduit, même de manière indirecte, à un choix de territoires privilégiés de mise en œuvre. Ainsi, la mise en place de dispositifs ciblés conduit à un choix territorial implicite ou explicite. En effet, le dispositif va répondre particulièrement aux besoins de certains territoires mais être éloignés des besoins d'autres. Chaque type de dispositifs correspond donc à des territoires spécifiques de mise en œuvre.

2.1.4 L'imbrication des dispositifs

C'est le résultat d'une évolution que connait le secteur des services dans son ensemble. Chaque dispositif est fait d'une combinaison de plusieurs paramètres :

Exemple des embauches aidées (terme permettant de couvrir les contrats aidés destinés au secteur marchand et au secteur non marchand et les aides relevant de l'AIE). Leur format varie autour d'un schéma commun :

- insertion dans une activité ou un emploi ;
- aide financière au bénéficiaire ;
- aide financière à l'employeur ;
- formation et accompagnement du bénéficiaire ;
- contractualisation entre financeur – employeur – bénéficiaire- parfois prescripteur et/ou accompagnateur.

Exemple de l'accompagnement

Toutes les formules (une quinzaine dans les dispositifs financés par les programmes 102 et 103) un point commun, la présence humaine auprès du bénéficiaire.

La différenciation s'effectue par des « variations » de :

- l'objectif : centré exclusivement sur le retour à l'emploi ou relevant de démarches d'insertion hors emploi (caractéristique des interventions du SPE au titre de l'insertion sociale et professionnelle cf. *infra*, deuxième partie, point 3) ;
- le rôle du SPE ;
- l'intensité de l'accompagnement : on peut mesurer selon la durée de l'accompagnement (durée totale et répartition des heures lors de la période d'accompagnement) et la qualification de l'accompagnateur ;
- le financement : crédits du budget de l'Etat ou des collectivités territoriales, assurance chômage, aide sociale (RSA).

Des observations proches peuvent être formulées s'agissant des actions de formation largement présentes (i) dans la gamme des dispositifs pour l'insertion des jeunes, des adultes, des seniors ; des salariés ou des demandeurs d'emploi ; (ii) dans le cadre d'un projet d'évolution de carrière ; (iii) pour le maintien dans l'entreprise ou dans une reconversion d'entreprise ; (iv) pour faciliter l'accès au premier emploi ou pour assurer le retour dans l'emploi ; (v) comme « adjuvant » plus ou moins puissant à un contrat aidé destiné à l'adaptation à l'emploi ou simplement comme une aide à l' orientation ; (vi) une formation débouchant sur une qualification (titre ou diplôme) ou sans qualification en perspective ; (vii) dans le cadre ou hors du cadre du SPE… Ces actions de formation peuvent être appréhendées de manière distincte ou bien conjointement avec les autres démarches d'accompagnement. Dans ce dernier cas, se pose la question de la capacité des acteurs du SPE à utiliser des dispositifs complexes tout comme celle d'intégrer pleinement -dans un parcours plus général- la dimension de qualification qui ne constitue pas nécessairement la première priorité.

2.1.5 Un lien territoires/dispositifs peu apparent

Ce lien peut être explicite. Par exemple, lorsque la résidence est un critère d'attribution d'une aide (condition de localisation de l'activité en zone franche urbaine, par exemple).

Ce lien peut être implicite. Par exemple, pour les dispositifs destinés aux personnes connaissant des difficultés sociales, les responsables régionaux allouent les moyens aux unités ; les agents des unités mobilisent ces moyens ; le lien avec le territoire existe en ce que les différents acteurs connaissent, de manière générale, les agglomérations dont la population serait éligible à ce type de dispositifs et, de manière plus ciblée, les quartiers voire même les immeubles où résident les personnes éligibles.

Ce lien est parfois imposé. Ainsi, par exemple, du fait du ressort territorial du « financeur » –pour les formations aux demandeurs d'emploi, la circonscription régionale ; pour les aides d'insertion relevant du RSA, la circonscription départementale ; pour des mesures « jeunes », le ressort d'une mission locale.

Ce lien est également à construire. Le professionnalisme des acteurs du SPE réside dans la capacité à s'organiser en fonction du « zonage » ou de la localisation territoriale des attentes et besoins des publics cibles.

S'agissant de cette construction par les acteurs du SPE du lien entre dispositifs et territoires :

- soit il s'agit d'une mobilisation ponctuelle qui peut être importante ; cela peut concerner la situation de l'emploi dans un groupe d'entreprise (par exemple, l'accompagnement d'un groupe rencontrant des difficultés) ; un grand projet (par exemple, le chantier du TGV Est) ; des recrutements massifs par un acteur (par exemple, besoins de recrutements d'EADS). Ces mobilisations conduisent à une territorialisation spéciale des dispositifs existants pour répondre aux besoins locaux à partir de la « boîte à outils existante ».
- soit il s'agit d'une mobilisation structurelle et qui revêt un cadre pérenne (par exemple, accompagnement d'un public cible dans un territoire). Là aussi, ces démarches conduisent à la territorialisation poussée des dispositifs.

Ce lien entre les territoires et les dispositifs peut être découragé. C'est un problème récurrent depuis les premiers contrats aidés (Plan Barre) dans la mise en œuvre de nombres de dispositifs. En effet, dans ces démarches, priorité est souvent donnée au succès du dispositif promu (dernier type de contrats aidés) qui donnent lieu à la responsabilisation des acteurs locaux (objectif d'un nombre de dispositifs à mettre en œuvre). Dans ce cas, la cible de résultat est donnée par l'échelon supérieur ou central. Les unités locales des acteurs du SPE peuvent être amenées à considérer que la connaissance fine des publics du territoire n'est pas nécessaire alors même qu'elle ne s'obtient qu'au prix d'un travail long et spécialisé (il ne s'agit pas d'un « sous-produit » des activités quotidiennes). En effet, la connaissance approfondie n'est pas nécessaire dès lors qu'il s'agit de remplir un objectif. Par exemple, pour remplir des objectifs en termes de stages de formation ou prescrire des contrats aidés, le seul travail sur les flux dans les fichiers est producteur d'effets dans une approche opérationnelle ; l'analyse approfondie de la situation territoriale n'est pas nécessaire.

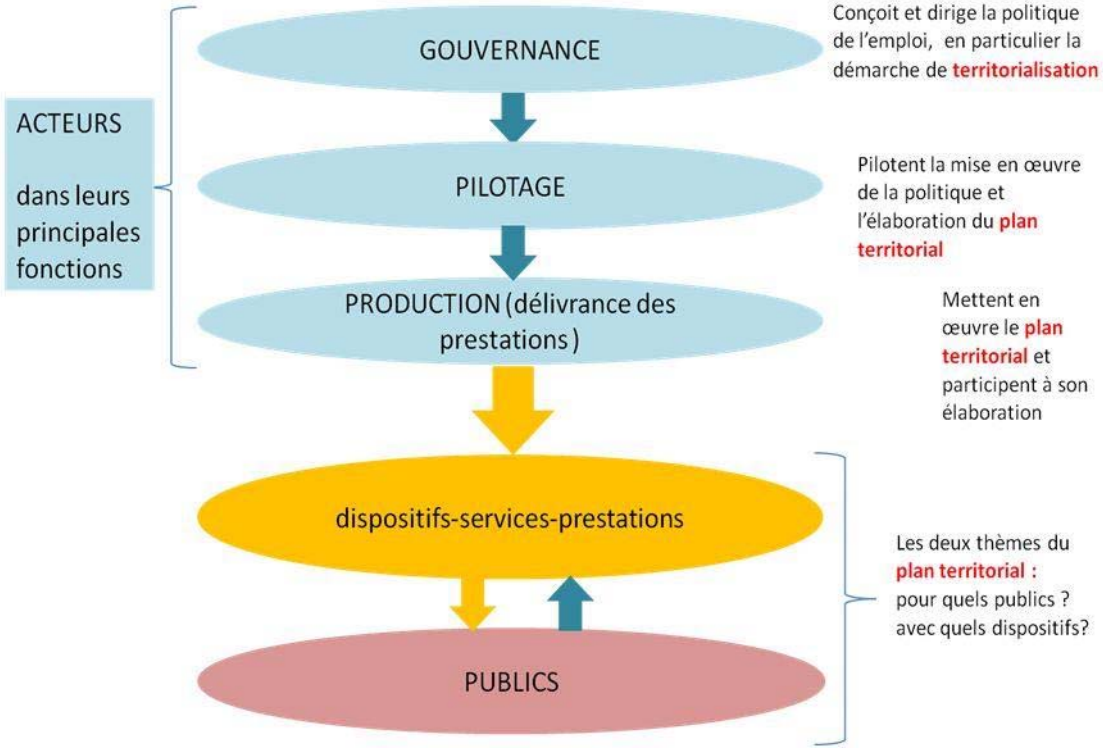
Ce lien peut être encouragé. La connaissance du territoire constitue en effet un atout pour l'utilisation adaptée et efficiente des dispositifs afin de :

- optimiser l'usage des mesures pour l'emploi, quand bien même la « doctrine d'emploi » de la mesure ne fixe pas d'objectifs de territorialisation particulier ;
- faciliter les échanges sur l'utilisation et la qualité des dispositifs entre, d'une part, les unités de terrain et, d'autre part, les responsables nationaux assurant leur suivi, dans la perspective d'une adaptation des dispositifs aux besoins des agents sur le terrain ;
- faciliter les actions partenariales. Sur un bassin d'emploi, on peut imaginer des échanges « opératoires » entre plusieurs agences de Pôle emploi, des missions locales, les entités de Cap emploi, les PLIE, des écoles de la 2ème chance, des formateurs, des structures liées au tissu local d'entreprises…

3. LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE L EMPLOI ET LA TERRITORIALISATION

Comme l'indique le schéma ci-dessous qui a été présenté précédemment, la mission IGAS n'a pas débuté son analyse de la politique territoriale de l'emploi par l'examen des « acteurs ». Il est apparu plus pertinent d'analyser d'abord les publics, puis les dispositifs de la politique de l'emploi pour étudier la capacité des acteurs à s'organiser pour mobiliser les dispositifs et répondre aux besoins des publics. Or, la politique de l'emploi -c'est une force et un handicap- mobilise de très nombreux acteurs.

Schéma 3 : Les principales composantes de la politique de l'emploi



Source : IGAS

Naturellement, les « publics » de la politique de l'emploi (employeurs, demandeurs d'emploi et salariés) sont les premiers acteurs de la politique de l'emploi.

On s'intéresse ici aux acteurs institutionnels qui relèvent du service public de l'emploi et dont l'action vise à répondre aux attentes des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi. L'approche ici est conforme à celle retenue pour l'évaluation des politiques publiques partenariales conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique[28].

Pour ces acteurs institutionnels, la problématique de la territorialisation se présente de façon différente selon qu'ils sont dans un rôle de **production** au contact des usagers sur le terrain (point 4 suivant), dans une fonction de **pilotage opérationnel** du réseau (point 5), ou dans la « **gouvernance** » ou le pilotage stratégique de la politique de l'emploi (point 6).

[28] J.P. Battesti, M. Bondaz, M. Marigeaud et N Destais, *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales*, rapport IGAS / IGA / IGF, décembre 2012.

Si les complexités propres à chacune de ces trois « fonctions » doivent retenir l'attention ; il est nécessaire de prendre la mesure des complexités du SPE soit le cadre dans lequel se situe la contribution des acteurs à la territorialisation.

Si on veut bien considérer que le SPE est une organisation vivante on peut dire que les facteurs de complexité et les risques liés se situent dans l'anatomie (l'organisation) du SPE et dans la physiologie, plus exactement dans le système nerveux (le fonctionnement) du SPE décrites ci-après.

L'analyse cartographique permet de mettre en évidence, dans le système des acteurs de la politique territoriale de l'emploi, des facteurs de complexité ainsi que de premières analyses sur les signes de cohérence ou les symptômes de désordre.

3.1 L'anatomie du SPE : réseau éclaté ou articulé ?

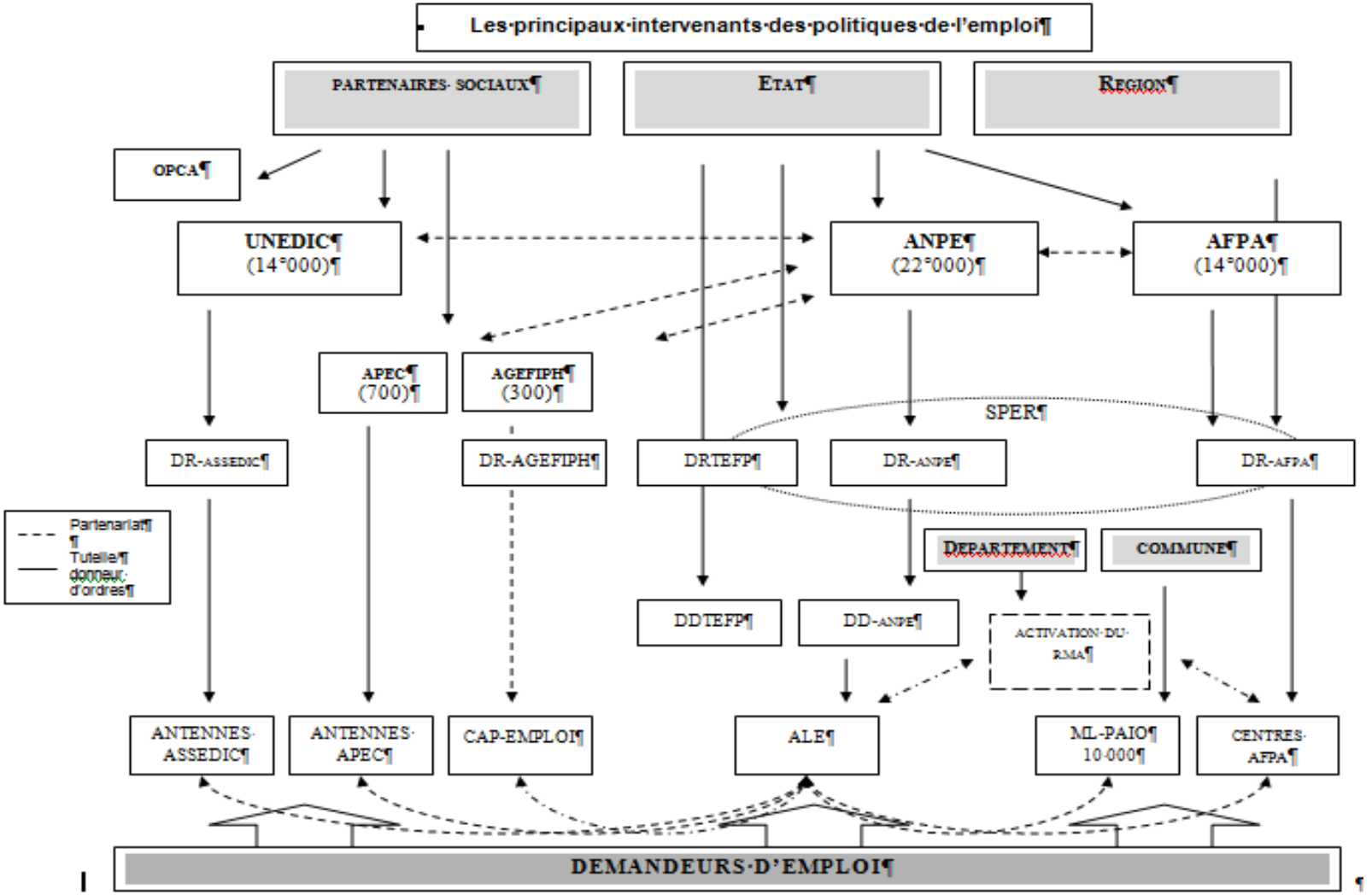
3.1.1 Point de départ : la mosaïque des acteurs et de leurs interventions

En janvier 2004, Jean Marimbert[29] qualifiait de « *mosaïque* » le service public de l'emploi, en relevant que « *la France a le dispositif d'intervention sur le marché du travail le plus éclaté d'Europe* ».

Cette analyse donnait lieu à un schéma. La mission IGAS l'a actualisé avec les données disponibles. Ces deux schémas sont proposés dans les pages suivantes.

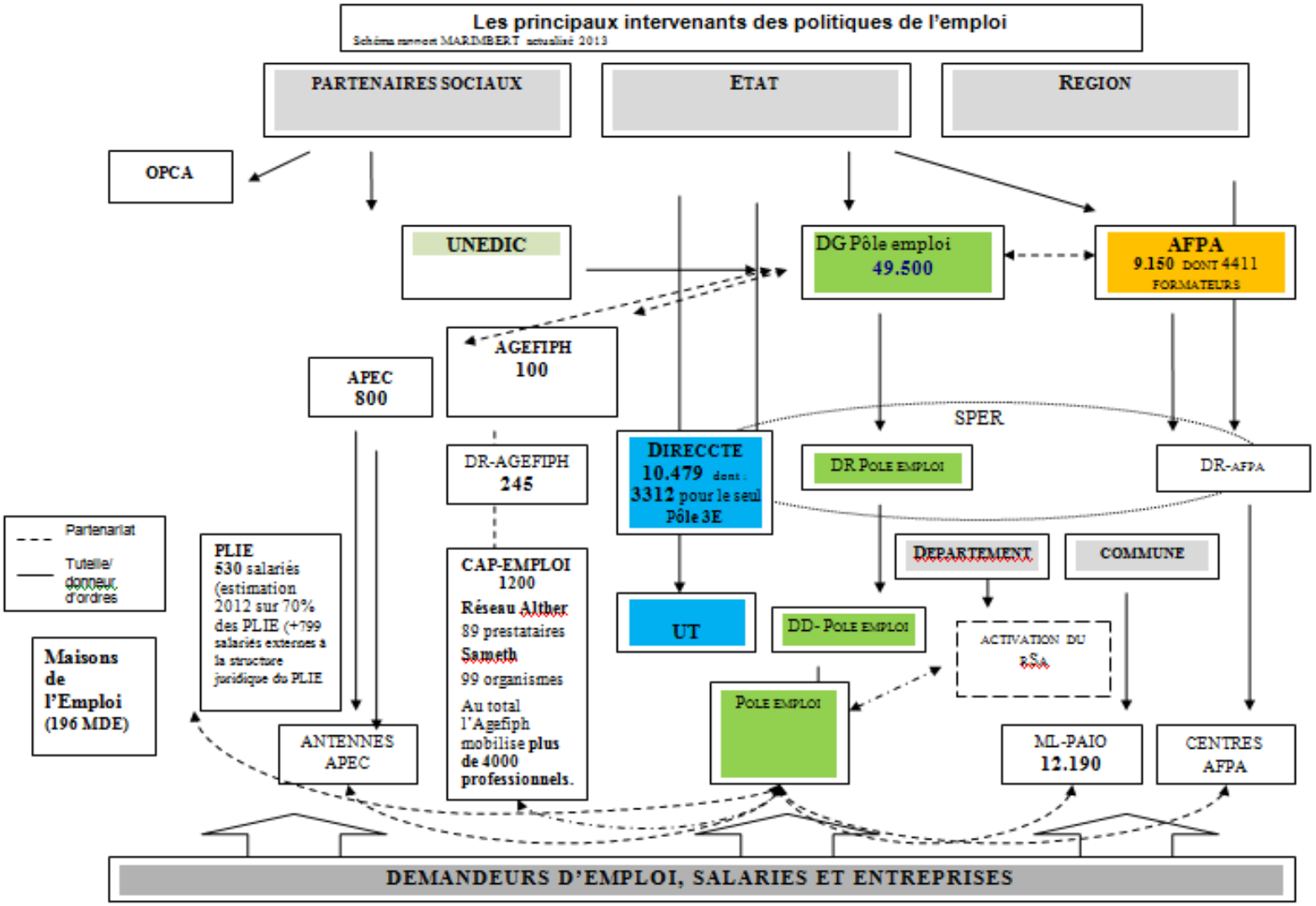
[29] J. Marimbert, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, janvier 2004.

Schéma 4 : Les principaux intervenants des politiques de l'emploi



Source : *Rapport Jean Marimbert, 2004*

Schéma 5 : Les principaux intervenants des politiques de l'emploi – actualisation avec les données disponibles en 2013



Source : Travaux IGAS à partir du schéma initial du rapport de Jean Marimbert

Dans les paragraphes qui suivent, la mission IGAS s'efforce de repérer et de mettre en évidence la logique et les fragilités de la répartition des rôles entre les acteurs, analysée à partir de trois points de vue : la loi de 2005 relative au SPE (312) ; les principales catégories d'interventions relevant du SPE au bénéfice des usagers (313) ; l'architecture du SPE (314).

3.1.2 La répartition des rôles dans la loi

La circulaire du 7 mars 1984 donnait une première définition du SPE associant les services territoriaux travail emploi (SETE), l'ANPE et l'APFA. Avec la loi de cohésion sociale (loi Borloo) du 18 février 2005, les pouvoirs publics adoptent une définition légale à la fois structurante et plus extensive.

3.1.2.1. Une répartition structurée ...

La loi distingue ce qui est appelé communément les trois « cercles » du SPE qui dessinent une répartition cohérente des rôles : d'abord, les institutions qui assurent au sens strict le SPE (services de l'Etat, ANPE, Unédic et AFPA) – cercle parfois nommé « noyau dur » ; ensuite, les organismes publics ou privés qui participent au SPE (placement, insertion, formation, accompagnement des demandeurs d'emploi, dont les ETT) ; enfin, les collectivités territoriales qui concourent au SPE.

Assurer ; participer ; concourir : la cohérence de cette répartition des rôles est indéniable. La question est néanmoins de savoir si, dans la pratique, cette répartition est lisible et efficiente.

3.1.2.2. ...à utiliser avec précaution

En effet, la notion de SPE ne peut être utilisée sans prendre en compte deux spécificités.

D'une part, les services de l'Etat, Pôle emploi, les réseaux consulaires, les collectivités territoriales, et les partenaires sociaux qui font partie du SPE interviennent habituellement dans des conditions différentes de celles dans lesquelles ils interviennent au sein du SPE.

D'autre part, les acteurs impliqués dans le domaine de l'aide à la création, au maintien et au développement de l'emploi dépassent le cadre du SPE tel que la loi le présente : on peut identifier notamment les DRFIP, les URSSAF ou encore les tribunaux de commerce.

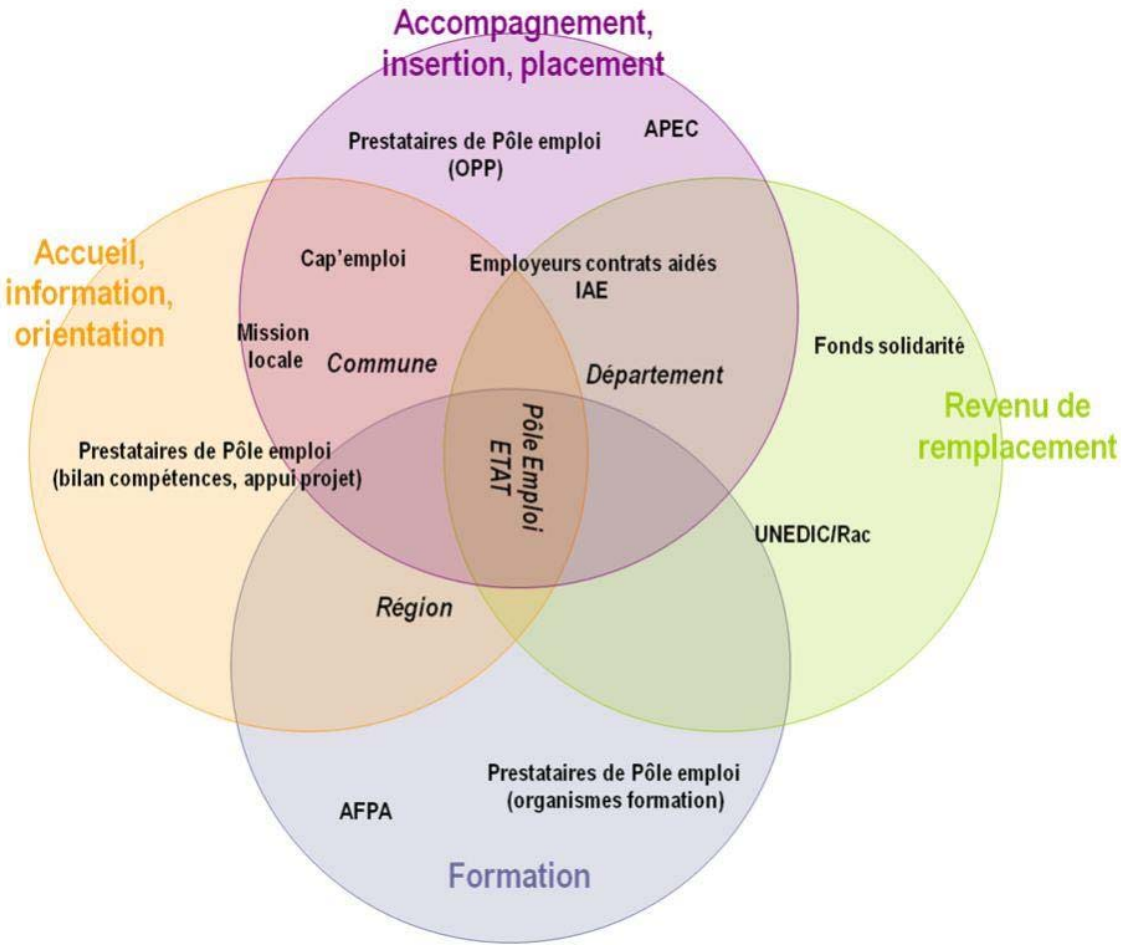
3.1.3 La répartition des rôles selon le type d'intervention

Les principales missions du service public de l'emploi sont définies par le code du travail (article L. 5311-1) :

- l'accueil, l'orientation et l'information ;
- le placement ;
- le versement d'un revenu de remplacement ;
- l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés.

Le schéma ci-dessous expose une répartition des rôles entre les acteurs qu'on peut trouver à la fois **désordonnée**- le même acteur peut intervenir dans plus d'un domaine, et **structurée** par les combinaisons « acteurs/interventions ».

Schéma 6 : Acteurs et dispositifs d'intervention du service public de l'emploi



Source : DGEFP, support de formation

Pour la suite de l'analyse il est utile de noter que :

- ce schéma rassemble aussi bien les acteurs se trouvant dans un rôle de commanditaire (Etat, région, département, commune et les partenaires sociaux par le truchement de leurs organisations – ex- Unédic) que ceux se trouvant dans un rôle de prestataires de services.
- seuls l'Etat et Pôle emploi sont en charge de l'ensemble des missions, mais seul Pôle emploi est un prestataire de services présent sur tout le territoire.

3.1.4 La répartition des rôles dans l'architecture

3.1.4.1. Une architecture cohérente

Le schéma ci-dessous met en évidence les lignes de force (l'architecture) du SPE, comme organisation destinée à assurer une production de services aux publics dans les territoires.

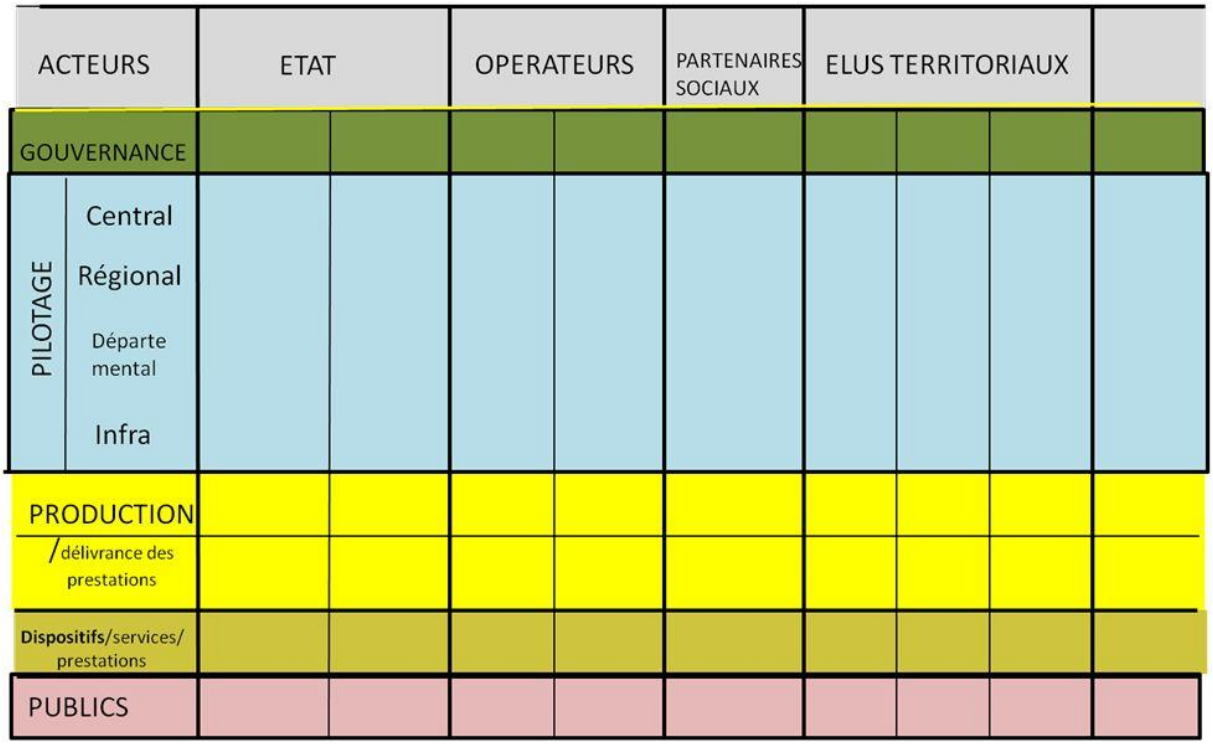
En colonne, sont mentionnées **les catégories d'acteurs** déterminés par la loi.

En ligne, le schéma entend décrire la logique du système :

- à la base des interventions du SPE : les **publics** ;

- au bénéfice des publics, des **prestations / services / dispositifs** divers (accueil information orientation, accompagnement insertion placement, formation et revenu de remplacement…) ;
- ces prestations sont délivrées, ces services sont offerts, ces dispositifs sont utilisés par les unités sur le terrain Pôle emploi, missions locales, Cap emploi… (dans une **fonction de production**) ;
- dans le cadre d'un système de **pilotage** opérationnel présent sur le territoire aux niveaux national, régional, départemental, et infra ;
- sous l'impulsion et le contrôle des pouvoirs publics (acteurs dans la **gouvernance** soit le pilotage stratégique).

Schéma 7 : Architecture du service public de l'emploi



Source : IGAS

3.1.4.2. La répartition des rôles : une clé de voute fragile

La clé de voute de cette organisation réside dans le partage des rôles entre les acteurs. Partage en deux temps. D'abord, les institutions en situation de « commanditaires » et les organismes publics et privés qui opèrent pour le compte des « commanditaires ». Ensuite, au sein de chaque catégorie, à raison de l'étendue de leur portefeuille de compétences et du ressort territorial sur lequel elles interviennent.

Cette répartition des rôles est cohérente mais elle est fragile car elle repose sur le respect des indications d'une partition qu'il n'est pas toujours aisée de déchiffrer dans l'action quotidienne partout sur le territoire.

Les institutions commanditaires

- Cohérence.

Qu'elles assurent le service public, y participent ponctuellement ou y concourent de façon subsidiaire, elles se distinguent des autres par la place qu'elles occupent dans la gouvernance et le pilotage. Elles disposent des leviers du financement et/ou de la réglementation. Elles définissent le contenu de la politique de l'emploi, la finalité et la nature des aides, la répartition des compétences entre acteurs.

Sont dans cette position en vertu de la répartition des compétences effectuées par la loi :

- les administrations de l'Etat ;
- les collectivités territoriales ;
- les partenaires sociaux ;
- l'Union européenne.

La répartition des compétences entre ces acteurs est présentée de manière succincte dans le schéma proposé dans la page suivante.

Tableau 2 : Répartition simplifiée des compétences dans les champs de l'emploi et de la formation professionnelle entre collectivités publiques

Communes	Départements	Régions	Etat	Assurance chômage
Emploi * Possibilité de concours au service public de l'emploi - SPE (réception d'offres d'emplois, participation aux maisons de l'emploi et aux structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes) * Possibilité de mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi * Participation à la mise en œuvre des contrats d'avenir **Formation professionnelle** * Possibilité d'association à l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) et au programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue.	**Emploi** * Concours au SPE (participation aux maisons de l'emploi et aux structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes) * Responsabilité du fonds départemental d'aide aux jeunes en difficulté. * Responsabilité de l'insertion sociale et professionnelle des titulaires du RSA ; responsabilité dans la mise en œuvre du CUI dans le secteur marchand et non marchand, élaboration des pactes territoriaux d'insertion (PTI). **Formation professionnelle** * Consultation par la région sur le PRDF et possible association sur demande à l'élaboration du programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue. * Association au recensement des besoins en matière de formation des travailleurs sociaux, possibilité d'exercer par délégation de la région l'agrément des établissements dispensant des formations sociales	**Emploi** * Concours au SPE (*idem* départements) * Organisation des centres et points d'information sur la validation des acquis de l'expérience * Organisation des formations qualifiantes et préqualifiantes (y.c. pour les jeunes) **Formation professionnelle** * Compétence de droit commun en matière de formation professionnelle et d'apprentissage * Adoption et suivi du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), volets «adultes » et « jeunes » * Prise en charge des compétences et des crédits nécessaires à l'organisation et au financement des actions de formation de l'AFPA (notamment les stages destinés aux demandeurs d'emplois) * Politique de formation des travailleurs sociaux. * Agrément des établissements de formation (formations sociales initiales, paramédicales), financement des centres d formation d'apprentis. * Prise en charge de l'indemnité compensatrice versée aux employeurs d'apprentis aux contrats d'apprentissage. * Financement des formations accompagnant le contrat de sécurisation professionnelle	**Emploi** * Définition et conduite de la politique de l'emploi * Insertion professionnelle des jeunes et mise en œuvre du contrat CIVIS **Formation professionnelle** * Financement des actions de formation destinées aux Français établis à l'étranger, * Organisation de la validation des acquis de l'expérience, association à l'élaboration du PRDF, évaluation des politiques régionales par le biais notamment du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDF) * Signature des conventions annuelles et de financement des actions *NDLR : rôle transversal de Pôle emploi en matière d'indemnisation et de placement*	Définition des conditions et du montant de l'indemnisation du chômage par les partenaires sociaux dans le cadre de l'Unedic.

Source : IGAS

➤ Point de fragilité

Seul l'Etat dispose de compétences générales et d'une capacité d'action sur l'ensemble du territoire, mais il lui est indispensable de travailler avec les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

Les institutions opérant pour le compte des commanditaires

Organismes publics ou privés, ils évoluent dans un partage des rôles complexe.

➤ Cohérence.

Dans le domaine de la gestion du marché du travail, on peut distinguer les organismes selon leur spécialisation en fonction des critères suivants :

Les publics-cibles (voir *supra*, deuxième partie, point 1.3.1).

Les types d'intervention du SPE. Toutes les structures sont ont dans leurs missions l'accueil et l'information pour les publics dont elles ont la charge. Les prestations plus évoluées de bilan et évaluation sont prises en charge par des organismes spécialisés pour le compte de Pôle Emploi ou, en fonction des publics par les missions locales ou Cap emploi. L'accompagnement est dispensé, selon les publics, par Pôle emploi, ou les missions locales et Cap emploi en direct (co-traitance) ou, pour le compte de Pôle Emploi, par des organismes spécialisés. Les relations avec les entreprises, notamment en termes de placement, sont l'affaire de Pôle Emploi et de ses co-traitants et sous-traitants. Pôle emploi liquide et verse le revenu de remplacement lié à l'emploi (Régime d'assurance-chômage et régime de solidarité). L'orientation professionnelle relève d'un service public en cours de construction La formation relève si ce n'est d'un service public en tant que tel d'un système professionnel organisé et distinct. Sur un autre plan, les services de l'insertion sociale et professionnelle mobilisent non seulement le levier « emploi » mais aussi ceux de la santé, du logement (problématique centrale du RSA et de la politique de la ville)… Ainsi, les types d'interventions du SPE sont multiples et relèvent parfois d'acteurs en dehors du SPE.

Le ressort territorial. Ce critère figure sur la « carte d'identité » de nombre d'acteurs. (missions **locales,** plan**s locaux** d'insertion activité économique**,** agences **locales** de Pôle emploi**,** unités **territoriales** de la Direccte, le N de l'Unedic est national comme hier celui de ANPE) ou bien il est «évident » (les **maisons** de l'emploi sont nécessairement ancrées sur un territoire).

➤ Point de fragilité

Seul Pôle emploi dispose d'un champ de compétences étendu et intervient sur l'ensemble du territoire. Il en découle deux catégories de risques.

Risque dans la régulation des objectifs et des moyens associés. L'institution est en situation de devoir mener des opérations pour l'ensemble des commanditaires et pas seulement l'Etat et l'Unédic. La maîtrise d'ouvrage partenariale est donc constamment à élaborer.

Risque dans la régulation des partenariats entre opérateurs. Pôle emploi doit coopérer avec d'autres « opérateurs ». Dans le cadre d'une sous-traitance, s'agissant d'interventions situées dans son champ de compétences ; par exemple le recours à des tiers pour l'aide à la recherche d'emploi, l'orientation, l'évaluation et même le placement. Dans le cadre d'interventions nécessaires mais ne relevant pas de ses compétences propres, par exemple pour compléter ou renforcer son action par de la formation ou de l'insertion sociale. C'est la problématique de la co-traitance avec les acteurs « spécialisés » mentionnés ci-dessus.

3.2 Le « système nerveux » du SPE : des « liaisons » opérationnelles intenses ou désordonnées ?

3.2.1 Point de départ : la mosaïque des liaisons entre les acteurs

Le SPE est une organisation qui « produit » des services diversifiés, en masse, sur l'ensemble du territoire, par le biais d'unités locales multiples (agences Pôle emploi, missions locales, Cap emploi, PLIE, écoles de la 2ème chance…) dans un système de pilotage et de gouvernance partagé par les autorités de l'Etat, les élus des collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

Cette logique d'action induit donc des « liaisons » opérationnelles permanentes entre les acteurs.

Par le terme « liaisons », il faut entendre des échanges organisés entre les acteurs du SPE. La régulation de l'activité suppose en effet des échanges permanents entre les différents acteurs. Ils portent sur les éléments essentiels de la territorialisation comme la détermination des objectifs opérationnels (publics), la définition des territoires concernés, les moyens à utiliser et les résultats attendus. Ces échanges revêtent des formes concrètes très différentes : simple information, consultation plus ou moins poussée, montage d'actions en commun avec plus ou moins de formalisme (convention, accord, contrat, protocole ou plate-forme).

Le SPE a donc le « système nerveux » de son « anatomie » : il doit couvrir les lignes de communication possibles au sein de chaque institution, entre celles-ci et entre le SPE et l'extérieur.

La mission IGAS a souhaité matérialiser par des schémas les risques de « grippage » ou de blocage du système. Le SPE doit gérer (i) la densité et l'intensité des liaisons résultant du nombre des acteurs entre lesquels et pour lesquels il faut organiser des échanges ainsi que (ii) un risque de désorganisation dans les échanges au sein de la même institution (liaisons verticales) et entre institutions (liaisons horizontales) ou extérieurs au réseau SPE.

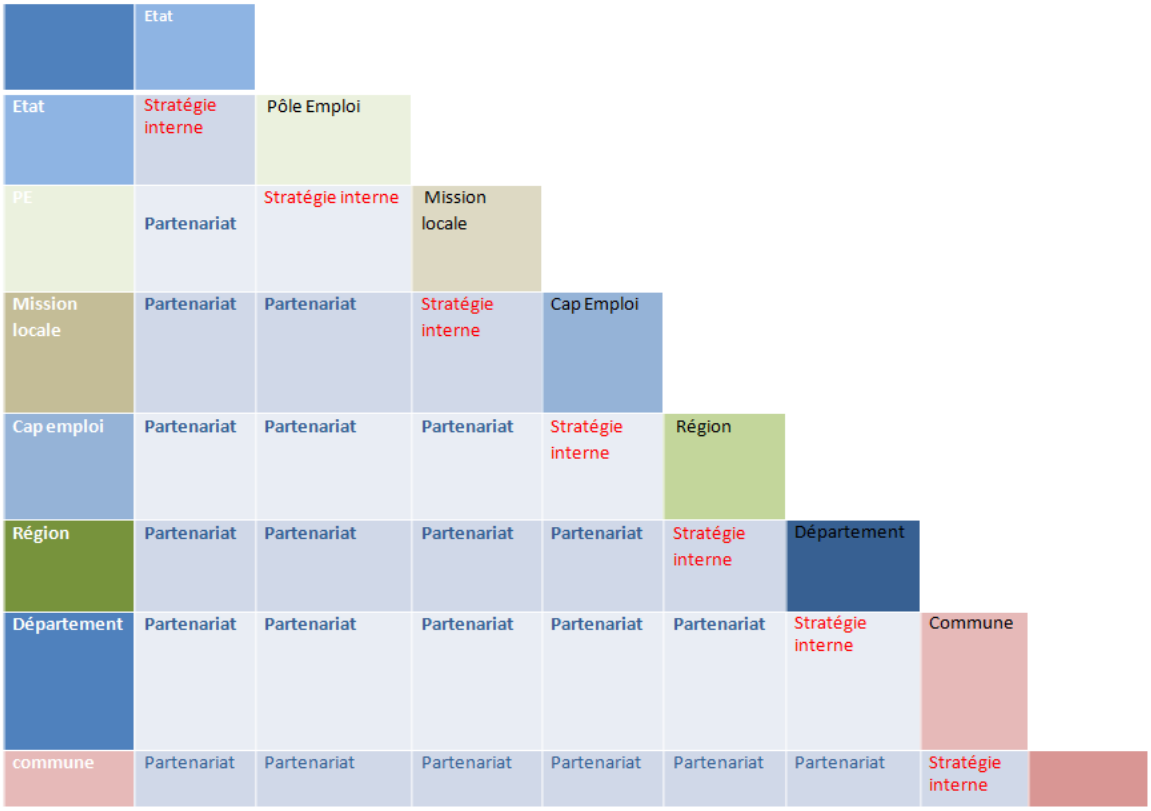
3.2.2 Le risque lié à la densité et à l'intensité des liaisons opérationnelles

Le schéma ci-dessous présente le nombre de situations théoriquement possibles dans lesquelles les institutions du SPE doivent traiter de la territorialisation.

Par exemple, (i) au sein de chaque institution, la démarche de territorialisation peut faire l'objet d'un plan interne pluriannuel et de programmes annuels et (ii) entre institutions, la territorialisation peut donner lieu à des accords-cadres pluriannuels et de programmes annuels de coopération ce dans une approche bi ou multipartite.

Pour sept catégories d'acteurs (Etat, Pôle emploi, missions locales, cap emploi, région, département, communes) cela correspond donc à sept catégories de travaux internes et à 21 occurrences de travaux bipartites. De plus, si on prend pleinement en compte le nombre de territoires, il peut donc exister au plan opérationnel plusieurs centaines de relations bipartites. Enfin, de nombreuses opérations entrainent la coopération de plusieurs partenaires, notamment sur la base du binôme Etat-Pôle emploi.

Graphique 22 : Présentation simplifiée des « liaisons » entre acteurs



Source : IGAS

3.2.3 Le risque de perturbation dans la chaîne de responsabilité de la même institution

Le pilotage d'une institution entraine des échanges d'autant plus nombreux et denses que l'institution a des actions variées, des échelons diversifiés depuis la « gouvernance » (pilotage stratégique) jusqu'aux personnels en contact avec les publics, en passant par les services de pilotage opérationnel en *back office*.

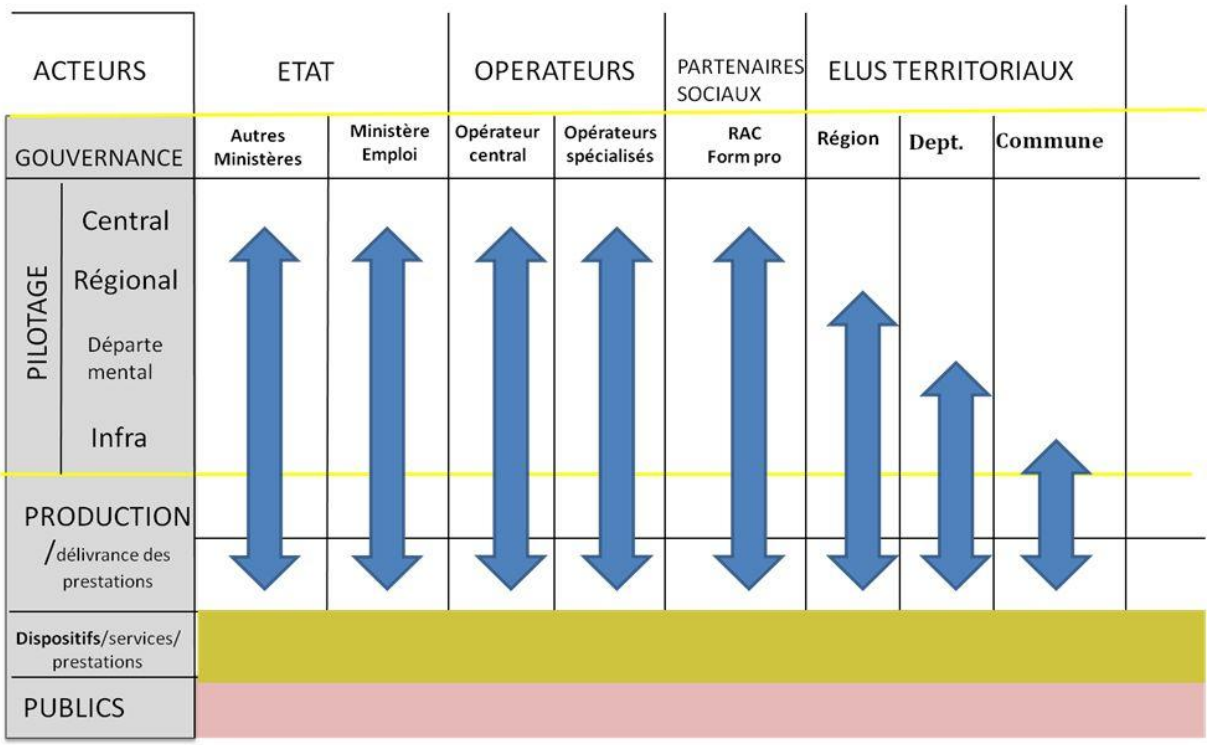
La démarche de territorialisation donne matière à des échanges importants selon des périodicités et des modalités variables. Par exemple :

- tous les 3 ou 5 ans dans le cadre de la mise au point d'un plan ou d'un projet pluriannuel (à l'instar de la convention tripartie Etat – Unédic – Pôle emploi ou du projet « Horizon 2015 » de Pôle emploi) ;
- chaque année, dans le cadre d'une procédure « objectifs-moyens » telle que les dialogues de gestion qui rythment l'agenda des services de l'Etat, de Pôle emploi, de l'AFPA et, dans des conditions particulières des collectivités territoriales (région pour la formation, département pour les programmes RSA ou toute agglomération tenue de planifier ses activités de développement économique).
- au quotidien pour les services chargés des fonctions « métiers » (placement, orientation, formation…) et des fonctions « supports » GRH et SI notamment fortement sollicitées dans une démarche de territorialisation.

Le risque majeur réside dans la perte de contenu lorsque les « lignes de communication » sont longues ou segmentées. Cette perte éventuelle affecte les liaisons entre la gouvernance, les échelons de pilotage et les unités de production, non seulement dans le sens haut / bas mais aussi bas / haut.

Le caractère stratégique de ce type de liaisons est à la mesure de l'importance de la marge de manœuvre des unités locales et de son corollaire, la clarté des objectifs assignés par la gouvernance.

Schéma 8 : Liaisons internes à chaque institution le long de la chaîne de responsabilité dans la mise en œuvre des actions



Source : IGAS

3.2.4 Les risques dans les liaisons entre partenaires

Le schéma ci-dessous illustre la complexité des accords et autres conventions de partenariats.

L'image du « maquis » partenarial semble s'imposer. Pourtant, ce « maquis » est structuré.

En effet, les liaisons sont différenciées par leur contenu, par leur périodicité, et par leur forme selon qu'elles relèvent d'échanges entre partenaires dans la gouvernance, entre partenaires dans le pilotage aux divers échelons territoriaux et entre partenaires dans le réseau de production.

Dans ce registre des « relations horizontales », on trouvera des « documents » comme par exemple la convention cadre tripartite pluriannuelle Etat/UNEDIC/Pôle emploi, un programme d'action pour la mise en œuvre d'un programme gouvernemental, un plan régional de formation, un plan départemental d'insertion ou encore les accords opérationnels quasiment continus entre une agence Pôle emploi, une mission locale ou Cap emploi ou encore avec les organismes de formation…

Opérateur « généraliste » et compétent sur l'ensemble du territoire Pôle emploi est un « pôle » d'accords-cadres nombreux. Par exemple :

- l'accord-cadre du 26 janvier 2010 portant sur le partenariat renforcé entre Pôle emploi, l'Etat et le Conseil national des missions locales,
- l'accord-cadre portant sur les PLIE signé le 11 février 2010 entre Pôle emploi et l'Alliance Villes Emploi ;
- l'accord-cadre portant sur les maisons de l'emploi signé le 11 février 2010 entre Pôle emploi, le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et l'Alliance Villes Emploi.

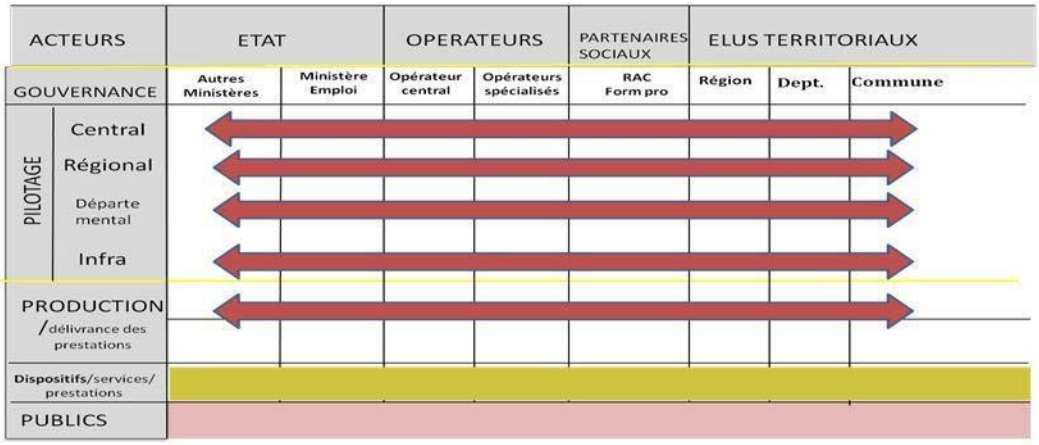
Dans le même registre il faut situer les instances qui permettent les relations entre partenaires. Il en existe schématiquement trois catégories.

- les instances d'information, de coordination, de consultation, de concertation -ces objectifs étant, au demeurant, très divers- telles que : le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFFP), le conseil régional de l'emploi(CRE) et la commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi (COPIRE) ;
- les instances de pilotage liées à la mise en œuvre de dispositifs ou de programmes particuliers ; par exemple, les instances créées le contrat de sécurisation professionnelle ou le programme de lutte contre l'illettrisme.
- les instances dites SPEN, SPER, SPED et SPEL. La politique de l'emploi est le seul cas où la notion de « service public » désigne non seulement les services rendus ou les structures et les personnels qui les dispensent mais aussi les instances de pilotage et de suivi à compétence générale, qui jouent un rôle clef dans la démarche de territorialisation.

Au regard de l'analyse des risques souhaitée, dans une approche exhaustive, d'autres instances doivent être signalées : les conseils d'administration des entités nationales et locales, la composition des conseils pouvant refléter la démarche partenariale (Pôle emploi, AFPA, missions locales, PLIE, maisons de l'emploi…)

Pour ce segment « horizontal » du « système nerveux » du SPE le risque est double : difficulté non pas de gérer mais simplement de « suivre» sans être submergé par le nombre ; et, plus fondamentalement, difficulté à dégager des consensus dans les institutions ou entre des institutions aux intérêts et aux cultures processionnels différents. Dans ce domaine également, le nombre d'acteurs mobilisables sur le terrain contient son inconvénient en contrepartie.

Schéma 9 : Les liaisons entre les institutions (partenariat) par fonction et niveau



Source : IGAS

3.2.5 Les risques dans la communication et l'information au sein de chaque institution

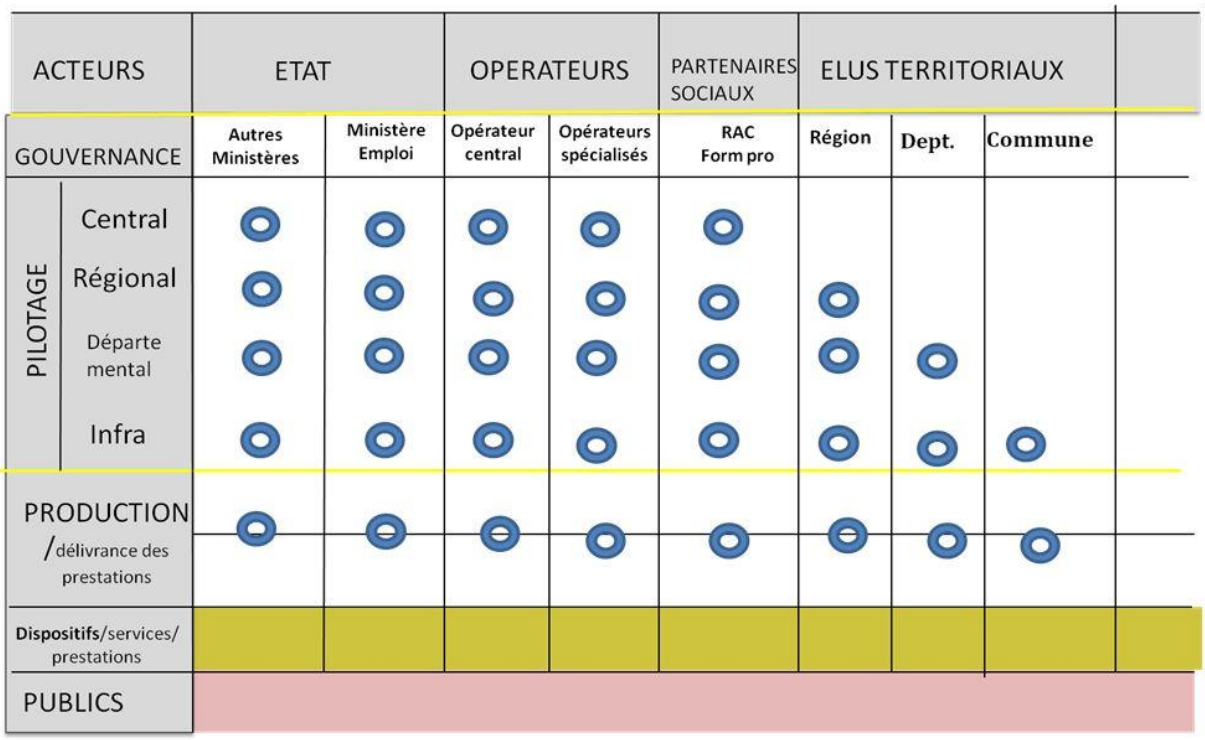
Le schéma ci-dessous présente un cas d'échange tout aussi indispensable que les échanges dans la chaine de pilotage ou entre partenaires. Il identifie les communications et circulations d'informations au sein des équipes de base d'une même institution.

Par exemple, au sein d'une direction générale, d'une direction régionale, d'un service d'une région, d'un département ou d'une commune, d'une agence Pôle emploi, d'une mission locale ou de Cap emploi.

Le risque majeur réside dans la tentation de ne pas accorder aux consultations internes l'importance qu'elles méritent. Or, l'échange sur les objectifs, sur le contenu et les modalités pratiques de la démarche de territorialisation est indispensable car il n'est pas d'action territoriale qui ne mobilise pas les compétences « métiers » (accueil, orientation, formation, placement, accompagnement, indemnisation…) et les compétences « supports » à tous les échelons – hiérarchique ou territorial- de chaque institution. Les consultations internes constituent donc un moyen de la participation active et responsable des cadres et des autres agents à la démarche.

Un défaut de communication interne est en outre un multiplicateur des risques de perturbation notés tout au long de cette analyse.

Schéma 10 : Les communications internes aux structures de chaque institution (consultations)

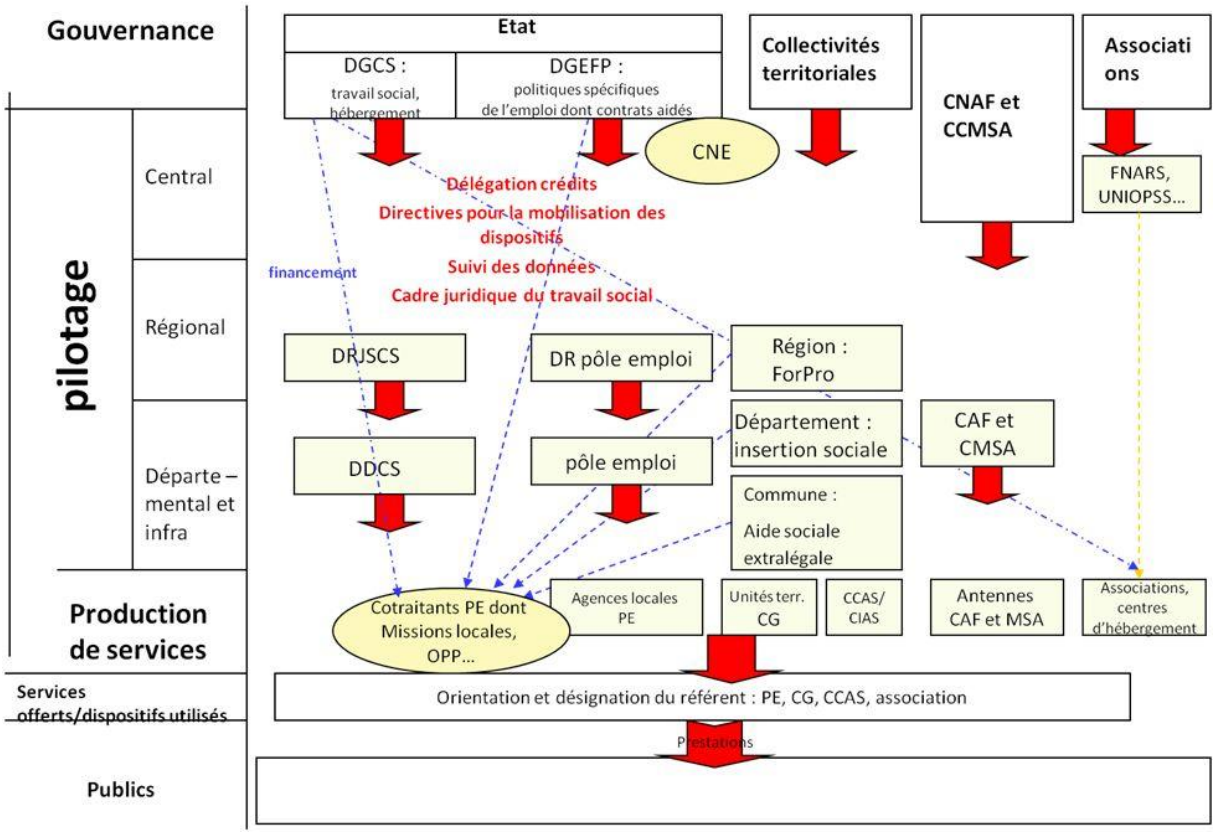


Source : IGAS

3.2.6 Les risques dans les liaisons entre le SPE et l'extérieur

Comme évoqué précédemment, le champ des « connexions » que le SPE doit maitriser s'étend au-delà du SPE, dans ses collaborations avec d'autres politiques. Le schéma suivant illustre la complexité de la situation née de la nécessité de coordonner la complexité intrinsèque du SPE à la complexité de la politique d'insertion socioprofessionnelle. Comme dans le domaine médical, où il faut coordonner des spécialités complexes, la qualité des échanges doit être appréciée ici comme un facteur nécessaire de facilitation du travail partenarial.

Schéma 11 : Le service public de l'emploi dans l'architecture des politiques d'insertion professionnelle – l'exemple du RMI / RSA



Source : IGAS

4. PRODUCTION DES SERVICES ET TERRITORIALISATION

La problématique de la territorialisation pour les institutions et les agents chargés de la « production des services » qu'assurent principalement les agences locales de Pôle emploi, et, selon les publics concernés, les missions locales, Cap emploi, ou les structures organisées dans les PLIE doit être pleinement appréhendée.

Ces « acteurs- producteurs » sont doublement concernés par la démarche de territorialisation.

- C'est leur intérêt : ils sont les premiers exposés aux insatisfactions des populations et/ou aux rigidités dans l'organisation et/ou à l'inadaptation des outils mis à leur disposition au égard aux spécificités locales. Ils sont les premiers bénéficiaires des diagnostics exacts, des coopérations solides et de la marge de manœuvre laissée aux équipes du *front office*.

➤ C'est leur mission : quel que soit l'objectif premier de la démarche de territorialisation (connaissance des territoires, mobilisation des agents locaux ou incitation aux initiatives pour l'emploi sur le territoire) ils sont sur le chantier où se matérialise la territorialisation. A eux la mise en œuvre des programmes dans une proximité quotidienne avec les populations ; à eux d'apporter une contribution à l'élaboration des diagnostics et des plans d'action; à eux d'obtenir les résultats définis par les commanditaires-financeurs Etat mais également partenaires sociaux et élus territoriaux.

4.1 Le risque d'une sous-estimation de la spécificité de la fonction de production

Le terme de « production de services » est retenu délibérément pour désigner cette fonction et la distinguer de la fonction de pilotage opérationnel et de la « gouvernance » (ou pilotage stratégique). En effet, si le SPE ne produit pas des biens il produit des services. Par ailleurs, ce terme met l'accent sur l'univers professionnel particulier dans lequel évoluent les agents et les structures de production : à cent lieues d'une logique de guichet, ils doivent prendre en compte des demandes individuelles et, pour y répondre, agencer -voire adapter- des moyens en effectifs, en immobilier, ou en matériels et des dispositifs juridiques dont on a vu le nombre, la variabilité et la sophistication. Cette fonction est assurée en contact direct avec le public[30]. Les conditions de contact sont différentes selon la nature du service offert ou la prestation délivrée. Reconnaître le droit à exonération ; accorder une prestation, qu'elle soit matérielle (par exemple, mise à disposition d'un local) ou d'une prestation intellectuelle (par exemple, expertise dans un plan social d'entreprise) ou encore d'offrir un service - plus ou moins en lien avec l'emploi ou l'accompagnement social. Cette fonction s'exerce sous contrainte : les objectifs sont fixés par la « gouvernance » (pilotage stratégique) et relayés par les « pilotes » (pilotage opérationnel).

Il existe une différence de nature entre cette fonction et la fonction de pilotage même « rapproché » ou opérationnel. Cette différence existe même au sein d'une institution dont la mission unique réside dans la production de services. Par exemple, entre les responsables d'une agence Pôle emploi, d'un centre de formation AFPA, ou d'une CAF et un membre de l'état-major (national ou local) dont ils relèvent.

[30] L'association de l'idée de production à une activité de services a donné lieu à un néologisme, celui de « servuction » très en vogue au milieu des années 80. Au cours de cette période, la direction générale de l'ANPE a affirmé dans ses documents d'orientation stratégiques, destinés à nourrir le premier contrat de progrès avec l'Etat, que pour exécuter sa mission de service public l'établissement devait adopter des modalités de travail d'une institution de production de services. Les objectifs de personnalisation des services, de déconcentration, de proximité et de partenariat étaient déjà mis en avant.

4.2 Les risques liés à l'architecture du réseau de production

4.2.1 Une fonction insuffisamment lisible

La fonction de production n'est pas «aisément » identifiable. Cela vient de ce que lorsque des commanditaires (Etat, collectivités territoriales) font délivrer des prestations en régie par leurs propres services la spécificité de la production est moins lisible. Par exemple : les Direccte sont plutôt appréhendées comme des structures de pilotage voire de contrôle et de réglementation. Pourtant, elles délivrent des prestations intellectuelles (par exemple, des expertises juridiques, des publications de données socio économiques). Elles interviennent dans le versement de prestations en espèces (chômage partiel) et dans les programmes de contrats aidés. A l'inverse, Pôle emploi est appréhendé en bloc comme une institution de production alors qu'elle compte de nombreux services de pilotage des « métiers » et des « fonctions supports » aux niveaux national (direction générale, services financiers et statistiques…) et régional. Si l'on interroge la lisibilité du SPE, quand bien même la relation Etat/Pôle emploi est structurée par le partage des rôles entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, le constat de ce type d'interventions peut perturber l'analyse du partage des tâches arrêté par les textes.

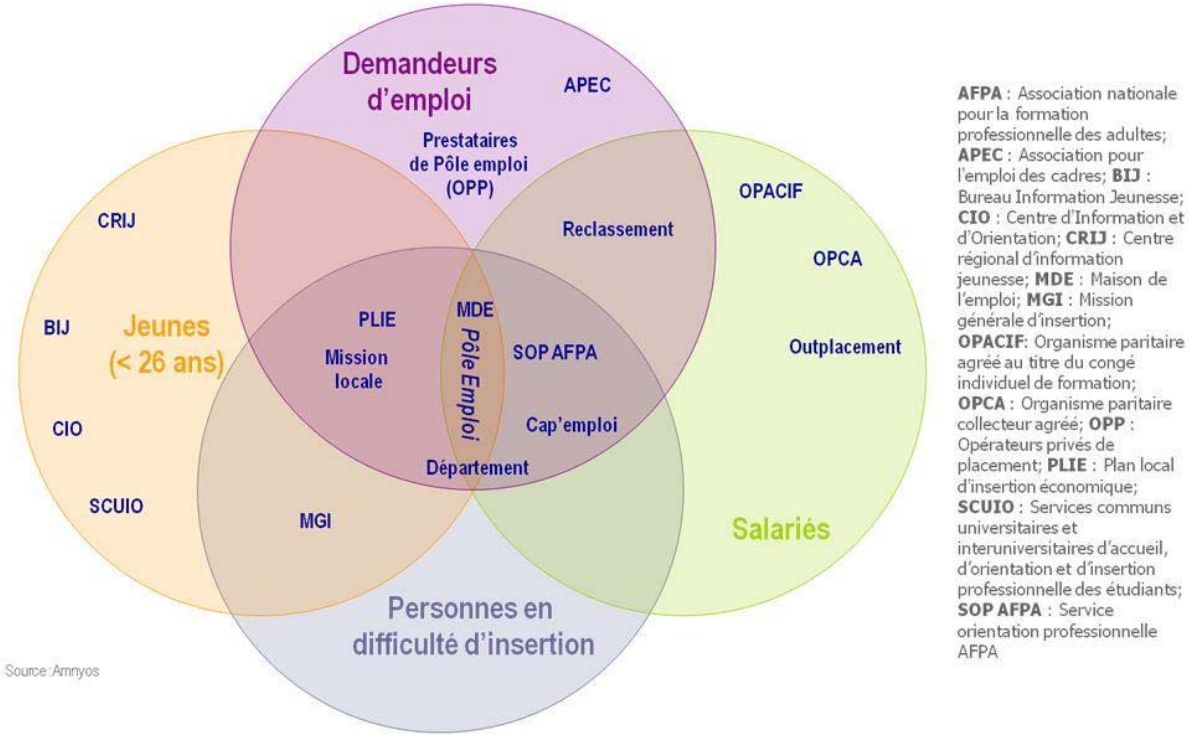
4.2.2 Un réseau aux spécialités croisées

Les unités de production peuvent être spécialisées selon :

- le métier : il en est ainsi du placement, de l'information, de l'orientation, de l'évaluation des compétences professionnelles ou du versement d'un revenu de remplacement ;
- le public : les travailleurs handicapés, les jeunes, les titulaires du RSA, les cadres… ;
- le territoire : cf. le découpage du ressort territorial des agences Pôle emploi, des missions locales… ;
- ou plusieurs de ces critères (exemple : pour les missions locales, les critères d'âge, de situation socioprofessionnelle et de résidence).

Le schéma ci-dessous illustre les difficultés apparentes de rapprochement entre les publics et les structures alors même que la spécialisation des structures semble justifiée.

Schéma 12 : Rapprochement des institutions et des publics



Source : DGEFP, document de formation

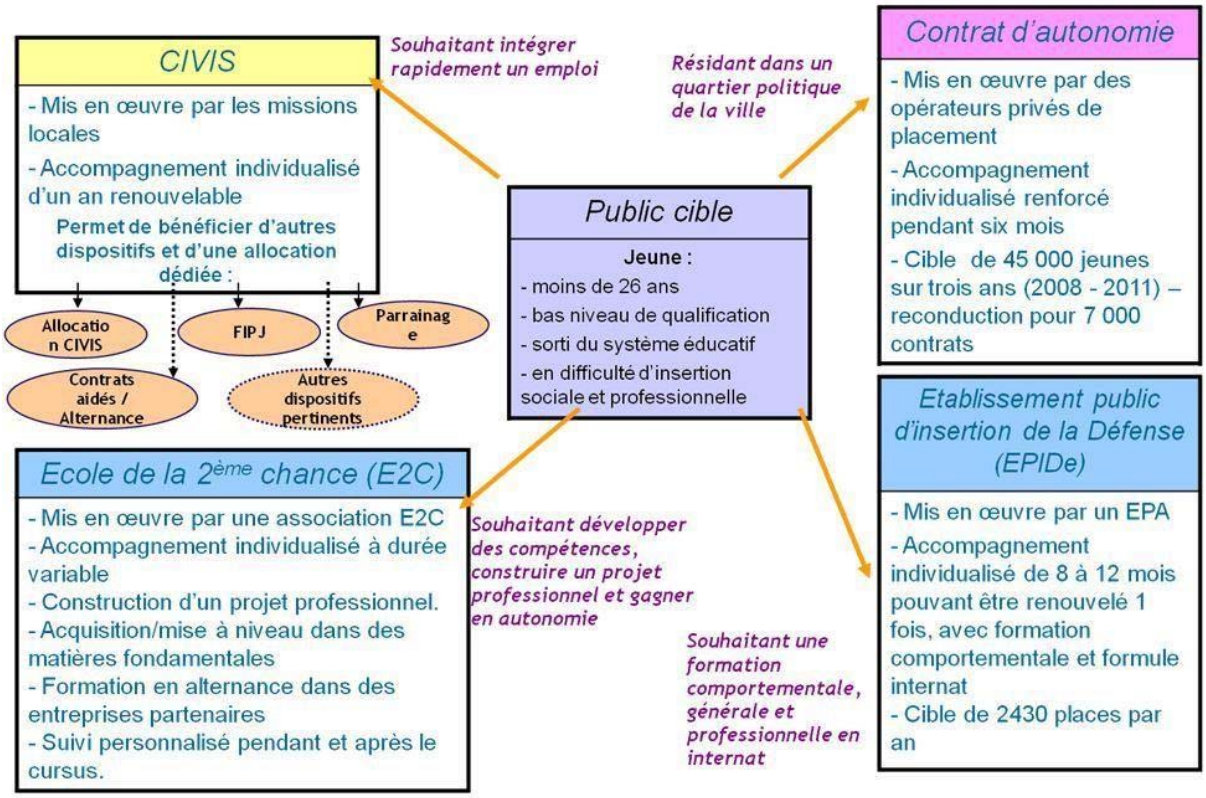
4.3 Les incidences de la phase de production sur la qualité de la territorialisation

L'adaptation aux spécificités du territoire suppose, de la part des acteurs en charge de la production sur le terrain, d'utiliser les dispositifs comme des outils, de proposer des services, de coopérer.

4.3.1 S'adapter par l'assemblage de dispositifs

La démarche d'assemblage s'impose au regard, d'une part, de la diversité des dispositifs et de leur sophistication et, d'autre part, la diversité des besoins des publics cibles. Le schéma ci-dessous illustre ainsi la variété des éléments à assembler dans le seul cas du public « jeune ».

Schéma 13 : Accès à un emploi durable ou à une formation qualifiante



Source : DGEFP, document de formation

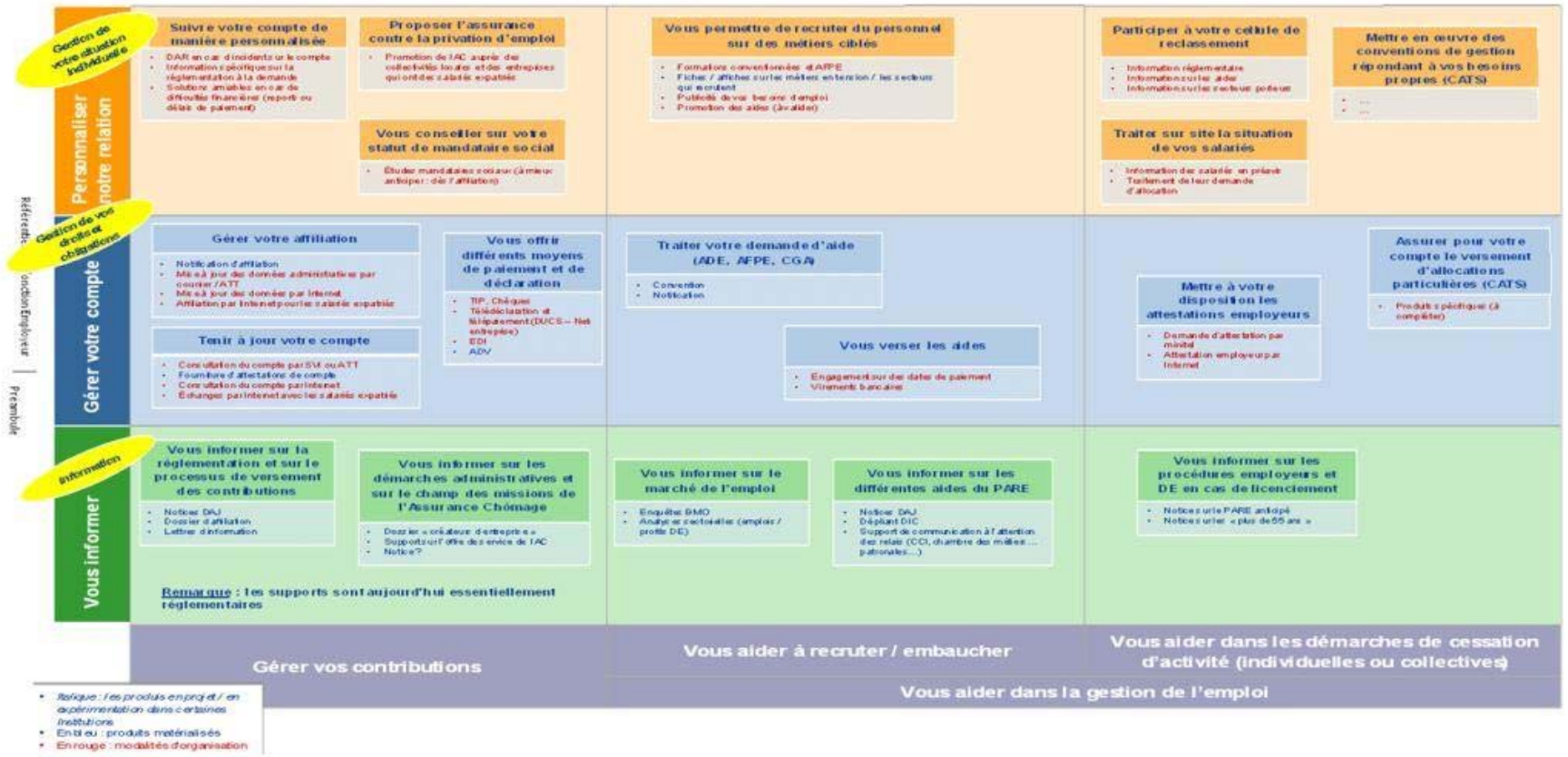
4.3.2 S'adapter par une offre de services diversifiée

Autre manière d'illustrer le travail d'adaptation de la part des structures de production, la constitution d'une offre de services.

Cette notion accompagne l'étude de la territorialisation mais n'en constitue pas l'objet central. On se contentera donc d'une illustration de la complexité qu'induit la personnalisation et de l'individualisation des services. Elle est produite dans les pages ci-après pour les publics demandeurs d'emploi et employeurs.

Comme on l'a vu plus haut, ce chantier constitue une priorité stratégique (rappelé par la convention tripartite Etat-Unedic-Pôle, le projet « horizon 2015 » de Pôle emploi ou le discours récent du ministre devant les Direccte en janvier 2012).

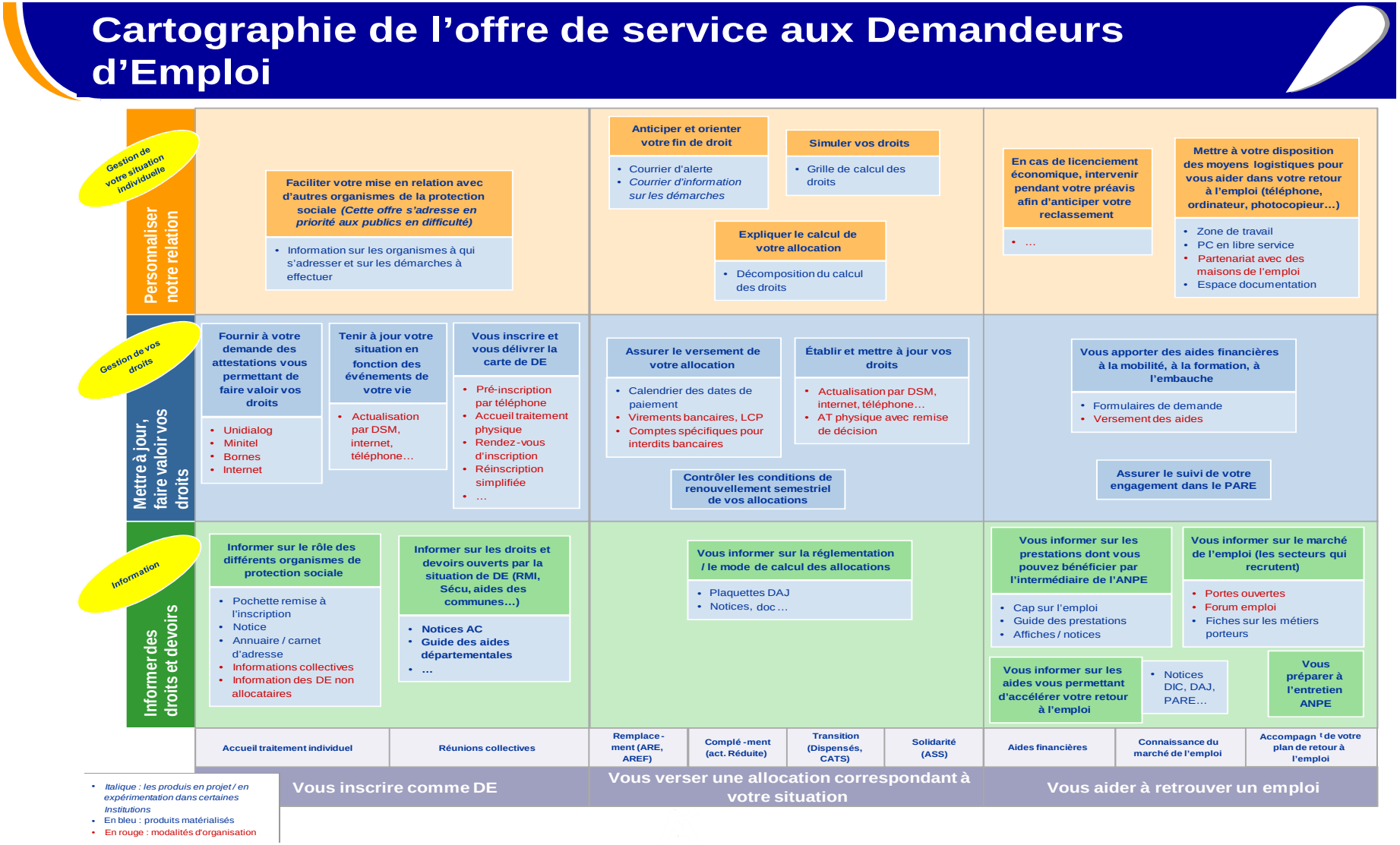
Schéma 14 : Offre de services aux employeurs[31]



Source : DGEFP

[31] Les schémas 14 et 15 proposés ci-après sont datés (mention du minitel notamment) mais demeurent d'actualité concernant les services offerts dans leur étendue et leur nature. Une réflexion est actuellement en cours au sein de la DGEFP sur les offres de services aux bénéficiaires de la politique de l'emploi. Ces travaux n'avaient pas été achevés à la date de finalisation du présent rapport.

Schéma 15 : Offre de services aux demandeurs d'emploi



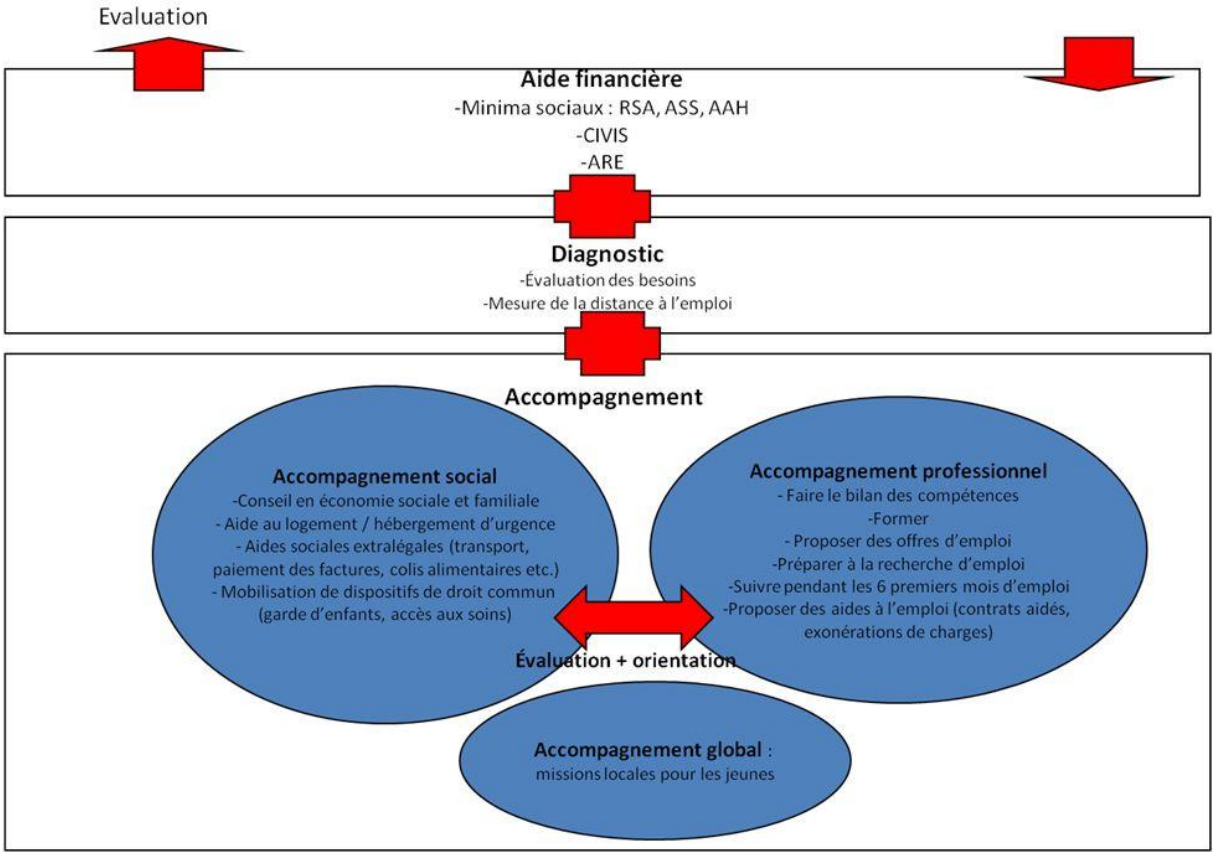
Source : DGEFP

4.3.3 S'adapter par des partenariats de terrain

Exemple dans les démarches d'insertion socioprofessionnelle.

Comme l'illustre le schéma IGAS ci-dessous il y a presqu'autant de partenariats nécessaires entre la structure qui suit le demandeur d'emploi et les structures spécialisées, que de leviers d'action nécessaires à l'insertion : aide financière, diagnostic, accompagnement professionnel et accompagnement social et accompagnement global.

Schéma 16 : La construction des partenariats – l'exemple des politiques d'insertion socioprofessionnelle



Source : IGAS

4.4 Incidences de la fonction de production sur la stratégie de territorialisation

La priorité est de faciliter la tâche du réseau de production.

4.4.1 Le pilotage

Le passage de la phase de pilotage à la phase de production, guidé par une logique de production et d'action (plutôt qu'une logique administrative), doit être « fluide». Les résultats attendus par la « gouvernance » doivent être lisibles pour les producteurs. Ils traitent 4 questions-clés de la territorialisation : Agir vers ou pour quels publics ? Avec quels dispositifs ? Sur quels territoires ? Pour quels résultats ?

Plus la proximité de l'unité de production est forte, plus les « remontées » de questions, observations, propositions doivent être assurées.

Enfin il faut veiller à ne pas « transférer » aux échelons de production les interrogations et incertitudes présentes aux niveaux central ou régional. Plus on approche de la production de services plus les objectifs, les moyens, les résultats attendus doivent être « simplifiés ».

4.4.2 Le partenariat

Les collaborations entre « producteurs » ne sont pas la réplique des coordinations de la phase de conception ou de la phase de pilotage. Elles ne doivent être dictées uniquement par la nécessité de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience de la production de la catégorie précise des services à la population considérée sur le territoire.

De même, ne sont requises dans les instances de direction des agences Pôle emploi, des missions locales ou de Cap emploi que les responsables directs de ces unités. Il n'existe pas *a priori* d'inconvénients graves et directs à la présence de nombreux acteurs dans une réunion de suivi d'opérations. Il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit de diriger une unité locale de production.

Les incidences les plus importantes sur la conception des dispositifs, sur la définition du territoire (zonage) et sur la construction des compétences sont traitées dans la partie 3 *supra*.

5. PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET TERRITORIALISATION

La problématique de la territorialisation pour les institutions et les agents chargés du pilotage du SPE est celle de leur capacité à la mettre en œuvre dans le cadre de la politique générale arrêtée.

Pour adapter son intervention aux spécificités des bassins d'emploi (voir *supra*) le SPE travaille sur une connaissance fine des publics et une utilisation appropriée des aides qui composent la politique de l'emploi au bénéfice des employeurs, des salariés et des demandeurs d'emploi. Ces incontournables de la territorialisation s'imposent à tous les acteurs de la politique de l'emploi. Mais ils se présentent dans des termes différents selon la fonction dans laquelle se trouve chaque acteur concerné : fonction de conception (« gouvernance » ou pilotage stratégique) de la politique ou fonctions de mise en œuvre : « production des services », pilotage des actions fonction assurée par les structures centrales ou territorialisées (i) des « commanditaires » (la DGEFP et les Direccte pour l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux) et (ii) des organismes opérant pour leur compte (Pôle emploi, et, selon les métiers ou les publics concernés, les missions locales, Cap emploi, les structures organisées dans les PLIE, les organismes chargés de formation, d'orientation, de la gestion des allégements fiscaux ou sociaux ou du versement de prestations en espèces).

Placés dans un rôle d'intermédiation entre la « gouvernance » et la production, ces « acteurs- pilotes » ont un rôle stratégique pour la qualité de la territorialisation.

5.1 Le risque d'imprécision dans l'usage de la notion de pilotage

Piloter est un des « mots piégés » du SPE depuis la circulaire fondatrice de 1984. « Piloter » permet de ne pas recourir aux termes « commander », « décider » ou encore « diriger ». Pourtant, l'univers du « pilotage » correspond aux éléments ci-après : (i) une fois définie la « feuille de route » d'une institution ou -dans le cas du SPE- d'un ensemble d'institutions par la « gouvernance » ; (ii) le pilote a pour tâche de la « conduire » ou de les « conduire » vers l'objectif ; (ii) il en « régule » la vitesse (rythme de montée en charge des programmes), la consommation des moyens, la répartition des tâches et des moyens associés entre les équipes et les territoires – ce que formalisent les « projets territoriaux ». Le pilotage suppose donc la maîtrise des techniques de programmation par objectifs. Il induit goût et capacité du travail avec les autres- concertation, contractualisation, conventionnement, interne à chaque institution ou entre institutions (« partenariat »).

La notion de pilotage recouvre néanmoins deux réalités distinctes qui sont trop souvent confondues au détriment de la qualité des actions. Relève du pilotage :

- ce que certains nomme la « régulation » qui a un effet immédiat et direct. Elle touche la répartition des objectifs opérationnels, les résultats attendus et par conséquent la répartition correspondante des moyens en effectifs et en crédits. Ce segment du pilotage est en prise directe avec la production et la délivrance des services. Il se traduit par des programmes, des plans, des instructions exécutoires, décidés -le cas échéant- dans le cadre de procédures de dialogue de gestion ;
- également des activités importantes mais qui n'ont pas d'effet direct et immédiat sur la production : le suivi, le bilan, le contrôle de gestion, l'évaluation des actions. Elles sont sans effet immédiat et direct. Le caractère cumulatif du critère est essentiel.

Dans l'évaluation de la territorialisation et, d'une façon générale, dans l'évaluation de l'organisation du SPE, il conviendrait donc de distinguer ces deux aspects, le cas échéant par une analyse fine du contenu des dispositifs pour l'emploi concernés et des échelons territoriaux

5.2 Les risques liés au pilotage de la territorialisation

Le « pilotage stratégique des organisations » enseigné et affirmé comme une modalité de travail des services publics depuis les années soixante-dix semble provoquer à la fois un enthousiasme et des états d'âme à la mesure des complexités intrinsèques de la démarche appliquée dans la politique de l'emploi.

5.2.1 Une fonction au carrefour des cultures professionnelles

Comme dans toutes les politiques publiques, le pilotage de la politique de l'emploi suppose d'établir des échanges entre des cultures professionnelles différentes :

- entre la « gouvernance » et la production,
- entre les fonctions « métiers » (placement, formation, revenu de remplacement…) et les fonctions « support » notamment entre deux fonctions « support » essentiels : la GRH (le SPE est une organisation de main-d'œuvre) et les systèmes d'information, qui ont un rôle clef dans la production des services, directement (ex-liquidation et versement des prestations en espèces) et indirectement (par exemple, les SI relatifs aux données socio-économiques territorialisées ou les « fichiers » demandeurs d'emploi/entreprises au cœur de l'outillage des opérateurs).

Comme dans toutes les politiques sociales, toutes les catégories d'acteurs ont légitimité pour participer et contribuer aux instances de pilotage : Etat, collectivités territoriales, organismes sociaux, organismes opérant pour le compte des uns et des autres, parmi lesquels mais non exclusivement les agences et les opérateurs…

5.2.2 Une fonction au carrefour de tous les territoires

Chaque échelon doit apporter une valeur ajoutée dans l'acte fondamental de territorialisation : l'adaptation des objectifs, des moyens, des résultats attendus aux spécificités du territoire. Sans pour autant que l'approche conduise à une perte de lisibilité et de traçabilité des objectifs, des moyens et des résultats attendus. Outre la difficulté intrinsèque du « métier » d'acteur de la politique de l'emploi, l'analyse du SPE nécessite de prendre en compte plusieurs échelons territoriaux. La mission IGAS cherche à répertorier et à analyser les bonnes pratiques dans ce domaine ; en particulier au sein des instances de pilotage du SPE portant sur la régulation et le suivi des programmes. Ainsi :

- l'instance nationale, SPN, a une double importance : par les instructions qui en émanent et surtout par l'exemple qui est donné aux SPR, SPD et SPEL dans la précision et le réalisme des cadrages objectifs- moyens-résultats et dans l'importance donnée à l'effort de territorialisation attendue ;
- l'échelon régional est affiché depuis de longues années par l'Etat, les partenaires sociaux et la collectivité régionale comme échelon privilégié du pilotage de la politique de l'emploi et de ce fait de la construction d'une territorialisation ;
- l'échelon départemental s'impose compte tenu de l'existence d'une collectivité territoriale disposant d'attributions, de ressources, d'influences et d'une connaissance des bassins d'emploi indispensables à la politique de l'emploi.
- Enfin, au niveau infra départemental se joue la répartition des rôles entre la phase de pilotage (« back office ») et la phase de production (« front office »). Il en résulte une problématique particulière, celle de l'ajustement entre les ressorts territoriaux des bassins d'emploi, des agglomérations et des unités de production de Pôle emploi ou des missions locales.

Le besoin de pilotage coordonné n'est pas contesté. Mais le nombre d'instances de pilotage peut faire l'objet de critiques. Il en est ainsi depuis leur création, alors que leur nombre et leur spécialité résultent pour une bonne part du nombre et de la diversité des acteurs mobilisés pour la politique de l'emploi, le nombre et la diversité des dispositifs et le souci d'une présence à chaque échelon du territoire. Comme indiqué *supra*, il existe trois types d'instances généralistes. S'agissant du pilotage de la démarche de territorialisation dans son ensemble une attention particulière doit nécessairement être portée au rôle des instances dites SPER, SPED et SPEL (activité et intégration dans leur environnement notamment suite aux instructions de la DGEFP).

5.2.3 Les risques dans le chaînage du « pilotage stratégique » des organisations

Le schéma ci-dessous illustre les fondamentaux de la chaîne du pilotage stratégique.

La qualité du chaînage repose sur la qualité des échanges entre les phases de gouvernance, de pilotage et de production. Etant noté que, comme le schéma l'indique, dans une démarche de territorialisation, les échanges doivent avoir lieu dans les 2 sens : de la gouvernance vers la production et inversement.

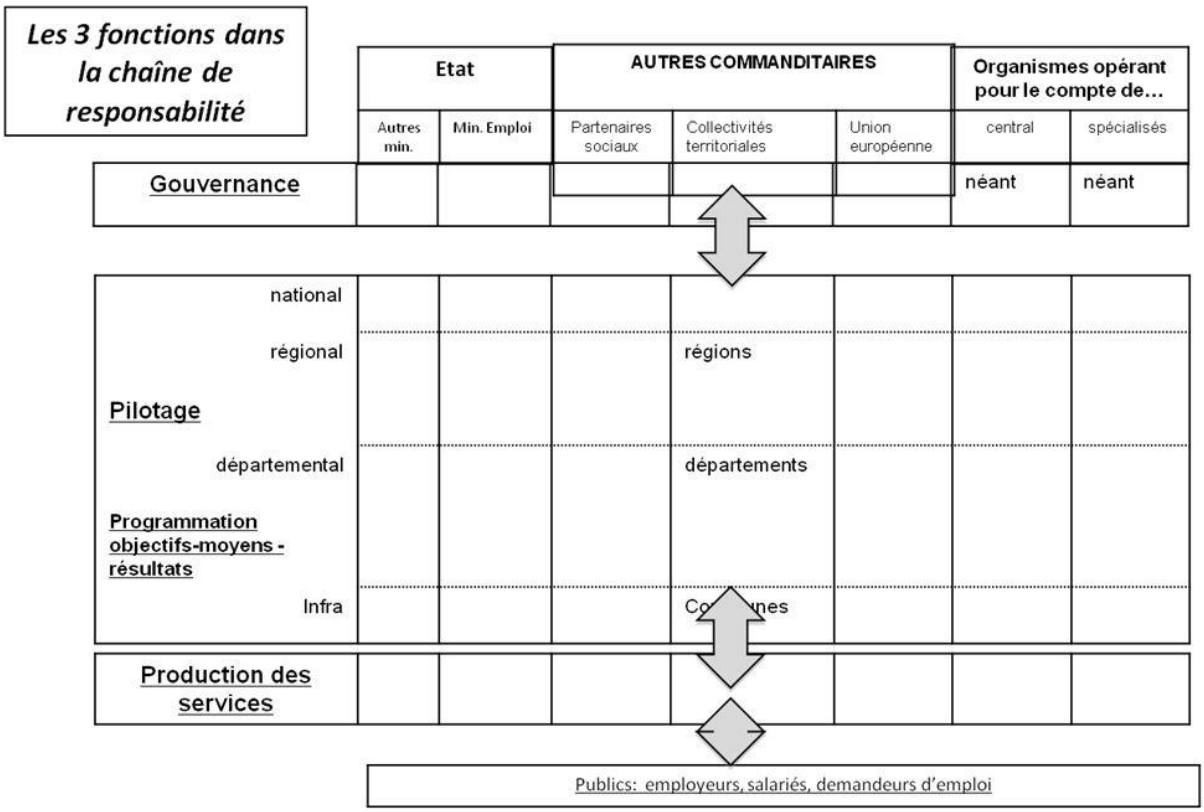
Le risque n°1 réside dans une perte de contenu ou une diminution de précision dans la communication des objectifs opérationnels, des moyens associés et des résultats attendus et obtenus dans la programmation et le suivi des opérations.

Exemple de risques : des objectifs d'unités de production en déphasage avec ceux de la gouvernance. Ou bien cas dans lequel gouvernance ne perçoit pas les indications que lui donnent des responsables régionaux sur la situation réelle des territoires.

Le risque n°2 réside à chaque « étage » dans une défaillance des liaisons internes horizontales dans le SPE et hors du SPE avec les coûts de coordination qui en résultent, du fait de la lourdeur de la gestion matérielle et intellectuelle des informations, consultations, conventions qui accompagnent inévitablement les relations entre partenaires.

La complexité particulière du système d'acteurs de la politique de l'emploi vient de ce que ces deux catégories de risques doivent être maitrisées par chaque institution non seulement pour son propre fonctionnement mais aussi dans ses interrelations avec les autres institutions, à chaque étage, à chaque échelon territorial et pour chaque *item*.

Schéma 17 : L'organisation de l'action publique – le cas du service public de l'emploi (SPE)



Source : IGAS

5.3 Incidences de la spécificité de la fonction de pilotage sur la stratégie de territorialisation

Depuis le milieu des années quatre-vingts, plusieurs rapports de la Cour des comptes, de l'IGAS et de l'IGF ont été consacrés aux actions de l'Etat (relations administrations centrales/services territoriaux) et au cas de l'ANPE puis de Pôle emploi, ainsi que plus largement au SPE en tant que tel.

Ces rapports ont identifié une priorité : il s'agit de s'assurer que les « pilotes » disposent des méthodes et capacités professionnelles (savoirs, savoir-faire, savoir-être professionnels) décrites ci-après : la formalisation des objectifs et des indicateurs de résultats ; l'adéquation « missions »/ « moyens » ; la question de formalisation des travaux de diagnostics et de plans territoriaux ; la question des données à mobiliser (données quantitatives et qualitatives, SI) ; la question du « contrôle » *largo sensu* (dans une optique de maîtrise de la gestion, de bilan ou encore d'évaluation) ; et deux éléments développés *supra* (voir partie 3) la culture professionnelle et la question de la coordination.

6. « GOUVERNANCE » DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET TERRITORIALISATION

Le « sort » de territorialisation se joue dès la conception de la politique de l'emploi. Si la question de la territorialisation est bien prise en compte dans cette phase la démarche a toutes ses chances d'aboutir. Si elle ne l'est pas ou sans méthode ni conviction, elle est fortement fragilisée. La « gouvernance » ou la fonction de pilotage stratégique doit donc intégrer ou écarter l'approche de territorialisation dès qu'elle envisage de développer une action, un dispositif ou un ensemble d'actions.

Contrairement aux situations de production ou de pilotage opérationnel, tous les acteurs ne sont pas en charge de la gouvernance. Seuls en sont responsables les « commanditaires » du SPE mentionnés *supra* : Etat (administration, gouvernement et parlement), mais également élus territoriaux et partenaires sociaux. Il leur appartient de traiter **la démarche de territorialisation comme un élément stratégique des politiques,** et non comme une modalité pratique de second ordre.

La mission IGAS fait ici état, en première approche, de quelques points à partir des rapports et études consultés, des premiers contacts et des expériences de ses membres.

6.1 La territorialisation dans la hiérarchie des questions stratégiques

La gouvernance a en charge les **décisions stratégiques portant** sur chacune des composantes de la politique. Les questions qui suivent ont des incidences diverses sur la territorialisation.

Une question de principe, mais qu'il n'y a pas utilité à « recycler » quotidiennement dans l'action ou dans les instances de pilotage sur le terrain : *« Les problèmes de l'emploi justifient-ils ou pas une intervention publique ? Si oui, comment s'exprime t- elle ? Par exemple, s'agissant de l'intervention sur le marché de l'emploi : faut-il agir sur le rapprochement offre-demande ? Sur le coût du travail ? Sur la qualification des salariés ? »*

Deux questions ont des incidences sur les partenariats :

- incidence directe : « Selon quelle organisation politico-administrative ? A quel acteur le législateur doit-il confier la mise en œuvre de la politique: les services de l'Etat ? Les collectivités territoriales si oui laquelle : région, département, commune? Les partenaires sociaux ? » ;
- incidence indirecte : « Qui finance quoi, avec quels financements : assiette de la ressource, mode de prélèvement (cotisations ? Impôts ? Taxes ?)Pour quel montant ?».

Deux questions ont des incidences sur le contenu de la territorialisation :

- « Agir pour quels objectifs, exprimés et mesurés indicateurs par quels indicateurs ? » Il existe divers critères au regard desquels formuler l'objectif : la durée du chômage, le niveau de qualification, l'âge (jeunes, seniors), la difficulté rencontrée (handicap), voire un territoire (quartiers de la politique de la ville). Cette approche est développée via les objectifs et indicateurs des projets et rapports annuels de performance annexés aux lois de finances.
- « Agir avec des interventions de quelle nature ? Dépenses fiscales ? Prestations en espèces ? Contrats aidés, formation professionnelle ? Accompagnement par des professionnels ? ». Comme indiqué supra, la phase de production est très dépendante de cette question.

Enfin les questions qui portent directement sur la territorialisation.

La gouvernance doit clarifier la définition des territoires pertinents ; permettre l'adaptation des dispositifs aux spécificités locales ; promouvoir une culture professionnelle de la territorialisation …

Dans le rapport de la commission qu'elle a présidé sur la « dynamique territoriale de l'emploi » en avril 2010 Rose-Marie Van Leberghe[32] propose une sorte de « cahier des charges de la territorialisation » pour la gouvernance. Ce rapport comporte les quatre points sur lesquels la gouvernance doit non seulement communiquer mais travailler avec les organes de pilotage qui lui sont subordonnés :

- « Une coopération élaborée à partir de projets s'inscrivant dans la durée et de manière globale ;
- Un positionnement en « offreur » des unités et agents de PE comme accompagnant un projet défini / élaboré par un responsable ou une instance politique ;
- Un pilotage de la stratégie de territorialisation intégré aux systèmes de dialogue de performance et de pilotage sur indicateurs existants dans PE ;
- Mise en place d'un dispositif global et local d'évaluation de l'impact en termes de services rendus. »

6.2 Intégrer la démarche de territorialisation dès la conception d'un dispositif

Chaque dispositif de la politique de l'emploi a un impact sur les territoires (voir *supra*, partie 2, point 2.1.3). Les dispositifs d'ordre général ne donnent *a priori* pas lieu à un besoin de territorialisation fort. Les dispositifs limités à certaines zones géographiques représentent -par définition- un enjeu fort de la démarche de territorialisation. En revanche, les dispositifs ciblés sur un public ou un secteur d'activité particulier sont aussi producteurs d'effets sur les territoires. Ils doivent donc être appréhendés comme tels. La sélection de publics ou secteurs cibles de la politique conduit, de fait, de manière indirecte, à choisir des territoires d'application de ces dispositifs. Certains territoires sont très fortement concernés par des dispositifs de cette nature, d'autres non. Par exemple, une mesure relative au secteur des emplois à domicile concerne les territoires dont les populations recourent fortement à ce type de services.

Il semble donc souhaitable, dès la conception de nouveaux dispositifs, d'intégrer la mesure de l'impact de la mise en œuvre du dispositif sur les différents territoires. Cette démarche est naturellement actuellement mobilisée s'agissant des dispositifs concernant certaines zones géographiques. Elle ne semble pas systématiquement déployée pour les dispositifs généraux ou ciblés. Or, elle semble particulièrement justifiée en ce qu'elle permettrait -dès la conception du dispositif- de prévoir ses modalités opérationnelles de déploiement et de mise en œuvre dans les différents territoires. En effet, les dispositifs ciblés ont des effets importants sur certains territoires qui accueillent une part importante des publics cibles des dispositifs.

[32] Voir Pôle emploi, *Stratégie de territorialisation de Pôle emploi : concourir à sécuriser les parcours et renforcer les liens avec les employeurs pour accroître durablement le nombre de placements*, op. cit.

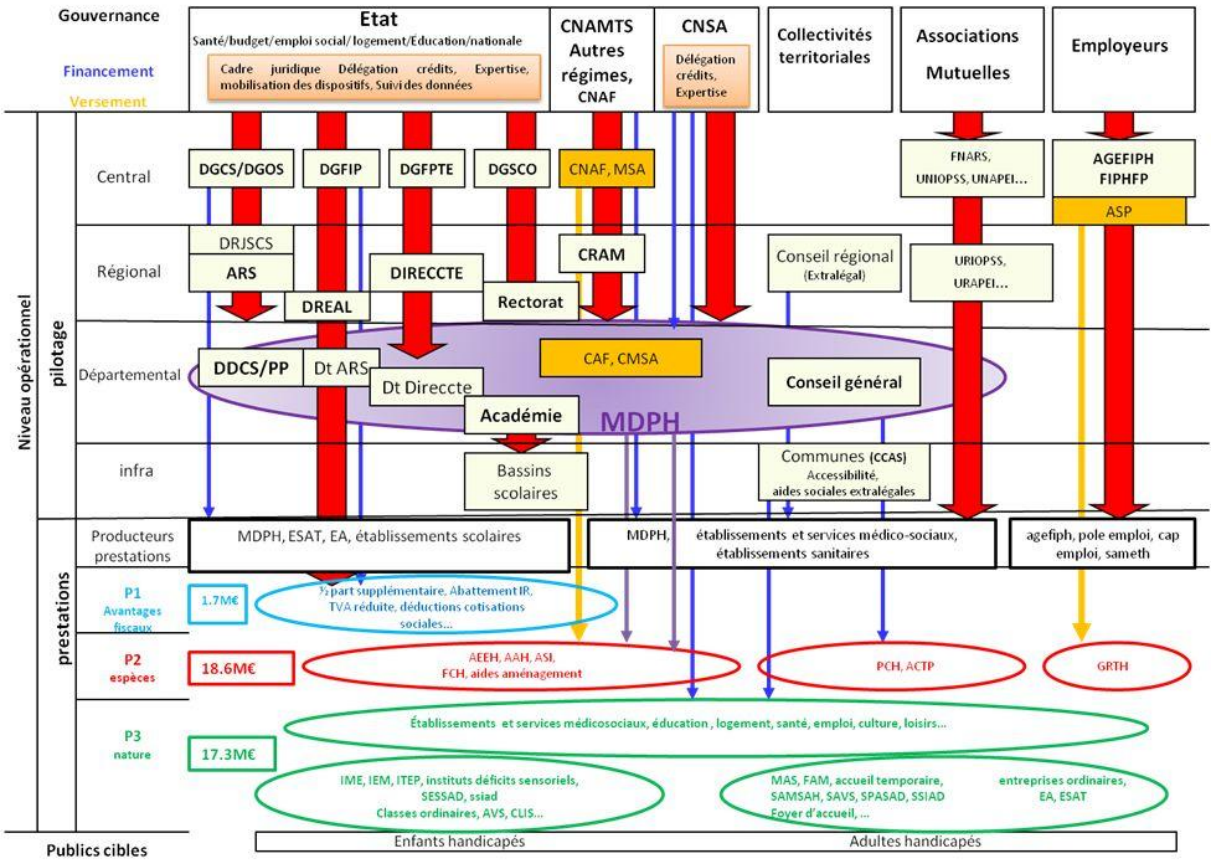
6.3 Penser « coordination » dès la phase de conception d'une politique

La politique d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés est un exemple de problématiques de coordination. Le système d'acteurs défini par le législateur est naturellement inévitable sur le plan des principes. Il constitue néanmoins un facteur de forte complexité, qui peut entraîner un risque d'inefficience. L'effort de coordination entre acteurs est, dans ce cas, tout à fait indispensable. Il doit donc être assuré *ex ante*, dès la conception de la politique ou du dispositif.

Ainsi, selon l'article L. 5211-2 du code du travail, des politiques concertées d'accès à la formation et à la qualification professionnelles des personnes handicapées, visant à créer les conditions collectives d'exercice du droit au travail des personnes handicapées, sont définies et mises en œuvre par : l'Etat ; le service public de l'emploi (SPE); l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH); le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP); les régions ; les organismes de protection sociale ; les organisations syndicales et, enfin, les associations représentatives des personnes handicapées.

Il en résulte une architecture telle que celle présentée dans le schéma ci-dessous.

Schéma 18 : Le service public de l'emploi dans l'architecture de la politique du handicap



Source : IGAS, cartographie de la politique du handicap

PARTIE 3 : OBSERVATIONS TIREES DES ANALYSES « CARTOGRAPHIQUES»

Les analyses ci-après récapitulent divers éléments issus des analyses en vue de la préparation du bilan (livrable 2 attendu de la mission IGAS). Sont proposées : des hypothèses de travail et des points à approfondir sur le contexte de la territorialisation (31) et sur la territorialisation elle-même (32) avant d'avancer les éléments susceptibles de structurer des questions-clés pour la phase d'investigation à venir. Les éléments ci-après constituent de premières conclusions au terme des travaux de cartographie. Ils revêtent donc un caractère transitoire et sont produits à titre de point d'étape. Ils seront amenés à évoluer ou à être précisés au cours des travaux ultérieurs de la mission. De plus, l'approche par la cartographie conduit à des questionnements variés et profonds. La mission IGAS sera donc amenée à privilégier certains thèmes et axes d'analyse dans ses travaux ultérieurs.

1. HYPOTHESES ET POINTS A APPROFONDIR CONCERNANT LE CONTEXTE DE LA TERRITORIALISATION

1.1 L'amélioration de la qualité du service rendu aux bénéficiaires est la finalité de la politique territoriale de l'emploi

L'évaluation de politique publique demandée à la mission IGAS est largement centrée sur les acteurs et le fonctionnement institutionnel. Pour autant, comme le souligne le travail de cartographie, la finalité de l'action pour l'emploi est d'assurer le retour à l'emploi et de permettre le maintien ou la création d'emploi. Au regard de l'effort extrêmement significatif pour les finances publiques des moyens dévolus à la politique de l'emploi, le gage de sa légitimité réside nécessairement dans son efficacité et dans la recherche d'efficience dans l'équilibre entre moyens consacrés et résultats obtenus. Ainsi, il s'agit d'évaluer la valeur ajoutée de la territorialisation pour la conduite de la politique de l'emploi dans la perspective d'améliorer l'efficience de la politique conduite et de répondre au mieux aux attentes des bénéficiaires (employeurs, salariés et demandeurs d'emploi).

La territorialisation de la politique de l'emploi, mise en œuvre depuis quatre décennies, est perçue comme un des leviers de cette recherche d'efficience. Par la mise en œuvre dans les territoires de dispositifs nationaux ou de dispositifs spécifiques, au plus près des besoins des publics (salariés, demandeurs d'emploi et employeurs publics ou privés), la politique territoriale de l'emploi vise à apporter aux bénéficiaires les modes de prise en charge les plus adaptés et pertinents. L'approche des services rendus aux bénéficiaires par le système d'acteurs de la politique territoriale de l'emploi, tout comme la manière dont ces acteurs s'articulent et se coordonnent pour déterminer les actions revêt une importance première qui doit être analysée par la mission IGAS. Cette analyse ne peut néanmoins exclusivement être réalisée par et pour elle-même. Elle pourrait également reposer sur la réflexion autour d'un socle de services devant être rendus aux bénéficiaires de la politique de l'emploi quel que soit le territoire considéré.

1.2 Les facteurs de complexité structurels à prendre en compte pour territorialiser

1. Comme pour la santé, le logement et -d'une certaine manière- l'éducation, la responsabilité de la politique de l'emploi est répartie, sous l'égide du législateur, entre le pouvoir politique d'Etat, les élus territoriaux et les partenaires sociaux. Cette évolution, reflet du partage loi-règlement – actes conventionnels et des mouvements de décentralisation aboutit à un système de gouvernance et de pilotage complexe.

2. Les prestations et services aux populations par lesquels les politiques sociales se traduisent sont mises en œuvre au contact des publics (i) en régie directe, par des services d'Etat et des services des collectivités territoriales et (ii), de plus en plus, par des organismes publics et privés opérant pour leur compte, parmi lesquels les opérateurs au sens de la LOLF et autres agences. Cette évolution sur près de quarante années aboutit à un réseau de production complexe.

3. Depuis trente ans (contexte de chômage de masse et augmentation du chômage de longue durée), les prestations et services offerts aux publics se présentent comme une combinaison de plus en plus sophistiquée de formules d'allégement de cotisations et contributions sociales, de prestations en espèces, et de prestations en nature - humaines, matérielles et immatérielles. Ces éléments peuvent être combinés dans un dispositif « assemblé » (exemple des contrats et embauches aidés). Cette évolution technique aboutit à un « outillage » complexe nécessitant un véritable apprentissage.

4. Les deux dernières décennies ont été marquées par la mobilisation de nouveaux dispositifs dans le cadre de la politique de l'emploi par le développement de mesures tendant – de manière générale ou ciblée sur des publics ou des secteurs- à diminuer le coût du travail. Au cours de la même période, les mesures de soutien à l'activité économique ont également été fortement développées par les différentes collectivités publiques que ce soit l'Etat (crédits budgétaires et dépenses fiscales) ou les collectivités territoriales (régions en particulier).

   Les difficultés économiques ont conduit également les pouvoirs publics à apporter une attention forte aux dispositifs de soutien ou de développement de l'activité (mise en place récente des commissaires au redressement productif, rôle des commissions des chefs de services financiers dans l'approche des entreprises en difficulté…). Les acteurs du service public de l'emploi sont mobilisés dans ce champ (GPEC territoriale, démarches de revitalisation…). Il existe donc des liens de plus en plus forts entre la politique de l'emploi et la politique de soutien ou de développement à l'activité économique et aux entreprises. Ces liens sont nécessaires pour permettre de remplir l'objectif, constamment affirmé, d'amélioration de la situation de l'emploi. Ils ne sont néanmoins pas sans poser des problèmes de cohérence, d'articulation et d'efficience. En effet, les répertoires d'actions (aides aux entreprises, accords de délais de paiement, garanties…) et les intervenants (DGFIP, Urssaf, tribunaux de commerce) sont différents des acteurs traditionnels du service public de l'emploi. Cette évolution conduit à un facteur structurel de complexité. Cette évolution souligne la nécessité, pour le SPE, de tirer les conséquences de ces nouveaux champs dans ses logiques d'action et dans ses partenariats.

5. Les publics ont besoin à la fois de services personnalisés et de services répondant à des standards de qualité « industriels ».

6. La recherche de l'efficacité conduit les pouvoirs publics à assurer la proximité des services prestataires aux bénéficiaires. Mais la recherche d'économies pousse à un regroupement des services de *back office* et à installer les états majors de pilotage au niveau régional.

7. On observe des montages financiers et budgétaires qui affectent la lisibilité du circuit entre le « Qui paie ? » et le « Pour qui ? Pour quoi ? »

8. Dans l'accès à l'emploi, nombre de personnes rencontrent des difficultés qui relèvent de la santé, de l'éducation ou du logement. Les pouvoirs publics doivent donc combiner les actions du SPE et d'autres services publics. Il en résulte qu'un service public complexe (le SPE) doit collaborer avec d'autres services publics complexes.

9. « Simplifier », « coordonner », « expliquer » : la demande est d'autant plus marquée qu'on s'approche des territoires ; mais la plupart des responsables qui ont le pouvoir de répondre à ce besoin multiforme sont loin des territoires.

1.3 Penser « production de services » pour mieux répondre à l' « impératif de territorialisation »

Comme d'autres politiques publiques, la politique de l'emploi comporte une dimension opérationnelle qui l'assimile à un système de production de services aux personnes à l'échelle industrielle. Schématiquement, pour réussir la mission de service public, au service de la finalité politique de cette mission et dans le respect des règles du service public, il faut prendre en compte les contraintes concrètes de production de services aux personnes que comporte la mise en œuvre de la politique considérée. « Penser production de services » : c'est sous cet angle que la connaissance des territoires, la responsabilisation des acteurs de terrain et le partenariat apparaissent non comme une contrainte mais comme un atout y compris pour maitriser les dépenses. C'est sous cet angle qu'apparaît le mieux l' « impératif de territorialisation ». Or, bien que cette approche date des années soixante-dix, les cadres dirigeants des services publics ne se situent pas volontiers sur ce registre de réflexion et d'action.

1.4 Le positionnement des acteurs dans la démarche de territorialisation

Le tableau ci-dessous présente le positionnement des principaux acteurs du SPE au regard de 3 critères :

- le positionnement de l'acteur dans l'un des 3 cercles du SPE tels que la loi de 2004 les présente ;
- le positionnement de l'acteur dans l'une des 3 fonctions de mise en œuvre : la gouvernance, le pilotage, la production ;
- l'étendue du portefeuille de compétences (du placement à la formation en passant par l'accueil et l'accompagnement).
- le public concerné (tout salarié ou tout employeur ou jeunes, TH, personnes en difficultés d'insertion) ;
- le ressort territorial : national, régional, départemental, communal ou bassin d'emploi.

Deux acteurs du 1er cercle ont des compétences étendues sur l'ensemble du territoire national : l'Etat et Pôle emploi. Pôle emploi est dans un rôle de prestataire de services et implanté sur l'ensemble des bassins. L'Etat partage le pilotage avec Pôle emploi. L'Etat est seul en position de gouvernance politique sur l'ensemble du territoire national.

Tableau 3 : Les risques liés à l'architecture du réseau de production

Acteurs	Positionnement			Champ		
	Selon la loi (« les 3 cercles »)	Rôle(s) dans la mise en œuvre		Nature des interventions	Publics	Territoire
		principal	autre			
Etat/ DGEFP	1	Pilotage (SPEN)	Gouvernance	Ensemble du champ	tous	National avec les Direccte en relais
Etat/Direccte	1	Pilotage (SPER)	Production	Ensemble du champ	tous	Régional
UNEDIC	1	Gouvernance	Pilotage	Revenu de remplacement RAC		National
Les régions	3	Gouvernance	Pilotage	Formation Développement économique		Régional
Les départements	3	Gouvernance	Pilotage	Insertion soc/prof Développement économique		Départemental
Les communes et regroupements	3	Gouvernance	Pilotage	Insertion soc/prof Développement économique		Local
Pôle emploi EPAN	1	Production	Pilotage	Ensemble	tous	National avec réseau R, D et local

Source : IGAS

Il faut envisager distinctement le cas du SPE comme forme d'organisation et le cas des différents acteurs parmi lesquels l'Etat, l'opérateur national « Pôle emploi », les collectivités territoriales, les partenaires sociaux.

A ce stade on peut noter des hypothèses à tester.

1.4.1 Le SPE

On a vu dans le chapitre *supra* relatif aux acteurs que le concept de SPE a fini par s'imposer comme l'équivalent de l'ensemble des interventions publiques dans le domaine de la politique de l'emploi. Sans préjudice des investigations à conduire par la mission, l'analyse a montré les failles et les insuffisances de cette conception. Le SPE pourrait justifier une approche plus nuancée.

Le SPE est l'acteur principal dans la gestion du marché du travail qui est un des volets de la politique de l'emploi.

Il est contributeur d'un autre volet de la politique de l'emploi : maintien, création, développement de l'emploi.

Il est contributeur de la politique de formation professionnelle et de la politique d'orientation, sachant que lui-même a besoin de la contribution des actions et des acteurs relevant de ces politiques.

Certains acteurs du SPE, comme les Direccte, sont par ailleurs des acteurs de la politique du travail ou de la politique de formation professionnelle.

Le SPE est un contributeur attendu, mais il n'est que contributeur des politiques d'insertion socio- professionnelle (par exemple dans le cadre du dispositif du RSA, de la politique de la ville ou de la politique du handicap), aux côtés des services publics compétents en matière de santé, de logement et d'éducation.

Enfin, d'un point de vue opérationnel, le SPE peut-être appréhendé comme un réseau multipolaire de production de services de masse appelé à s'adapter aux spécificités des territoires.

1.4.2 L'Etat

L'expérience montre le risque de confusion liée à la notion d'Etat. Elle peut s'appliquer indistinctement à des situations substantiellement différentes :

- l'Etat dans son rôle législatif et juridictionnel ;
- l'Etat dans sa fonction de contrôle ;
- l'Etat dans son rôle de définition des politiques et des stratégies d'intervention, ce que le présent rapport nomme « gouvernance » ou « pilotage stratégique » ;
- l'Etat intervient également dans le « pilotage opérationnel » de la mise en œuvre des politiques (c'est le rôle direct des administrations centrales et des services territoriaux, ainsi que des opérateurs de l'Etat dans le cadre d'un « pilotage stratégique » de ceux-ci).

Ces *distinguo* de principes ont ou doivent avoir des incidences pratiques. Par exemple, dans leurs activités sur le territoire, dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi, politique partenariale s'il en est, les fonctionnaires de l'Etat doivent être attentifs aux spécificités et prérogatives des collectivités territoriales et des partenaires sociaux, ainsi qu'à l'autonomie fonctionnelle des opérateurs comme Pôle emploi.

Le positionnement de l'Etat dans la gouvernance

La difficulté pour un service central de l'Etat -DGEFP, DARES- est d'être à la fois un organe de l'administration de l'Etat et le lieu de conception et/ou d'expertise pour l'ensemble des acteurs ayant une légitimé politique (Europe, élus territoriaux, élus sociaux). Un service territorial rencontre des difficultés analogues.

Le positionnement de l'Etat dans la fonction de pilotage

Le niveau national-DGEFP- doit aussi se penser comme un animateur d'un réseau de production de services de masse, apte à s'adapter aux spécificités des territoires autant que comme une administration centrale. C'est la condition pour que les autres acteurs – opérateurs, organismes sociaux, collectivités territoriales – se comportent comme des pôles au service du projet commun qu'implique le concept de service public de l'emploi.

Le positionnement de l'Etat au niveau régional et infra

Ce rôle de tête de réseau se présente t-il de la même façon aux niveaux régional et *infra* ? Il s'agit là d'une question récurrente au sein du SPE notamment dans les relations entre l'Etat et l'ANPE hier et Pôle emploi désormais. L'enjeu n'est pas théorique. Il en va de l'efficacité du pilotage de ses opérateurs par l'Etat. Toute problématique de territorialisation réactive la question du pilotage stratégique et du partenariat, sujets récurrents de préoccupation des services de l'Etat. Ainsi, en avril 2012, le Secrétariat général des ministères sociaux et l'IGAS ont organisé un séminaire de direction sur le pilotage stratégique des opérateurs (une quarantaine d'organismes dont Pôle emploi et l'AFPA). Les travaux ont montré les progrès des relations entre l'Etat et les « agences » à l'expérience des contrats objectifs-moyens. Mais des marges importantes de progrès demeurent, au regard notamment de la dynamique portée par la LOLF de responsabilisation des services territoriaux et des « opérateurs ». La culture de pilotage stratégique fondée sur une claire appréciation de la portée et des limites des rôles respectifs (i) des administrations centrales et territorialisées de l'Etat et (ii) des opérateurs dont les directeurs sont désignés par l'Etat n'apparaît, au regard de ces travaux, pas encore acquise. La mission se propose d'apprécier également, le cas échéant, cette dimension.

Sur un autre plan, il apparaît nécessaire de s'appuyer sur les DIRECCTE et leurs atouts. Par exemple, les services TEFP sont de plus en plus en lien avec le monde de l'entreprise : les instructions relatives aux dialogues de gestion 2012 insistent à juste titre sur ce point.

1.4.3 Les collectivités territoriales

1.4.3.1. L'atout de la proximité

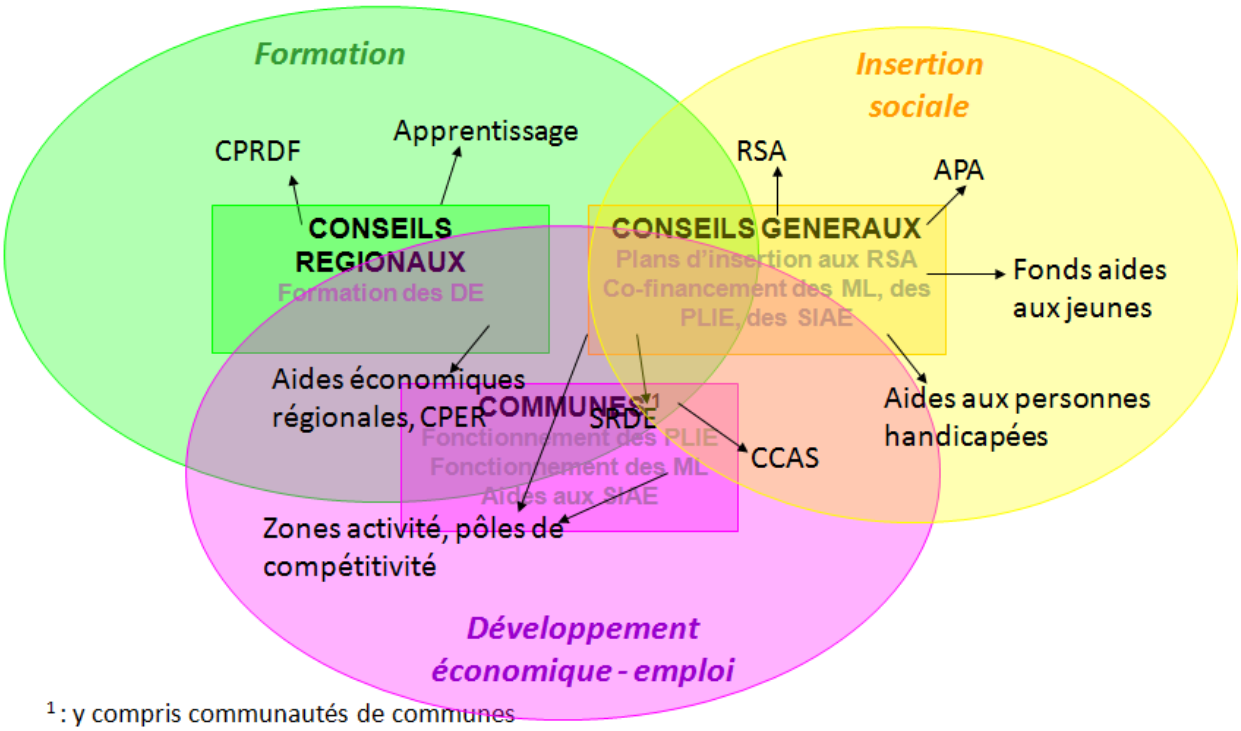
Comme le rappelait Jean Marimbert dans son rapport sur le rapprochement des services de l'emploi précité « *L'enjeu que constitue l'emploi est …tel qu'il ne peut laisser les élus locaux indifférents…. en matière de politique de l'emploi la responsabilité ressentie reste la responsabilité nationale, celle du Gouvernement. Mais le réflexe en cas de difficulté au niveau local est également de se tourner vers les élus de proximité, en particulier les maires et les élus régionaux, perçus comme des autorités de recours, et comme devant exercer leurs responsabilités en matière de développement local, y compris dans le traitement de ses aléas négatifs.* »

Citant ce rapport, le rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'emploi déposé le 3 juillet 2012, madame la sénatrice Patricia Schillinger, ajoute : *« Envisagée dans une logique de complémentarité et non de concurrence avec les interventions des autres acteurs, et au regard des insuffisances de la politique conduite par l'Etat, la mobilisation des collectivités en faveur de l'emploi est loin d'être superflue. (…) L'emploi est ainsi devenu depuis les années 1980 une « compétence de fait » des collectivités territoriales et de leurs groupements, pour reprendre le terme employé par l'Alliance Villes Emploi, désormais reconnue par les textes. Cet engagement se manifeste notamment par des actions développées par les collectivités elles-mêmes, ou par la création et la participation aux instances que sont les missions locales, les maisons de l'emploi et les PLIE.* »

1.4.3.2. L'atout des connexions entre le social et l'économique

Comme le montre le schéma ci-dessous les collectivités territoriales apportent également leurs compétences dans une mise en connexion précieuse pour l'emploi entre la formation, l'insertion sociale et le développement économique.

Schéma 19 : Les interventions des collectivités territoriales dans le service public de l'emploi



[1] : y compris communautés de communes

Source : DGEFP

1.4.3.3. Une capacité d'action complémentaire à celle des autres acteurs

Le rapport parlementaire précité souligne à cet égard des « *actions spécifiques peu ou pas du tout développées par les autres acteurs* » :

- les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes - article L. 5314-1 du Code du travail - création en 1982 ;
- les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) - article L. 5131-2 du Code du travail- mis en place par certaines collectivités au début des années 1990, puis consacrés par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
- les maisons de l'emploi - article L. 5313-1 du Code du travail - loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

1.4.4 Pôle emploi

De création récente, comme les Directte, Pôle emploi présente des atouts pour la territorialisation :

- une action intégrée issue de la fusion d'un service géré par les partenaires sociaux (Assedic) et d'un établissement public de l'Etat (ANPE) ;
- le rassemblement dans un opérateur unique des leviers d'actions sur le placement et sur l'indemnisation (avec des leviers pour l'orientation et la formation) ;
- le renforcement considérable d'un réseau territorial sur l'ensemble du pays à tous les échelons surtout local/local bassin d'emploi ;

- la possibilité d'agir pour le compte d'un donneur d'ordre politique dans quasiment tous les volets de la politique de l'emploi ;
- l'affirmation du rôle d'opérateur central. Comme le souligne la convention tripartite Etat-Unédic – Pôle emploi, l'opérateur n'est pas maitre d'ouvrage de la politique mais n'est pas un fournisseur périphérique.

Le dernier atout n'est pas d'ordre institutionnel comme les précédents. Il réside dans le métier de Pôle emploi, dans son expérience de la confrontation avec les territoires qu'induit la présence sur l'ensemble du territoire national d'unités de production au contact avec les salariés, les demandeurs d'emploi et les employeurs. Les expériences anciennes et diversifiées dans le domaine du placement direct ou « aidé » (ANPE), de l'indemnisation (Assedic) et des dispositifs d'insertion professionnelle notamment par la formation (ANPE et Assedic) sont des sources d'inspiration pour la conduite de la politique territoriale de l'emploi.

1.4.5 Une « nouvelle donne » pour le SPE

Enfin, au delà des services attendus de l'institution elle –même, la création de Pôle emploi constitue une « nouvelle donne » pour construire une démarche de performance du SPE dans son ensemble.

En 2004, en conclusion d'un audit approfondi du le SPE, le rapport Marimbert précité concluait que *« les répartitions de compétences et de toutes les différences institutionnelles… ne doivent pas faire oublier l'exigence commune… d'être en mesure d'aller encore plus loin, et à un coût raisonnable, dans la voie prometteuse suivie depuis quelques années, celle de l'individualisation de la réponse apportée aux demandeurs d'emploi, et demain aussi aux entreprises.* »

Deux ans plus tard un rapport de l'IGAS[33] estimait que la LOLF accentuait cette exigence: *« il ne suffit plus de piloter, mesurer et suivre la performance d'un opérateur dans l'exécution d'un programme financé par l'Etat, mais la performance globale de l'ensemble des acteurs des politiques de l'emploi et de lutte contre le chômage. A ce jour, on évalue le contrat de progrès de l'AFPA et de l'ANPE, et on contrôle l'UNEDIC, mais aucune évaluation du système du retour à l'emploi n'est assurée dans sa globalité. Or le seul résultat qui compte pour le demandeur d'emploi, le contribuable ou l'élu, c'est la capacité du système global à aider les usagers dans leurs démarches. Par conséquent au moment où se développe la transposition de la LOLF dans les relations entre l'Etat et ses opérateurs, il faut anticiper la prochaine étape: c'est celle du pilotage stratégique et de la gouvernance d'ensemble du SPE, entre les trois donneurs : l'Etat, les partenaires sociaux, en l'espèce l'UNEDIC et, au delà, les collectivités territoriales.* »

La structure du portefeuille de compétences de Pôle emploi (fusion ANPE/ Assedic) et de sa gouvernance (Etat /Unedic) permet de franchir une nouvelle étape dans ce sens. La territorialisation et la démarche de partenariat qu'elle porte semblent favoriser cette approche globale du SPE.

[33] Laurent Gratieux et Gildas Le Coz, *Rapport sur les incidences de la mise en œuvre de la LOLF sur la tutelle de l'Etat sur les opérateurs sociaux dans le secteur sanitaire et social*, rapport réalisé pour le secrétariat général et la DGME, IGAS, 2005.

2. HYPOTHESES ET POINTS A APPROFONDIR SUR LA DEMARCHE DE TERRITORIALISATION ELLE-MEME

2.1 Les composantes principales d'une démarche de territorialisation

Schéma 20 : Schéma IGAS

<table>
<tr><td>Au bénéfice du maximum de populations du territoire</td><td>Assis sur un diagnostic partagé au sein et en dehors des institutions (cf. élus et « experts »)</td><td>Avec des objectifs et des indicateurs de résultats partagés et affichés</td></tr>
<tr><td>Prenant en compte le maximum de dispositifs d'action</td><td>DES ACTIONS</td><td>Avec un volet « moyens » affiché</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Significatif pour le maximum de zones du territoire</td><td>Formalisées dans un plan</td><td rowspan="2">Avec un protocole de suivi et d'évaluation ex-post adopté dés le début de la démarche</td></tr>
<tr><td>Définissant « qui est responsable » de quoi</td></tr>
</table>

Source : IGAS

2.2 Les principaux critères d'un bon travail de territorialisation

L'effectivité. La démarche doit se traduire dans les actions. Cette affirmation conduit à indiquer que la démarche de territorialisation ne repose pas sur la seule formalisation d'un plan. Cette démarche est nécessaire mais ne constitue pas forcément un prérequis. L'essentiel est de mener, sur la base d'une connaissance fine du territoire, des actions organisées au sein des unités et entre unités sur le même territoire.

La richesse du contenu des plans territoriaux. Le ou les plans peuvent embrasser un champ plus ou moins étendu de la politique de l'emploi au niveau territorial (tout ou partie des volets marché du travail et/ou volet développement économique et de l'emploi). Le plan peut être extrêmement ciblé sur un public et/ou une catégorie d'action – ex- les jeunes demandeurs d'emploi dans les contrats aidés, ou élargi à plusieurs des publics et des actions du SPE ce qui constitue un cadre de référence général. Dans les dialogues de gestion, des projets de plans territoriaux présentant des travers de « sur-ciblage ». C'est parfois le cas des projets que présentent les équipes de l'échelon n – 1 qui ont pour mérite d'être très travaillés et pour inconvénient de ne porter que sur une faible partie de la production attendue (en termes de publics et /ou de dispositifs et/ou de moyens utilisés). Par ailleurs, la richesse d'un plan territorial se mesure au fait qu'il rend compte non seulement des fragilités et besoins mais également des atouts que recèle le territoire considéré. Il est indispensable de travailler avec les élus, les partenaires sociaux et les « experts » (universitaires souvent) locaux pour connaître ces réalités. La mission IGAS entend idnetifier de bonnes pratiques à ce titre.

La pertinence du plan. Elle suppose l'intégration de données socio économiques. Le plan doit donc prendre appui sur un diagnostic préalable et la mise en place d'un dispositif constant de suivi et d'évaluation non seulement de la situation du territoire considéré mais aussi de la mise en place de la politique de l'emploi en son sein et ses effets. Pour satisfaire ce critère de pertinence technique, il convient de travailler avec les services d'études et de statistiques des Direccte mais également avec les élus, les partenaires sociaux et les « experts » (universitaires souvent) locaux.

L'acceptabilité. Elle dépend de l'importance des marges de manœuvre ou d'initiatives laissées aux acteurs et responsables locaux dans la conception, la mise en place et l'exécution des plans. La territorialisation ne peut être un « emboîtement vertical » ni dans le sens descendant, ni même dans le sens ascendant. Par ailleurs, la richesse des consultations internes et externes au même échelon territorial ou avec les échelons inférieurs et supérieurs et en particulier la qualité des « tours de table » peuvent constituer un facteur clef de réussite.

L'opérationnalité se mesure à la précision et au réalisme des objectifs opérationnels et des moyens associés pour obtenir des résultats lisibles par tous et à la formalisation de ces éléments dans un projet avec désignation d'un chef de projet.

Cette grille d'analyse orientera la recherche des bonnes pratiques conduite par la mission.

2.3 La place de la territorialisation dans la stratégie des acteurs

Il convient de vérifier, pour l'Etat et de Pôle emploi en priorité, compte-tenu de leur positionnement sur l'ensemble du territoire, à quelle place et dans quels termes figure la démarche de prise en compte des spécificités des territoires.

2.3.1 La territorialisation souhaitée

2.3.1.1. Dans les documents d'orientation

Le « Projet horizon 2015 de Pôle Emploi. Brochure stratégique Pôle emploi 2015 – réussir ensemble » dont des extraits et une synthèse sont présentés ci-après donnent un bon exemple d'une stratégie de territorialisation cohérente.

Synthèse des développements relatifs à la territorialisation du « Projet horizon 2015 de Pôle Emploi. Brochure stratégique Pôle emploi 2015 – réussir ensemble »

Le point clef n°2 sur les 6 orientations stratégiques prioritaires est « Agir en proximité avec nos partenaires » :
« La proximité est une condition indispensable à la compréhension du marché du travail et à l'adaptation des services aux besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises.
Agir au plus près des territoires suppose de déconcentrer résolument l'organisation et de donner de nouvelles marges de manœuvre aux conseillers et aux managers.
Mieux agir avec l'ensemble des partenaires présents sur le territoire est un gage de réussite des actions qui seront conduites au bénéfice des demandeurs d'emploi et des entreprises.
Pôle emploi travaillera en synergie avec les collectivités territoriales et ses autres partenaires pour contribuer en particulier à lever les freins à l'emploi et pour apporter des solutions efficaces aux difficultés rencontrées dans les zones rurales enclavées et les quartiers sensibles. »

Le titre du point 3 du document stratégique est « mieux adapter notre action aux besoins des territoires ». Il est ainsi structuré :
1 Développer notre capacité à élaborer des diagnostics territoriaux
Diagnostic régional en lien avec DIRECCTE et conseils régionaux – présenté au CRE puis décliné par territoire par les managers de PE/ échéance 2012-2013
Présentation du diagnostic et des orientations stratégiques en découlant en IPR / échéance 2012
Dispositif complet d'analyse statistique via outil ad hoc pour affiner diagnostic et connaissance des territoires / échéance 2013

2 Analyser plus précisément notre présence territoriale pour répondre au mieux aux priorités de la politique de la ville et de la redynamisation des zones rurales enclavées
Accueil via relais de service public dans les zones rurales enclavées / échéance 2013
Relais locaux et stratégies ad hoc avec les collectivités territoriales en ZUS et quartiers CUCS / échéance 2013
3 Permettre aux managers d'adapter les modalités de mise en œuvre de l'offre de services en fonction des spécificités de leurs territoires
Marges de manœuvre pour achat de formations et définition des prestations pour les DR de PE / échéance 2013
Adaptation des aides (mobilité et reprise emploi) aux contextes territoriaux après accord du CA / échéance 2013
Mise à disposition d'enveloppes par les DR aux agences et directions territoriales pour dispositifs spécifiques et appels à projets locaux / échéance 2013
Renforcement de la coopération avec les SPE transfrontaliers / échéance 2013
Analyses des résultats par bassins d'emploi et prenant en compte les problématiques spécifiques produites aux managers / échéance 2013-14
4 Coopérer avec les partenaires de la manière la plus efficace possible pour assurer la complémentarité des offres de services sur le territoire
Action ciblées en lie avec acteurs locaux de l'insertion vers publics en grande difficulté / échéance 2013
Suite diagnostic territorial, examen avec les partenaires de prestations pour un « traitement plus global » des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail / échéance 2013
Développement d'offres complémentaires vers les jeunes sans diplôme en partenariat avec missions locales, conseils régionaux, PJJ, Education nationale / échéance 2013
Elargissement des partenariats avec les conseils régionaux à de nouveaux champs et notamment accompagnement plus global et transversal des bénéficiaires du RSA / échéance 2013
Extension des partenariats avec conseils régionaux au-delà des achats de formation en lien avec OPCA, collectivités territoriales et partenaires sociaux / échéance 2012-13
Systématisation de la participation de PE aux démarches contractuelles dans le cadre de la politique de la ville / échéance 2013
Favoriser le partage d'informations entre partenaires sur les dossiers individuels et recueil de données de pilotage d'activité et de résultat – accès des tiers aux applicatifs de PE / échéance 2014
Suivi de l'efficacité des partenariats via taux de retour à l'emploi des publics suivis / échéance 2013-14

2.3.1.2. Dans le système de pilotage

La mission analysera la stratégie de territorialisation exposée par exemple dans les instructions SPEL 2012 et 2013 ; la feuille de route Etat/Pôle emploi relatives à la mise en œuvre de la politique de l'emploi dans les régions en 2013, ainsi que dans les textes organisant la programmation objectifs moyens de l'année N+1 (base des « dialogues de gestion ») des Direccte.

2.3.2 La territorialisation dans la pratique

Une question utile conduit à vérifier si tous les publics sont à égalité dans la production sur le terrain. Tous les programmes ne peuvent pas être traités en priorité. Les unités de production doivent arbitrer en fonction de la hiérarchie des priorités affichée par la « gouvernance » et relayée par les « pilotes »et en fonction des moyens en personnel, en matériel et compte-tenu des moyens en « dispositifs ». Dans ce cadre qu'en est-il de l'opposabilité des diagnostics et autres travaux de territorialisation ?

A cet égard il serait intéressant d'examiner localement les éléments suivants :

➤ Les incidences des demandes des « commanditaires » sur l'implication d'une unité

Comment pèsent les « commandes » du gouvernement (exemple : les programmes nationaux), des partenaires sociaux, de la région (formation) ou du département (RSA) dans la hiérarchisation des objectifs des unités et dans les critères de répartition des budgets-temps et des budgets d'intervention.

La capacité à atteindre les objectifs fixés par les commanditaires sont-ils présents dans les critères d'allocation des ressources entre les DR et les unités, ainsi que de la part variable des rémunérations ? Comment la capacité de territorialiser est-elle « sanctionnée » dans ce cadre ?

2.4 La « question du territoire pertinent »

Dans son rapport public de l'année 2002, l'IGAS écartait la possibilité d'une réponse universelle[34].

L'analyse exposée dans les parties 1 et 2 a permis de dégager :

- la triple dimension de la question : « Sur quel territoire faut-il organiser les travaux de diagnostic et de rédaction des plans ? » ; « Dans quel ressort territorial faut-il organiser les actions prévues dans les plans ? » ;« A quel échelon du territoire faut-il installer le pilotage de la démarche ? » ;
- le constat provisoire est que l'ajustement n'est pas spontané entre le découpage du ressort territorial des compétences des acteurs (région, département, commune par exemple) et les territoires économiques, sociopolitiques et historiques.
- il en résulte donc un ensemble de questionnements :
  - n'y a-t'il pas autant de territoires pertinents que de fonctions ? En effet, il y aurait un territoire des producteurs (le ressort de leur unité), un territoire des pilotes et un territoire de la gouvernance (national, régional, départemental, communal).
  - le territoire de l'action est-il le territoire du plan ?
  - le territoire de la réalité socio économique commande-t'il le choix du ressort territorial de l'action ?
  - le pilotage de la mise en œuvre des actions doit-il relever uniquement des responsables des unités concernées ? Quel est le rôle et la capacité d'intervention du « chef de projet » de la démarche de territorialisation ?
  - compte tenu de l'approche théorique, constate - t'on l'existence de trois catégories de documents opérationnels possibles (diagnostics et plans) soit
    - ✓ le document par acteur qui répond à la question: « Que fait-on au titre de quel plan d'action sur mon territoire ? Plan régionale de formation ; plan départemental d'insertion, plan d'action des unités de Pôle emploi, missions locales, cap emploi ? »
    - ✓ le document par action (plan d'action proprement dit) qui répond à la question : « Que fait-on au titre de telle action /pour tel public /tel dispositif ? » Exemple : les plans d'action résultant de la mobilisation des SPEL en 2011.
    - ✓ le document par territoire qui répond à la question « Que fait- on sur le territoire, notamment sur le bassin, quels que soient les acteurs et les actions dés lors qu'elles contribuent à l'emploi ? » Exemple que fait-on sur la région ou le bassin toutes compétences confondues : placement ; insertion ; formation ; développement économique…

2.5 La question de l'adaptation des dispositifs à la territorialisation

Le problème d'ingénierie des dispositifs est central. Le cœur de la mise en œuvre de la politique de l'emploi (quelle que soit par ailleurs sa pertinence) se situe dans la transformation d'un dispositif en une véritable offre de services aux salariés, aux demandeurs d'emploi et aux employeurs en fonction des spécificités des personnes et des territoires.

[34] IGAS, *Politiques sociales de l'Etat et territoires*, rapport public, la documentation française, 2002.

Dans certains cas, cela conduit à construire, par assemblage des dispositifs, un parcours d'autant plus complexe qu'il doit associer des dispositifs relevant de logique d'intervention et de cultures professionnelles différentes. Ex -placement, orientation, formation, accompagnement social santé- logement ou emploi ou « global ».

Les services compétents de l'Etat et des grands opérateurs pourraient utilement, notamment en s'inspirant de l'approche développée dans le tome 2, passer en revue l'ensemble des dispositifs afin de vérifier si dans leur conception ces dispositifs sont aisément utilisables dans une démarche de territorialisation.

Par ailleurs, une question supplémentaire doit être avancée : est-il souhaitable ou possible de confier la conception et le format des dispositifs aux seuls responsables territoriaux ?

2.6 La question de la culture de territorialisation : une construction par un effort de long terme

La mission IGAS fait l'hypothèse qu'à organisation et à dispositif d'aides publiques constants on peut obtenir des résultats (qualité, efficacité, efficience) très différents selon les territoires et les équipes en place. Une part de « l'art de la territorialisation » réside donc dans les choix d'organisation et de fonctionnement des acteurs publics. Une autre part à d'autres paramètres tels que, par exemple, les compétences (goût et aptitudes) des responsables des services chargés de territorialiser – depuis l'état-major central jusqu'aux agents « en production ».

2.6.1 Les capacités requises

- maitriser la finalité et la « doctrine d'emploi » des dispositifs de la politique (par exemple, pour s'en tenir aux actions du ministère chargé de l'emploi, toutes les mesures inventoriés dans le tome 2) ;
- analyser les conditions concrètes de la situation de l'emploi dans une zone fine avec des éléments spécifiques ;
- porter attention aux solutions que le territoire peut offrir qui n'existent pas nécessairement dans un autre ;
- monter des plans concrets pour l'emploi dans cette zone ;
- travailler avec des personnes appartenant à d'autres univers culturels et institutionnels que les collègues habituels (diversité de « métiers » - sociologues, gestionnaires, opérationnels, des positions – institutionnels divers parfois élus dotés d'une forte légitimité, employeurs, salariés …) ;
- accepter des compromis issus de négociations : la démarche partenariale ne peut conduire à évoquer constamment l'autorité de l'Etat ou l'action de Pôle emploi, elle doit reposer sur des synergies et un respect et une écoute mutuels.

2.6.2 Les thèmes des programmes de formation, de documentation, et d'accompagnement professionnels

On peut imaginer plusieurs thèmes de travail sur les savoirs, savoirs faire et savoir être professionnels de la territorialisation. Il s'agit des trois composantes de la démarche notées dans la première partie (connaissance des territoires ; marge de manœuvre laissée aux acteurs de terrain ; partenariat entre institutions).

Le thème du territoire

En dehors de toute considération sur la nécessité du partenariat et/ou sur la nécessité de l'implication des unités locales dans la stratégie de pilotage des institutions, la connaissance du territoire et de ses différents publics cibles est un objectif de la territorialisation en tant que tel.

La mise en œuvre de la stratégie territoriale pour l'emploi doit reposer sur une analyse claire de la situation démographique et socio – économique du territoire. Cette analyse est nécessaire tant en termes de diagnostic complet -initial puis régulier- et de suivi et d'évaluation réguliers des actions conduites. La mission IGAS entend analyser les outils et méthodes statistiques disponibles pour proposer une capitalisation de l'organisation de l'analyse statistique. Au-delà, la mission IGAS entend analyser les modalités de recours à certains dispositifs (allégement de cotisations patronales de sécurité sociale) pour compléter les analyses actuellement conduites.

Le thème du pilotage

Thème important parce que les acteurs de la politique de l'emploi (Etat, ANPE, AFPA, Unedic Assedic) ont affiché très tôt des ambitions de pilotage stratégique. On en connaît les fondamentaux qui sont présents dans les textes et les pratiques depuis le milieu des années 80 au début des années 90 selon les institutions. Ils sont rappelés en deuxième partie.

La mission IGAS entend mettre en évidence les bonnes pratiques s'agissant de la territorialisation eu égard aux risques mentionnés plus haut.

Le SPE dispose dans ce domaine d'expériences et d'un fonds technique avec les travaux menés sous l'égide de la DGEFP et de la DG ANPE avec les principaux partenaires du SPE dans la deuxième partie des années 90, connus sous le nom de « méthodes De Cacqueray » du nom d'un cadre régional ayant exercé des hautes responsabilités sur le terrain au sein des services de l'Etat et de l'ANPE.

Le thème du partenariat

Il mérite une attention particulière dans le domaine de l'emploi puisque aucune intervention n'est le fait d'un seul acteur. Il y a utilité à l'aborder dans le cadre d'une réflexion plus large, sur la coordination comme proposé ci-après.

2.7 La question de la coordination

La notion de coordination pourrait être victime de son succès ou plus exactement de la fréquence de son usage dans les rapports d'audit sur les organisations publiques, en particulier dans le domaine de l'emploi.

La nécessité de la coordination est évidente. En revanche on ne peut pas parler de la coordination en général. Ainsi en matière de territorialisation, trois questions distinctes sont identifiées.

- Coordonner qui sur quoi ?
  - Coordination des actions pour l'emploi (volet objectifs)
  - Coordination des acteurs, avec leurs contraintes (volet moyens) ;
  - Coordination des pratiques dont va dépendre la qualité des actions (volet efficience)
- Coordonner quand ?
  - La question se pose différemment selon l'avancement de la démarche (phase du diagnostic, de l'élaboration du plan, de son exécution ou de son « contrôle » / suivi).

- Coordonner comment ?
  - C'est ici qu'intervient le choix dans la gamme des techniques d'information, de consultation, de négociations et autre convention.

2.8 La question de la répartition des rôles des acteurs dans la démarche de territorialisation

La mission envisage de proposer une répartition du rôle, de la place et des responsabilités pratiques des acteurs dans la démarche de territorialisation depuis sa préparation jusqu'à sa mise en application et les évaluations ex post.

Il s'agira d'une sorte de « qui fait quoi ? » de la territorialisation, elle-même présentée de façon aussi « objectivée » possible, ce qui est nécessaire compte-tenu de l'ampleur des commentaires et de la dispersion des expériences depuis près de trente ans. Cette approche sera largement nourrie des réflexions mentionnées *supra*.

Schéma 21 : Les éléments pour réaliser le projet territorial

Source : IGAS

Lecture du schéma :
En rouge le cœur de la démarche de territorialisation = le projet territorial
A gauche en marron des éléments fondamentaux à construire par les acteurs locaux
A droite en jaune les conditions favorables à la démarche mais ne dépendant pas des acteurs locaux
Dans l'axe central en haut et en bas en orangé des conditions à partager par les acteurs locaux et les responsables nationaux (savoir-faire … culture …)

Ce schéma met en lumière des obligations communes à tous les acteurs : la connaissance des territoires, l'intégration de la prise en compte des territoires dans le « pilotage stratégique » et la nécessaire recherche de partenariat.

ANNEXE

ELEMENTS CARTOGRAPHIQUES COMPLEMENTAIRES

Les développements de la première partie proposent plusieurs cartes afin de souligner :

- La spécificité et la diversité des différents territoires ;
- Les analyses et données disponibles pour faciliter l'analyse de la situation des territoires.

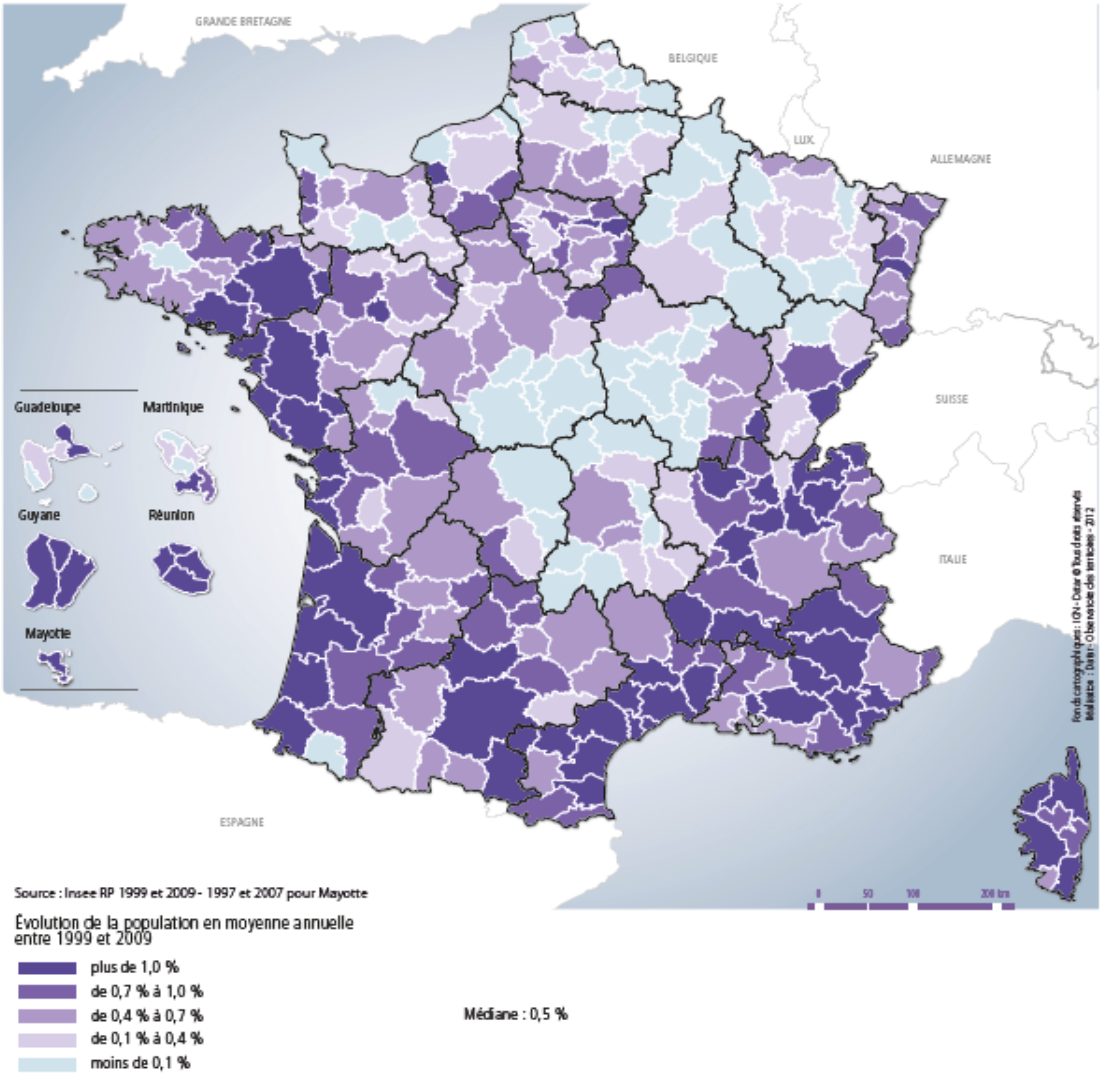
Cette annexe complète les éléments présentés dans le corps du rapport. Elle est structurée en quatre volets

- Données génériques disponibles dans l'Atlas des zones d'emploi (données DARES – INSEE – DATAR) ;
- Données spécifiques relatives aux demandeurs d'emploi et au taux de chômage (données DARES – Pôle emploi) ;
- Données disponibles à l'Acoss, caisse nationale du réseau des Urssaf et relatives aux évolutions conjoncturelles de l'emploi, de la masse salariale, du salaire moyen par tête (SMPT) et sur le secteur des employeurs de personnels de maison (EPM) ;
- Données mises à disposition par la DIRECCTE Ile de France et reflétant les modalités d'analyse et d'actions au niveau local.

1. DONNEES GENERIQUES DISPONIBLES DANS L'ATLAS DES ZONES D'EMPLOI (DONNEES DARES – INSEE – DATAR)

Graphique 23 : : Taux annuel d'évolution de la population

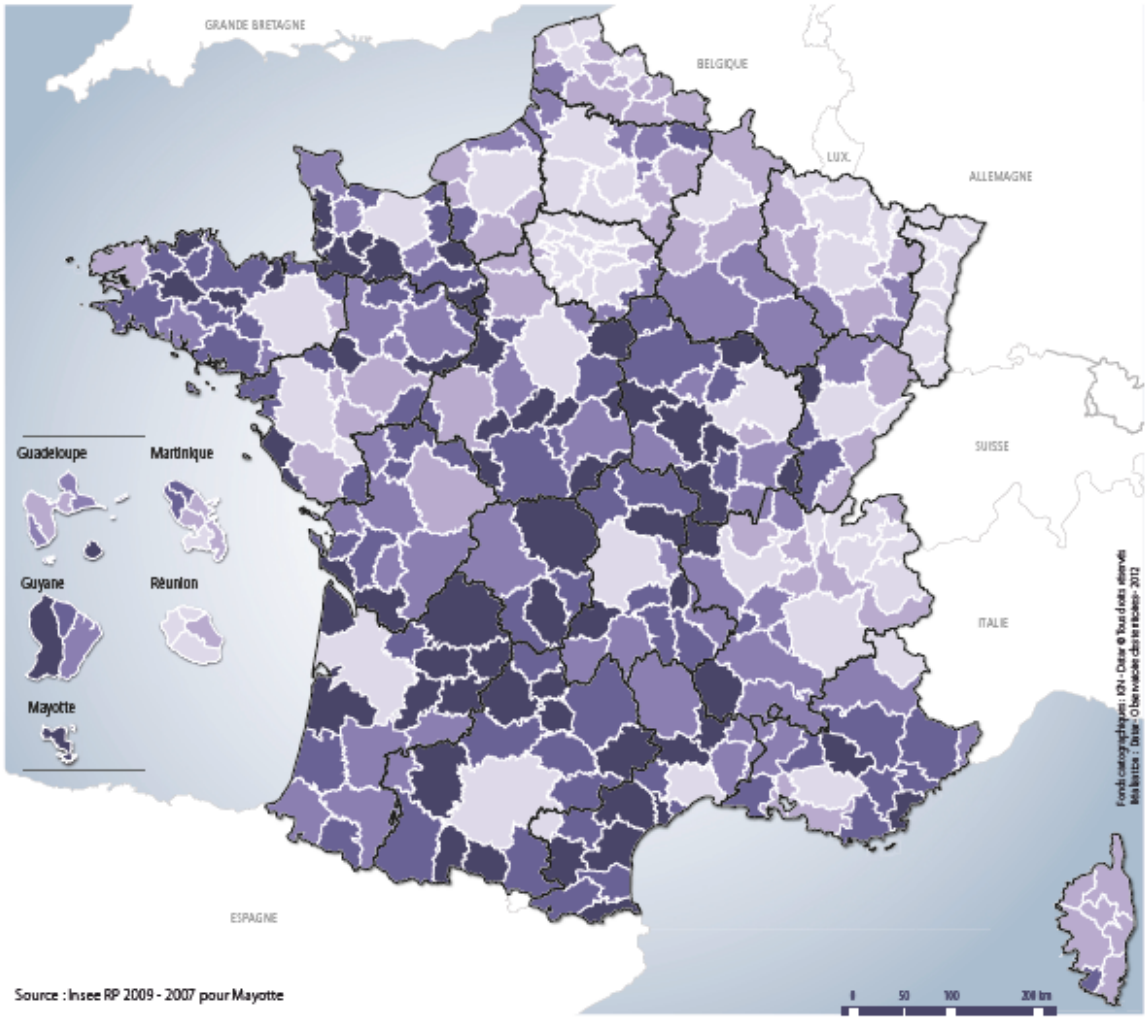
Une dynamique démographique plus favorable dans les zones d'emploi de Guyane et Réunion, du sud et de l'ouest de la France métropolitaine



Source : DARES, INSEE, DATAR

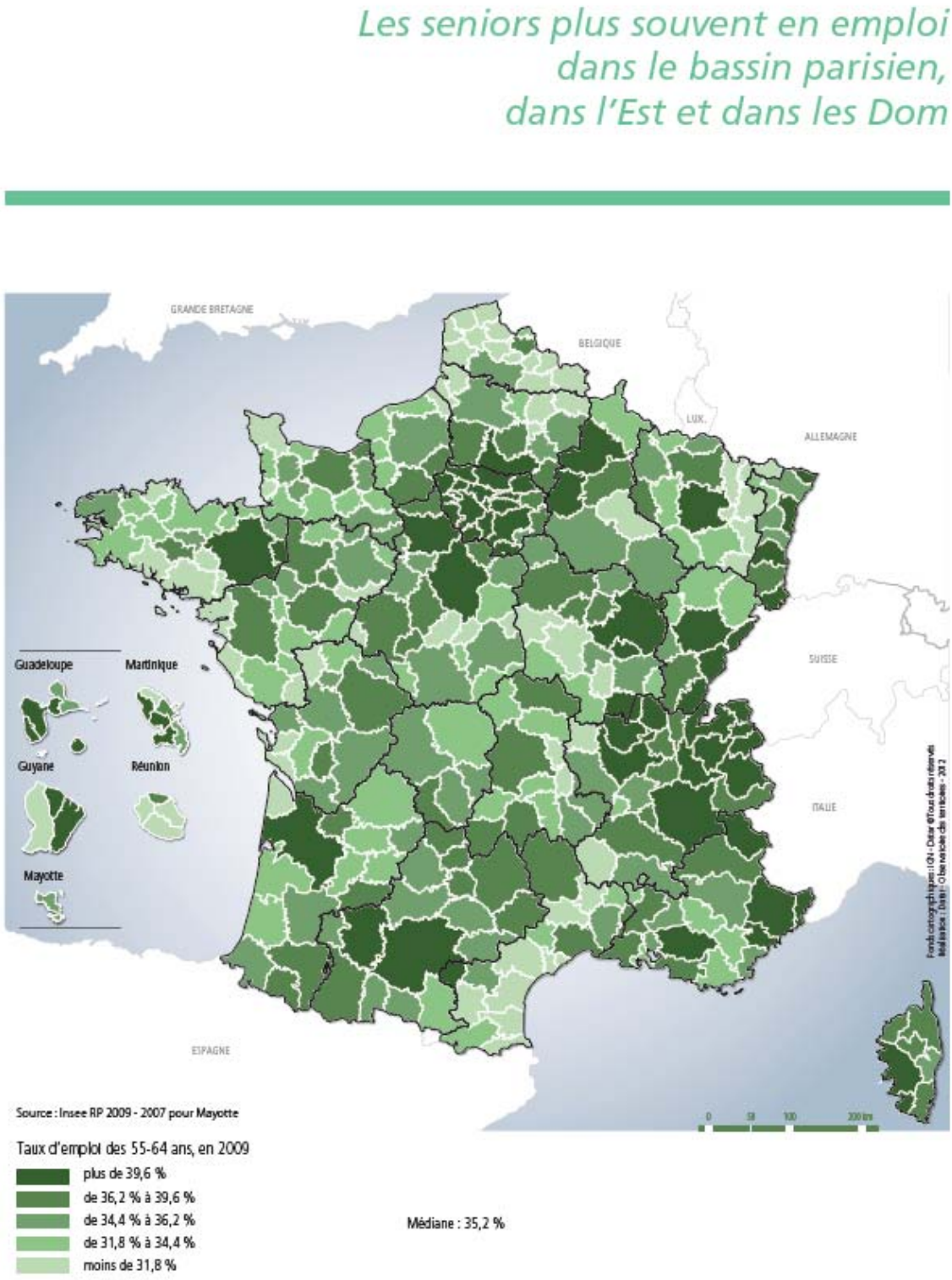
Graphique 24 : Taux de dépendance économique

Un taux de dépendance économique plus faible dans les zones d'emploi des grandes agglomérations



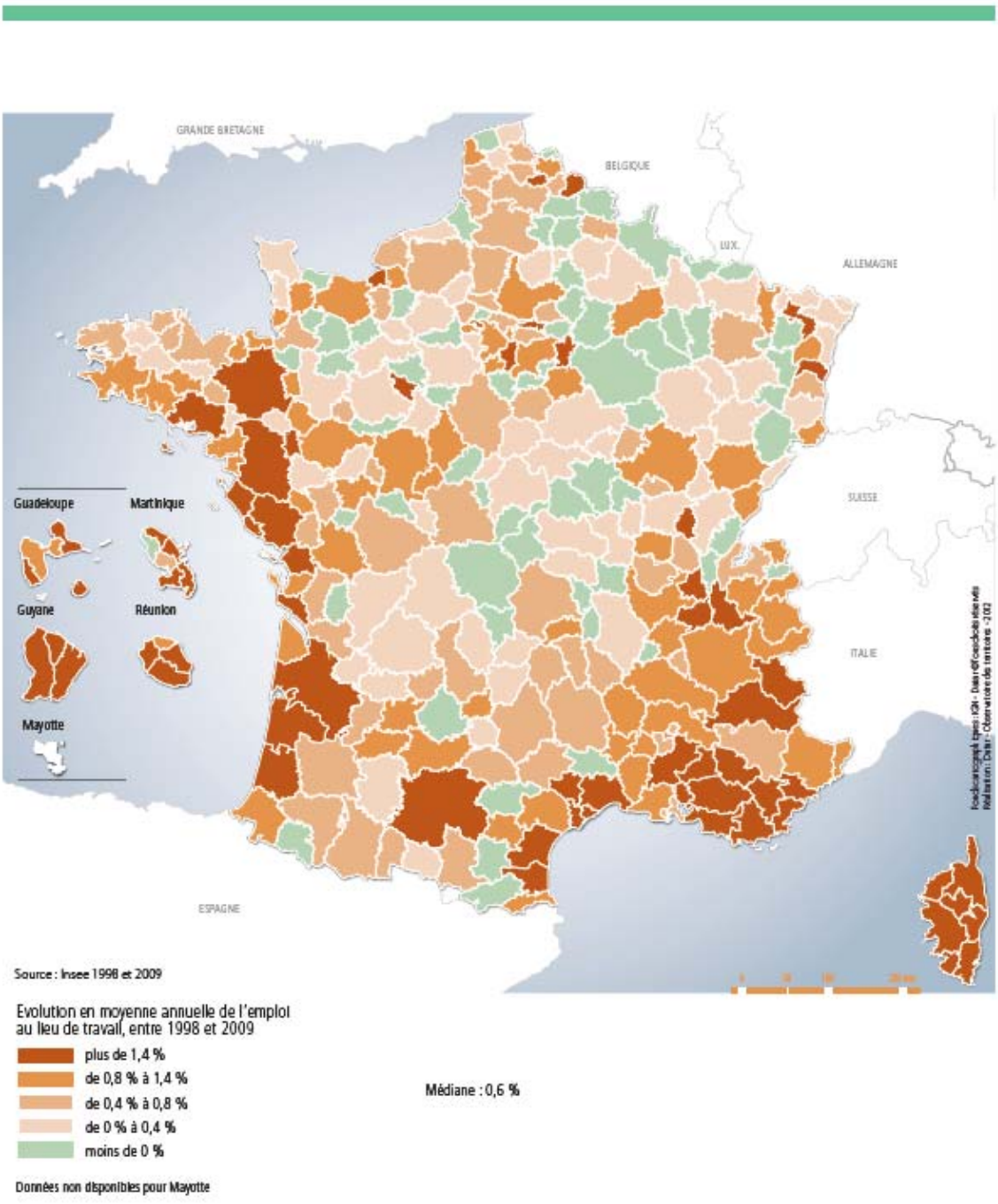
Source : DARES, INSEE, DATAR

Graphique 25 : Taux d'emploi des 55 à 64 ans



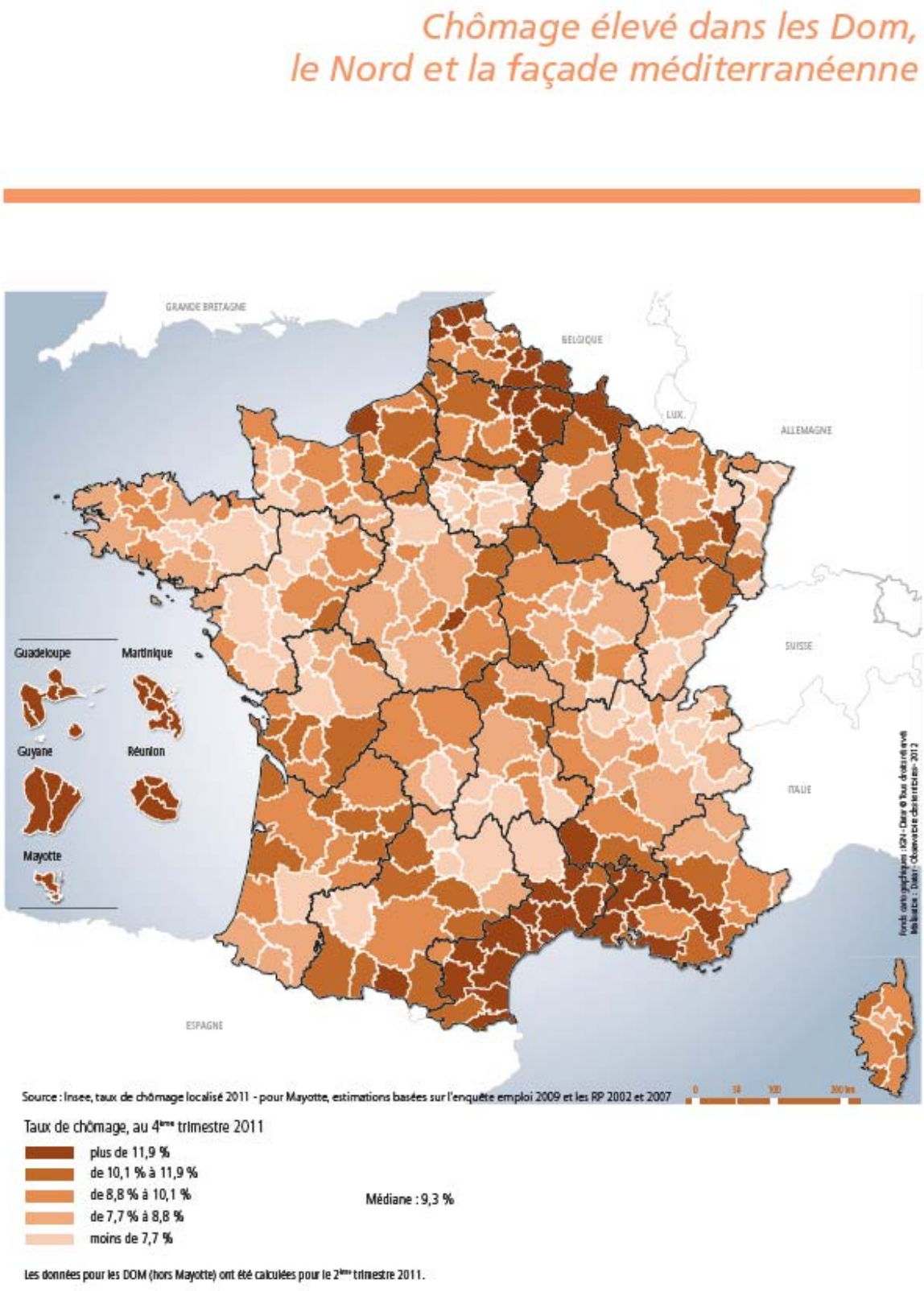
Source : DARES, INSEE, DATAR

Graphique 26 : Evolution de l'emploi au lieu de travail



Source : *DARES, INSEE, DATAR*

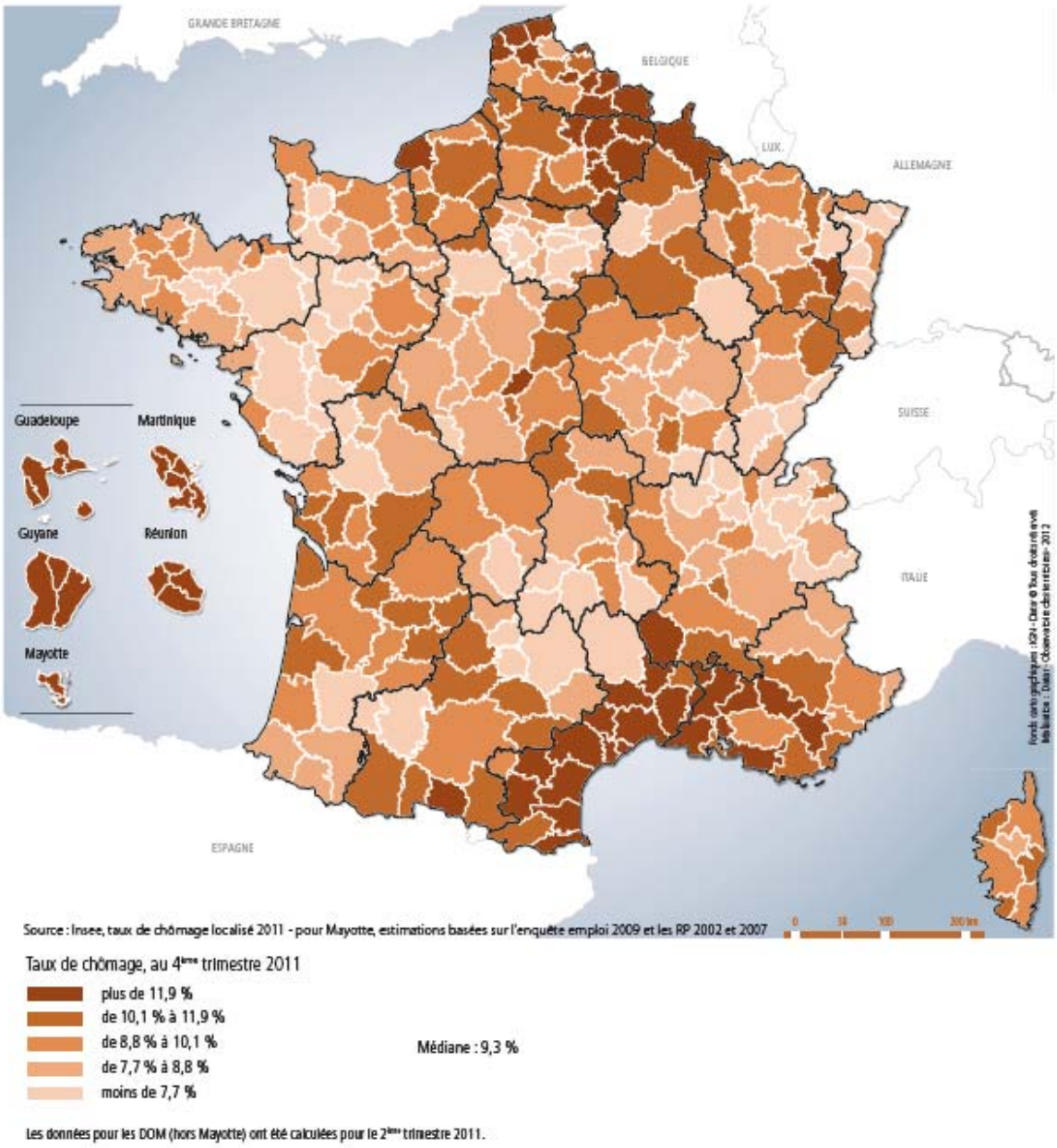
Graphique 27 : Taux de chômage localisés



Source : DARES, INSEE, DATAR

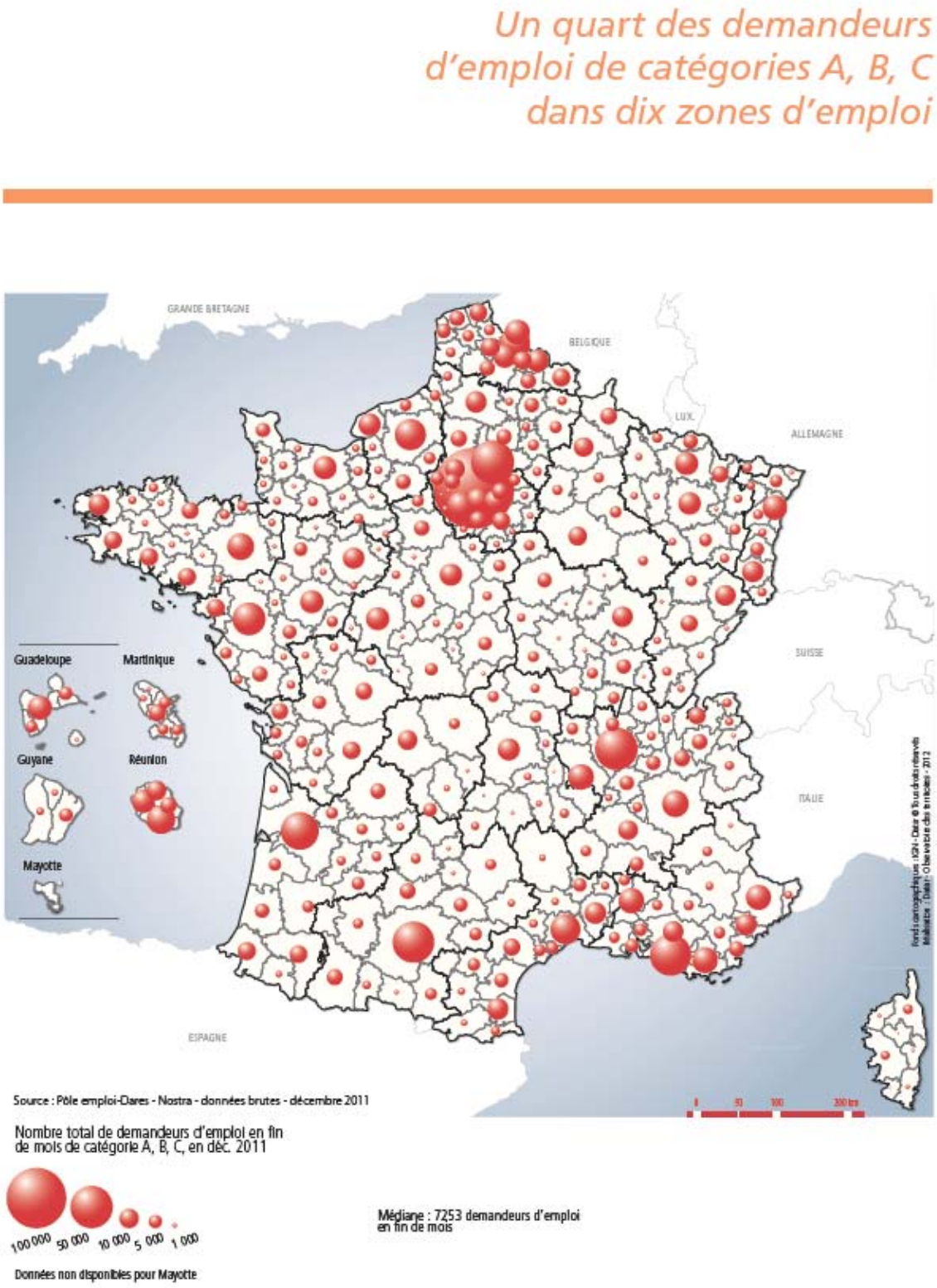
Graphique 28 : Demandeurs d'emploi de catégorie A inscrits à Pôle emploi

Chômage élevé dans les Dom, le Nord et la façade méditerranéenne



Source : *DARES, INSEE, DATAR*

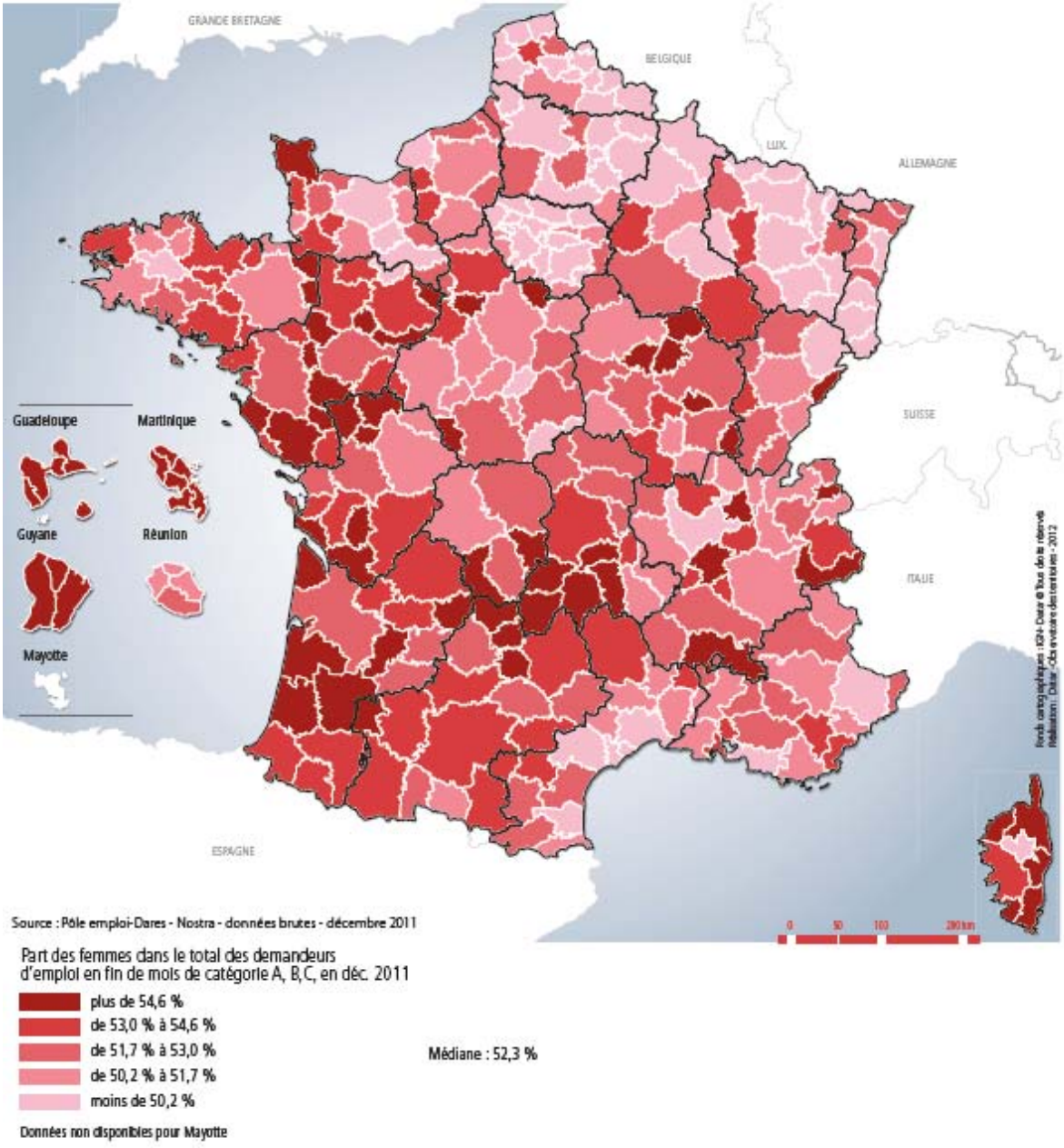
Graphique 29 : Demandeurs d'emploi de catégories A, B, C inscrits à Pôle emploi



Source : *DARES, INSEE, DATAR*

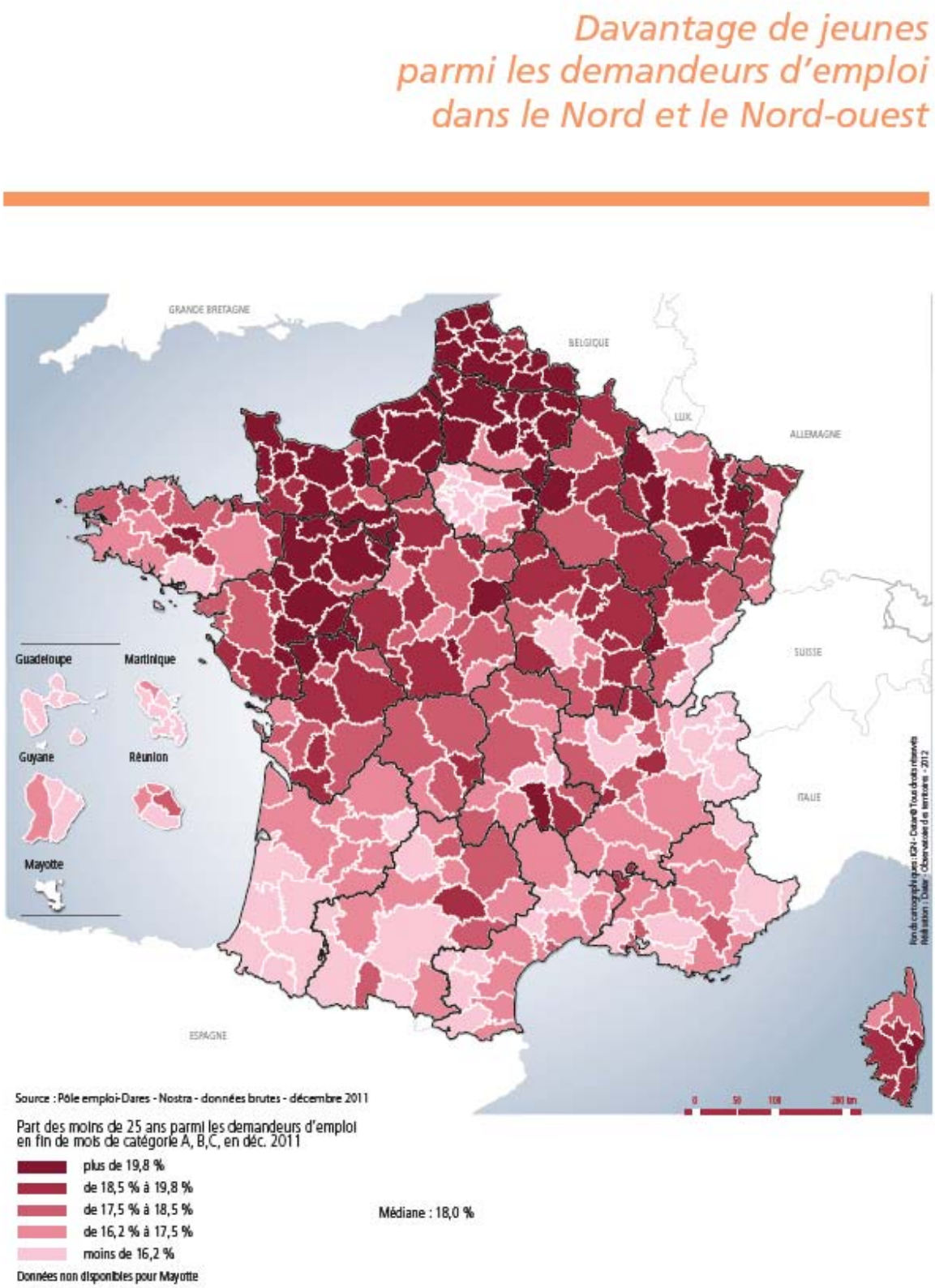
Graphique 30 : Part des femmes dans les demandeurs d'emploi de catégories A, B, C

Plus de femmes parmi les demandeurs d'emploi dans l'Ouest et en Corse



Source : *DARES, INSEE, DATAR*

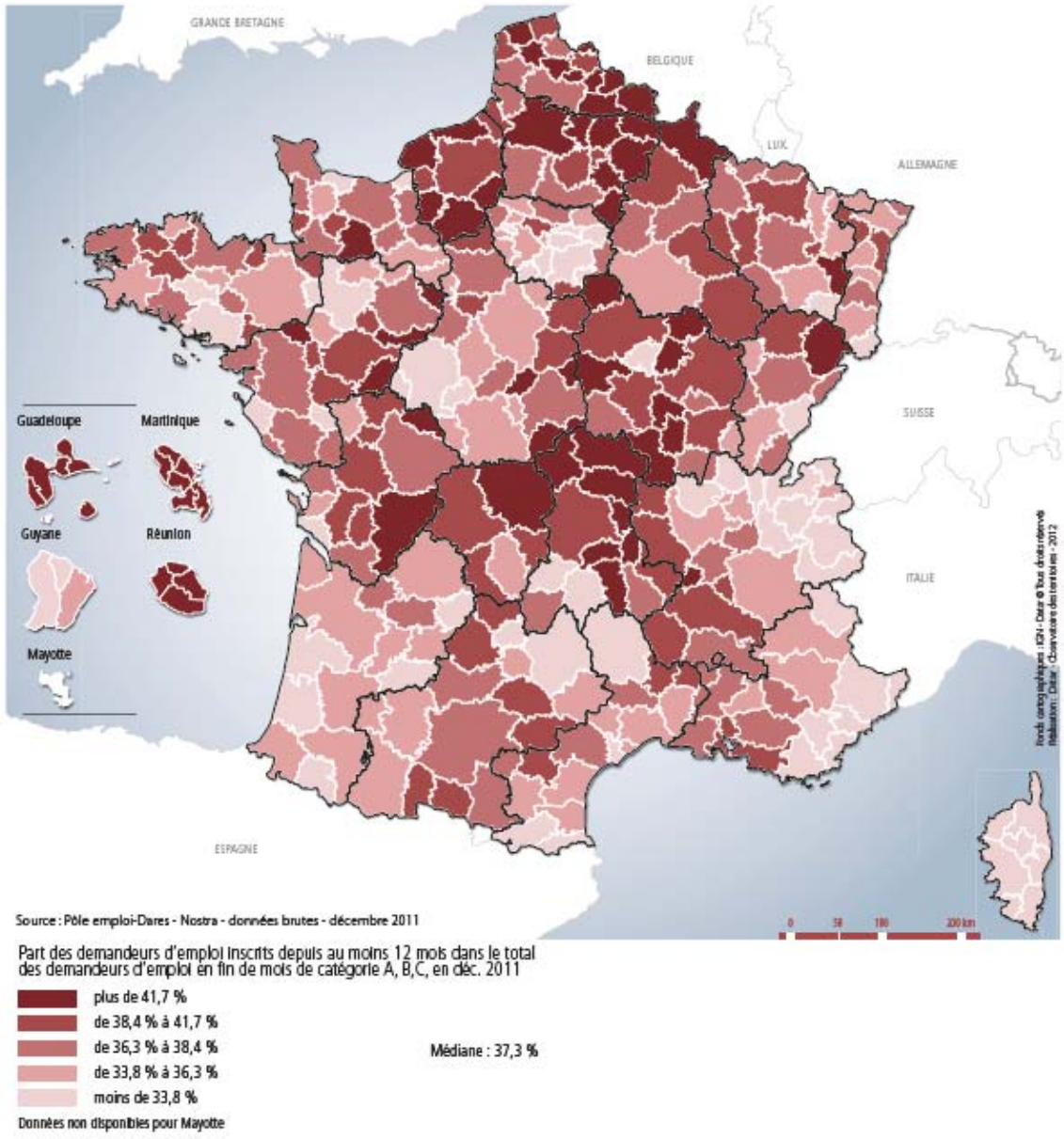
Graphique 31 : Part des jeunes dans les demandeurs d'emploi de catégories A, B, C



Source : *DARES, INSEE, DATAR*

Graphique 32 : Part des demandeurs d'emploi de longue durée parmi les demandeurs d'emploi de catégories A, B, C

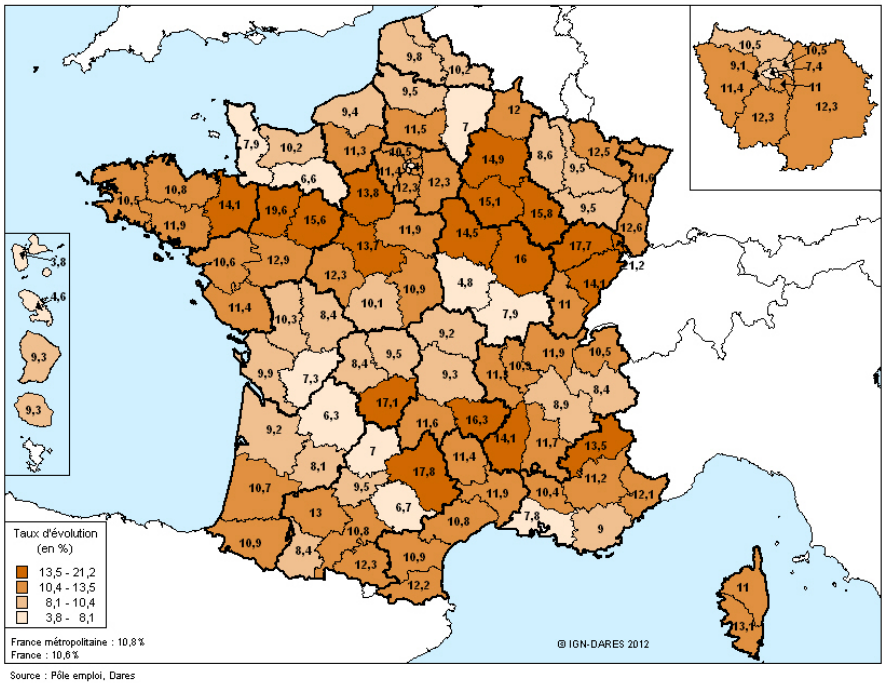
Une surreprésentation des demandeurs d'emploi de longue durée dans la plupart des Dom, dans le Nord et le Centre



Source : *DARES, INSEE, DATAR*

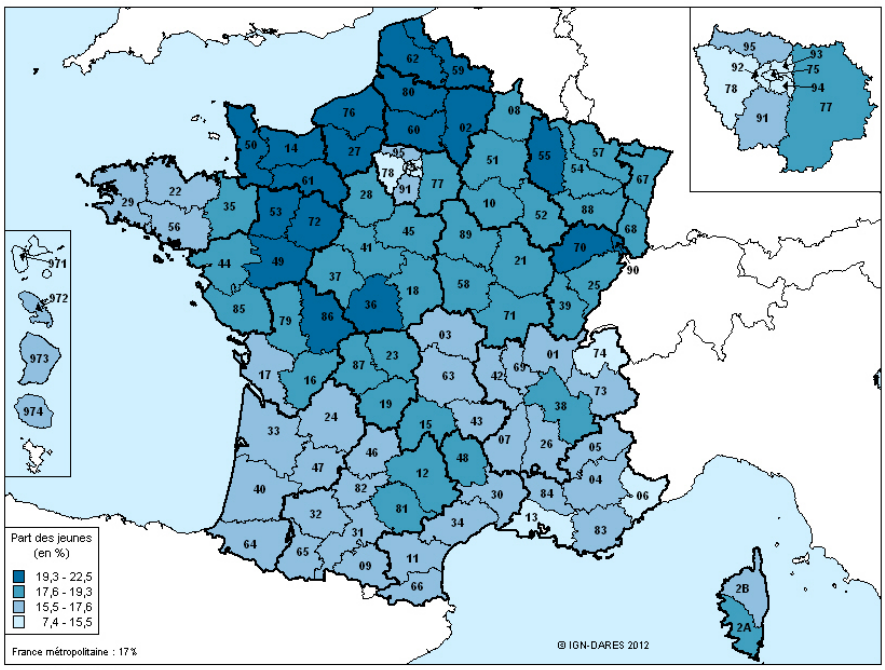
2. DONNEES SPECIFIQUES RELATIVES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI ET AU TAUX DE CHOMAGE (DONNEES DARES – POLE EMPLOI – FEVRIER 2013)

Variation sur 12 mois du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A par département en Février 2013



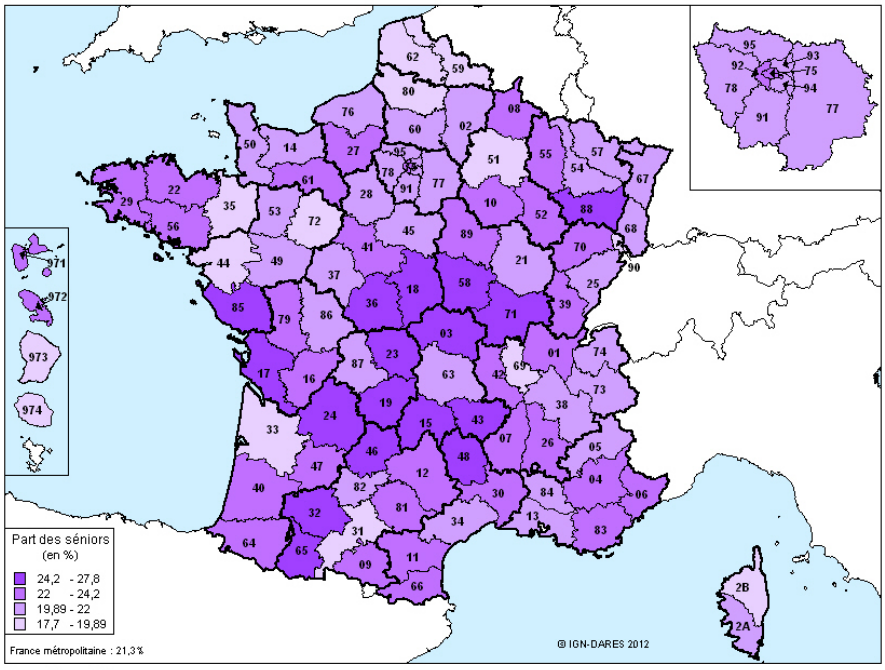
Source : Pôle emploi, Dares

Part des jeunes parmi les demandeurs d'emploi de catégorie A par département en Février 2013



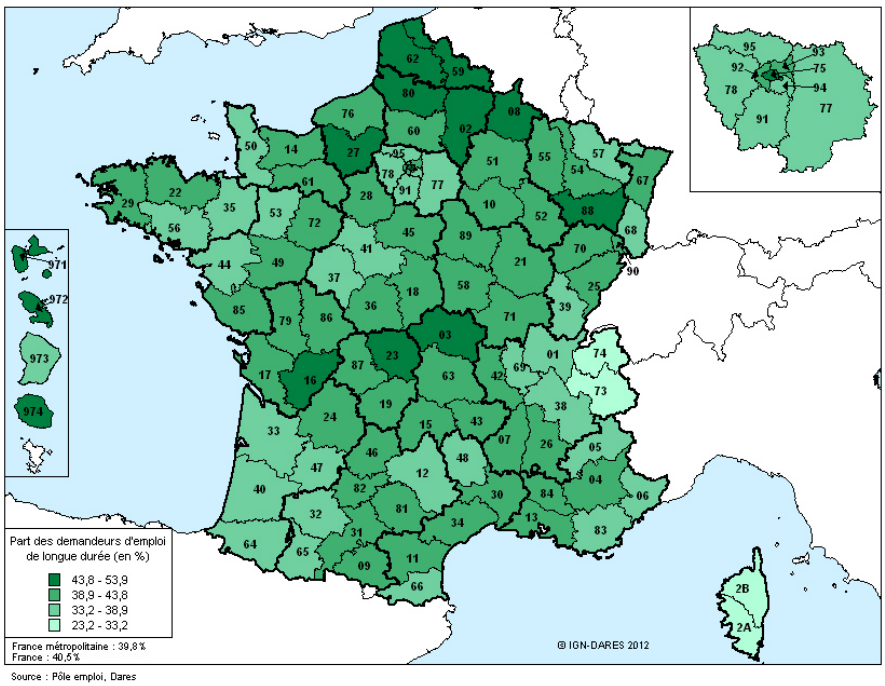
Source : Pôle emploi, Dares

Part des séniors parmi les demandeurs d'emploi de catégorie A par département en Février 2013



Source : Pôle emploi, Dares

Part des demandeurs d'emploi de longue durée parmi les demandeurs d'emploi de catégories ABC en Février 2013



Source : Pôle emploi, Dares

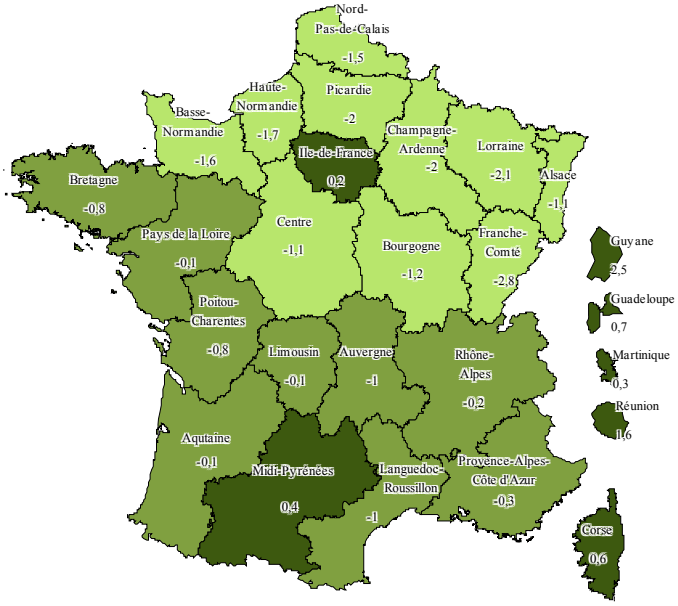
3. DONNEES DISPONIBLES A L'ACOSS, CAISSE NATIONALE DU RESEAU DES URSSAF ET RELATIVES AUX EVOLUTIONS CONJONCTURELLES DE L'EMPLOI, DE LA MASSE SALARIALE, DU SALAIRE MOYEN PAR TETE (SMPT) ET SUR LE SECTEUR DES EMPLOYEURS DE PERSONNELS DE MAISON (EPM)

3.1 Cartes emploi

Les différentes cartes représentent le glissement annuel de l'emploi selon la région.

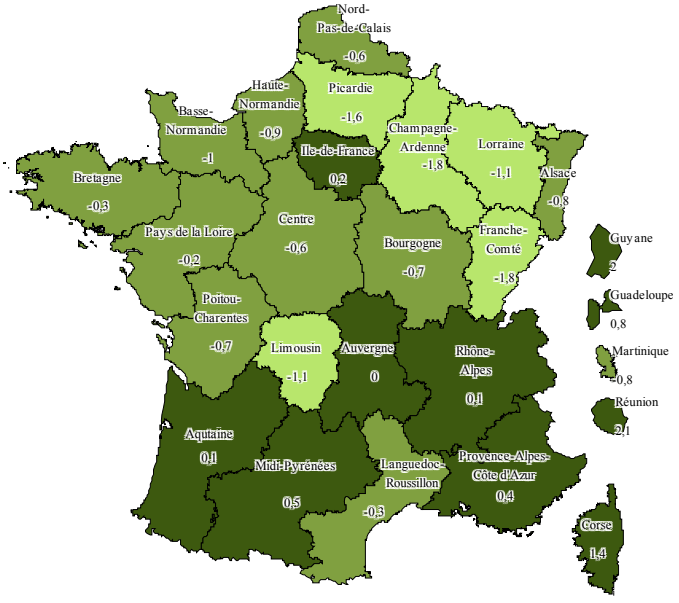
T4 2012

Evolution nationale : - 0,5 %



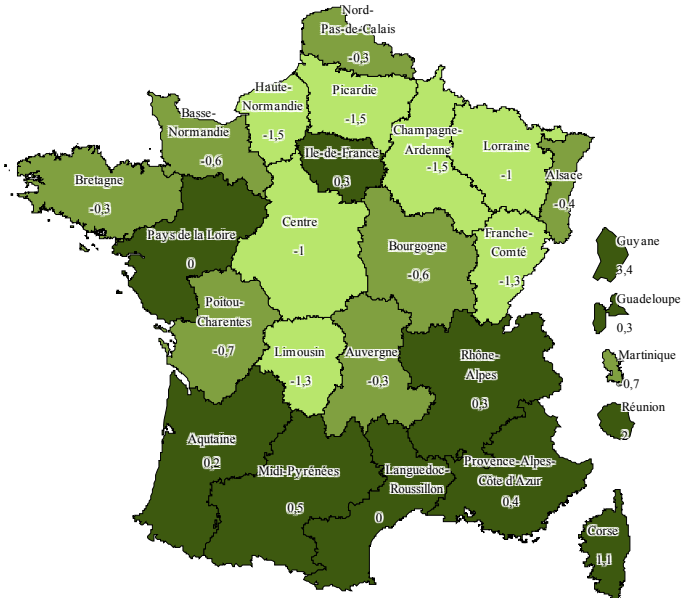
T3 2012

Evolution nationale : - 0,2 %



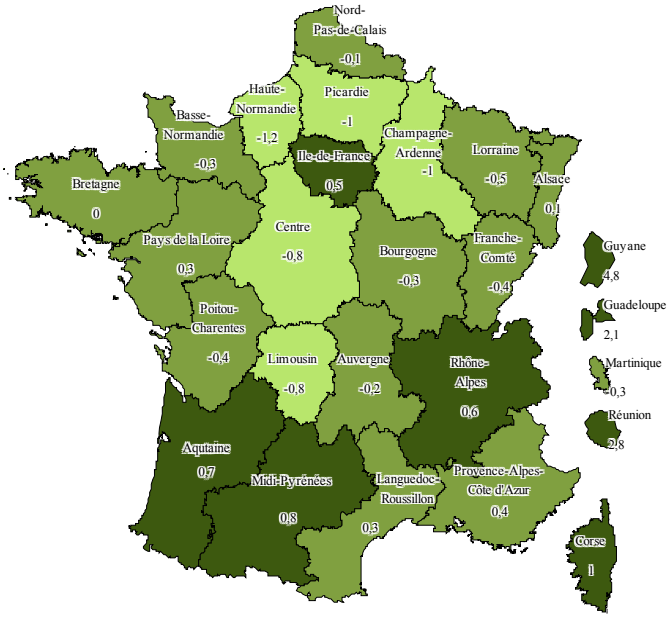
T2 2012

Evolution nationale : - 0,1 %



T1 2012

Evolution nationale : 0,2 %

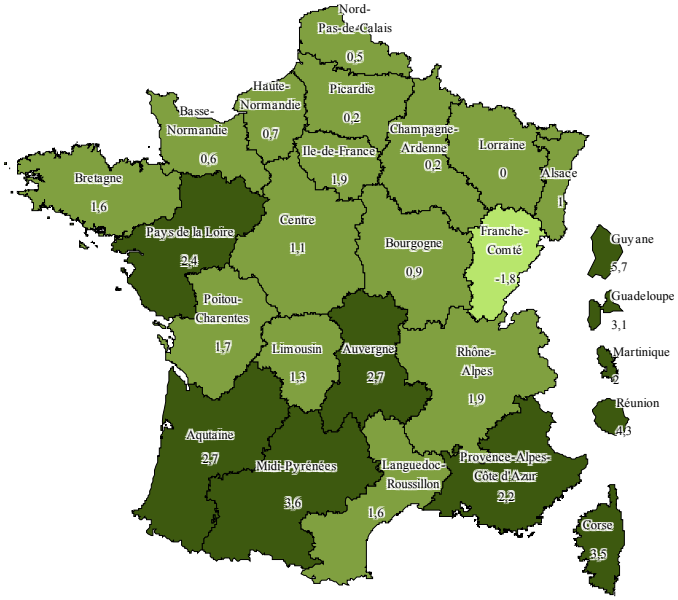


3.2 Cartes masse salariale

Les différentes cartes représentent le glissement annuel de la masse salariale selon la région.

T4 2012

Evolution nationale : + 1,7 %

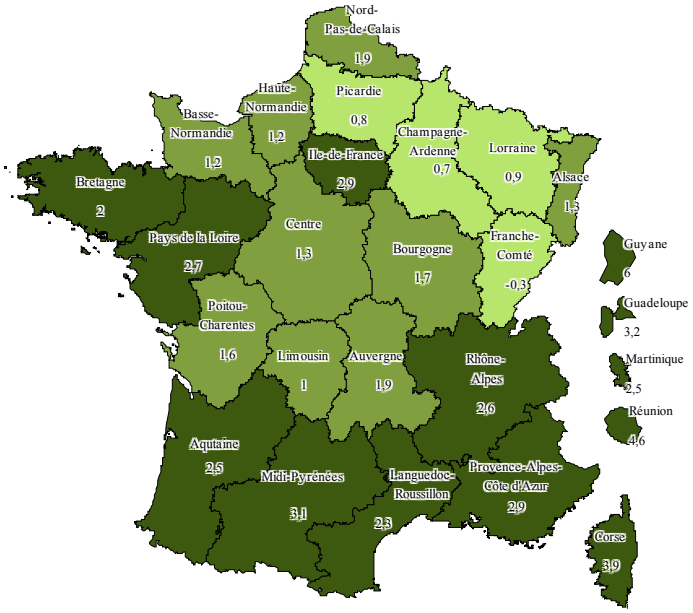


T3 2012

Evolution nationale : + 2,2 %

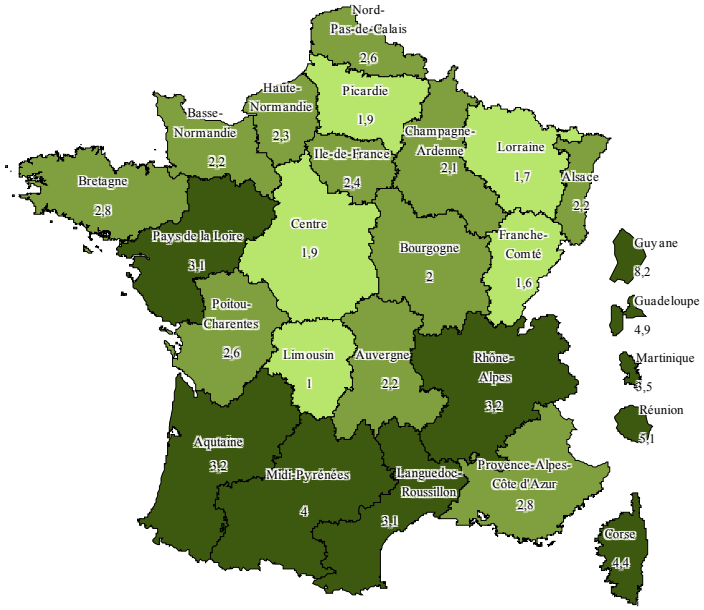
T2 2012

Evolution nationale : + 2,4 %



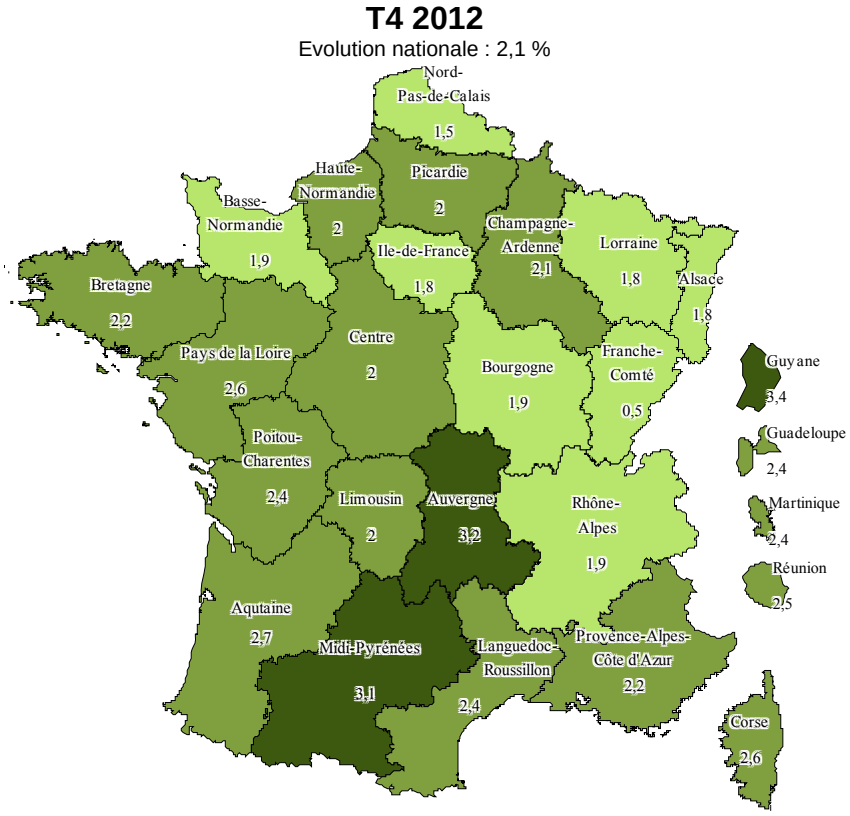
T1 2012

Evolution nationale : 2,7 %



3.3 Carte SMPT (salaire moyen par tête)

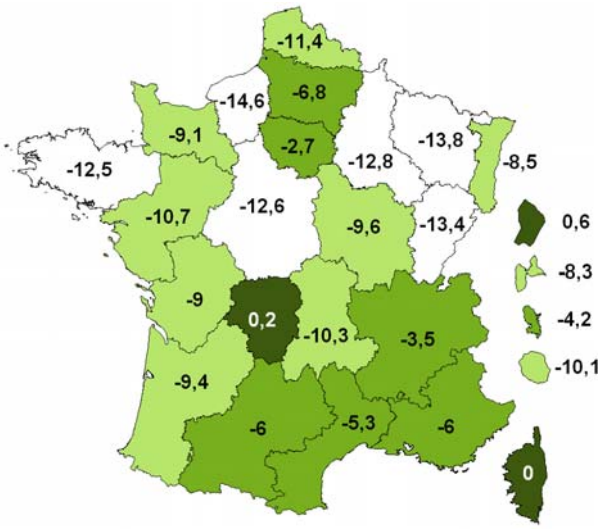
La carte représente le glissement annuel du SMPT selon la région.



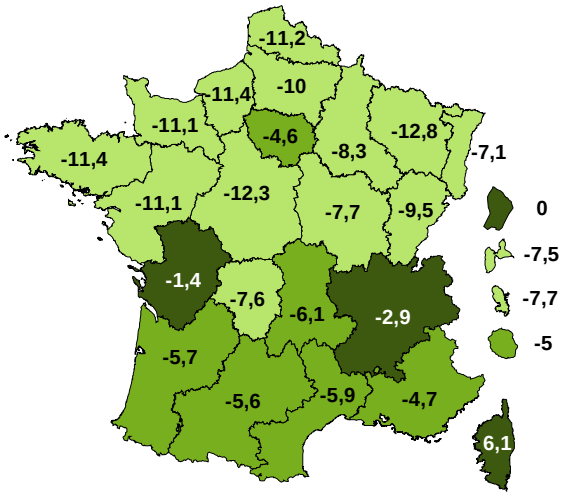
3.4 Cartes DUE (déclarations uniques d'embauche)

Les différentes cartes représentent le glissement annuel des embauches de plus d'un mois selon la région.

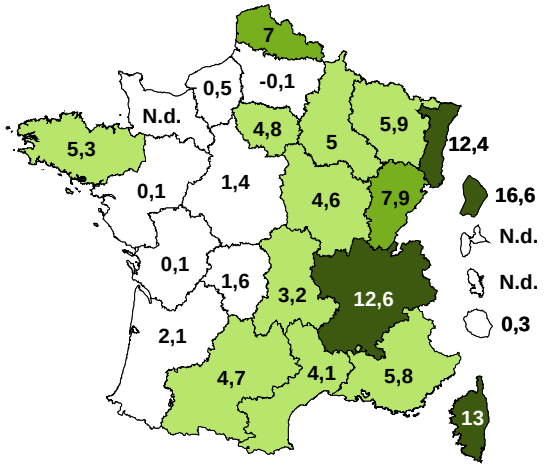
T4 2012



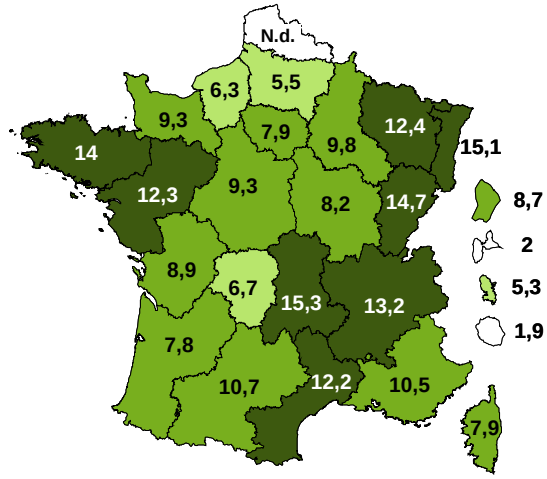
T3 2012



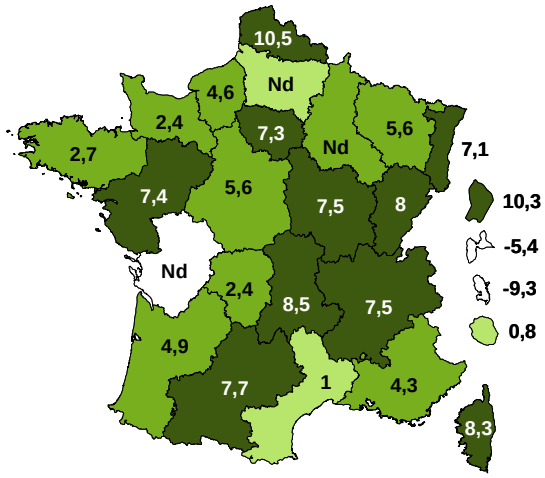
T4 2011



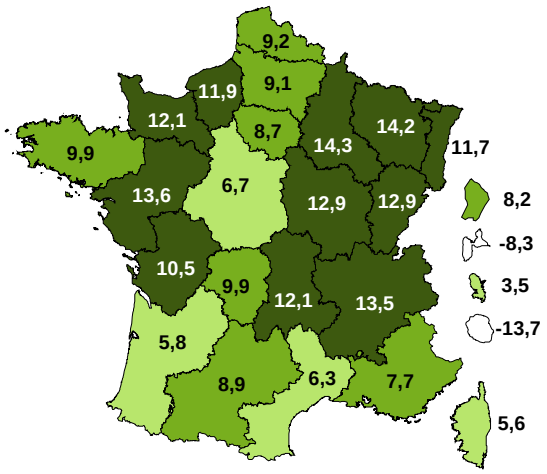
T3 2011



T2 2011



T1 2011



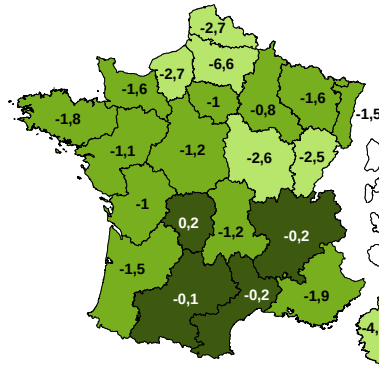
3.5 Cartes EPM

Les différentes cartes représentent le glissement annuel de la masse salariale et du volume horaire déclaré selon la région et la catégorie d'employeur (emploi à domicile y compris garde d'enfant et assistantes maternelles).

T4 2012

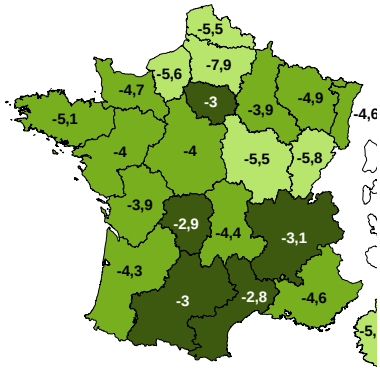
a – Total emploi à domicile : masse salariale

Moyenne France : - 1,8 %



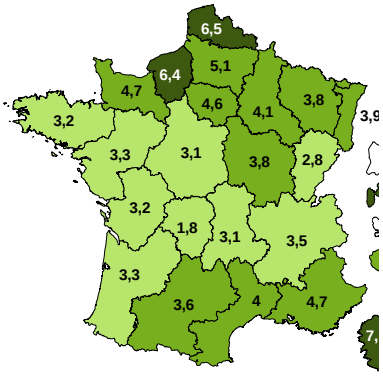
b – Total emploi à domicile : volume horaire

Moyenne France : - 4,4 %



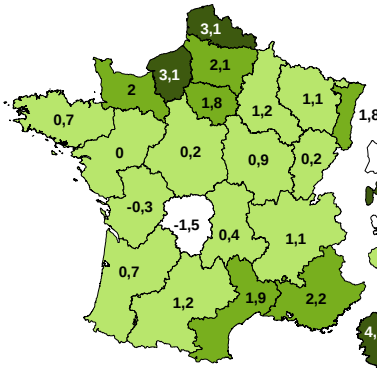
c – Assistante maternelle : masse salariale

Moyenne France : + 4,0 %



d – Assistante maternelle : volume horaire

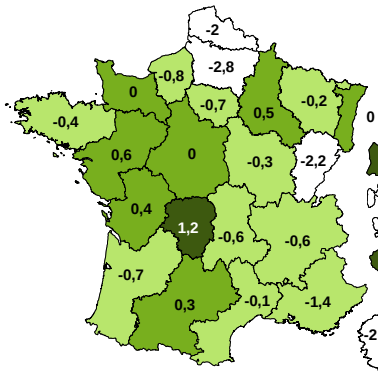
Moyenne France : + 1,2 %



T3 2012

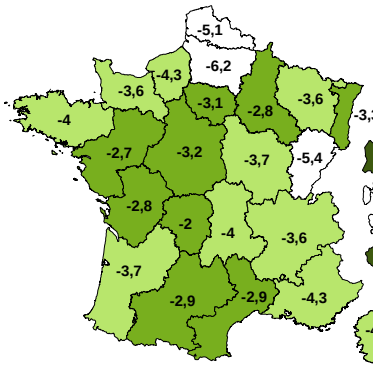
a – Total emploi à domicile : masse salariale

Moyenne France : - 0,4 %



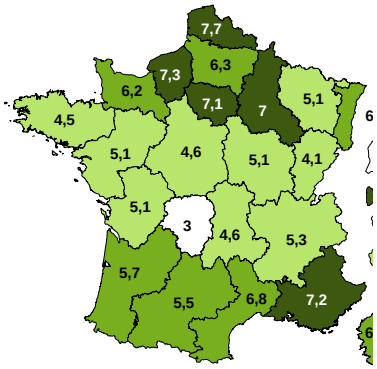
b – Total emploi à domicile : volume horaire

Moyenne France : - 3,4 %



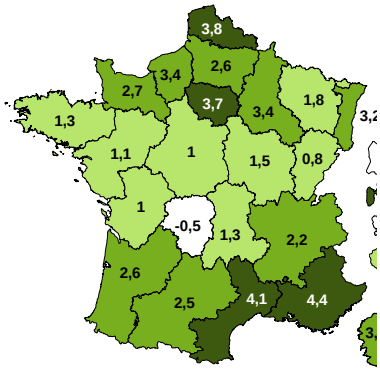
c – Assistante maternelle : masse salariale

Moyenne France : + 5,8 %



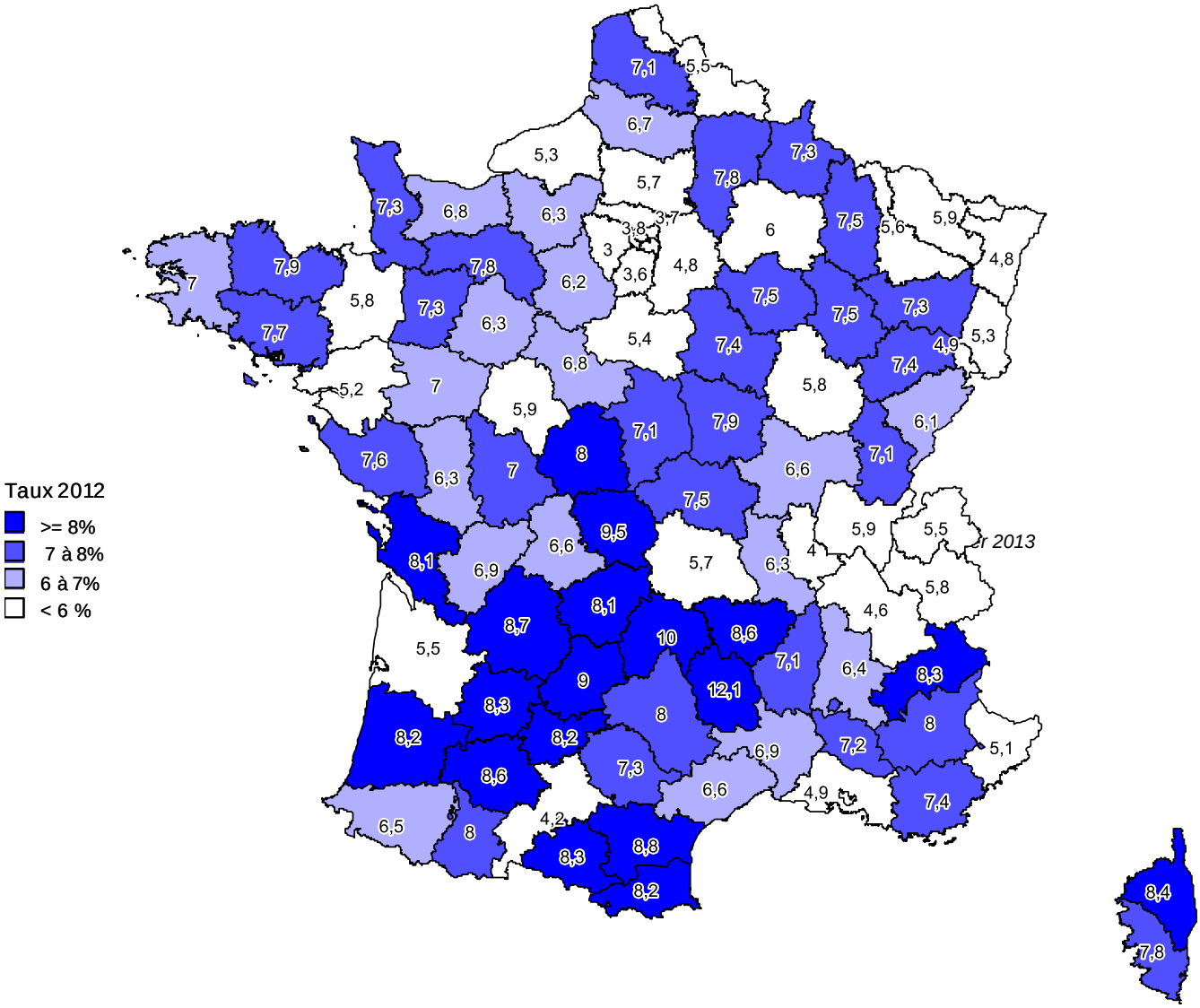
d – Assistante maternelle : volume horaire

Moyenne France : + 2,4 %



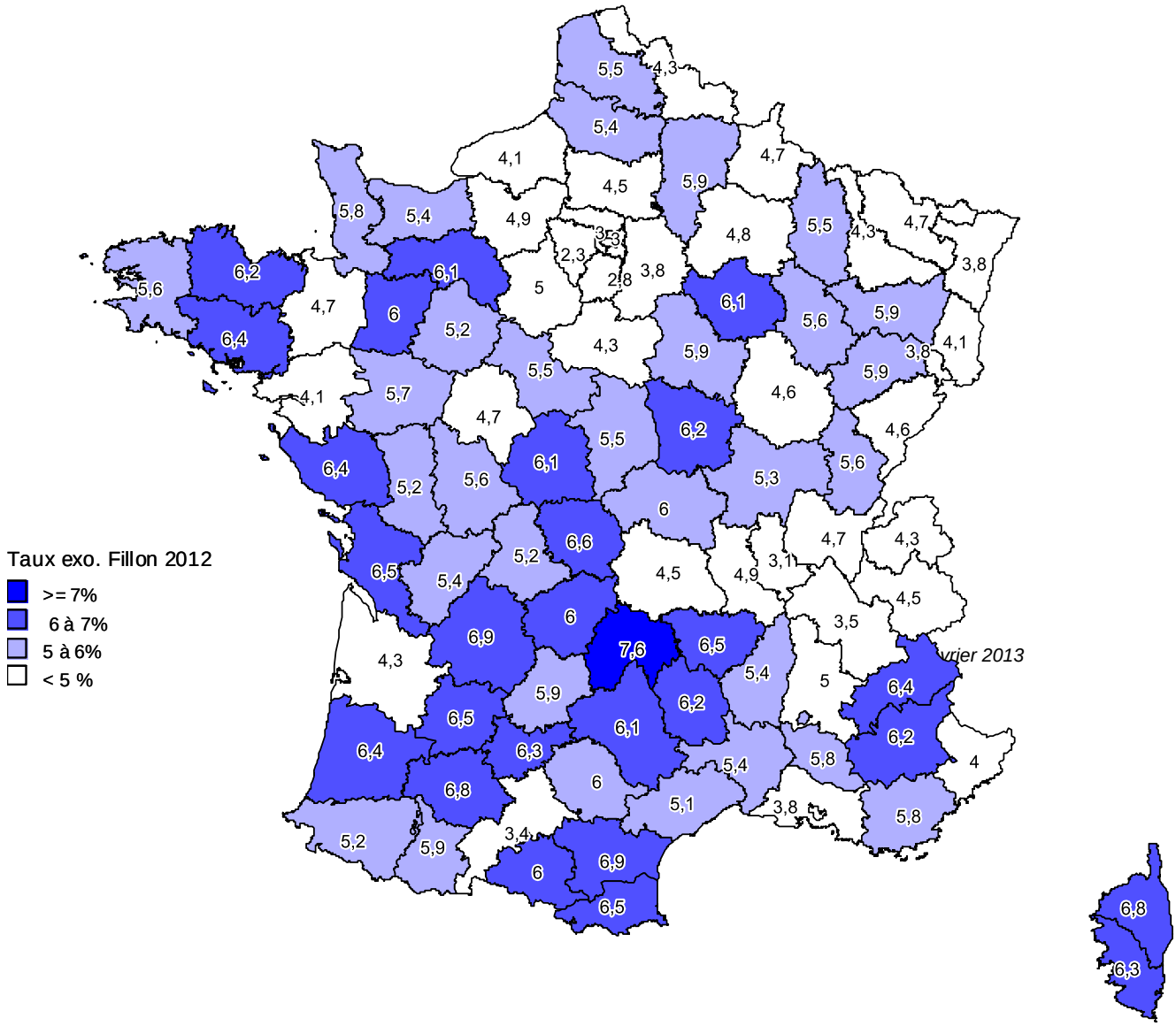
3.6 Carte taux global d'exonération par département

Graphique 33 : Taux global (cotisations exonérées totales / assiette salariale Secteur Privé) /– année 2012 - Moyenne nationale : 5,1 %



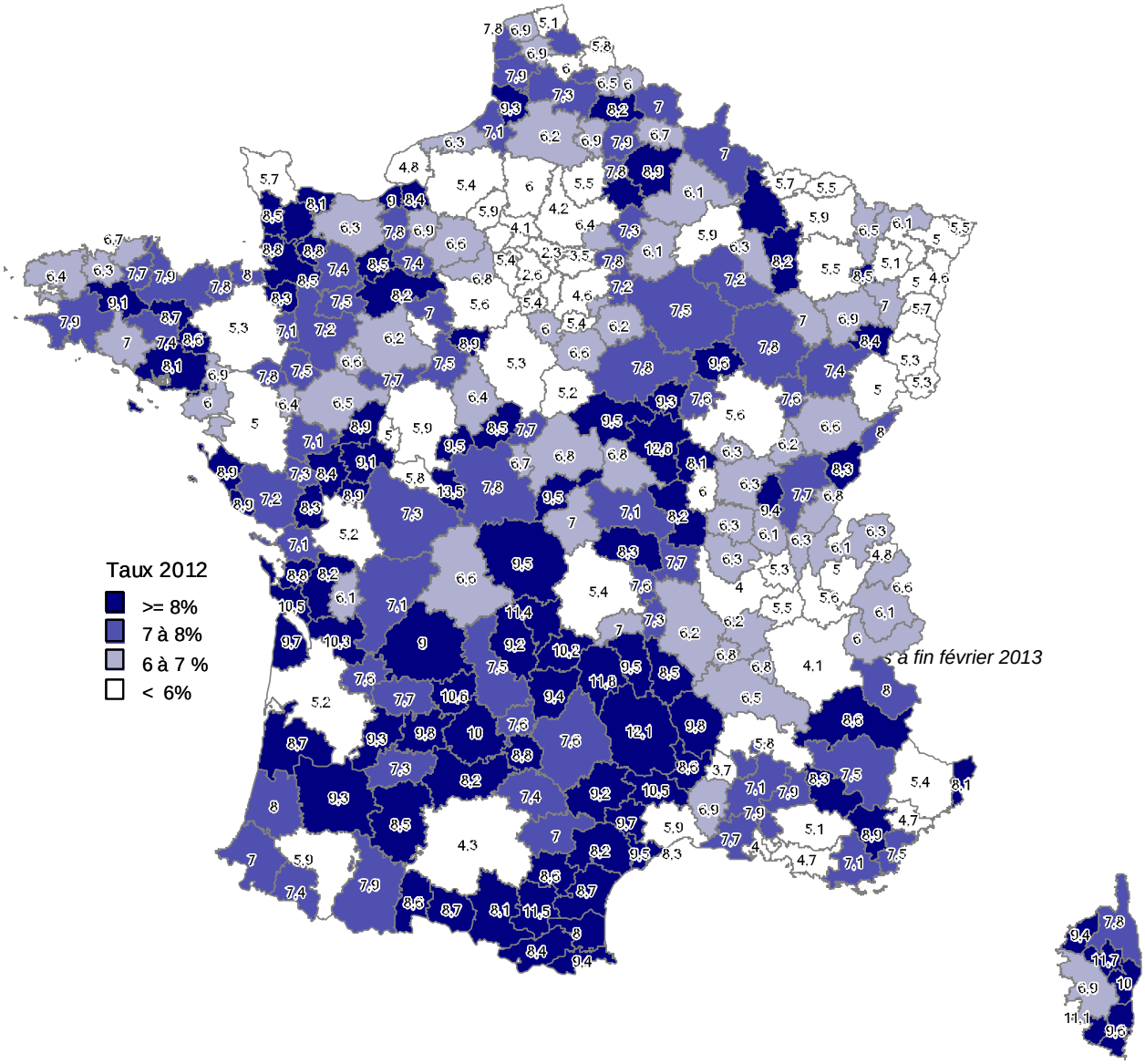
3.7 Carte taux d'exonération Fillon par département

Graphique 34 : Taux d'exonération Fillon (cotis. exonérées exo. Fillon / assiette salariale Secteur Privé) /– année 2012 - Moyenne nationale : 3,9 %



3.8 Carte taux d'exonération global par zone d'emploi

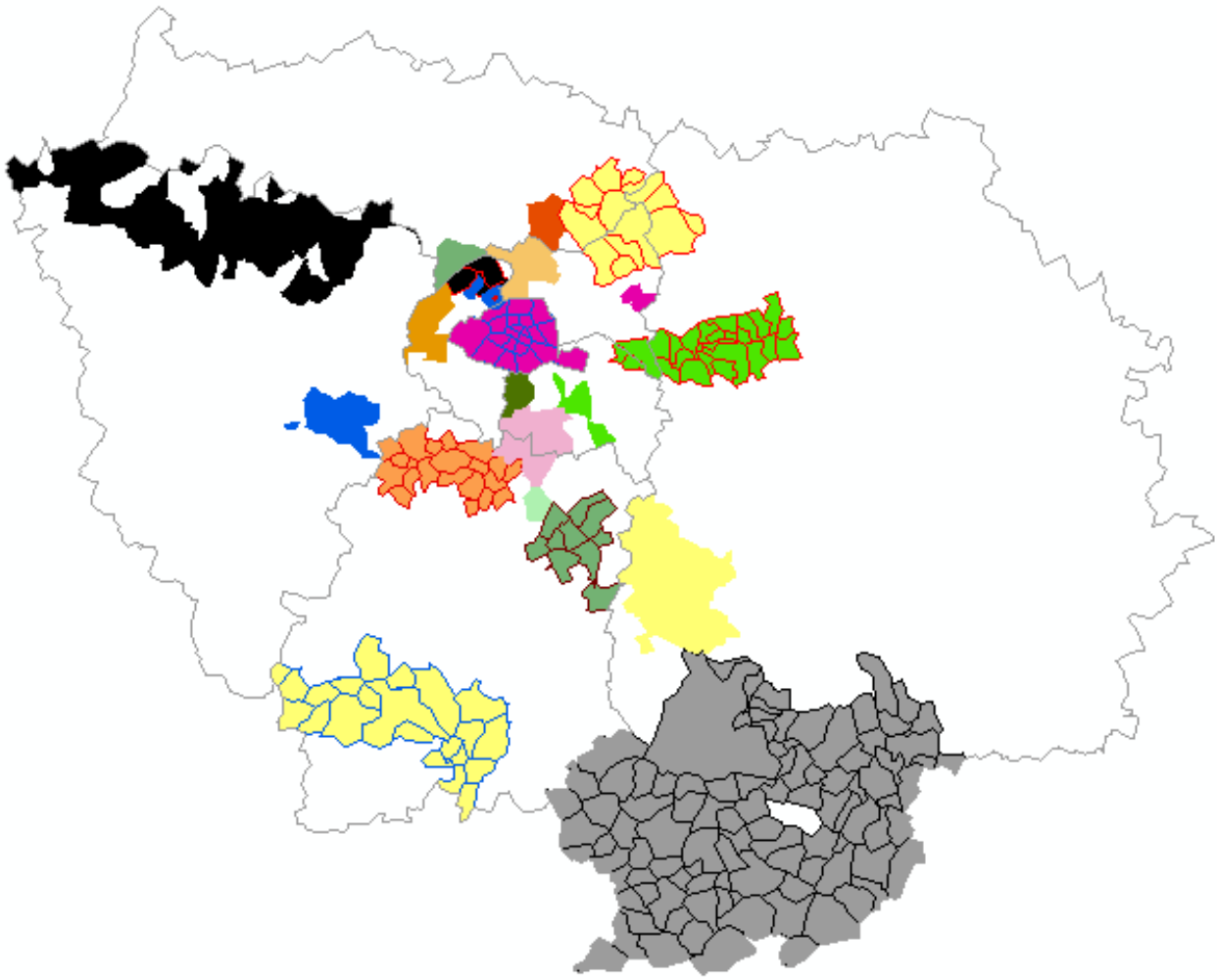
Graphique 35 : Taux global (cotisations exonérées totales / assiette salariale Secteur Privé) /– année 2012 - Moyenne nationale : 5,1 %



4 DONNEES MISES A DISPOSITION PAR LA DIRECCTE ILE-DE-FRANCE ET REFLETANT LES MODALITES D'ANALYSE ET D'ACTIONS AU NIVEAU LOCAL

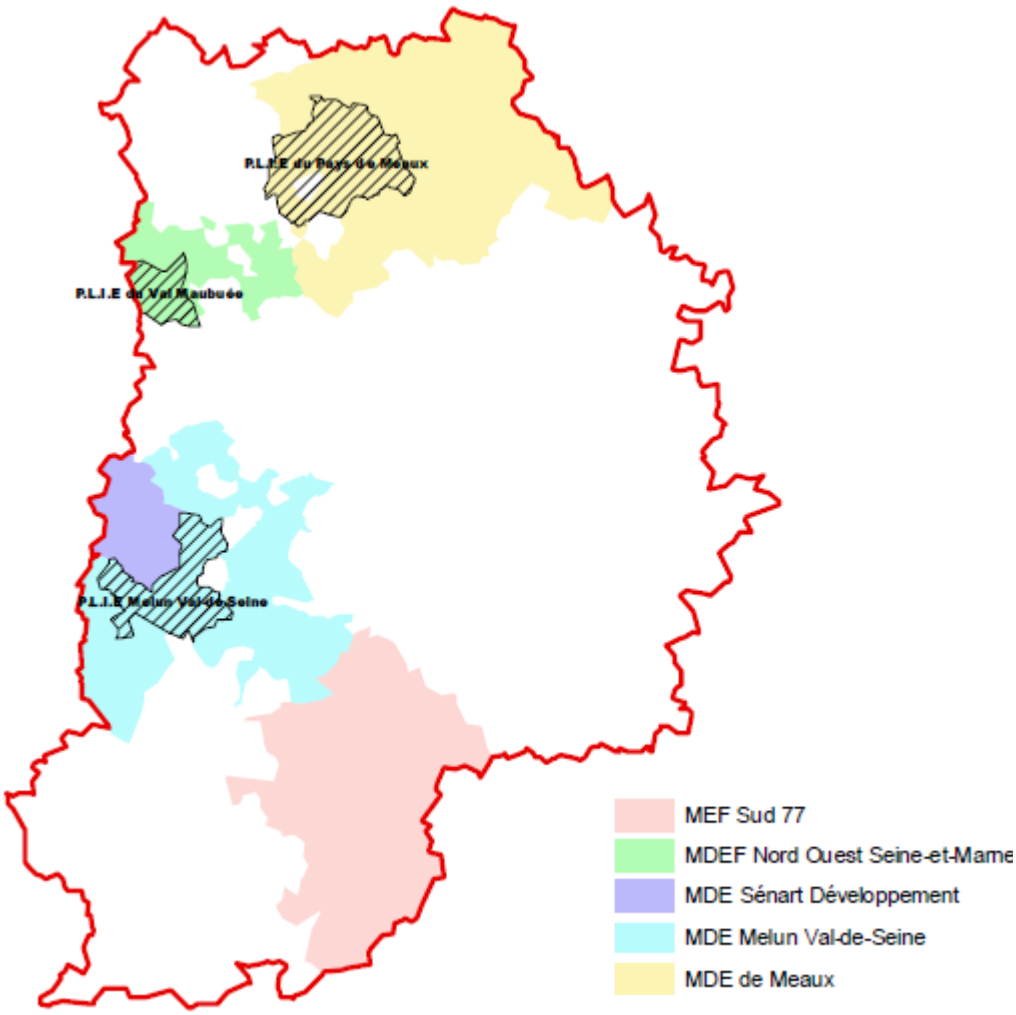
4.1 Les pactes pour l'emploi, la formation et le développement économique

Graphique 36 : Carte relative à la mise en place des pactes pour l'emploi, la formation et le développement économique en Ile de France

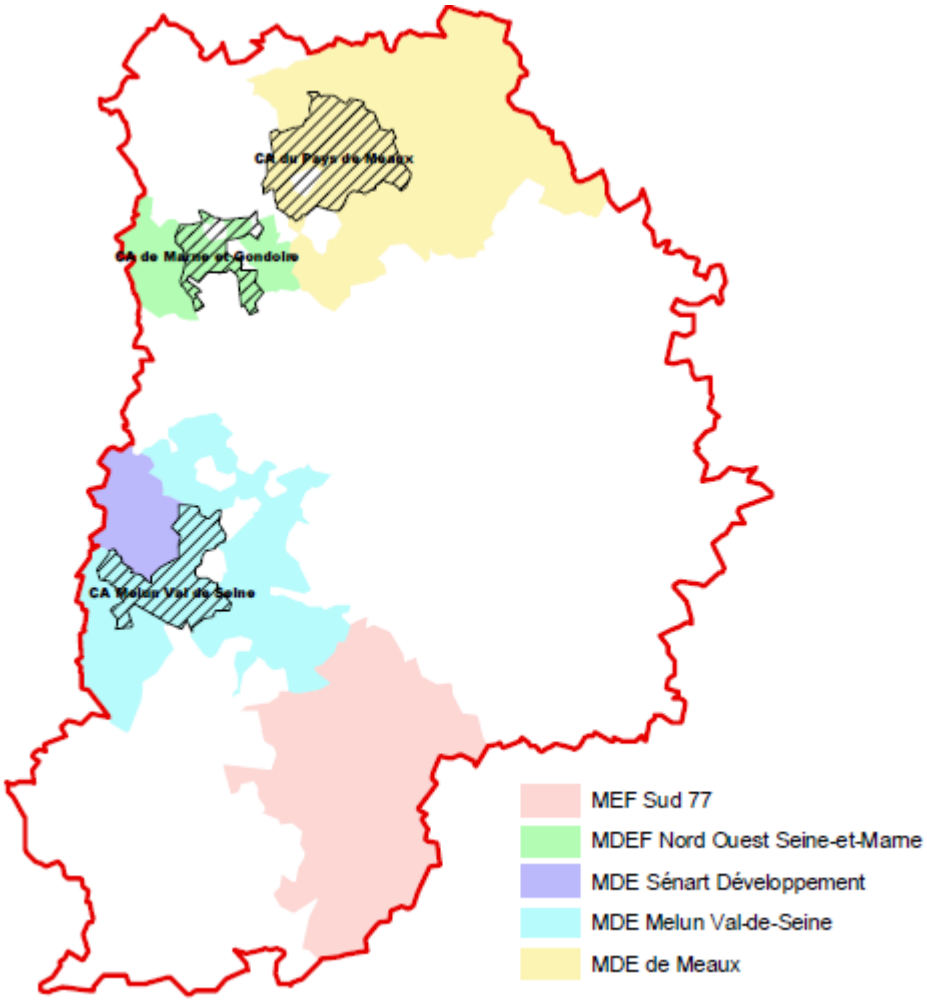


4.2 L'implantation et le territoire couvert par les acteurs de la politique de l'emploi : l'exemple de la Seine et Marne

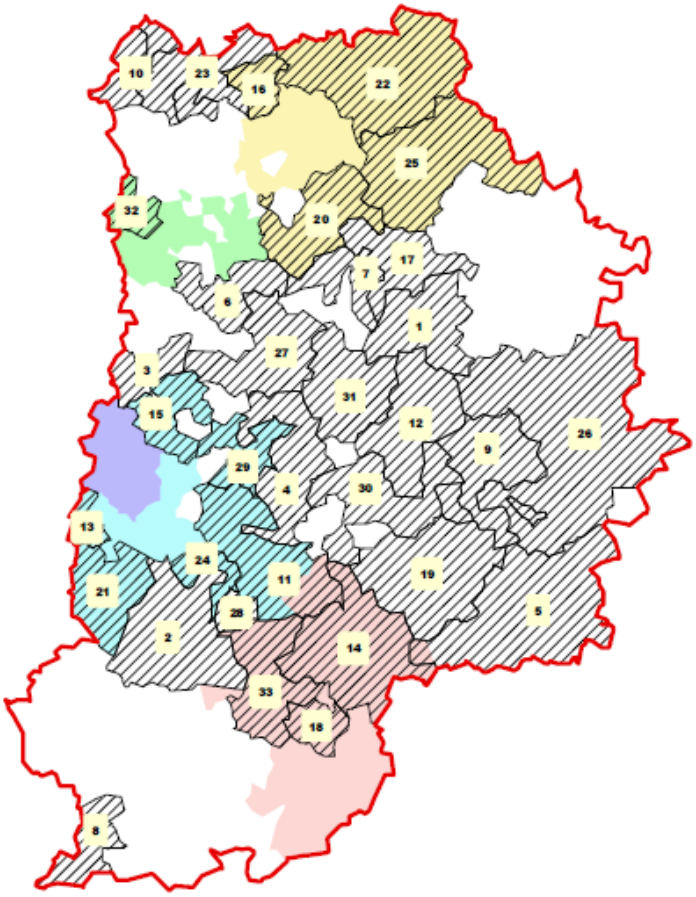
Graphique 37 : Localisation des MDE et PLIE en Seine-et-Marne



Graphique 38 : Localisation des MDE et des communautés d'agglomération en Seine-et-Marne



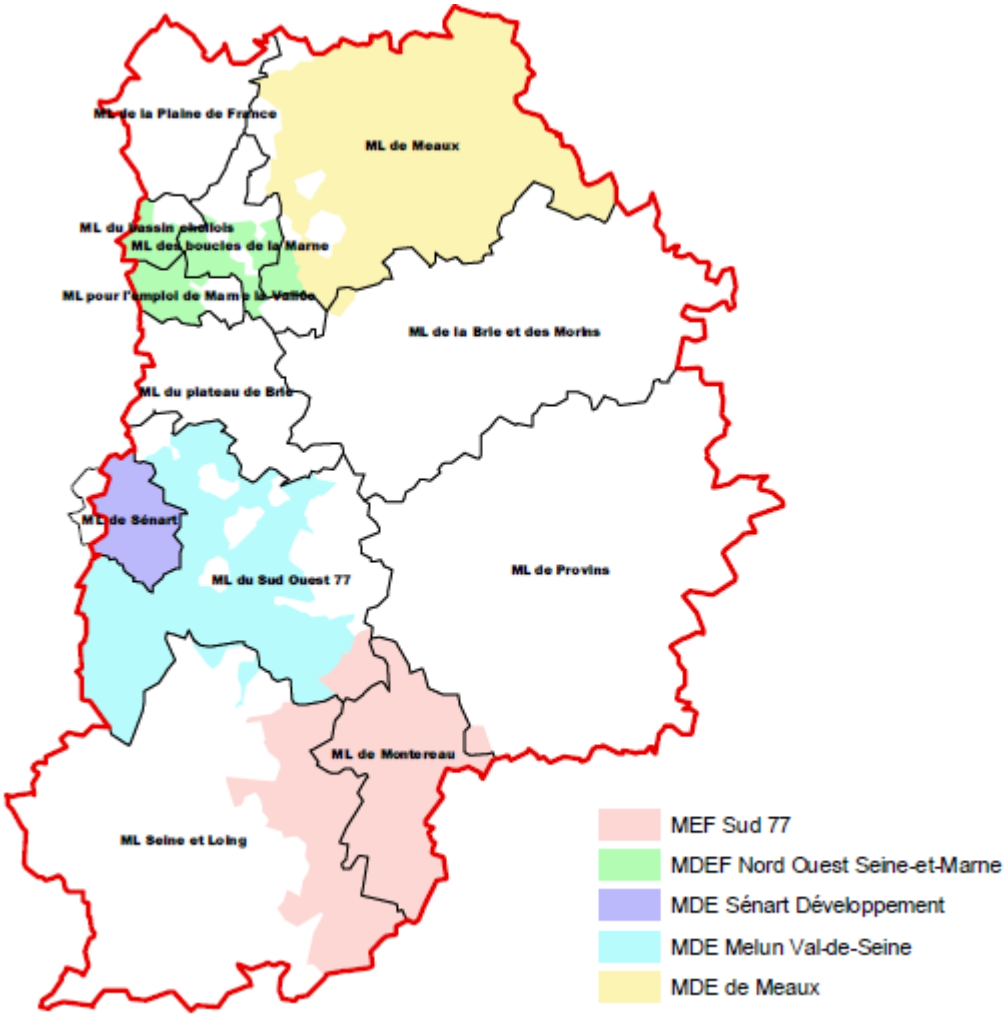
Graphique 39 : Localisation des MDE et des communautés de communes en Seine-et-Marne



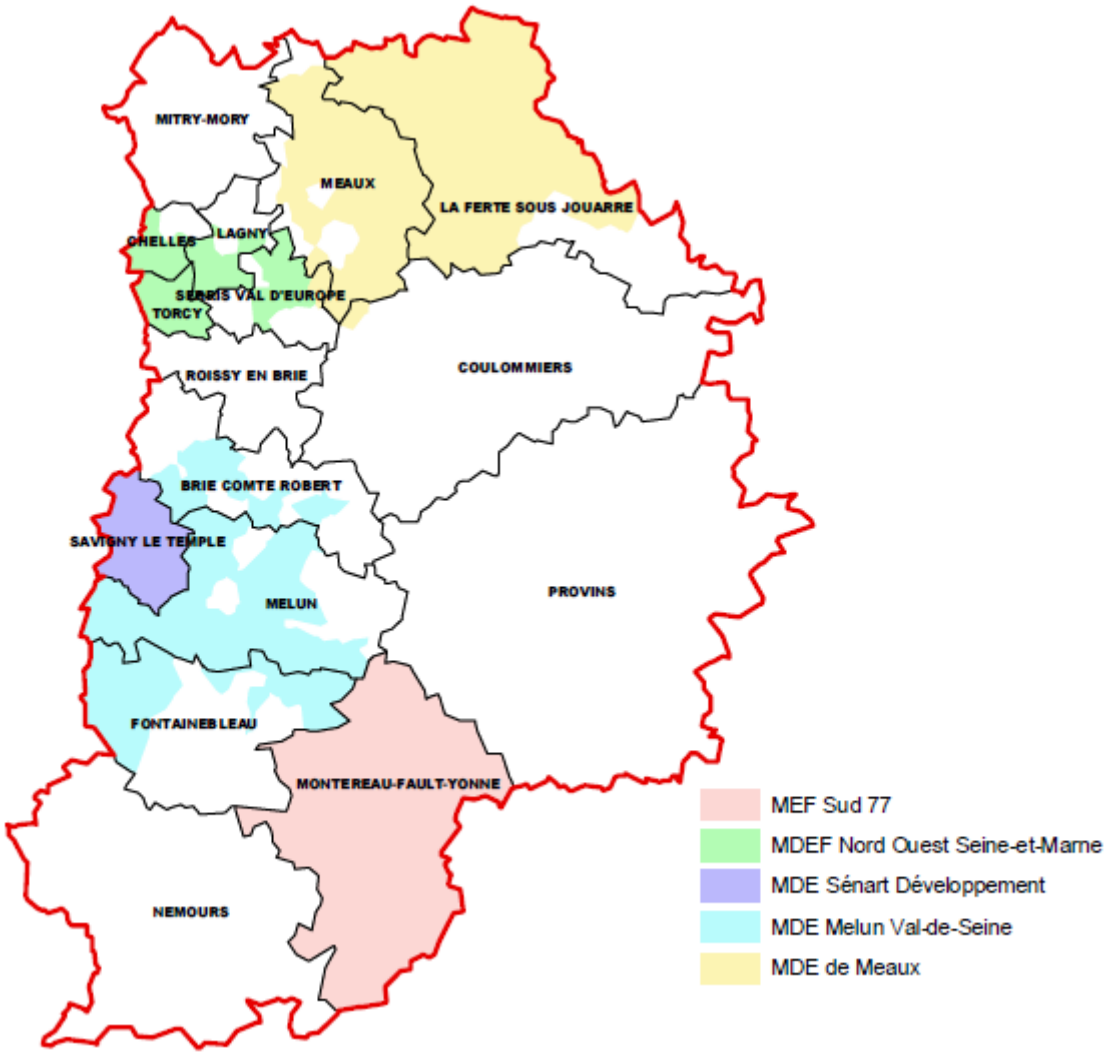
1 CC Avenir et développement du secteur des Trois rivières
2 CC de l'agglomération Fontainebleau
3 CC de L'Orée de la Brie
4 CC de l'Yerres à l'Ancoeur
5 CC de la Bassée
6 CC de la Brie Boisée
7 CC de la Brie des Moulins
8 CC de la Campagne Gâtinaise
9 CC de la Gerbe
10 CC de la Plaine de France
11 CC de la Région du Châtelet en Brie
12 CC de la Visandre
13 CC de Seine Ecole
14 CC des Deux Fleuves
15 CC des Gués de l'Yerres
16 CC des Monts de la Goële
17 CC des Templiers
18 CC du Bocage
19 CC du Montois
20 CC du Pays Créçois
21 CC du Pays de Bière
22 CC du Pays de l'Ourcq
23 CC du Pays de la Goelle et du Multien
24 CC du Pays de Seine
25 CC du Pays Fertois
26 CC du Provinois
27 CC du Val Bréon
28 CC entre Seine et Forêt
29 CC La Brie Centrale
30 CC La Brie Nangissienne
31 CC Les Sources de l'Yerres
32 CC Marne et Chantereine
33 CC Moret sur Loing

MEF Sud 77
MDEF Nord Ouest Seine-et-Marne
MDE Sénart Développement
MDE Melun Val-de-Seine
MDE de Meaux

Graphique 40 : Localisation des MDE et des missions locales en Seine-et-Marne



Graphique 41 : Localisation des MDE et des Agences locales pour l'emploi en Seine-et-Marne



TOME 2

INVENTAIRE DES AIDES ET PRESTATIONS RELEVANT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET PREMIERE ANALYSE DE LEUR « POTENTIEL » DE TERRITORIALISATION

Résumé :

- La démarche de cartographie, première étape des travaux attendus de la mission IGAS, conduit à chiffrer l'effort financier global consacré à la politique de l'emploi dans une approche large englobant les contributions des différents secteurs des finances publiques ;

- **L'inventaire est un exercice conventionnel et délicat** du fait de (i) l'indisponibilité de certaines données, (ii) des fragilités inhérentes aux évaluations disponibles et (iii) de périodes de référence différentes pour les données disponibles ;

- Sous ces réserves, **la mission IGAS avance un ordre de grandeur des dépenses pouvant relever de la politique de l'emploi proche de 161 milliards d'euros** ; ces montants de dépenses ne correspondent pas à des crédits « budgétaires » mais à une approche extensive, compte tenu, notamment de l'intégration des « dépenses fiscales » ;

- **Les données** ne doivent pas être appréhendées de manière agrégées mais **permettent de mettre en valeur que :**

(i) **le financement de la politique de l'emploi est très largement assuré au niveau national par les finances de l'Etat ;**

(ii) **les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales ne sont ni directement recensables ni directement évaluables ;**

(iii) les dispositifs présentent un « potentiel » variable de territorialisation **; les dispositifs présentant un potentiel fort de territorialisation semblent nombreux mais correspondre à des montants – toutes choses égales par ailleurs- limités ;**

(iv) **l'essentiel des montants consacrés au titre de la dépense pour l'emploi correspond, en premier lieu, aux dépenses visant directement à diminuer le coût du travail et à favoriser le maintien ou la création d'emploi** (poids tout à fait prépondérant des dépenses fiscales et des dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale) **et, par ailleurs, aux dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi.**

- Compte tenu de l'approche simplifiée retenue**, les ordres de grandeur pour chaque secteur des finances publiques sont les suivants :**
(i) Les finances de l'Etat contribuent à hauteur de 56,6% ;
(ii) Les finances sociales (régime d'assurance chômage) à hauteur de 31% ;
(iii) Les finances locales à hauteur de 12,4%.

- **Un retraitement conventionnel et simplifié permet d'appréhender pour une partie des dépenses, des ordres de grandeur par catégorie de « prestations » au sens de la cartographie :**
(i) La catégorie P1 des « aides » représente 58,9%
(ii) La catégorie P2 des « prestations en espèces » représente 36,9% ;
(iii) La catégorie P3 des « prestations en nature » représente 4,2%.

- **La démarche d'inventaire est ainsi utile car productrice de quatre types d'enseignements pour l'analyse de la politique territoriale de l'emploi :**

(i) **Difficulté voire quasi impossibilité à appréhender le champ** tant de manière globale et agrégée (approche budgétaire ou financière) que de manière détaillée (approche dispositif par dispositif). La mission IGAS n'a ainsi pu recenser précisément que 160 dispositifs soit (a) 98 dispositifs au titre des dépenses fiscales et des mesures entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale et (b) 62 dispositifs au titre des crédits figurant dans la mission « Travail, emploi » du projet de loi de finances ;

(ii) **Coexistence de très nombreux dispositifs à la technicité avérée** ce qui conduit à s'interroger sur la capacité opérationnelle des acteurs territoriaux de la politique de l'emploi à les connaître et à les mobiliser collectivement dans une démarche de recherche de cohérence et d'efficience ;

(iii) **Nécessité de tirer les conséquences dans l'approche de la politique territoriale de l'emploi du caractère prépondérant de certaines dépenses** (dispositifs fiscaux ou sociaux universels visant à diminuer le coût du travail ou à maintenir et créer l'emploi) ;

(iv) **Prépondérance dans le financement des dépenses de l'Etat et, dans une moindre mesure de l'Unédic.**

Les travaux de la mission IGAS ont été assurés avant la publication du rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) consacré aux aides aux entreprises en faveur de l'emploi. Les constats des deux rapports sont néanmoins proches notamment concernant les domaines délicats à appréhender (champ des actions des collectivités territoriales en particulier), cf. Conseil d'orientation pour l'emploi, rapports sur les aides financières aux entreprises en faveur de l'emploi, Paris, 25 avril 2013, www.coe.gouv.fr.

La démarche de cartographie nécessite d'identifier les moyens juridiques, financiers et de gestion consacrés à la politique publique de l'emploi.

Ces moyens sont globalement identifiés dans le travail de cartographie comme des « prestations » relevant du champ de la politique de l'emploi. Ces prestations sont elles mêmes classées en trois catégories :

- Première catégorie (P1) : les aides dites « financières » qui correspondent aux dépenses fiscales et aux dispositifs d'allégements, d'exonérations ou entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale (assiettes et taux réduits par exemple) relevant du champ de la politique de l'emploi[35].
- Deuxième catégorie (P2) : les prestations dites « en espèces » qui correspondent aux versements financiers assurés aux bénéficiaires de la politique de l'emploi.
- Troisième catégorie (P3) : les prestations dites « en nature » qui correspondent à l'ensemble des actions au bénéfice des employeurs, des salariés et des demandeurs d'emploi qui ne conduisent pas à un versement financier direct. Relèvent de cette catégorie notamment toutes les actions d'accompagnement.

L'inventaire est composé de :

- La présente note de couverture ;
- Une annexe 1 présentant (i) le cadre méthodologique général retenu pour identifier les éléments relevant de l'inventaire et les modalités et bases de calcul retenues, (ii) l'identification des dépenses des collectivités territoriales pouvant entrer dans le champ de la politique de l'emploi et (iii) la méthode retenue pour identifier et chiffrer les éléments relevant de la catégorie P1 soit les dépenses fiscales et les dispositifs d'allégements, d'exonérations ou entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale (assiettes et taux réduits par exemple) relevant du champ de la politique de l'emploi – l'identification et le chiffrage de ces mesures conduit en outre à proposer une première analyse de leur « potentiel » de territorialisation ;
- Une annexe 2 présentant (i) la méthode retenue pour l'identification et le chiffrage des éléments relevant des catégories P2 et P3 et un tableau de synthèse de ces éléments, (ii) une première approche du « potentiel » de territorialisation de ces montants et (iii) les fiches détaillées présentant les différentes mesures retenues pour ces catégories P2 et P3[36].

1 L'INVENTAIRE : UNE APPROCHE GENERALE REVETANT UN CARACTERE HAUTEMENT CONVENTIONNEL

Les éléments présentés ci-après correspondent aux travaux de recensement assurés par la mission IGAS pour chacune de ces catégories. Ils sont en outre complétés par une analyse du potentiel de territorialisation des différentes mesures. Ces travaux ont –le cas échéant- vocation à être prolongés et complétés par la mission IGAS dans les étapes ultérieures (livrables 2 et 3 prévus par la lettre de mission).

[35] Sont intégrées dans ce champ les dispositifs récents de diminution du coût du travail : emploi d'avenir, contrat de génération et crédit d'impôt compétitivité emploi.

[36] Ces prestations se limitent ici aux éléments identifiés dans les programmes 102 et 103 de la mission « Travail, emploi » du projet de loi de finances initiale pour 2013, voir *infra*.

La démarche retenue dans le cadre du présent inventaire est, par nature, hautement conventionnelle. Elle vise avant tout à donner des ordres de grandeur des différents moyens pouvant être quantifiés et relevant du champ de la politique de l'emploi. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité ou à la précision. En effet, l'inventaire a vocation à identifier les informations disponibles et à les présenter de manière ordonnée. Par conséquent, des imprécisions peuvent exister à trois niveaux. En termes de champ, les travaux ont conduit à identifier des secteurs ne pouvant donner lieu à un recensement précis des prestations (finances locales notamment) ; l'annexe veille à préciser ces limites. En termes de contenu, l'inventaire est simplifié. Il a été réalisé à partir des éléments disponibles qui ont fait l'objet d'une synthèse. Des inexactitudes[37] peuvent exister dans les détails des éléments pris en compte pour les catégories P1, P2 et P3. Celles-ci auront vocation, le cas échéant, à être identifiées et aménagées suite à la production de la cartographie dans le cadre des échanges avec les différentes institutions compétentes. En termes de chiffrages et d'évaluation, la fiabilité des données est souvent relative, leur disponibilité n'est pas toujours avérée et les périodicités sont différentes (voir *infra*).

L'approche conventionnelle retenue par la mission IGAS relève d'une appréhension qui se veut large du champ de la politique de l'emploi. La démarche est donc originale. Elle n'est pas homogène aux démarches conduites par ailleurs de manière régulière[38]. Elle conduit notamment à considérer un pan important – celui des dépenses fiscales et des allégements et exonérations sociales – comme un ensemble contribuant directement à l'aide ou au soutien à la création et au maintien d'emploi par des dispositifs généraux, sectoriels (publics ou secteurs d'activité) ou zonés géographiquement favorisant le développement économique. Cette approche large a été retenue compte tenu du caractère central de la problématique de maintien ou de création d'emploi dans les politiques publiques.

Cette démarche a conduit à identifier quatre sources principales d'information :

- Les éléments figurant dans le projet de loi de finances de l'année en privilégiant particulièrement les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la Mission « Travail et emploi »[39] et, s'agissant des dépenses fiscales à partir des éléments figurant dans les programmes susmentionnés et dans le tome II de l'annexe « évaluation des voies et moyens » consacré aux dépenses fiscales ;
- Les éléments figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et en particulier ceux décrits dans l'annexe 5 jointe au PLFSS pour 2013 ;
- Les éléments disponibles s'agissant du champ spécifique de la formation professionnelle issus des analyses produites par la DARES ;
- Les éléments agrégés produits par la direction générale des collectivités locales s'agissant du champ des finances locales.

[37] Elles peuvent notamment résulter d'erreurs de la part de la mission tout comme de l'évolution des textes ou des montants consacrés à un dispositif (la mission IGAS s'est ainsi basée sur des documents préparatoires aux débats parlementaires sur le projet de loi de finances initiale pour 2013 et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013).

[38] Comme indiqué *infra*, la démarche est différente de celle conduite par la DARES *in* Dares analyses, *Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2010*, n°7, janvier 2013.

[39] Ainsi, la partie de l'annexe consacrée aux prestations en espèces (P2) et aux prestations en nature (P3) est exclusivement basée sur l'analyse de ces deux programmes.

Cette approche ne permet pas systématiquement de produire des éléments extrêmement détaillés et précis. Elle vise avant tout à identifier les dispositifs de la politique de l'emploi et à donner des ordres de grandeur. En effet, comme le reflètent les éléments annexés *infra*, les années de référence sont souvent différentes. Pour produire les ordres de grandeur attendus, la mission IGAS a (i) retenu la donnée disponible (les évaluations les plus anciennes retenues ci-après correspondent à l'année 2010 ; les évaluations les plus récentes correspondent aux prévisions pour 2013) et (ii) privilégié le chiffrage le plus récent dans le cas où la donnée était disponible sur plusieurs exercices. Toutefois, des éléments chiffrés ne sont pas toujours disponibles : dans ce cas, le dispositif est identifié mais non intégré dans le chiffrage. Enfin, la ventilation stricte entre les trois catégories P1, P2 et P3 n'a pu être intégralement assurée. La mission IGAS a ainsi entendu, dans le temps imparti, proposer des ordres de grandeur à partir des éléments disponibles. Les administrations compétentes pourraient être amenées, le cas échéant, à fiabiliser et affiner les chiffrages avancés.

Cette approche ne permet pas, par ailleurs, de recenser l'ensemble des dépenses relevant de la sphère publique et intervenant dans le cadre de la politique de l'emploi. Deux champs notamment n'ont pu être rigoureusement estimés dans la méthode :

- Le champ des dépenses et actions des collectivités territoriales (catégorie des administrations publiques locales en comptabilité nationale – APUL) ; en effet, comme cela est indiqué ci-après, seuls des grands postes fonctionnels de dépenses sont disponibles ;
- Le champ exhaustif des dépenses de protection sociale (catégorie des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale – ASSO) ; en effet, si les dépenses d'indemnisation sont intégrées, tout comme les dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale (allégements, exonérations…), les autres dépenses susceptibles de relever du champ des ASSO n'ont pu être prises en compte faute d'éléments permettant un recensement ou une évaluation[40].

La méthode retenue donne lieu à des développements dans l'annexe 1 de l'inventaire ci-jointe.

Pour toutes ces raisons, l'inventaire présenté ci-après ne peut être considéré comme exhaustif. Il présente néanmoins trois atouts au regard des travaux conduits par la mission IGAS sur la politique territoriale de l'emploi :

- L'inventaire permet de lister et de détailler les différents dispositifs concourant à la conduite de la politique de l'emploi, de manière directe ou plus indirecte. Il permet ainsi de disposer d'une approche de la « boîte à outils » des politiques de l'emploi ;
- L'inventaire permet, en outre, de donner des ordres de grandeur des montants mobilisés par les différents secteurs des finances publiques (données disparates et non systématiquement disponibles, périodes de référence différentes…) ;

[40] Ainsi, en particulier, les dispositifs d'allégement ou d'exonération de cotisations et contributions de sécurité sociale sont parfois prolongés par des dispositifs similaires pour les cotisations et contributions d'assurance chômage et d'AGS (Association pour la gestion du régime de Garantie des créances des Salariés). Ces dispositifs n'ont pu être recensés et identifiés. Tel est également le cas pour les dispositifs *sui generis* arrêtés par les partenaires sociaux s'agissant de la législation relative à l'assurance chômage (par exemple, dispositions relatives aux jeunes salariés prévues par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013). Hormis les dispositifs récents (emplois d'avenir et contrat de génération), les dispositifs visant non à un allégement ou à une exonération mais à un versement direct de tout ou partie des cotisations et contributions sociales n'ont pu être intégrés dans les calculs. De même, les dépenses de prestations -légales ou extralégales- de sécurité sociale pouvant être considérées comme participant indirectement à la politique de l'emploi n'ont pu être intégrées ici (NDLR : le RMI et le RSA ne sont pas des prestations de sécurité sociale et sont intégrés car financés par les autres secteurs de finances publiques). Ainsi, tant pour raisons de méthode, de disponibilité des données et de délai de production des livrables, la mission IGAS n'a pu développer ces approches. Elle s'est focalisée sur les montants les plus importants mobilisés par les différents acteurs de la politique territoriale de l'emploi.

- L'inventaire permet enfin d'identifier les dispositifs et outils à privilégier dans le cadre de la politique territoriale de l'emploi. Il conduit à interroger la capacité des acteurs locaux à se saisir des dispositifs pour les appliquer ou les adapter aux spécificités des territoires.

2. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS ISSUS DE L'INVENTAIRE

2.1 Appréciation du « potentiel » de territorialisation des dispositifs identifiés dans le cadre de l'inventaire

La mission IGAS a recensé 160 dispositifs ou ensemble de dispositifs relevant :

- Pour 98 d'entre eux des mesures liées aux dépenses fiscales, mesures nouvelles et dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale ;
- Pour 62 d'entre eux, des mesures ou ensembles de mesures financés par des crédits figurant en loi de finances dans les programmes 102 et 103 de la mission « Travail, emploi ».

Il n'a pas été possible d'identifier des dispositifs ou ensemble de dispositifs pour les autres secteurs de dépenses analysés dans le cadre de l'inventaire[41].

La mission IGAS a cherché à analyser le « potentiel » de territorialisation de ces mesures. Elle a ainsi proposé :

- Une segmentation des 98 dispositifs compte tenu de leur caractère général / ciblé sur des publics ou des secteurs d'activité / zoné géographiquement selon une échelle potentiel faible / potentiel moyen / potentiel fort (voir *infra*.) ;
- Une distinction des crédits ouverts en loi de finances selon la capacité dont les services déconcentrés disposent de recourir aux dépenses considérées, distinction qui conduit à considérer que ces crédits sont plus ou moins pilotables par l'échelon local (voir *infra*).

Les graphes ci-après correspondants présentent les conclusions de ces premières analyses qui pourront, le cas échéant, être affinées par la mission IGAS au cours des travaux ultérieurs.

2.2 Ordres de grandeur par secteur ou catégorie de dépenses

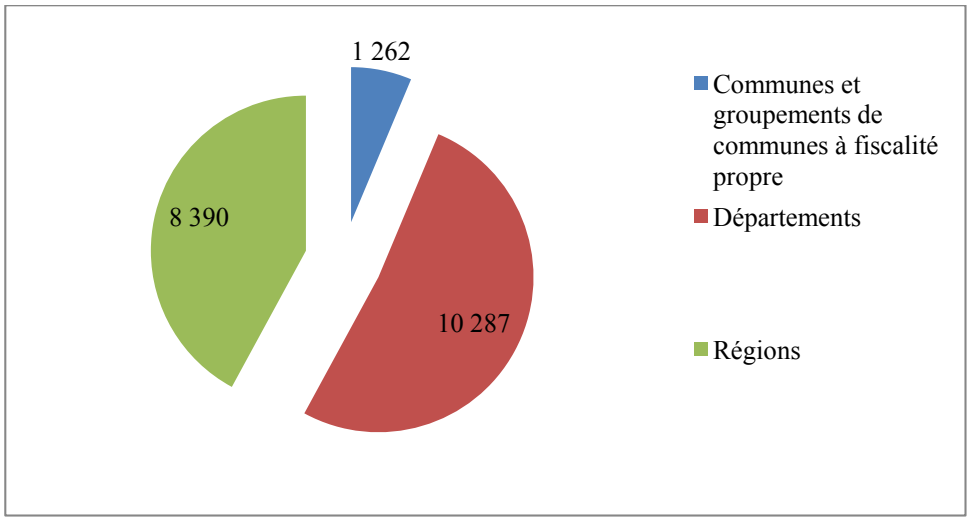
2.2.1 Champ des collectivités territoriales

S'agissant du champ plus spécifique des finances locales, la mission IGAS, au bénéfice des éléments produits par la direction générale des collectivités locales, propose une première approche qui apparaît incertaine (voir détail et analyse *infra* en annexe 1). Cette difficulté à recenser et évaluer constitue en tant que tel un premier élément d'enseignement pour les travaux. La mission IGAS n'a ainsi pu proposer qu'une évaluation générale correspondant aux « dépenses pouvant entrer dans le champ de la politique de l'emploi ». Cela conduit à une approche très approximative de la contribution financière des collectivités territoriales notamment quand on la rapproche de celle d'autres collectivités publiques (Etat en particulier).

[41] Toutefois, les dépenses d'assurance chômage ont été intégrées pour la plupart dans l'inventaire des « prestations en espèces » et « prestations en nature ».

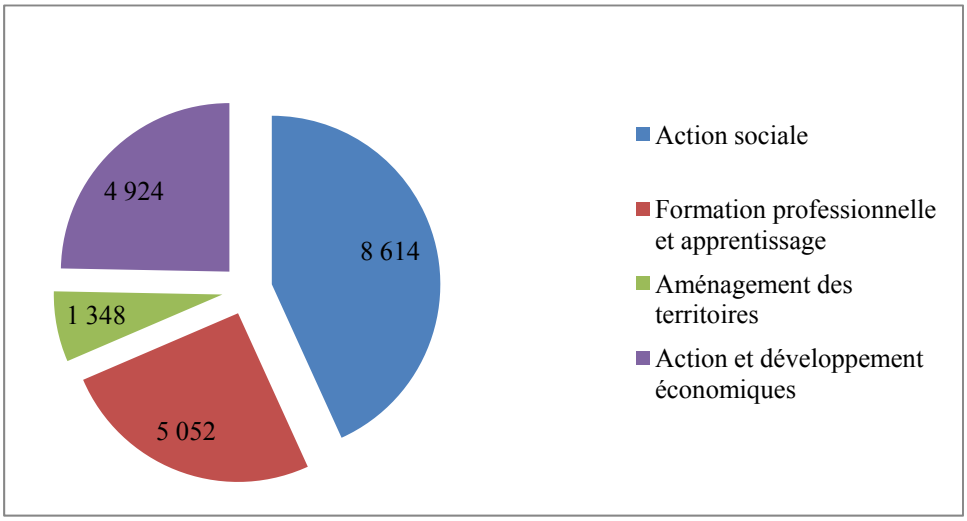
Pour le dernier exercice disponible (2010), les dépenses des collectivités territoriales pouvant relever du champ de la politique de l'emploi sont estimés à 19.94 Mds€. Elles correspondent à des interventions (i) des communes et groupements de communes à fiscalité propre à hauteur de 6.3%, (ii) des départements à hauteur de 51.6% et (iii) des régions à hauteur de 42.1%. Ces interventions correspondent aux fonctions (i) action sociale[42] pour 43.2%, (ii) formation professionnelle et apprentissage pour 25.3%, (iii) action et développement économiques pour 24.7% et (iv) aménagement des territoires pour 6.8%.

Graphique 42 : Dépenses des collectivités territoriales pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – par type de collectivité – en millions d'euros



Source : *IGAS*

Graphique 43 : Dépenses des collectivités territoriales pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – par fonction – en millions d'euros



Source : *IGAS*

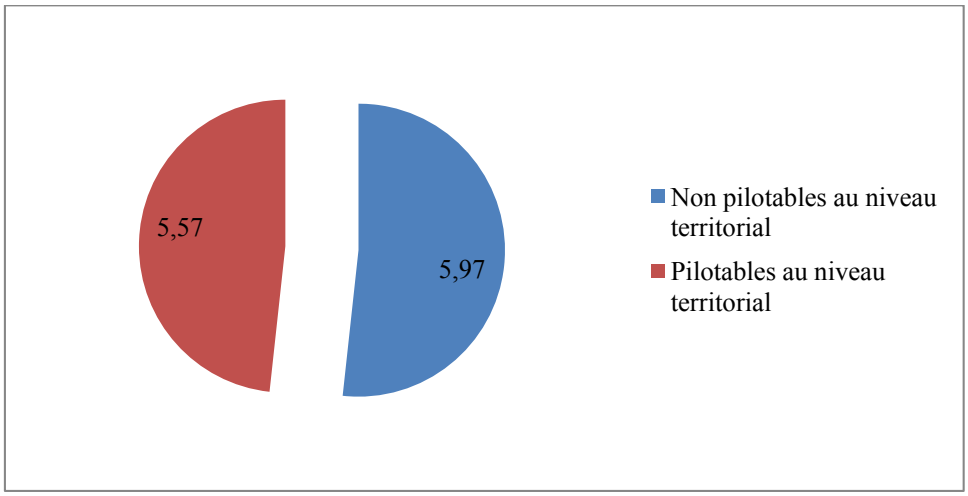
[42] Ce poste intègre ici les dépenses liées au RMI et au RSA mais ne comprend pas les dépenses liées à l'APA, voir *infra* annexe 1.

2.2.2 Champ des dépenses budgétaires de l'Etat

La mission IGAS identifie 62 mesures ou ensemble de mesures relevant des prestations dites « en espèces » (P2) et « en nature » (P3) dans les programmes 102 et 103 de la mission « Travail, emploi » du projet de loi de finances initiale pour 2013.

Cet ensemble correspond à des montants de 11.54 Mds€. Pour ces montants, une première approche (voir *infra* annexe 2) conduit à considérer que 5.57 Mds€ (5.22 Mds€ au titre du programme 102 et 0.35Md€ au titre du programme 103) sont directement pilotés dans une perspective territoriale soit 48.3% des montants retenus. Il n'existe aucune fragilité dans l'estimation globale tout comme dans le rattachement aux dépenses relevant de la politique de l'emploi pour ce champ.

Graphique 44 : Approche au regard du « potentiel » de territorialisation des dispositifs financés par l'Etat (programmes 102 et 103) relevant de la politique de l'emploi – en milliards d'euros



Source : IGAS

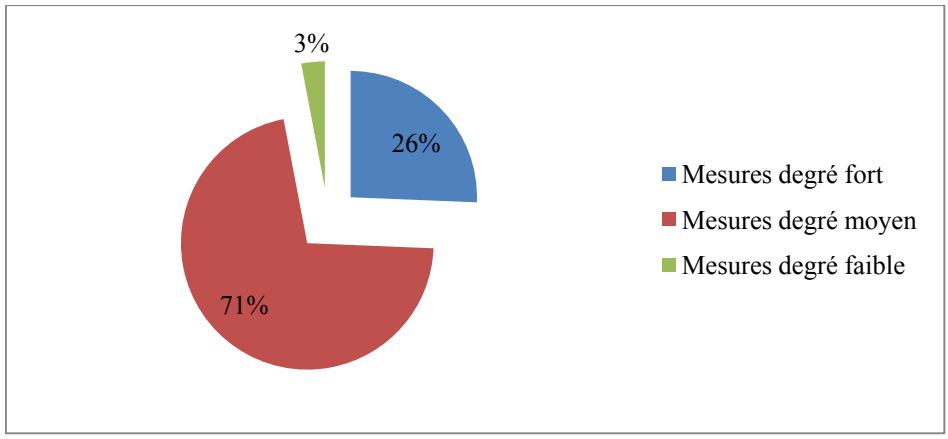
2.2.3 Champ des dispositifs fiscaux et sociaux visant à diminuer le coût du travail et à faciliter la création ou le maintien d'emplois[43]

A ce titre, la mission IGAS identifie 98 mesures relevant des aides dites financières (P1) retenues par la cartographie. Ces mesures représentent des enjeux de 68.35 Mds€. Il s'agit donc du premier poste de dépenses de la politique de l'emploi.

La mission les analyse au regard de leur potentiel de territorialisation (voir *infra*, annexe 1). Il en résulte que les mesures présentant un potentiel fort ou moyen de territorialisation sont prédominantes en nombre. En revanche, les dépenses sont principalement centrées sur les mesures présentant un potentiel faible de territorialisation, les mesures présentant un potentiel fort apparaissant extrêmement limitées.

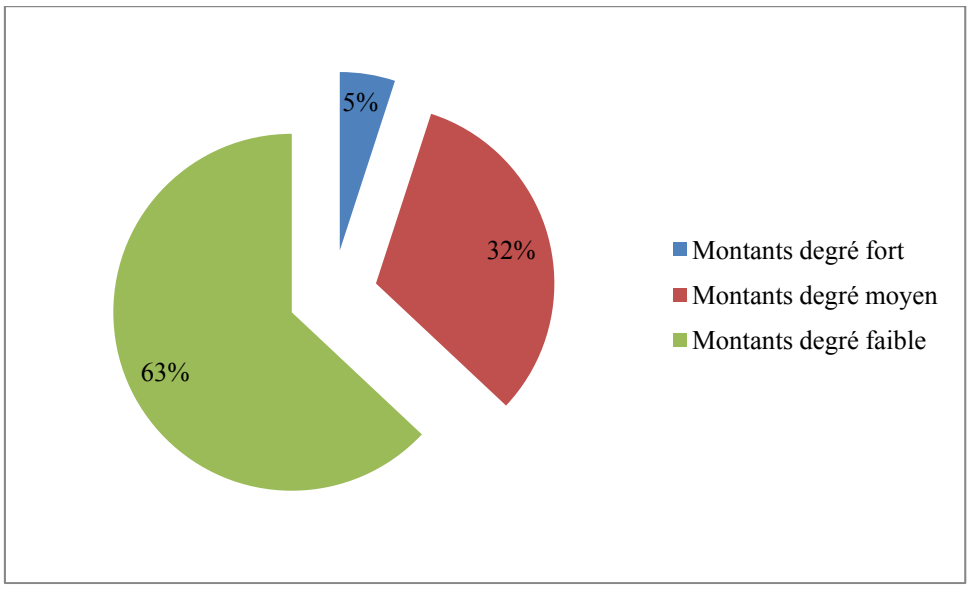
[43] Il s'agit ici donc des dépenses fiscales et des dispositifs d'allégements ou d'exonérations de cotisations et contributions sociales ou entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale. Cette catégorie intègre également les nouvelles mesures : emploi d'avenir, contrat de génération et crédit d'impôt compétitivité emploi. Voir *infra* annexe 1.

Graphique 45 : Approche du potentiel de territorialisation des mesures relevant des dispositifs fiscaux et sociaux visant à diminuer le coût du travail ou à créer et maintenir l'emploi– en %



Source : IGAS

Graphique 46 : Approche du potentiel de territorialisation des montants relevant des dispositifs fiscaux et sociaux visant à diminuer le coût du travail ou à créer et maintenir l'emploi – en %



Source : IGAS

2.2.4 Champ des dépenses relevant de l'assurance chômage

Les dépenses sont prises ici globalement et issues des prévisions de l'Unedic au titre de l'exercice 2012. Elles s'élèvent à 35.22 Mds€. Elles correspondent à hauteur, d'une part, de 31.87 Mds€ aux dépenses d'indemnisation versées aux allocataires et, d'autre part, de 3.02 Mds€ à la contribution de l'Unédic aux dépenses des opérateurs (Pôle emploi). Par ailleurs, l'Etat contribue également aux frais de fonctionnement de Pôle emploi. Le montant correspondant n'est pas ici ajouté car il a déjà été décompté dans le champ couvert par les finances de l'Etat[44].

Enfin, pour appréhender l'intégralité du champ dans la perspective retenue des dépenses relevant du champ de la politique de l'emploi, il convient d'ajouter aux dépenses relevant de l'assurance chômage les dépenses de solidarité soit les prestations en espèces versées aux bénéficiaires non éligibles aux prestations d'indemnisation de l'assurance chômage.

Le régime de solidarité est financé par une subvention d'équilibre inscrite au budget de l'Etat ainsi que par des recettes affectées. Pour intégrer les dépenses du régime de solidarité compte tenu de ce mode de financement, la mission a retenu les hypothèses de recettes avancées par le PLFI pour 2013, hypothèses réputées correspondre à la prévision de dépenses. Par conséquent, dans les calculs afin d'éviter des doubles comptes :

- La subvention d'équilibre financée par l'Etat n'est pas ajoutée car également intégrée dans les montants retenus au titre des finances de l'Etat[45] ;
- Les prélèvements obligatoires finançant le régime de solidarité sont intégrés. Ils sont évalués pour 2013 à 1.53Mds€[46].

Par conséquent, dans une approche extensive et cohérente avec les calculs assurés par ailleurs, le champ des dépenses relevant de l'assurance chômage correspond à des montants globaux estimés à 39.44 Mds€. Pour éviter les doubles comptes mentionnés ci-dessus, seul le montant de 36.75 Mds€ est retenu dans le calcul global (neutralisation de la subvention de l'Etat au régime de solidarité).

Il n'est pas procédé à l'analyse du potentiel de territorialisation de ces dépenses. La part des dépenses présentant *a priori* un potentiel fort de territorialisation apparaît néanmoins limitée, les dépenses d'indemnisation et de placement étant arrêtées dans un cadre national et ne pouvant donner lieu à adaptation dans l'approche retenue par la mission IGAS. Toutefois, les évolutions conduites actuellement par Pôle emploi tendant à laisser la liberté d'utilisation de certains crédits aux directions régionales sera analysée dans le cadre du bilan.

[44] A titre indicatif, le projet de loi de finances initiale pour 2013 prévoit, dans les crédits figurant dans les programmes 102 et 103, un versement de l'Etat à Pôle Emploi à hauteur de 1.86 Mds€.
[45] Le projet de loi de finances initiale pour 2013 évalue cette subvention à 0.83 Md€.
[46] Soit respectivement : 1.39Mds€ au titre de la contribution exceptionnelle de solidarité et 0.15Mds€ au titre d'une fraction des droits tabacs.

2.2.5 Champ des dépenses de la formation professionnelle

Les dépenses sont ici appréhendées de manière estimative. Les données sont issues des éléments publiés par la DARES au titre de l'exercice 2010[47] qui évalue ce champ à 31.51 Mds€. Le champ couvert par la DARES comprend notamment les dépenses des fonctions publiques pour leurs propres agents. Ce volet est conservé dans le calcul assuré par la mission IGAS. Il comprend également des dispositifs d'exonération qui ont été intégrés dans le champ des exonérations (voir *supra* 2.1.3)[48] et doivent donc être neutralisés. Par ailleurs, un montant de 5.05 Mds€ est intégré au titre des dépenses des collectivités territoriales (voir 2.1.1 *supra*)[49]. Au final, ce champ est, dans un souci de neutraliser les doubles comptes, évalué par la mission IGAS à 24.36 Mds€.

Il n'est pas procédé à l'évaluation du potentiel de territorialisation de ces dépenses. En effet, une telle approche est délicate compte tenu du partage des fonctions entre les collectivités territoriales, l'Etat et les partenaires sociaux. Ce partage serait en outre l'objet d'évolutions dans le cadre du projet d'acte III de la décentralisation. Des évaluations de politiques publiques dans le cadre de la modernisation de l'action publique sont prévues sur ce champ qui ne relève par conséquent pas directement du cœur des travaux de la présente mission.

2.3 Ordres de grandeur sur l'ensemble du champ

L'appréhension globale des montants pouvant relever du champ de la politique de l'emploi apparaît donc particulièrement ardue. Une première approche consiste à agréger les différents éléments chiffrés. Les données en résultant sont présentées ci-après.

2.3.1 Approche générale par type de dépenses analysées

Tableau 4 : Synthèse des dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi

Dépenses	**en Mds€**	**Part**
Dépenses fiscales et pertes de recettes sociales - estimation PLFI et PLFSS 2013	68,35	42,5%
Régime d'assurance chômage et régime de solidarité	36,75	22,8%
Formation professionnelle- exercice 2010	24,36	15,1%
Collectivités territoriales - exercice 2010	19,94	12,4%
Finances de l'Etat - PLFI pour 2013	11,54	7,2%
Total	**160,94**	**100,0%**

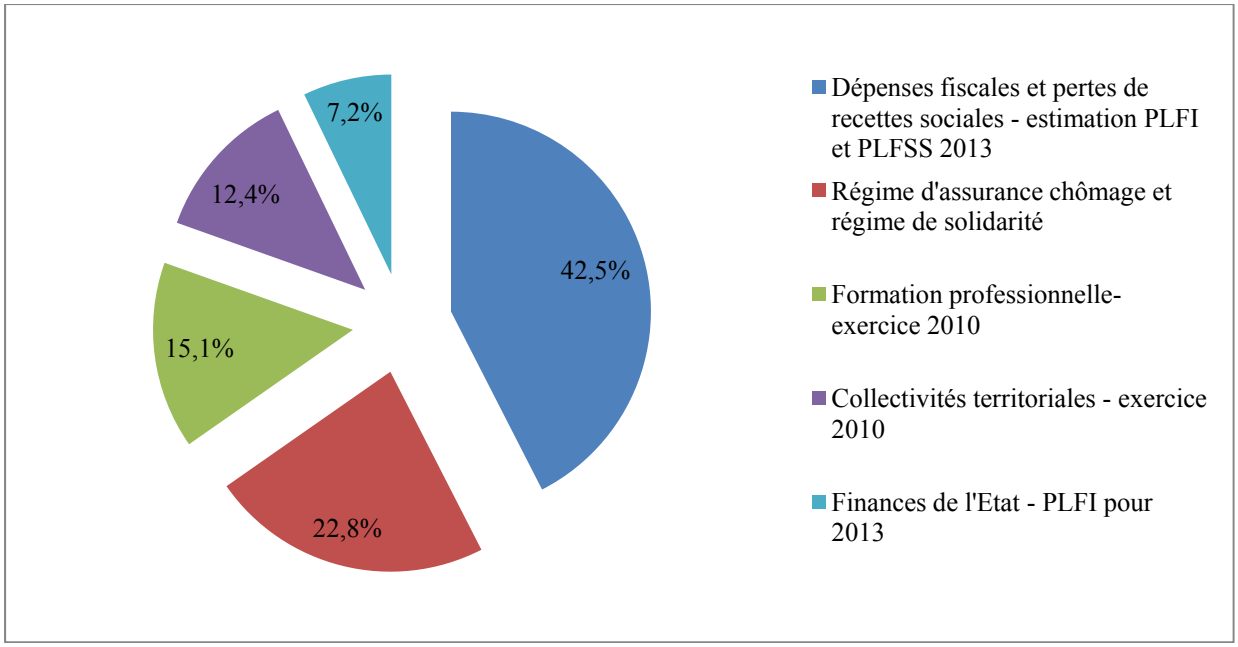
Source : IGAS- les montants relatifs aux dépenses (i) du régime d'assurance chômage et au régime de solidarité et (ii) de formation professionnelle ont fait l'objet d'une réfaction pour limiter les doubles comptes

[47] Voir sur le site internet : http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/statistiques,78/politique-de-l-emploi-et-formation,84/formation-professionnelle,262/depenses-de-formation,2090.html

[48] Au bénéfice des éléments avancés, une réfaction est assurée à ce titre pour 2.01 Mds€. Voir via le lien plus haut la structure de la dépense pour la formation professionnelle.

[49] La mission IGAS constate ainsi une différence de valorisation des dépenses de formation professionnelle dans les comptes produits par la DGCL (estimation à 5.05 Mds€) et ceux de la DARES (4.51 Mds€) ; cette différence n'a pu être expliquée à al date de rédaction du rapport. Le montant de dépense retenu est celui produit par la DGCL ce malgré la fragilité de ces évaluations.

Graphique 47 : Dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – par champ de dépenses – en %



Source : IGAS

Cette approche agrégée conduit à constater le poids tout à fait déterminant, en premier lieu, des dépenses liées à la diminution -directe ou indirecte- du coût du travail en recourant à des aménagements des prélèvements fiscaux et sociaux ainsi que, dans une moindre mesure, des dépenses relevant du régime d'assurance chômage et du régime de solidarité. Les montants consacrés par les autres secteurs sont plus homogènes sachant que les dépenses des collectivités territoriales sont surévaluées et que les dépenses de formation professionnelle constituent un ensemble spécifique d'interventions. Cette première approche, combinée aux analyses des potentiels de territorialisation de certaines dépenses, constitue une source forte d'enseignements qui sera exploitée dans les travaux ultérieurs.

Toutefois, la mission IGAS considère l'approche agrégée contestable compte tenu (i) des possibilités de doubles comptes[50], (ii) des choix conventionnels ayant dû être opérés qui conduisent à survaloriser certains champs (collectivités territoriales notamment) et (iii) des périodicités différentes retenues et des fragilités avérées de nombres d'estimations.

Les travaux n'ont en effet, pour la mission IGAS, que vocation à donner des ordres de grandeur pour éclairer les réflexions sur la déclinaison opérationnelle d'une politique publique, celle de l'emploi, dans les territoires. Plus qu'une agrégation, il s'agit ici de rapprocher les dépenses prises en charge par les différents secteurs des finances publiques. Le graphe ci-après propose ce rapprochement. L'approche conduit à identifier, pour chaque type de dépense ou de secteur des finances publiques, un ordre de grandeur des moyens mobilisés.

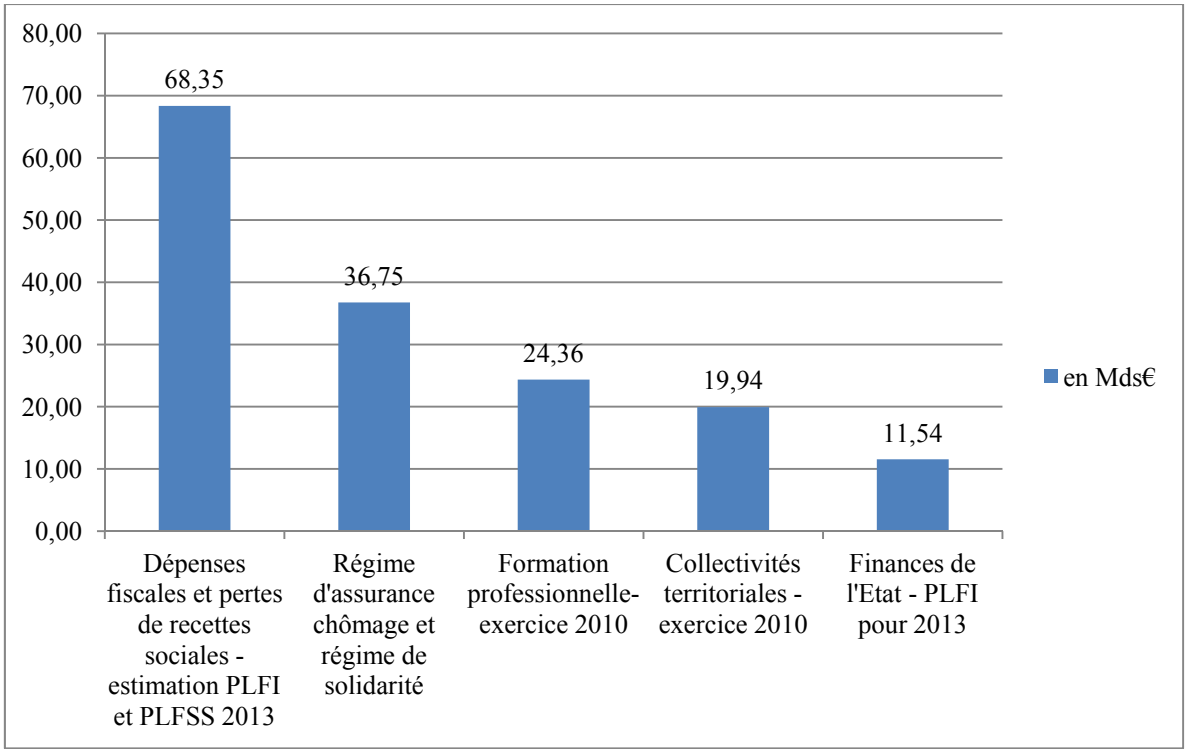
[50] Ce même si la mission IGAS a veillé à neutraliser les dépenses relatives au RSA et RMI, à la formation professionnelle, au dépenses d'assurance chômage… Seuls les doubles comptes entre les champs LFSS et LFI n'ont pu donner lieu à un travail détaillé. Il semble néanmoins que les montants les plus importants aient été neutralisés.

Ce rapprochement doit néanmoins être envisagé avec précaution puisque les champs embrassés correspondent soit à des ensembles cohérents de dépenses (par exemple les dispositifs fiscaux et sociaux visant à diminuer le coût du travail et à développer le maintien ou la création d'emploi) soit à des dépenses prises en charge par des acteurs (collectivités territoriales par exemple). Ce rapprochement ne doit en aucun cas donner à penser que l'Etat ne finance la politique de l'emploi qu'à hauteur de 11.54Mds€. Il s'agit là uniquement des crédits figurant aux programmes 102 et 103 de la mission « Travail, emploi ». L'Etat demeure, de manière extrêmement marquée, le principal financeur de la politique de l'emploi dans une approche agrégée puisqu'il détermine les dépenses fiscales, compense à la sécurité sociale les pertes de recettes liés aux dispositifs dérogatoires, finance les dépenses de solidarité et cofinance les dépenses de formation professionnelle. L'évaluation des dépenses confirme que la politique de l'emploi demeure une politique nationale en ce qu'elle est financée très majoritairement par l'Etat[51] (voir *infra*, point 2.3.2).

Le mission IGAS a souhaité néanmoins centrer son analyse sur les différents dispositifs ou leviers de la politique de l'emploi. Dans ce cadre, elle privilégie donc le rapprochement d'ordres de grandeur dans les conditions ci-après.

[51] Ce poids est en particulier lié au fait que les exonérations et allégements de cotisations sociales donnent lieu à compensation.

Graphique 48 : Comparaison des dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – par champ de dépenses – en milliards €



Source : IGAS

2.3.2 Approche par secteur de finances publiques

La démarche ci-dessus est réalisée à partir des éléments recueillis par la mission IGAS. Une approche supplémentaire est possible par type de financeurs (Etat, collectivités territoriales, assurance chômage) soit par secteur dépensier de finances publiques (respectivement APU, APUL, ASSO). Le passage de l'approche précédente à l'approche par secteur conduit à de nouveaux choix conventionnels complémentaires aux choix susmentionnés :

- Les dépenses fiscales sont intégralement considérées comme des dépenses de l'Etat relevant du champ des APU ;
- Les dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale sont, compte tenu du principe de compensation, considérés comme des dépenses de l'Etat relevant exclusivement du champ des APU[52] ;
- Les dépenses d'assurance chômage sont considérées (i) pour le champ des dépenses du régime d'assurance chômage financés par l'Unédic comme des dépenses relevant des administrations de sécurité sociale (secteur des ASSO pour la comptabilité nationale) et (ii) pour les autres dépenses et en particulier les dépenses du régime de solidarité comme des dépenses de l'Etat relevant du champ des APU ;
- Les dépenses des collectivités territoriales sont inchangées et considérées comme relevant du champ des APU au sens de la comptabilité nationale ;
- Les dépenses de formation professionnelle sont réparties entre les trois secteurs (APU, APUL et ASSO) selon le détail proposé par la DARES dans les conditions mentionnées ci-dessus (voir *supra* point 2.2.5). Toutefois, une répartition par secteur est assurée conventionnellement : (i) les dépenses des entreprises sont considérées comme relevant

[52] Cette approche est contestable car si la plupart des exonérations et allégements donnent lieu à compensation, certains demeurent non compensés. L'analyse ne prend pas en compte cette non compensation.

du secteur des ASSO (compte tenu de l'importance des contributions aux organismes paritaires collecteurs agréés) ; (ii) les dépenses des collectivités territoriales relèvent du champ des APUL, les données retenues sont issues des données transmises par la DGCL ; (iii) les dépenses Unédic / Pôle emploi sont considérées comme relevant du secteur des ASSO ; (iv) les dépenses des ménages et les autres dépenses sont considérées comme relevant du champ des dépenses de l'Etat.

Compte tenu de ces différents choix, des ordres de grandeur par secteur de finances publiques sont proposés ci-après[53].

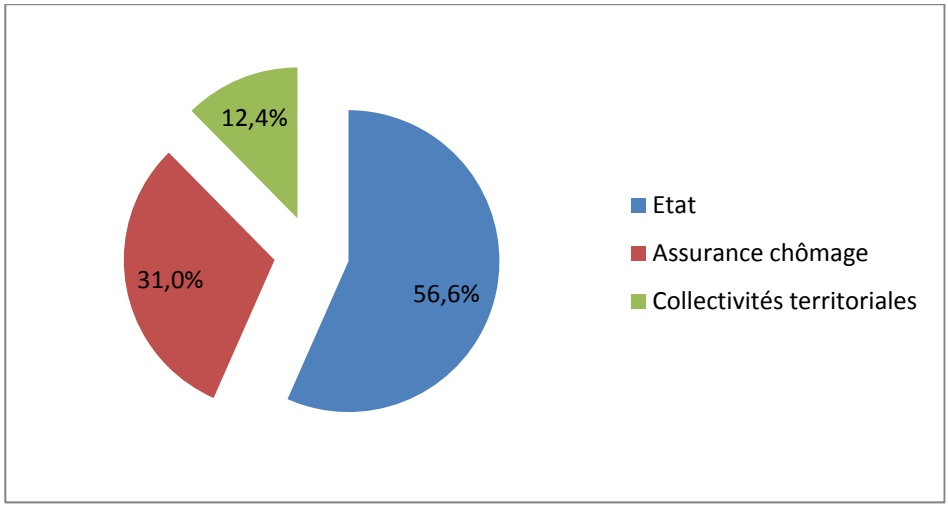
Tableau 5 : Dépenses pouvant relevant du champ de la politique de l'emploi par secteur de finances publiques – en Mds€ et en %

Secteurs de dépenses publiques	**Mds€**	**Part**
APU – dépenses de l'Etat	91,2	56,6%
ASSO – dépenses du régime d'assurance – chômage	49,89	31,0%
APUL- dépenses des collectivités territoriales	19,94	12,4%
Total	*161,03*	*100%*

Source : IGAS

Le graphe ci-après met en lumière le fait que l'Etat et l'assurance chômage constituent les premiers secteurs assurant la dépense pouvant relever du champ de la politique de l'emploi ce alors même que la mission IGAS a retenu une approche conduisant à surestimer les dépenses des collectivités territoriales.

Graphique 49 : Dépenses pouvant relevant du champ de la politique de l'emploi par secteur de finances publiques – en %



Source : IGAS

[53] Les retraitements conventionnels conduisent vraisemblablement à des montants différents de ceux qui sont intégrés en comptabilité nationale et dans les différentes analyses produites par les services statistiques. Les données disponibles n'ont en effet pas permis de développer une analyse plus solide. Par ailleurs, la différence dans le total des dépenses est liée à des difficultés d'arrondis issus des différents niveaux de détails des données produites. Le total le plus pertinent pour le champ est de 160,94 Mds€ et non de 161,03 Mds€.

2.3.3 Approche par catégorie de prestations au sens de la cartographie

Le travail de cartographie (voir tome 1) repose sur la segmentation des dépenses en trois catégories de « prestations » : les « aides » identifiées P1, les « prestations en espèces » identifiées P2 et les « prestations en nature » identifiées P3.

Les difficultés importantes rencontrées pour disposer des dépenses relevant du champ de la politique de l'emploi ne permettent pas de quantifier strictement les trois catégories de dépenses qui sont néanmoins structurantes pour l'analyse du champ de la politique territoriale de l'emploi. La mission IGAS est néanmoins en mesure de présente les éléments ci-après :

- Les « aides » identifiées P1 correspondraient -au sens strict- aux dispositifs fiscaux et sociaux visant à diminuer le coût du travail ou à créer et maintenir l'emploi sont rigoureusement évaluées ; ne peuvent être ajoutées dans cette catégorie les autres aides consenties en dehors de ce champ des dispositifs fiscaux et sociaux[54] ;
- Les « prestations en espèces » identifiées P2 correspondraient de manière schématique aux dépenses du régime d'assurance chômage, du régime de solidarité ainsi qu'aux dépenses au titre du RMI et du RMA[55] ;
- Les prestations en nature identifiées P3 correspondraient, *a minima*, aux dépenses de gestion administrative de Pôle emploi[56] ;
- Les autres dépenses ne peuvent être réparties entre les différentes catégories : la non disponibilité de données de détails n'a en effet pas permis de distinguer les montants relevant de dispositifs composites relevant de l'une ou l'autre des catégories de prestations (P1, P2 et P3).

Cette démarche conduit aux éléments de synthèse ci-après.

Tableau 6 : Dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi par catégorie de prestations au sens de la cartographie – en Mds€ et en %

Type de prestations	**en Mds€**	**Part**
Aides - P1	68,35	42,5%
Prestations en espèces - P2	42,84	26,6%
Prestations en nature - P3	4,88	3,0%
Dépenses non réparties	44,87	27,9%
Total	**160,94**	**100%**

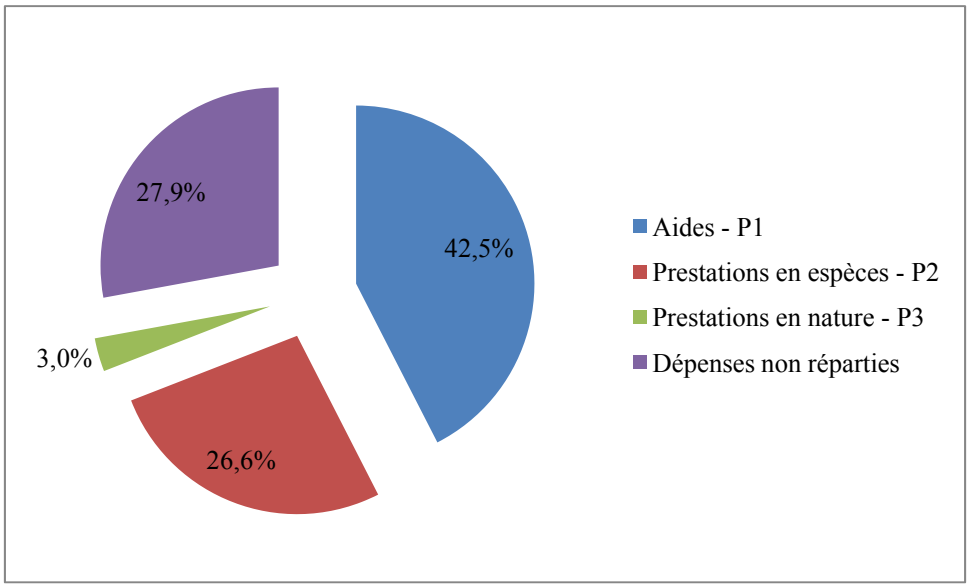
Source : IGAS

[54] Le champ des aides devrait, idéalement, comporter les dispositifs de même type assurés par Pôle emploi, l'Unédic et les collectivités territoriales. Il n'a pas été possible de procéder à cette estimation.

[55] Les données chiffrées sont ici intégrées globalement. Il n'a pu être procédé de réfaction éventuelle au titre de dépenses correspondant à des démarches d'accompagnement relevant des « prestations en nature » identifiées P3. Toutefois, les dépenses ici intégrées ne comprennent pas les dépenses de gestion administrative de Pôle emploi.

[56] Là encore, ce choix relève d'une approche conventionnelle. Il a été considéré que les actions financées par la gestion administrative de Pôle emploi correspondent majoritairement à des actions d'accompagnement donc à des « prestations en nature » identifiées P3 par la cartographie.

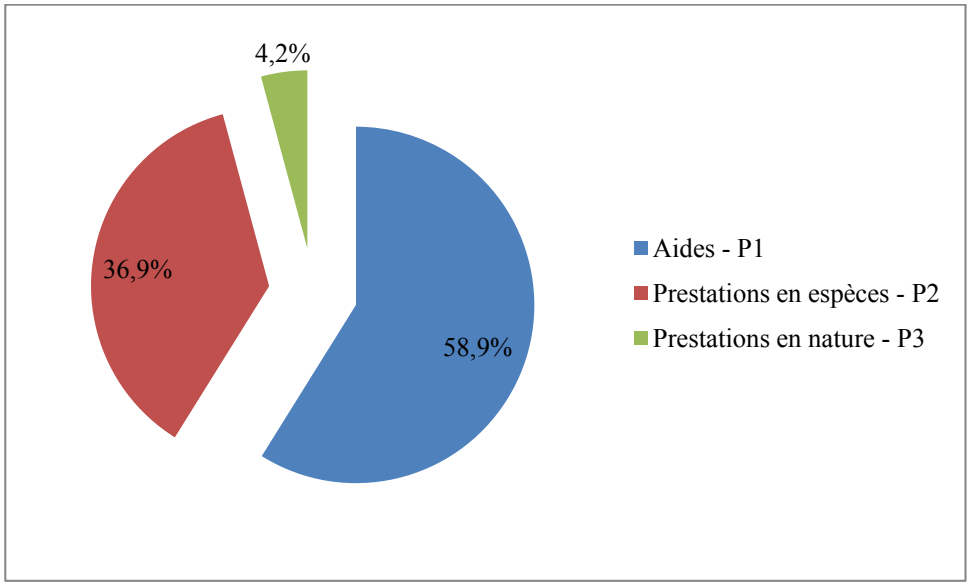
Graphique 50 : Dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi par catégorie de prestations au sens de la cartographie – en %



Source : *IGAS*

Sur le seul champ des dépenses ayant pu être rattachées aux catégories retenues dans la cartographie, on constate donc, dans les dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi : (i) une très forte prévalence des « aides », (ii) l'importance des « prestations en espèces » et (iii) le poids faible des « prestations en nature ». Ces poids relatifs pourraient néanmoins être fortement impactés dans le cas du rattachement des dépenses non réparties, dont une part importante semblerait relever des « prestations en nature ».

Graphique 51 : Dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – dépenses identifiées dans l'inventaire – par catégorie de prestations au sens de la cartographie – en %



Source : *IGAS*

2.4 Premiers enseignements des travaux de recensement et d'évaluation

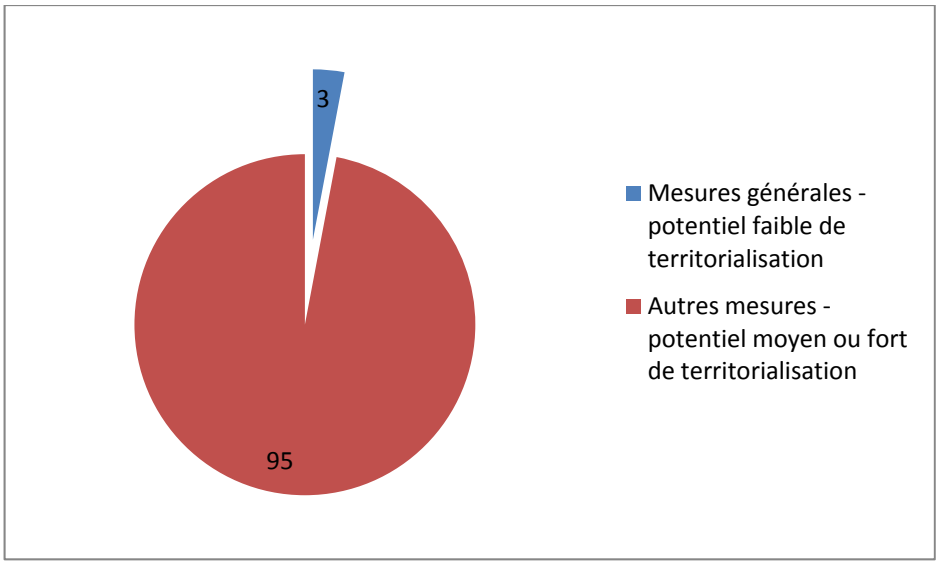
Premier enseignement, l'approche consolidée du champ de la politique de l'emploi dans une approche de territorialisation relève de la gageure. Les données ne sont pas consolidées et imparfaitement disponibles, en particulier pour certains secteurs. Le détail des dispositifs concourant à la politique de l'emploi n'est pas accessible ou directement réalisable. Ainsi, alors même que la politique de l'emploi revêt un caractère central, les travaux d'évaluation disponibles sont le plus souvent centrés sur un volet ou un secteur de finances publiques. L'imperfection et l'indisponibilité conduit donc à s'interroger sur la capacité de pilotage, tant au niveau central que dans les territoires, de l'ensemble des leviers de la politique de l'emploi. Elle conduit à également se demander comment les acteurs peuvent réellement disposer d'une analyse de l'efficience et de la cohérence des actions conduites. La problématique constatée au niveau national est sans nul doute également rencontrée au niveau local. L'effet « silo » constaté dans les travaux d'analyse a sans nul doute des impacts sur l'élaboration, la conduite et l'évaluation de la politique territoriale de l'emploi.

Deuxième enseignement, sans préjudice du fait que tous les dispositifs participant à la politique de l'emploi n'ont pu être identifiés, le travail d'inventaire conduit à identifier la coexistence de très nombreux dispositifs. Cette problématique du nombre de dispositifs doit être rapprochée du caractère parfois hautement ciblé et détaillé de certains d'entre eux. Le nombre et la technicité des dispositifs soulignent la complexité globale du contexte d'intervention des différents acteurs de la politique de l'emploi. Cette complexité reflète la volonté de mettre en place des outils extrêmement adaptés aux besoins des populations et aux objectifs poursuivis. Pour la conduite de la politique territoriale de l'emploi elle conduit à s'interroger sur la capacité des acteurs à pouvoir connaître, présenter et maîtriser cet ensemble de dispositifs[57]. La question de la spécialisation des acteurs intervenant au niveau local sur cette fonction doit par conséquent être appréciée au regard de ce contexte.

Troisième enseignement, dans une approche centrée sur l'analyse des masses financières, le fait de retenir un champ large des dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi conduit certes à recenser des dispositifs nombreux représentant des montants de dépenses extrêmement importants. Cette approche conduit surtout à constater que la politique de l'emploi repose principalement, en masse, sur deux leviers prépondérants : d'une part, les aides financières ou dispositifs dérogatoires en matière fiscale ou sociale tendant à inciter au maintien ou à la création d'emplois et, d'autre part, les prestations en espèces d'assurance chômage. Si les autres postes ne représentent pas des montants négligeables, les analyses concernant la politique territoriale de l'emploi doivent avant tout, pour la mission IGAS, reposer sur cette perception des ordres de grandeur. Il s'agit ainsi d'apprécier les places respectives, d'une part, de dispositifs universels ou généraux représentant des montants très importants et présentant *a priori* un potentiel faible de territorialisation et, d'autre part, les autres dispositifs qui (i) sont plus nombreux, (ii) mobilisent unitairement des moyens moins importants et (iii) présentent néanmoins *a priori* un potentiel moyen ou fort de territorialisation. Les deux graphes ci-après soulignent le nombre resserré de dispositifs généraux[58] tout en soulignant l'importance des montants mobilisés à ce titre.

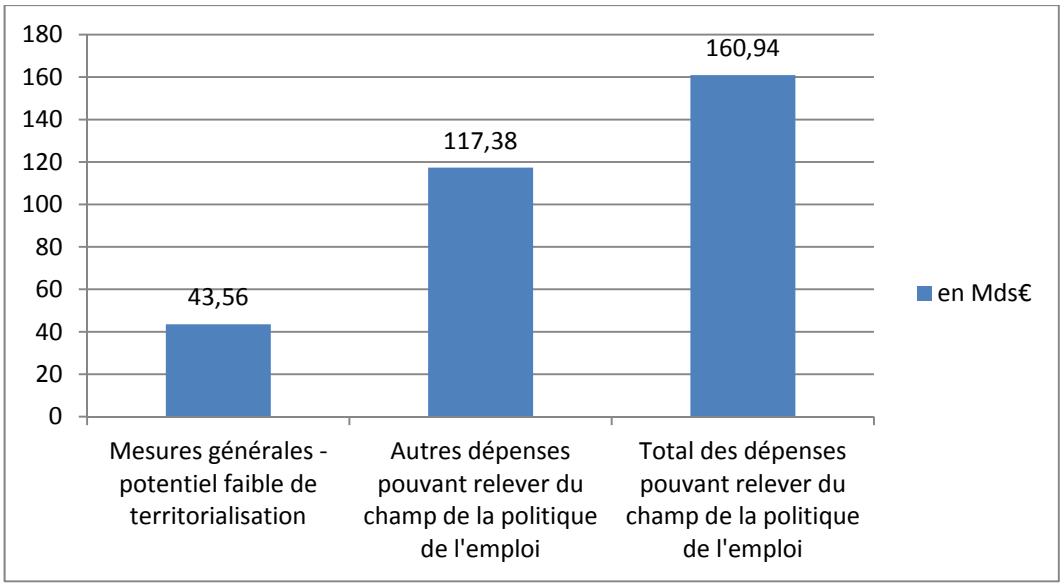
[57] Ce d'autant plus que l'inventaire ne détaille pas finement les différentes règles d'indemnisation et de droit à prestations qui ont donné lieu à de nombreuses analyses par ailleurs et qui présentent un très fort degré de technicité.
[58] Ces dispositifs généraux présentant un potentiel faible de territorialisation sont le crédit d'impôt compétitivité emploi, la prime pour l'emploi et la réduction générale « Fillon » de cotisations patronales de sécurité sociale

Graphique 52 : Poids des dispositifs généraux dans les dispositifs recensés comme relevant du champ de la politique de l'emploi – champ dispositifs fiscaux et sociaux visant à baisser le coût du travail ou à créer ou maintenir l'emploi



Source : IGAS – rappel tous les dispositifs n'ont pu être recensés

Graphique 53 : Part des dispositifs généraux et des autres mesures dans le champ des dépenses pouvant relever de la politique de l'emploi – en Mds€



Source : IGAS

Quatrième enseignement, les dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi dans l'approche large retenue sont financées très majoritairement par l'Etat et par l'Unédic. Les dépenses prises en charge par les collectivités territoriales, dans un périmètre très étendu sont légèrement supérieures à un dixième du total.

Enfin, la mission IGAS souligne que, à ce stade, compte tenu des difficultés importantes rencontrées dans les travaux d'évaluation, elle ne tire pas d'enseignement définitif de la répartition entre les catégories retenues par la cartographie au titre des « aides », des « prestations en espèces » et des « prestations en nature ». Cette approche est structurante pour la mission IGAS comme le souligne le tome 1. Les travaux conduits soulignent la prévalence des « aides » et des « prestations en espèces » mais la part des dépenses demeurant à affecter ne permet pas de conclure sur le poids réel des « prestations en nature ».

ANNEXE 1

CADRE METHODOLOGIQUE GENERAL DU CHIFFRAGE BUDGETAIRE ET FINANCIER DU CHAMP DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

DEPENSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES POUVANT ENTRER DANS LE CHAMP DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

RECENSEMENT ET CALCULS RELATIFS AUX DEPENSES ENTRAINANT UNE PERTE DE RECETTES POUR LA SECURITE SOCIALE ET DEPENSES FISCALES

Résumé :

- La démarche de cartographie, première étape des travaux attendus de la mission IGAS, conduit à chiffrer l'effort financier global consacré à la politique de l'emploi.

- **La mission IGAS vise à retracer les dépenses relevant ou pouvant relever du champ de la politique de l'emploi et prises en charge par l'Etat, par les collectivités territoriales et par les finances sociales, en essayant de distinguer** celles qui entraînent une perte de recettes pour la sécurité sociale et les dépenses fiscales qui correspondent aux « **aides** » (notées P1 dans les travaux de la mission IGAS et qui intègrent les mesures nouvelles), les « **prestations en espèces** » (notées P2) **et** les « **prestations en nature** » (notées P3).

- **La présente annexe propose une première approche des dépenses des collectivités territoriales pouvant relever du champ de la politique de l'emploi ;**

- **Les éléments retracés ci-après relèvent de la catégorie P1 de la cartographie soit les « aides »** qui correspondent aux dispositifs fiscaux (dépenses fiscales) et sociaux (allégement, exonérations et autres dispositifs relatifs aux cotisations et contributions sociales) et mesures nouvelles (CICE, emplois d'avenir, contrats de génération) ; les montants correspondant aux catégories P2 (« prestations en espèces ») et P3 (« prestations en nature ») étant proposés dans une annexe distincte ;

- **La démarche revêt un caractère conventionnel** explicité dans la note ci-dessous qui doit être pleinement pris en compte ; **elle conduit à estimer le total des dépense relevant de la catégorie des « aides » à 68,4Mds€ pour 98 dispositifs considérés comme relevant du champ de la politique de l'emploi ;**

- **L'analyse amène à élaborer une typologie de ces interventions au regard de la territorialisation et leur impact potentiel (fort/moyen/faible) ;**

- **Les travaux conduisent à constater que**

(i) le nombre de mesures présentant un potentiel fort ou moyen est prédominant,

(ii) les mesures présentant un potentiel faible de territorialisation présentent le poids financier le plus significatif ; seuls 5% des montants sont consacrés à des dispositifs présentant un potentiel fort de territorialisation.

- Ces premiers constats sont de nature à éclairer les travaux ultérieurs de la mission IGAS en termes de méthode et concernant les contenus des livrables 2 (bilan) et 3 (recommandations et scénarios).

1. CADRAGE GENERAL DE LA METHODE RETENUE

L'évaluation de politique publique citée en objet nécessite un travail de cartographie générale de la politique de l'emploi. Ce travail de cartographie conduit à assurer un inventaire des différentes catégories d'actions (aides et interventions par des baisses de prélèvements obligatoires notamment) conduisant à la réalisation de la politique publique de l'emploi. Il est donc apparu nécessaire d'assurer notamment un inventaire chiffré dans une approche budgétaire et financière ce sans préjudice des descriptions produites par ailleurs (id est les autres volets de l'inventaire)[59].

L'approche budgétaire et financière nécessite d'identifier les ressources consacrées par les différents secteurs des finances publiques (finances de l'Etat, finances sociales et finances des collectivités territoriales) à la politique de l'emploi afin, dans un premier temps, de donner à voir l'effort public consolidé en faveur de l'emploi pour, dans un second temps, analyser cet effort au regard de la démarche de territorialisation de la politique de l'emploi. Le champ déterminé est homogène à celui retenu par la comptabilité nationale et dans le cadre des engagements européens de la France (intégration des secteurs comptables des APU, des APUL, des ASSO et des ODAC).

Au-delà, des choix complémentaires sont effectués. Ils ont trait, d'une part, à l'analyse de chaque secteur des finances publiques et, d'autre part, à une délimitation au regard des actions et dispositifs relevant ou non du champ de la politique de l'emploi.

L'analyse réalisée apparaît fructueuse :

- Elle permet de « valoriser » les moyens budgétaires et financiers mobilisés via des dispositifs financiers (aides ou moindres prélèvements obligatoires) ayant vocation à encourager le maintien ou le développement de l'emploi et d'analyser leur dimension territoriale plus ou moins affirmée ;
- Elle permet d'identifier, de manière conventionnelle, les dispositifs susmentionnés qui sont ou peuvent être mobilisés par les acteurs de la politique de l'emploi dans leurs relations avec les usagers (particuliers, ménages, structures d'emploi).

L'analyse est néanmoins limitée à de nombreux égards :

- La démarche est partielle, les dépenses consenties par certains secteurs ne pouvant être appréhendées de manière détaillée (à titre principal, dépenses des collectivités territoriales et dépenses des organismes et institutions relevant du champ des ASSO mais ne relevant pas du champ des lois de financement de la sécurité sociale) ;
- La démarche revêt une dimension hautement conventionnelle et donc naturellement contestable, l'objet de la présente note est de permettre au lecteur, le cas échéant, d'écarter tel ou tel élément retenu dans l'analyse ; Les chiffrages sont fragiles et incertains[60], ils ne peuvent être considérés que comme donnant un aperçu, à partir des données disponibles qui sont très disparates, d'ordres de grandeur financiers et budgétaires ; les documents traités présentent en effet des données se référant à des exercices différents[61] et avec des éléments de référence différents[62].

[59] Les données présentés ci après ont vocation à figurer dans la catégorie P1 mentionnée *supra* des aides à l'emploi retenue dans la cartographie, Certains éléments pouvant néanmoins relever des catégories 2 – prestations en espèces ou 3 – prestations en nature, sous réserve de la capacité à ventiler les données entre ces différents items.

[60] Ils sont néanmoins facilités au bénéfice des travaux assurés par le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (IGF, juin 2011).

[61] Ainsi, dans la documentation, les pertes de recettes sociales sont estimées selon l'année de référence 2011 le plus souvent ; les dépenses fiscales sont estimées pour 2012 ; les nouveaux dispositifs ont été chiffrés compte tenu du coût annoncé en rythme de croisière.

[62] Les éléments relatifs aux pertes de recettes sociales présentent en effet parfois des impacts par entreprise ou par établissement et ne présentent pas systématiquement le nombre de salariés ou de travailleurs indépendants concernés ;

2. ANALYSE PAR SECTEUR DES FINANCES PUBLIQUES

L'approche par secteur de finances publiques est pertinente pour limiter tout manque ou redondance (double compte) dans l'analyse[63]. Elle n'épuise pas la capacité à mesurer précisément l'ampleur des montants consacrés à la politique de l'emploi : tous les dispositifs ne donnent pas lieu à des chiffrages de même nature et sur la même période. Sur un autre plan, cette approche conduit nécessairement à opérer des choix conventionnels dans le champ et le décompte, notamment en identifiant ce qui ne peut être mesuré. L'approche permet ainsi de disposer d'ordres de grandeur mais ne peut être constatée comme précise aux plans statistiques ou comptables.

2.1 Les finances de l'Etat

La politique de l'emploi est ici circonscrite aux crédits ouverts en lois de finances ou aux dépenses fiscales correspondant à des axes pertinents de politiques publiques. Il s'agit donc, au sein de la mission « Travail, emploi », des crédits figurant aux programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »[64] ainsi que, au-delà des crédits de cette mission, des dépenses fiscales évaluées dans toutes les missions figurant en lois de finances considérées comme relevant du champ de la politique de l'emploi. Des montants doivent être soustraits ou additionnés aux crédits de ces deux programmes. Ainsi, il n'est pas tenu compte, à ce niveau, des crédits reflétant la compensation des dispositifs d'allégements et d'exonérations de cotisations et contributions de sécurité sociale[65]. La source retenue pour ces dispositifs est l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année (les montants figurant dans les programmes 102 et 103 peuvent être différents ou ne recouvrer qu'une partie des éléments figurant en annexe au PLFSS).

Au-delà, les dépenses fiscales relatives aux programmes 102 et 103 sont intégrées dans le chiffrage. Nombre de dépenses fiscales ne relevant pas du champ de ces deux programmes sont intégrées dans le chiffrage (voir *infra*, méthode relative aux dépenses fiscales) au motif qu'elles participent directement à la politique de l'emploi dans une approche générale ou favorable à certaines zones géographiques, certains publics ou certains secteurs d'activité. Le champ retenu embrasse donc l'ensemble de la loi de finances et n'est pas circonscrit aux programmes de la mission « Travail et emploi ». Sont par conséquent pris en compte : (i) l'intégralité des crédits rattachables à la politique de l'emploi figurant en loi de finances dans les programmes 102, 103 et 105 de la Mission « Travail et emploi », hors crédits liés à la compensation des dispositifs d'allégements et d'exonérations de cotisations et contributions sociales et (ii) l'intégralité des dépenses fiscales rattachables à la politique de l'emploi en dehors des programmes susmentionnés. En revanche, faut de temps et eu égard aux montants en cause, les crédits relevant d'autres missions ou programmes et rattachables à la politique de l'emploi n'ont pu être intégrés dans la démarche de chiffrage.

Les données sont issues des documents budgétaires relatifs au projet de loi de finances initiale pour 2013accessibles sur le site www.performance-publique.budget.gouv.fr

---

les éléments relatifs aux dépenses fiscales présentent souvent des impacts par ménage ou foyer fiscal. Il a ainsi été retenu une impossibilité d'agréger ces différents ordres de grandeur. Seules les données relatives aux pertes de recettes sociales présentent des ordres de grandeur en nombre de bénéficiaires et sans tenir compte de la possibilité de cumul de situations.

[63] Dès lors que les transferts entre secteurs sont identifiés et neutralisés, aspect qui a particulièrement retenu l'attention dans la démarche exposée ci-après.

[64] De manière résiduelle, des montants figurant dans le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » ont été réintégrés, voir annexe 2.

[65] Ces dispositifs sont en effet recensés via les finances sociales ce afin de neutraliser les transferts et éventuels double comptes, voir *supra*.

Les calculs sont présentés dans les développements ci-après.

2.2 Les finances sociales

Les données intégrées sont celles figurant dans l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année soit l'annexe relative à la « Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leurs compensations ». L'ensemble du contenu de cette annexe n'est néanmoins pas directement intégré dans la démarche d'évaluation financière, certains aspects n'étant pas considérés come relevant de la politique de l'emploi (voir *infra*). La limitation apportée est donc double :

- L'approche ne porte que sur les dispositifs d'allégements et d'exonérations de cotisations et contributions sociales rattachables à la politique de l'emploi. Aucune autre dépense n'est donc ajoutée à ces montants car soit la dépense liée à la politique de l'emploi mise en œuvre par la sécurité sociale n'est pas identifiée soit elle apparaît difficilement identifiable et individualisable (accueil des demandeurs d'emploi et orientation en caisses d'allocations familiales par exemple) ;
- L'approche est circonscrite au champ couvert par la loi de financement de la sécurité sociale soit les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que les organismes concourant au financement (les « fonds »), financés par la sécurité sociale (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie par exemple), chargés de la mise en réserve de recettes (ex- fonds de réserve pour les retraites par exemple) ou chargés d'amortir la dette (caisse d'amortissement de la dette sociale). Par conséquent, ne sont pas intégrés les éventuels montants liés à des dispositifs d'allégements ou d'exonérations de cotisations ou contributions affectées à d'autres régimes obligatoires de protection sociale. La Mission ne dispose pas d'un inventaire de tels dispositifs en particulier pour le régime d'assurance chômage[66] et l'AGS[67] (Association pour la gestion du régime de Garantie des créances des Salariés)ou pour l'Agirc-Arrco. A cet égard, les montants peuvent donc être considérés comme des estimations minorées.

Les données sont issues des annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 accessibles sur le site www.securite-sociale.fr

S'agissant du champ de la formation professionnelle, la mission IGAS a retenu l'intégration de l'ensemble du champ soit non seulement les interventions des régions mais aussi celles des institutions créées et pilotées par les partenaires sociaux. Les données arrêtées à ce titre ont été décrites *supra* (point 2.2.5). De même, les dépenses relevant du champ de l'assurance chômage sont décrites *supra* (point 2.2.4).

Par conséquent, seuls les calculs et analyses spécifiques concernant les dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale sont présentés dans les développements ci-après.

2.3 Les finances locales

S'agissant des finances locales, l'approche se révèle particulièrement frustre. En effet, la Mission n'a pu identifier un ensemble homogène de dépenses sur le modèle décrit *supra* pour ce secteur.

[66] Entendu ici comme le champ UNEDIC.
[67] Soit l'Association pour la gestion du régime de Garantie des créances des Salariés.

Seule une approche générale est proposée par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), à partir des éléments de comptabilité tenus par les ordonnateurs permettant une approche fonctionnelle des dépenses. Les données sont présentées de manière très agrégée et avec un degré de précision extrêmement relatif. Il n'existe pas d'obligation pour toutes les collectivités de produire des informations (communes de moins de 3 500 habitants notamment). Le contrôle des éléments retracés par fonction est assuré par chaque collectivité sans supervision externe directe. Les données ne sont pas consolidées entre les catégories de collectivité. Les données ne sont disponibles, pour les communes, que pour les communes de 10 000 habitants et plus. De plus les données relatives aux communautés de communes ne sont pas disponibles. Les éléments ne sont disponibles de manière complète pour chaque collectivité que pour l'exercice 2010. Par ailleurs, contrairement aux autres volets de l'inventaire, il n'a pas été possible, pour les interventions des collectivités territoriales, de dénombrer les dispositifs et de détailler leur contenu. Ils n'ont donc pu être intégrés dans la nomenclature P1, P2 et P3 retenue dans le travail de cartographie. L'approche est donc non seulement frustre mais partielle. Enfin, les raisonnements relatifs au potentiel de territorialisation des dispositifs – approche retenue pour les finances sociales et les finances de l'Etat- non seulement ne sont pas possibles mais sont en outre considérés comme peu opérants : contrairement aux dispositifs nationaux qui peuvent présenter un potentiel de territorialisation plus ou moins important, les dispositifs locaux sont réputés être territorialisés par nature en ce qu'ils répondent à un besoin clairement identifié au niveau du territoire[68].

L'inventaire des aides et dépenses des collectivités territoriales en faveur de l'emploi pourrait en effet constituer un objet d'étude en tant que tel nécessitant un travail important de retraitement qu'il n'est pas possible dans les délais de déroulement de la mission IGAS. La capacité à produire, à court ou moyen terme, des données détaillées sur le modèle de celles disponibles pour les autres secteurs est néanmoins réservée à ce stade. En effet, seuls les éléments agrégés produits dans la nomenclature comptable fonctionnelle sont utilisables. La fiabilisation de la bonne imputation des dépenses des collectivités aux postes fonctionnels précisés par les textes n'est pas assurée. L'ensemble des dépenses (fonctionnement et investissement) est pris en compte. Une approche de ce type, conduit à retenir (i) pour les communes et groupements de communes à fiscalité propre (instruction budgétaire et comptable M14), le poste « action économique », (ii) pour les départements (instruction budgétaire et comptable M52), le poste « développement économique » et les fonctions « RMI » et « RSA »[69] du poste « action sociale » et (iii) pour les régions, les postes « formation professionnelle et apprentissage », « aménagements des territoires » et « action économique ».L'approche ainsi retenue conduit à majorer fortement les montants retranscrits dans ces différents postes. Les postes relatifs au développement ou à l'action économique sont retenus globalement en ce qu'ils retracent des dépenses de soutien à l'activité économique dans son ensemble. Le poste relatif à la formation professionnelle et à l'apprentissage correspond à des dépenses traditionnellement intégrées dans les dépenses de la politique de l'emploi. Le poste « action sociale » est limité aux fonctions RMI et RSA en ce que ces prestations participent, dans une approche large, à la politique de l'emploi. Enfin, le poste « aménagement des territoires » a été retenu en ce que les fonctions qu'il contient (politique de la ville ou espaces rurales) correspondent à des actions conduites par les autres secteurs des finances publiques dans les mêmes matières (dispositifs d'allégements zonés notamment). Ce dernier poste est sans nul doute le plus discutable. Il correspond à des dépenses extrêmement diverses et pour lesquelles l'intégration dans le champ pose le plus de difficultés.

Les données sont issues des éléments produits par la DGCL et des éléments disponibles sur le site www.colloc.bercy.gouv.fr.

[68] Un élément pourrait néanmoins retenir l'attention, celui de la capacité à territorialiser à un niveau plus fin les mesures arrêtées par les régions ou les départements. La capacité de la mission IGAS à assurer un tel raisonnement est néanmoins des plus incertaines.

[69] Les dépenses d'APA ne sont donc pas retenues comme pouvant relever des dépenses de la politique de l'emploi.

Les calculs ainsi opérés conduisent aux éléments reproduits ci-après.

Tableau 7 : Dépenses des collectivités territoriales relevant du champ de la politique de l'emploi - par collectivité et par poste – en millions d'euros

Collectivité	Fonction	Total en M€	Part
Communes	Action économique	766	3,7%
Groupements de communes à fiscalité propre (hors communautés de communes)	Action économique	1 007	4,9%
Départements	RMI	1 099	5,4%
Départements	RSA	7 516	36,8%
Départements	Développement économique	1 673	8,2%
Régions	Formation professionnelle et apprentissage	5 052	24,7%
Régions	Aménagement des territoires	1 348	6,6%
Régions	Action économique	1 989	9,7%
		20 450	**100,0%**

Source : Données DGCL - Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités - exercice 2010, travaux IGAS

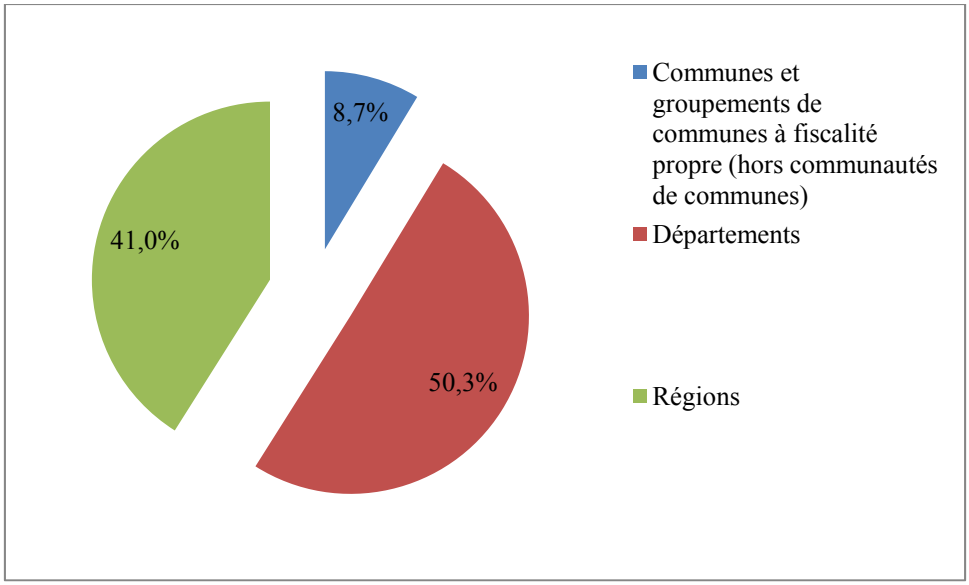
L'approche par type de collectivités conduit aux éléments chiffrés et graphiques ci-après.

Tableau 8 : Dépenses des collectivités territoriales relevant du champ de la politique de l'emploi - par collectivité – en millions d'euros

Collectivité	Total en M€	Part
Communes et groupements de communes à fiscalité propre (hors communautés de communes)	1 773	8,7%
Départements	10 287	50,3%
Régions	8 390	41,0%
	20 450	**100,0%**

Source : Données DGCL - Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités - exercice 2010, travaux IGAS

Graphique 54 : Dépenses des collectivités territoriales relevant du champ de la politique de l'emploi - par collectivité – en %



Source : Données DGCL - Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités - exercice 2010, travaux IGAS

Ainsi, les départements apparaissent comme la catégorie de collectivité consacrant les montants les plus importants dans le champ de la politique de l'emploi au sens retenu. Les dépenses d'action sociale (RMI, RSA) pèsent néanmoins de manière importante. Les régions consacrent des montants importants, compte tenu du poids des dépenses de formation et d'apprentissage. Les montants financés par les communes et groupements de communes à fiscalité propre paraissent particulièrement faibles.

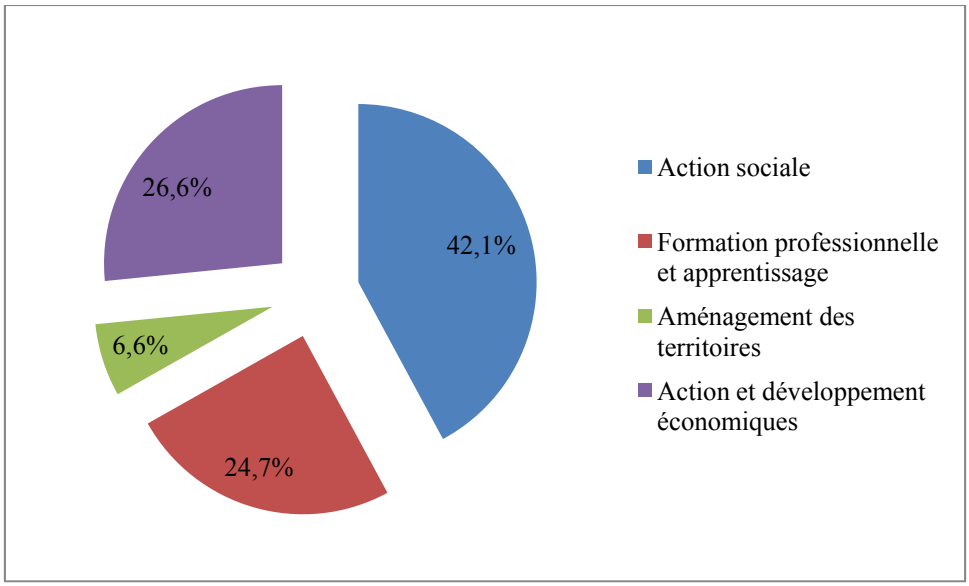
Une approche par type de dépenses conduit aux éléments chiffrés et graphiques ci-après.

Tableau 9 : Dépenses des collectivités territoriales relevant du champ de la politique de l'emploi - par fonction – en millions d'euros

Fonction	**Total en M€**	**Part**
Action sociale	8 614	42,1%
Formation professionnelle et apprentissage	5 052	24,7%
Aménagement des territoires	1 348	6,6%
Action et développement économiques	5 436	26,6%
	20 450	**100,0%**

Source : Données DGCL - Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités - exercice 2010, travaux IGAS

Graphique 55 : Dépenses des collectivités territoriales relevant du champ de la politique de l'emploi - par fonction – en %



Source : Données DGCL - Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités - exercice 2010, travaux IGAS

Les dépenses d'action sociale (RMI et RSA) et les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage constituent les premiers postes. Ces dépenses n'ont relevé de la compétence des collectivités territoriales que suite aux transferts assurés par l'Etat. Les dépenses d'action et de développement économiques représentent par ailleurs des montants importants.

L'analyse permet donc de disposer d'un ordre de grandeur des dépenses des collectivités territoriales pouvant relever du champ de la politique de l'emploi. Ces ordres de grandeur confirment les montants importants consacrés par les départements et les régions à ce titre. Les évaluations demeurent néanmoins extrêmement fragiles, discutables et disponibles uniquement pour l'exercice 2010. Cette impossibilité d'identification et de recensement constitue un premier enseignement.

3. DELIMITATION CONVENTIONNELLE DES DEPENSES RELEVANT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET APPRECIATION AU REGARD DE LA TERRITORIALISATION

3.1 Le recours à une définition *sui generis* cohérente avec la démarche de cartographie

La démarche consiste, à partir des données budgétaires et financière disponibles, à agréger l'ensemble des dépenses concourant à la politique de l'emploi. Des clarifications doivent néanmoins être opérées.

Ne peuvent être prises en compte les dépenses de gestion administrative d'acteurs qui si ils peuvent participer à la politique de l'emploi, le plus souvent de manière indirecte, ne sont pas positionnés à titre principal ou exclusif comme des acteurs ou opérateurs de la politique de l'emploi. Ainsi, par exemple, ne peuvent être évaluées les dépenses de gestion administratives des caisses d'allocations familiales s'agissant de leur volet de prise en charge et d'orientation de publics précaires éloignés du marché du travail. De même, ne sont pas prises en compte, les activités (accueil, accompagnement, contrôle…) des services fiscaux ou des Urssaf s'agissant de la mise en œuvre des dépenses fiscales ou des dispositifs d'allégements ou d'exonérations.

Sont prises en compte les dépenses relevant directement du champ de la politique de l'emploi. A ce titre, le champ retenu pour les dépenses fiscales a vocation à être large. La même approche est retenue pour les dispositifs d'allégements et d'exonérations de cotisations et contributions sociales. Ainsi, pour ce champ, ne sont exclus que les dispositifs qui ne concourent pas directement à l'embauche au maintien ou au développement de l'emploi tels que les dispositifs relatifs aux heures supplémentaires ou au régime spécifique applicable à l'intéressement, à la participation ou aux stocks options.

La délimitation est par définition conventionnelle et distincte des approches existantes. Ainsi, la DARES[70] élabore chaque année une synthèse des dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail. Cette synthèse est assurée selon les standards européens posés par Eurostat et correspond à la notion de « dépenses pour les politiques du marché du travail » mises en œuvre afin de permettre des comparaisons entre les états membres. La définition retenue ici est différente puisqu'elle prend en compte des dépenses qui ne sont pas pris en compte dans la publication de la DARES. La DARES s'attache en effet à décrire, selon la définition arrêtée par Eurostat, les dépenses « en faveur de l'emploi et du marché du travail ». Les travaux sont centrés sur les dépenses au bénéfice des chômeurs ou de groupes cibles définis conventionnellement. Pour la France sont donc exclus notamment une partie des dépenses bénéficiant aux apprentis, une partie des dépenses en faveur de la création d'entreprises (limitation au seul champ des chômeurs créant une entreprise), les allégements généraux en faveur des bas salaires, les exonérations en faveur de zones géographiques ou de secteurs et la prime pour l'emploi[71]. L'approche retenue par la mission IGAS conduit à intégrer ces différentes dépenses. En revanche, la mission propose d'écarter des mesures spécifiquement relatives au pouvoir d'achat ou à des actions sur le marché du travail relatives à la rémunération et non à la politique de l'emploi (dispositif social et fiscal d'exonération des heures supplémentaires en particulier). Deux exceptions notables sont à mentionner s'agissant de l'exclusion des mesures relatives au pouvoir d'achat. Il est en effet proposé d'intégrer, d'une part, le dispositif de prime pour l'emploi et, d'autre part, le dispositif de revenu de solidarité active dans le champ. En effet, ces deux mesures n'apparaissent pas exclusivement comme des mesures relatives au pouvoir d'achat mais comme des mesures de revenus liées à l'incitation à la reprise d'activité. Les contours du champ qu'utilise la DARES sont ceux qui sont définis par Eurostat. Compte tenu des différences entre l'approche de la mission IGAS et celle de la DARES, les éléments ci-après donneront lieu à des échanges spécifiques avec cette direction.

Par ailleurs, il est proposé de manière conventionnelle de veiller à intégrer comme un ensemble cohérent des groupes homogènes d'actions sur les volets crédits budgétaires figurant en LFI et dépenses fiscales ou dispositifs d'allégements et d'exonérations (voir *infra* 33).

Les dispositifs tendant à développer l'emploi dans des zones géographiques sont une bonne illustration des choix conventionnels opérés. Pour les zones franches urbaines,

[70] Cf. Dares analyses, *Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2010*, n°7, janvier 2013.

[71] La nomenclature retenue par Eurostat est néanmoins large car elle intègre notamment l'ensemble des fonds de la formation professionnelle, les dispositifs de préretraite… le champ large ainsi embrassé par la DARES nécessite néanmoins de nombreux retraitements et conduit à la parution tardive des données (les données relatives à l'exercice 2010 n'ont ainsi pu être publiées qu'en février 2013). Ce retard conduit également à justifier les travaux conduits par la mission à partir de données certes disparates mais plus récentes.

- Sont intégrées les dépenses ci-après :
  - L'ensemble des allégements et exonérations de cotisations et de contributions sociales qu'ils concernent des salariés ou des travailleurs indépendants ;
  - Les dépenses fiscales correspondant directement à l'objectif de politique de l'emploi, soit l'ensemble des dispositifs conduisant à minorer les bénéfices ou éléments d'assiette pris en compte dans les calculs de l'IRPP, de l'IS de la TFE ou de la CVAE[72] à l'exception des dispositifs fonciers.

- Ne sont pas intégrées :
  - Les autres crédits budgétaires alloués aux zones franches urbaines et strictement rattachables à la politique de développement de l'emploi qui n'ont pu être identifiés ;
  - Les autres dépenses fiscales rattachables à ces zones soit notamment celles en faveur des résidents des zones franches urbaines (exonérations de nouveaux locataires dans le cadre des programmes conduits par l'ANRU notamment) ou en faveur des propriétés foncières des entreprises implantées dans ces zones.

Par ailleurs, des dépenses fiscales d'ordre général sont intégrées intégralement par symétrie avec les dispositifs de même nature en matière de pertes de recettes sociales. Tel est le cas en particulier des montants correspondants aux secteurs :

- Des services à la personne, pour lequel l'ensemble des dispositifs d'allégements ou de dépenses fiscales sont intégrés dans le chiffrage quelle que soit la nature des bénéficiaires de l'avantage consenti (structures d'emploi à domicile, foyer fiscal, salarié, employeur…) ;
- De la recherche, pour lequel la démarche intègre non seulement les allégements de cotisations et contributions sociales (jeunes entreprises innovantes par exemple) mais aussi au titre des dépenses fiscales l'ensemble des montants alloués au crédit impôt recherche, notamment au regard de la démarche conduite en matière de promotion du développement de la recherche (dispositif global de pôle de compétitivité notamment).

En l'espèce, la démarche a donc consisté à identifier les dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale dans un objectif de politique de l'emploi. Pour, ensuite, identifier les mesures existantes en matière de dépenses fiscales par symétrie. Chaque dépense fiscale s'inscrivant dans ce cadre a ensuite été analysée au regard de sa participation à la politique de l'emploi (exclusion des incitations aux opérations foncières en ZFU par exemple).

Le travail d'inventaire chiffré à l'appui du travail de cartographie réalisé conduit donc à définir un champ sui generis en opérant des regroupements et retraitements qui se veulent homogènes et en arrêtant des conventions conduisant à intégrer ou exclure des postes de dépenses. La Mission est consciente du caractère conventionnel de l'approche.

3.2 Lien entre la nature des dispositifs et la territorialisation

Les dispositifs, qu'ils correspondent à des dépenses (crédits budgétaires ou dépenses fiscales) figurant en loi de finances ou à des dispositifs entraînant des pertes de recettes pour la sécurité sociale retracés en loi de financement, sont regroupés en trois catégories :

[72] Soit l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe foncière des entreprises (TFE) et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

- Les dispositifs à caractère général qui concernent une large part de la population et ne sont limités ni à certains publics précis ni à certaines zones ou secteurs (la seule limitation de champ pouvant intervenir en termes de niveau de rémunération exclusivement). C'est le cas de l'allégement général ou « réduction Fillon » ou du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE, voir *infra*) ;
- Les dispositifs concernant des zones géographiques particulières (zones franches urbaines, zones de redynamisation rurale…) ;
- Les dispositifs concernant des publics ou des secteurs particuliers d'activité :
  - Pour les publics, il peut s'agir de population constituant une cible particulière de la politique de l'emploi (apprentis, précaires, demandeurs d'emploi, actifs jeunes ou âgés, actifs retrouvant un emploi…) ;
  - Pour les secteurs, il s'agit de dispositifs visant à promouvoir un secteur en particulier (services à la personne, recherche…).

Au-delà de l'objectif de dénombrement des mesures relevant du champ de la politique de l'emploi, l'objectif final est de déterminer la possibilité de mobilisation des dispositifs dans une perspective de territorialisation. Les mesures mentionnées ci-dessus sont encadrées strictement dans leur champ et leurs modalités par les lois et règlements. Les acteurs locaux ne disposent donc pas d'une marge d'action dans le cadre de leur application. Toutefois, ils peuvent être amenés à mobiliser plus ou moins directement un dispositif au regard de la situation particulière du territoire. L'analyse conduit alors à envisager trois configurations :

- Les mesures générales présentent un faible potentiel de territorialisation compte tenu de leur universalité ;
- Les mesures concernant des publics ou des secteurs spécifiques présentent globalement un potentiel moyen de territorialisation ; en effet, les acteurs locaux peuvent être amenés, au regard du diagnostic produit sur le territoire (secteurs d'activité à développer ou en développement, structure des demandeurs d'emploi en particulier), à mobiliser plus particulièrement un dispositif concernant une catégorie particulière de la population active du territoire ;
- Les mesures concernant des territoires particuliers présentent un potentiel fort de territorialisation ; en effet, la mise en œuvre de ces dispositifs zonés repose avant tout sur la mobilisation des acteurs locaux pour y recourir.

Cette approche conduit au tableau ci-après.

Tableau 10 : Analyse du « potentiel » de la territorialisation des allégements et exonérations de cotisations sociales et de dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale

Dispositif	Potentiel de la territorialisation
Général	Faible
Zoné	Fort
Sectoriel ou ciblé sur un public	Moyen

Source : IGAS

3.3 Méthode retenue pour les dispositifs dérogatoires entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale (exonérations, allégements, abattements, taux et assiettes forfaitaires ou réduits)

Le 3° du III de l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la loi organique n°2005-881 relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 prévoit que, chaque année, est jointe au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année une annexe « Enumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme »[73].

Cette annexe recense l'ensemble des dispositifs dérogatoires affectant les recettes des organismes relevant du champ des lois de financement. Ne sont donc pas compris dans le périmètre les autres dépenses de protection sociale obligatoire.

Par conséquent, si l'annexe présente diverses catégories et typologies, une première analyse ne permet pas directement de déterminer si le but poursuivi lors de l'introduction d'une mesure dérogatoire est lié à un objectif rattachable directement à la politique de l'emploi. Des choix sont dès lors nécessaires. Ils conduisent à :

- Retenir dans le champ des mesures contribuant à la politique de l'emploi
  - Les mesures générales visant à alléger le coût du travail (dispositif de réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale ou réduction Fillon) ;
  - Les mesures particulières visant à soutenir certains secteurs d'activité, en considérant que ces mesures conduisent à faciliter le développement d'activité dans le champ considéré (aides à domicile, contrat vendanges, emploi occasionnel dans le secteur agricole, jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, jeunes entreprises innovantes et jeunes entreprises universitaires, arbitres et juges sportifs, porteurs de presse, colporteurs de presse, dispositions propres aux régimes spéciaux, loueurs de chambres d'hôte, revenus tirés du commerce de l'internet, déduction forfaitaire spécifique, mesures relatives aux exploitants agricoles, journalistes, artistes du spectacle et mannequins, mesures générales pour les travailleurs indépendants, mesures spécifiques d'assiettes forfaitaires ou réduites ou de taux réduits ou de mode de détermination spécifique des cotisations dues, des revenus tirés de la commercialisation des œuvres d'art) ;
  - Les mesures visant à encourager :

[73] L'objet de l'annexe est de recenser et de proposer une typologie de l'ensemble de ces dispositifs et de préciser si ceux-ci donnent lieu ou non à une compensation par le budget de l'Etat. Les articles LO 111-3 et L 131-7 du code de la sécurité sociale posent le principe de cette compensation. Il est en effet considéré que les dispositifs dérogatoires ont été institués afin de poursuivre un objectif différent du financement de la sécurité sociale et qu'en cela la poursuite d'objectifs spécifiques de politiques publiques, objectifs étrangers au seul champ de la sécurité sociale, doit donner lieu à une « neutralisation » financière. Cette neutralisation est assurée, depuis la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, par une compensation intégrale par le budget de l'Etat. La fonction de l'annexe est donc de présenter ces dispositifs et leurs modalités de compensation et, partant, de garantir le caractère éclairé du vote du Parlement.

- ✓ l'embauche de publics spécifiques (contrat d'apprentissage, contrat de professionnalisation, stagiaire en entreprise, service civique, contrat unique d'insertion sous forme de contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat dans des structures d'aide sociale ou des associations intermédiaires) ;
- ✓ le développement d'activités par certains publics (régime de l'auto entrepreneur, chômeurs et salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise, contrat de sécurisation professionnelle, demandeurs d'emploi en formation professionnelle continue,

- Les mesures tendant à développer l'emploi dans certaines zones géographiques (bassins d'emploi à redynamiser, zones de redynamisation urbaine, zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale, zones de restructuration de la défense, outre mer)

- Exclure du champ :
  - Les mesures générales visant à accroître la rémunération versée aux salariés (déduction patronale sur les heures supplémentaires pour les entreprises de moins de 20 salariés) ou à diversifier leurs modalités de rémunération (ensemble des dispositions relatives à la participation financière ou à l'actionnariat des salariés, aux accessoires de rémunération versés aux salariés, aux dispositifs de financement de prestations de prévoyance et de retraite, aux versements assurés à l'occasion de la fin du contrat de travail, aux primes exceptionnelles) ;
  - Les mesures concernant des recettes affectées à la sécurité sociale ne portant pas sur les revenus d'activité (mesures concernant les revenus de remplacement, de substitution ou du capital et des jeux…) ;
  - Les mesures concernant des situations sui generis au regard de la législation de sécurité sociale (cas des accueillants familiaux).

L'annexe propose par ailleurs une situation arrêtée à la fin du troisième trimestre de l'année 2012. Elle ne tient donc pas compte de nouvelles mesures qui sont analysés *infra*. Enfin, l'annexe comporte des mesures qui ont été abrogées à compter du 1er janvier 2013 (possibilité pour de déclarer sur une assiette forfaitaire et non réelle les salariés du particulier employeur en particulier). Dans l'analyse, ces mesures sont exclues du chiffrage. L'annexe ne propose pas de données chiffrées pour l'ensemble des mesures tant en ce qui concerne les montants financiers en cause que pour le nombre de bénéficiaires (structures d'emploi, salariés ou travailleurs indépendants concernés). Les données chiffrées sont issues pour la plupart de l'exercice 2011, certaines n'étant disponibles que pour des exercices antérieurs. Dans ce cas, le chiffre disponible a été utilisé. De même, dans le cas d'approximations, le montant le plus élevé a été retenu. S'agissant du nombre de bénéficiaires, il a été procédé à une somme globale sachant que certains dispositifs sont présentés par entreprises bénéficiaires et d'autres par établissements bénéficiaires. De même, il est rappelé que les salariés ou travailleurs indépendants peuvent bénéficier de plusieurs dispositifs ; il n'a néanmoins pas été possible de neutraliser ce double compte dans l'analyse. Par conséquent, les données présentées ci-après sont conventionnelles, partielles (non exhaustivité des données sur l'ensemble du champ) et le cas échéant couvrant des exercices différents. Elles permettent néanmoins, à partir des données disponibles, de donner un ordre de grandeur global.

Sous ces réserves, les mesures ou catégories relevant de la politique de l'emploi et figurant dans l'annexe 5 jointe au PLFSS pour 2013

- sont au nombre de 50 ;
- représentent des enjeux financiers supérieurs à 28,96 Mds€ ;
- sont utilisés par 2,08 M de structures d'emploi (entreprises ou établissements, associations ou personnes morales sui generis) ;
- concernent 16,26 M d'individus (sans neutralisation des possibilités de cumul de dispositifs).

En appliquant l'approche de la territorialisation présentée au 3.2 *supra*, les données peuvent être ainsi réparties.

Tableau 11 : Synthèse des mesures (allégements, exonérations de cotisations sociales et mesures entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale) relevant du champ de la politique de l'emploi – par nombre de mesures, nombre de bénéficiaires montants en milliards d'euros et en %

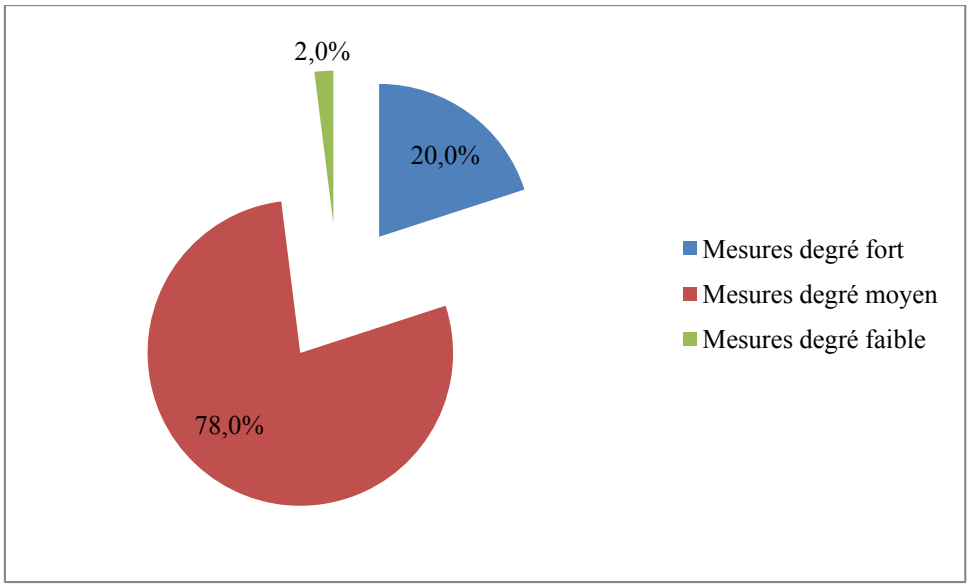
Au 1/1/13

	Valeurs	%
Champ emploi		
Nombre de mesures	50	*100%*
Bénéficiaires Physiques	16 264 374	*100%*
Bénéficiaires structures d'emploi	2 085 707	*100%*
Montants en Mds€	29,0	*100%*
Dont potentiel fort de territorialisation		
Nombre de mesures	10	20,0%
Bénéficiaires Physiques	345 896	2,1%
Bénéficiaires structures d'emploi	62 902	3,0%
Montants en Mds€	1,5	5,0%
Dont potentiel moyen de territorialisation		
Nombre de mesures	39	78,0%
Bénéficiaires Physiques	5 168 478	31,8%
Bénéficiaires structures d'emploi	472 805	22,7%
Montants en Mds€	6,8	23,5%
Dont potentiel faible de territorialisation		
Nombre de mesures	1	2,0%
Bénéficiaires Physiques	10 750 000	66,1%
Bénéficiaires structures d'emploi	1 550 000	74,3%
Montants en Mds€	20,7	71,5%

Source : IGAS

Par conséquent, sur le champ de la LFSS, les dispositifs de pertes de recettes sociales participant à la politique de l'emploi présentent majoritairement un potentiel moyen de territorialisation en ce qu'ils concernent majoritairement des publics ou secteurs d'activité spécifiques.

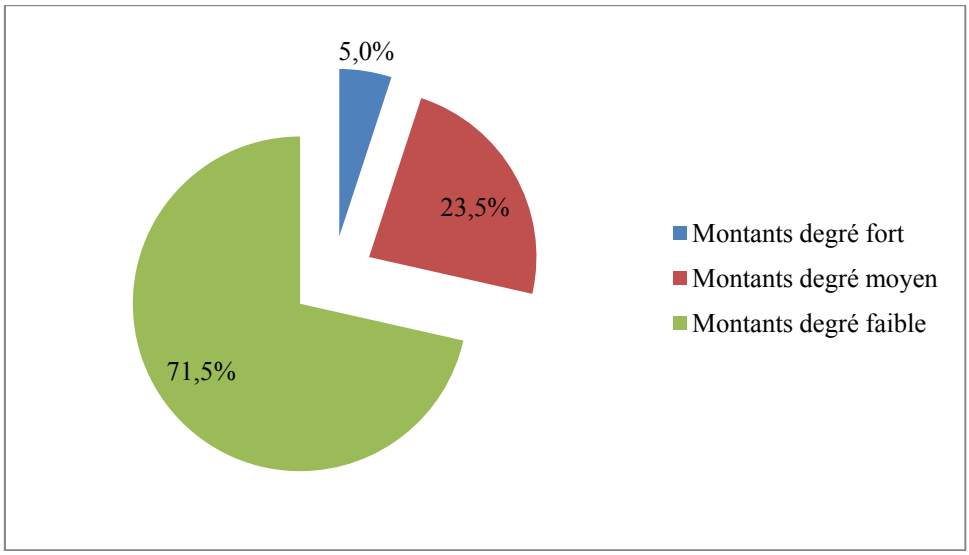
Graphique 56 : Potentiel de territorialisation des mesures (allégement, exonérations et pertes de recettes sociales) relevant du champ de la politique de l'emploi – par nombres de mesures, en %



Source : IGAS

Sur ce même champ, les montants sont néanmoins très majoritairement liés à une mesure générale, les moyens financiers présentant un potentiel fort de territorialisation étant particulièrement limités.

Graphique 57 : Potentiel de territorialisation des mesures (allégement, exonérations et pertes de recettes sociales) relevant du champ de la politique de l'emploi – par montants, en %



Source : IGAS

3.4 Méthode retenue pour les nouvelles mesures : contrats de génération, emplois d'avenir et crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE)

Les travaux de recensement ont permis d'identifier trois mesures nouvelles importantes relevant du champ de la politique de l'emploi et non pleinement intégrées dans les documents budgétaires et financiers annuels. Pour les contrats de génération et les emplois d'avenir, les données retenues sont issues des études d'impact produites à l'appui des deux lois. Pour le CICE, en l'absence d'étude d'impact[74], les données retenues par la mission sont issues des travaux parlementaires et des éléments rendus publics (dossier de presse). Les éléments disponibles pour le CICE ne permettent néanmoins pas de dénombrer, contrairement aux autres dispositifs, le nombre potentiel de bénéficiaires (entreprises ou salariés). Le chiffrage retenu est celui du coût à terme du dispositif, en année pleine, à partir des objectifs de volumes assignés.

3.5 Méthode retenue pour les crédits figurant en loi de finances et les dépenses fiscales

S'agissant de cette catégorie spécifique de dépenses, la définition arrêtée est celle retenue par les lois de finances. Les travaux d'identification ont conduit à recourir à plusieurs sources :

- Les documents budgétaires (rapports annuels de performance) de la mission « Travail – emploi » pour les programmes 102 et 103 (voir annexe 2 pour les éléments relevant des crédits de ces programmes, les développements ci-après concernant uniquement les dépenses fiscales) ;
- Une vérification globale a été assurée à partir du tome II de l'annexe « évaluation des voies et moyens » consacré aux dépenses fiscales, cette vérification a conduit à réintégrer de nombreuses dépenses fiscales supplémentaires.

Le rattachement de dépenses fiscales à la politique de l'emploi n'est pas chose aisée. L'analyse a conduit à intégrer les dépenses fiscales correspondant à un dispositif social ou d'aide à l'emploi, au demandeur d'emploi ou à un individu bénéficiant d'une formation professionnelle sur le modèle de l'approche retenue en matière de pertes de recettes pour la sécurité sociale. Des dépenses fiscales n'ont pas été retenues à ce titre quand l'objet de la dépense décrit dans la documentation budgétaire concerne avant tout le pouvoir d'achat ou le revenu pour des publics ou un secteur d'activité (voir *supra*). Par ailleurs, n'ont été prises en compte que les dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la taxe sur la valeur ajoutée, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises et l'impôt sur les sociétés. Les dépenses fiscales liées à l'impôt de solidarité sur la fortune, aux droits de mutation à titre gratuit, aux taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques et l'électricité ou aux droits d'enregistrement et de timbre n'ont pas été prises en compte au motif que ces outils fiscaux ne sont pas directement susceptibles d'être mobilisés au service de la politique de l'emploi.

Les montants ont été chiffrés à partir des montants présentés au titre de l'exercice 2012 par recherche de cohérence avec la période de référence retenue en matière sociale. Toutefois, si le dispositif connaît un aménagement important en 2013 (évolution du dispositif ou de la base taxable – cas des services à la personne par exemple), la donnée retenue est celle correspondant à la prévision au titre de 2013.

[74] Le CICE a été introduit par voie d'amendement lors du débat sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012.

Il est nécessaire de souligner que les chiffrages présentés pour les dépenses fiscales concernent des catégories de bénéficiaires très disparates. Les données disponibles sont moins riche à cet égard que celles présentées en annexe au PLFSS. L'agrégation des publics bénéficiaires n'a donc pas pu être assurée même de manière frustre. De plus, les nouvelles mesures (voir *supra* d) ne présentent pas des données d'effectifs fermes mais des cibles. Par conséquent, aucun chiffrage des publics bénéficiaires n'est proposé sur ce champ.

Il en résulte les éléments de chiffrages ci-après sur les champs des mesures visées aux 3.4 et 3.5.

Tableau 12 : Synthèse des mesures nouvelles et dépenses fiscales relevant du champ de la politique de l'emploi – par nombre de mesures, nombre de bénéficiaires montants en milliards d'euros et en %

Au 1/1/13

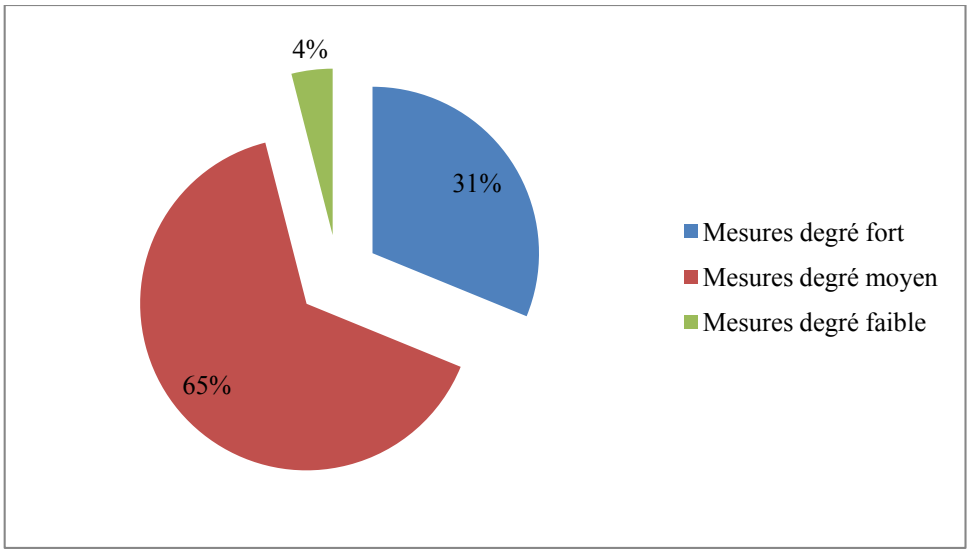
	Valeurs	%
Champ emploi		
Nombre de mesures	48	100
Bénéficiaires Physiques	Nd	Nd
Bénéficiaires structures d'emploi	Nd	Nd
Montants en Md€	39,39	100
Dont potentiel fort de territorialisation		
Nombre de mesures	15	31%
Bénéficiaires Physiques	Nd	Nd
Bénéficiaires structures d'emploi	Nd	Nd
Montants en Md€	1,65	4,2%
Dont potentiel moyen de territorialisation		
Nombre de mesures	31	65%
Bénéficiaires Physiques	Nd	Nd
Bénéficiaires structures d'emploi	Nd	Nd
Montants en Md€	15,14	38,4%
Dont potentiel faible de territorialisation		
Nombre de mesures	2	4%
Bénéficiaires Physiques	Nd	Nd
Bénéficiaires structures d'emploi	Nd	Nd
Montants en Md€	22,6	57,4%

Source : IGAS

Par conséquent, sur le champ des nouvelles mesures et des dépenses fiscales, plusieurs enseignements se dégagent.

Tout d'abord, les dispositifs participant à la politique de l'emploi présentent majoritairement un potentiel moyen de territorialisation en ce qu'ils concernent majoritairement des publics ou secteurs d'activité spécifiques.

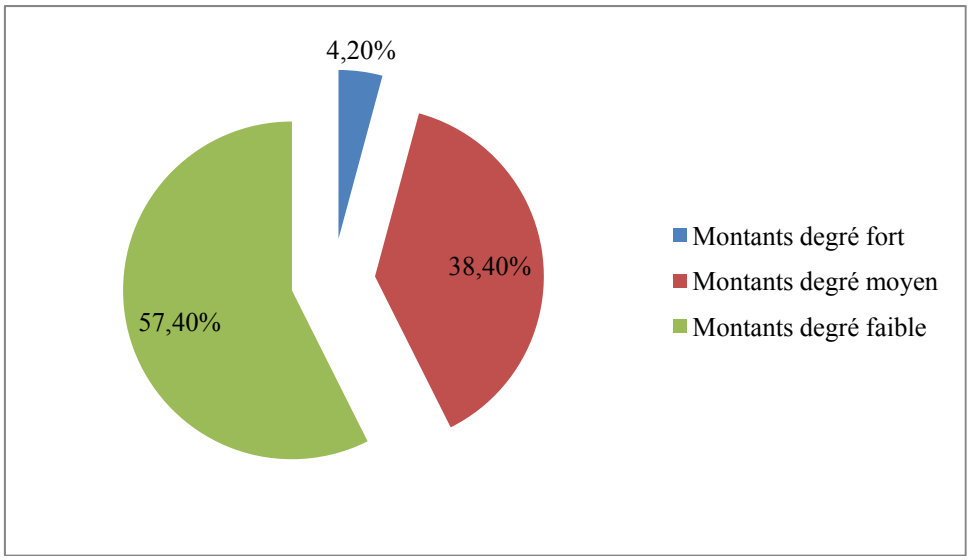
Graphique 58 : Potentiel de territorialisation des mesures nouvelles et dépenses fiscales relevant du champ de la politique de l'emploi – par nombres de mesures, en %



Source : IGAS

Par ailleurs, les montants sont majoritairement consacrés à des mesures générales, les moyens financiers présentant un potentiel fort de territorialisation sont limités, le poids des mesure ciblé sur des secteurs ou des publics est néanmoins plus fort dans le champ fiscal que dans le champ social.

Graphique 59 : Potentiel de territorialisation des mesures nouvelles et dépenses fiscales relevant du champ de la politique de l'emploi – par montants, en %



Source : IGAS

4. SYNTHESE DES DEPENSES RELEVANT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET APPRECIATION AU REGARD DE LA TERRITORIALISATION

La démarche conduit donc à identifier 98 dispositifs relevant de la politique de l'emploi représentant, sous les réserves susmentionnés, des enjeux financiers de l'ordre de 68,35 milliards d'euros. Un quart de ces mesures représentent un potentiel important de territorialisation. Elles ne correspondent néanmoins qu'à 5% des enjeux financiers.

Tableau 13 : Synthèse des « aides », au sens de la cartographie, relevant du champ de la politique de l'emploi – par nombre de mesures, nombre de bénéficiaires montants en milliards d'euros et en %

Au 1/1/13

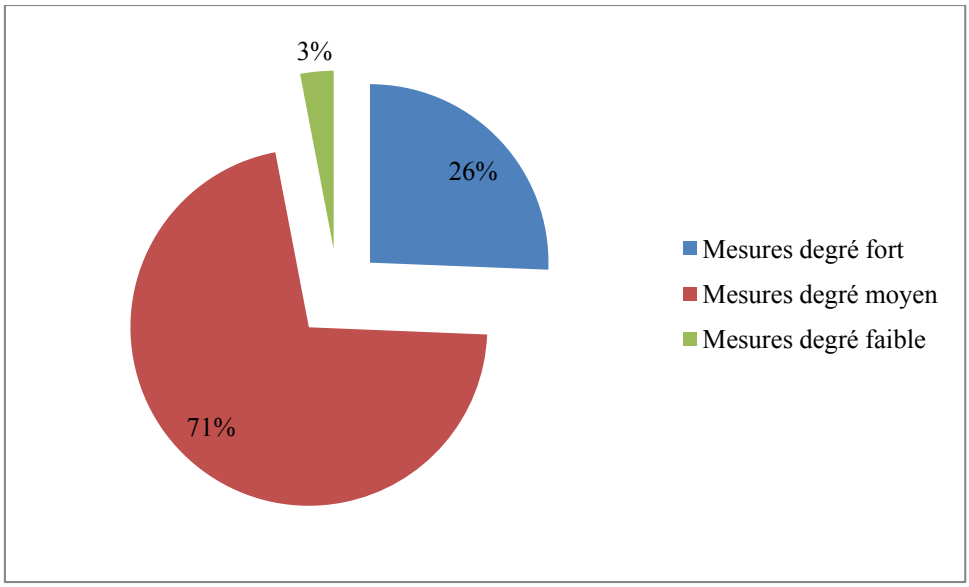
	Crédits LF et dépenses fiscales	Pertes de recettes LFSS	**Total**	**%**
Champ emploi				
Nombre de mesures	48	50	*98*	**100%**
Montants en Md€	39,39	28,96	*68,35*	**100%**
Dont potentiel fort de territorialisation				
Nombre de mesures	15	10	25	**26%**
Montants en Md€	1,65	1,46	3,11	**5%**
Dont potentiel moyen de territorialisation				
Nombre de mesures	31	39	70	**71%**
Montants en Md€	15,14	6,8	21,94	**32%**
Dont potentiel faible de territorialisation				
Nombre de mesures	2	1	3	**3%**
Montants en Md€	22,6	20,7	43,3	**63%**

Source : IGAS

Les analyses produites pour chaque champ sont donc confirmées dans l'approche globale des « aides » au sens de la cartographie.

Tout d'abord, le nombre de mesures avec un potentiel fort et surtout moyen de territorialisation est très dominant.

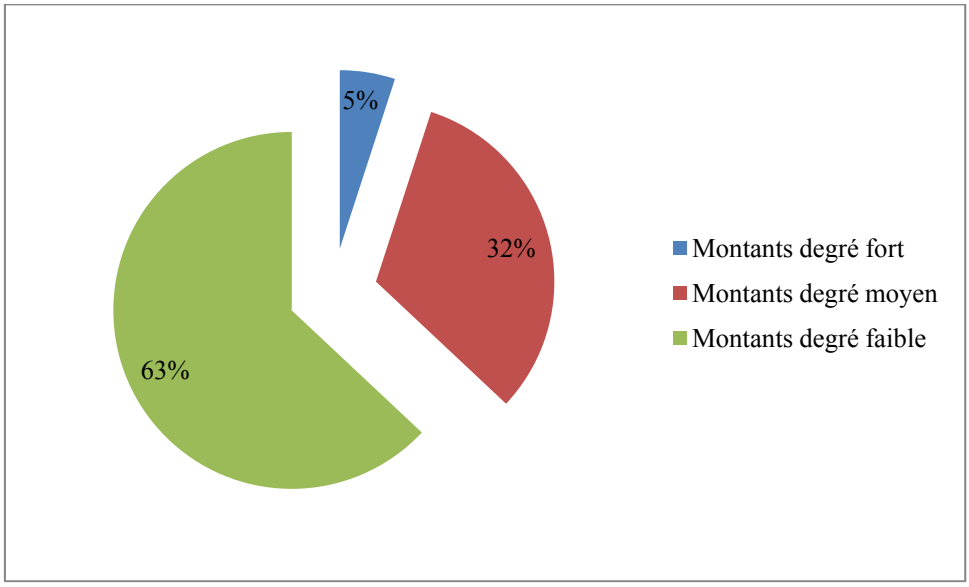
Graphique 60 : Potentiel de territorialisation des « aides » au sens de la cartographie – par nombres de mesures, en %



Source : IGAS

Néanmoins, les montants sont surtout concentrés sur des mesures générales présentant *a priori* un potentiel plus faible de territorialisation

Graphique 61 : Potentiel de territorialisation des « aides » au sens de la cartographie – par montants, en %



Source : *IGAS*

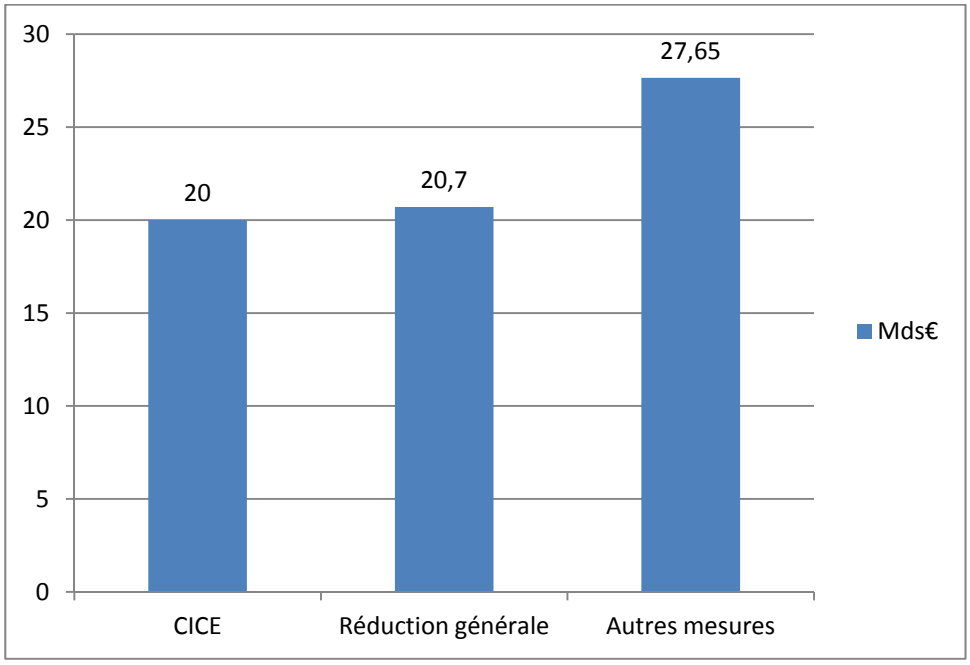
* *

*

L'analyse des « aides » au sens de la cartographie (catégorie P1) conduit à analyser l'ensemble du champ des allégements et exonérations de cotisations et contributions sociales, des mesures entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale, des dépenses fiscales et des mesures nouvelles.

98 dispositifs sont ainsi identifiés comme relevant du champ de la politique de l'emploi. Les listes de ces dispositifs sont proposées ci-après. Les montants consacrés s'élèvent à 68.35 Mds€. Ces montants importants sont portés par des mesures importantes telles que le dispositif de réduction générale de cotisations patronales de sécurité sociale dite « réduction Fillon » à hauteur de 20.7 Mds€ ou le crédit d'impôt compétitivité emploi entreprise (CICE) à hauteur de 20 Mds€[75].

Graphique 62 : Poids des dispositifs généraux dans les « aides » au sens de la cartographie – en Mds€



Source : IGAS

L'analyse du potentiel de territorialisation de ces mesures doit ainsi être apprécié au regard de l'importance de ces dispositifs universels. Au-delà, les dispositifs présentant un « potentiel » fort de territorialisation sont les plus nombreux mais demeurent les plus faibles en termes de montants. L'analyse de la politique territoriale de l'emploi est donc facilitée par l'inventaire de ces dispositifs afin d'apprécier la stratégie territoriale propres aux différentes mesures.

[75] L'estimation retenue est celle du coût en rythme de croisière annoncé par l'étude d'impact.

ANNEXE 1 A

LISTE DES ALLEGEMENTS ET REDUCTIONS DE COTISATIONS PATRONALES ET AUTRES MESURES ENTRAINANT UNE PERTE DE RECETTES POUR LA SECURITE SOCIALE RELEVANT DU CHAMP DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Dispositif	Mesures générales / ciblées publics / ciblées territoires / ciblées secteur	Objectif
Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale, dite « réduction Fillon »	G	Favoriser l'emploi des salariés peu qualifiés, en diminuant le coût du travail pour les niveaux de salaire pour lesquels l'élasticité de la demande de travail à son coût est la plus sensible
Contrat d'apprentissage	CP	Favoriser l'insertion professionnelle via la formation continue des jeunes âgés de 16 à 25 ans en difficulté et/ou des demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus
Contrat de professionnalisation	CP	Favoriser l'insertion professionnelle via la formation continue des jeunes âgés de 16 à 25 ans en difficulté et/ou des demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus
Stagiaires en entreprise	CP	Prévoir un cadre pour la pratique des stages en entreprise
Service civique	CS	Favoriser l'accomplissement d'activités utiles à la collectivité dans des domaines prioritaires pour la Nation et l'ensemble de la société tels que la solidarité et la lutte contre l'exclusion, l'éducation, l'environnement, le sport et la culture, et offrir aux jeunes l'opportunité d'acquérir une première expérience et des compétences pour favoriser leur insertion sur le marché du travail.
Contrat unique d'insertion sous forme de contrat d'accompagnement dans l'emploi	CP	Faciliter l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi.
Structure d'aide sociale	CP	Favoriser l'activité exercée dans un but socioprofessionnel par des bénéficiaires connaissant de graves difficultés au sein de structures agréées au titre de l'aide sociale
Associations intermédiaires	CP	Favoriser l'embauche de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, afin de faciliter leur insertion dans le monde du travail
Aide à domicile employée par un particulier fragile	CS	Favoriser le maintien à leur domicile des personnes dépendantes. Cette mesure vise en outre à développer l'emploi déclaré dans le secteur des services à la personne.
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	CS	Favoriser le maintien à leur domicile des personnes fragiles en raison de leur dépendance ou leur handicap. Cette mesure vise en outre à développer l'emploi déclaré dans le secteur des services à la personne.
Contrat « vendanges »	CS	Soutenir l'emploi de salariés occasionnels agricoles pour réaliser des travaux de vendanges
Exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles	CS	Réduire le travail non déclaré dans le secteur et soutenir les filières agricoles recourant au travail occasionnel
Exonération en faveur des jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole	CS	Favoriser l'installation de jeunes agriculteurs
Création d'emplois en zones de revitalisation rurale (ZRR) ou de redynamisation urbaine (ZRU)	CT	Favoriser le développement de l'emploi et l'activité économique dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et dans les zones de redynamisation urbaines (ZRU)
Organismes d'intérêt général et associations en ZRR	CT	Favoriser le développement de l'activité associative en milieu rural
Zones franches urbaines (ZFU)	CT	Inciter à la création d'activité et d'emplois dans les quartiers touchés par un déficit d'activité économique en permettant aux entreprises et associations qui s'y implantent de bénéficier d'exonérations de cotisations sociales et fiscales. La présente mesure s'applique également aux associations en zone de redynamisation urbaine
Bassin d'emploi à redynamiser - BER	CT	Favoriser le maintien de l'emploi par les entreprises qui s'implantent dans ces bassins, s'y créent ou y procèdent à une extension d'établissement
Zones de restructuration de la défense (ZRD)	CT	Accompagner les conséquences économiques de la réorganisation de la carte militaire

Dispositif	Mesures générales / ciblées publics / ciblées territoires / ciblées secteur	Objectif
Contrats uniques d'insertion en outre-mer	CT	Faciliter l'insertion sociale et professionnelle par l'activité, des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. Cette mesure, qui comprend aussi des actions bénéficiaires de revenus sociaux et la nature fortement structurelle du chômage dans ces territoiresd'accompagnement professionnel, se justifie également par le nombre important de
Entreprises implantées en outre-mer	CT	Encourager l'emploi dans les territoires d'outre-mer par l'abaissement du coût de travail dans les principaux secteurs productifs exposés à la concurrence et valoriser la fonction d'entraînement économique et social de ces secteurs
Jeunes entreprises innovantes et jeunes entreprises universitaires	CS	Soutenir le développement de la recherche privée, en valorisant la recherche des organismes de formation supérieure et de recherche, en encourageant les transferts et la valorisation des résultats de la recherche des entreprises innovantes
Arbitres et juges sportifs	CS	Renforcer l'attractivité de l'activité arbitrale
Porteurs de presse	CS	Développer le portage de presse
Exonération de cotisations d'allocations familiales	CS	Permettre aux atgents non statutaires de régimes spéciaux de disposer d'un allégement général
Marins : exonération de cotisations patronales	CS	Favoriser l'emploi de marins salariés par les propriétaires armateurs
Fonctionnaires : rémunérations accessoires	CS	Faciliter la participation des fonctionnaires à des activités annexes en exerçant des activités de recrutement, de jurys de concours, d'expertises, pour le compte d'une administration, d'unétablissement public ou d'une collectivité territoriale
Régime micro-social simplifié (ou régime de l'auto-entrepreneur)	CP	Constituer un tremplin pour débuter une activité non salariée et déclarée; permettre aux actifs et inactifs de compléter leurs revenus (yc demandeurs d'emploi)
Chômeurs et salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE et ASCRE)	CP	dispositifs de soutien à la création et à la reprise d'entreprise par des chômeurs ou des salariés
Travailleurs indépendants en zones franches urbaines (ZFU) ou en zones de redynamisation urbaine (ZRU)	CT	Favoriser l'emploi et l'activité économique dans les zones franches urbaines (ZFU) ou les zones de redynamisation urbaine (ZRU)
Travailleurs indépendants en outre-mer	CT	Encourager la création d'activités et d'emplois dans les départements d'outre-mer au moyen d'une exonération en faveur des travailleurs indépendants. Minorer le prélèvement applicable aux exploitants agricoles exerçant en outre-mer
Correspondants locaux de presse	CS	Faciliter l'exercice de l'activité de correspondant local de presse, qui est généralement une activité professionnelle accessoire générant de faibles revenus, en adaptant son régime social
Aide du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile – CESU préfinancé	CS	Inciter les employeurs à participer au financement des dépenses de services à la personne des salariés de l'entreprise
Contrat de sécurisation professionnelle	CP	Favoriser le recours à des dispositifs de reclassement dans les entreprises de moins de 1 000 salariés ayant recours au licenciement économique
Loueurs de chambres d'hôtes	CS	Limiter les prélèvements sur les activités hôtelières réalisées par les propriétaires de chambres d'hôtes
Revenus tirés du commerce sur l'internet	CS	nd
Déduction forfaitaire spécifique	CS	Abaissement du coût du travail pour certians secteurs d'activité confrontés à des nejeux de compétititivité

Dispositif	Mesures générales / ciblées publics / ciblées territoires / ciblées secteur	Objectif
Demandeurs d'emplois en formation professionnelle continue	CP	Favoriser la formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi indemnisés ou non
Particuliers employeurs : possibilité de cotiser sur une assiette forfaitaire	CS	Inciter à la régularisation du travail non déclaré et assurer une meilleure solvabilisation des ménages souhaitant recourir aux services à la personne
Exploitants agricoles (1) : déduction de l'assiette sociale du revenu implicite du capital foncier	CS	Soutenir les exploitants agricoles en réduisant leurs cotisations
Exploitants agricoles (2) : déductions pour investissement ou déductions pour aléas	CS	Soutenir les exploitants agricoles en réduisant leurs cotisations
Journalistes : taux réduits	CS	Tenir compte initialement de la situation des journalistes travaillant pour plusieurs employeurs
Artistes du spectacle et mannequins : taux et assiettes réduits	CS	Tenir compte des particularités des conditions d'activité des artistes du spectacle et des mannequins qui exercent pour le compte de plusieurs employeurs
Salariés des régimes spéciaux bénéficiant d'un taux dérogatoire pour les prestations en nature de l'assurance maladie	CS	Prise en compte des règles propres de cotisations et prestations
Travailleurs indépendants non agricoles : plafonnement de l'assiette de la cotisation maladie et exonération de cotisation d'allocations familiales, de CSG et de CRDS	CS	Prise en compte initialement des règles propres de prestations
Revenus tirés de la commercialisation des oeuvres d'art	CS	Prélèvement dérogatoire et libératoire
Cotisations forfaitaires	CS	nd
Assiettes forfaitaires	CS	
Assiettes ad hoc	CS	
Divers	CS	
Dispositifs résiduels porteurs d'effets au-delà du 31 décembre 2012	CS	Contrats d'avenir (suppression en 2010) CIE (entrée fermée depuis le 1er janvier 2002) CAE dans les DOM PACTE (entrée fermée au 1er janvier 2010)…
Dispositifs résiduels clos au 31 décembre 2012	CS	nd

ANNEXE 1 B

LISTE DES MESURES NOUVELLES ET DEPENSES FISCALES RELEVANT DU CHAMP DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Document source	Programme LFI	Dispositif	Mesures générales / ciblées publics / ciblées territoires / ciblées secteur
Voies et moyens T II	P134 "Développement des entreprises et du tourisme"	Déduction des intérêts d'emprunt contractés par les salariés et les gérants de sociétés pour souscrire au capital d'une société nouvelle qui les emploie	CP
Voies et moyens T II	P134 "Développement des entreprises et du tourisme"	Déduction des intérêts d'emprunt contractés par les salariés dans le cadre du rachat de leur entreprise	CP
Voies et moyens T II	P212 "Soutien de la politique de la défense"	Exonération du bénéfice réalisé par les entreprises créées en zone de restructuration de la défense	CT
Voies et moyens T II	P147 "Politique de la ville "	Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants ou créés en ZRU peuvent être exonérés de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	CT
Voies et moyens T II	P147 "Politique de la ville "	Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants ou créés dans les ZFU créées en 1996 peuvent être exonérés de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	CT

Document source	Programme LFI	Dispositif	Mesures générales / ciblées publics / ciblées territoires / ciblées secteur
Voies et moyens T II	P177 "Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables"	Dégrèvement d'office en faveur des bénéficiaires du RMI	CP
Rapports et débats parlementaires sur PLFR pour 2012 (article additionnel après l'article 24) dossier de presse du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi	non identifié	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	G
Voies et moyens T II	P172 "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires"	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	CS
Mission "travail, emploi"	P102 "accès et retour à l'emploi"	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	G
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	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	CS
Voies et moyens T II	P106 "Actions en faveur des familles vulnérables"	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1er janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	CS

Document source	Programme LFI	Dispositif	Mesures générales / ciblées publics / ciblées territoires / ciblées secteur
Voies et moyens T II	P123 "Conditions de vie outre-mer"	Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Fixation des taux à : -8,5 % pour le taux normal ; - 2,1 % pour le taux réduit	CT
Voies et moyens T II	P106 "Actions en faveur des familles vulnérables"	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	CS
Etude impact loi	non identifié	Contrat de génération	CP
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	CS
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	CP
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	Exonération du salaire des apprentis	CP
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	Taux réduits pour les services à la personne et gestes essentiels de la vie	CS
Voies et moyens T II	P231 "Vie étudiante"	Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires	CP
Voies et moyens T II	P106 "Actions en faveur des familles vulnérables"	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux régis par les articles L. 421-1 et suivants et L. 423-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles	CS
Voies et moyens T II	P147 "Politique de la ville "	Exonération plafonnée à 100 000 € du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine (ZFU) de troisième génération ou qui créent une activité dans une ZFU entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2014	CT

Document source	Programme LFI	Dispositif	Mesures générales / ciblées publics / ciblées territoires / ciblées secteur
Voies et moyens T II	P112 "Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire"	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones revitalisation rurale et de redynamisation urbaine et entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2013 dans les zones d'aide à finalité régionale	CT
Voies et moyens T II	P147 "Politique de la ville "	Exonération plafonnée à 61 000 € de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine	CT
Voies et moyens T II	P138 "Emploi outre-mer"	Abattement applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer	CT
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	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	CS
Mission "travail, emploi"	P102 "accès et retour à l'emploi"	Exonération des associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée	CP
Voies et moyens T II	P141 "Enseignement scolaire public du second degré"	Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants	CP
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise	CP
Voies et moyens T II	P123 "Conditions de vie outre-mer"	Abattement en faveur des entreprises dont les établissements situés dans les départements d'outremer peuvent bénéficier d'un abattement sur leurs bases nettes imposables à la CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	CT
Voies et moyens T II	P192 "Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle"	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes (existantes au 1er janvier 2004 ou créées entre le 1er janvier 2004 et le 31 décembre 2013) et les jeunes entreprises universitaires	CS
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	Non assujettissement à l'IS des résultats des activités des associations conventionnées et agrées de services aux personnes	CS

Document source	Programme LFI	Dispositif	Mesures générales / ciblées publics / ciblées territoires / ciblées secteur
Voies et moyens T II	P147 "Politique de la ville "	Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants au 1er janvier 2006 dans les ZFU de troisième génération ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2014 dans les trois générations de zones franches urbaines peuvent être exonérés de cotisation foncière des entreprises en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale	CT
Voies et moyens T II	P112 "Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire"	Exonération en faveur des entreprises réalisant certaines opérations en ZRR pouvant ouvrir droit à une exonération de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EP	CT
Voies et moyens T II	P304 "Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales"	Exonération du revenu supplémentaire temporaire d'activité pour les salariés de l'outre-mer	CP
Voies et moyens T II	P112 "Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire"	Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones de revitalisation rurale pour les entreprises créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2013	CT
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	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	CS
Voies et moyens T II	P192 "Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle"	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement	CT
Mission "travail, emploi"	P102 "accès et retour à l'emploi"	Déduction forfaitaire minimale pour frais professionnels prévue pour les demandeurs d'emploi	CP
Mission "travail, emploi"	P102 "accès et retour à l'emploi"	Exonération de la prime forfaitaire pour reprise d'activité	CP

Document source	Programme LFI	Dispositif	Mesures générales / ciblées publics / ciblées territoires / ciblées secteur
Voies et moyens T II	P112 "Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire"	Exonération en faveur des entreprises PME réalisant des investissements en Corse ouvrant droit à une exonération de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	CT
Voies et moyens T II	P147 "Politique de la ville "	Exonération en faveur des entreprises dont les établissements existants ou créés dans les ZFU créées en 2003 peuvent être exonérés de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI	CT
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	Exonération de l'aide financière versée par l'Etat aux créateurs ou repreneurs d'entreprises (prime EDEN)	CP
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	Réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise	CP
Voies et moyens T II	P134 "Développement des entreprises et du tourisme"	Provision pour aides à l'installation consenties par les entreprises à leurs salariés sous forme de prêts ou de souscription au capital de l'entreprise créée	CP
Etude impact loi	non identifié	Emplois d'avenir	CP
Mission "travail, emploi"	P103 "Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi"	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	CS
Voies et moyens T II	P157 "Handicap et dépendance"	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	CP

ANNEXE 2

RECENSEMENT DES « PRESTATIONS EN ESPECES » ET DES « PRESTATIONS EN NATURE » DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

INVENTAIRE DES DISPOSITIFS A L'APPUI DES POLITIQUES FAVORISANT, D'UNE PART, L'ACCES ET LE RETOUR A L'EMPLOI ET, D'AUTRE PART, L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES ET LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

1 CADRE GENERAL ET PREMIERE ANALYSE DU « POTENTIEL » DE TERRITORIALISATION

1.1 Cadre général de l'inventaire des prestations « en espèces » et « en nature »

Cet inventaire est calé sur les mesures et les dispositifs inclus dans les moyens des programmes P 102 et P 103 sous la responsabilité du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Il cherche à recenser deux grandes typologies de « prestations » :

- des prestations « en espèces » (P2) ;
- des prestations « en nature » (P3) ;
- lorsque ces deux programmes contiennent des éléments classés en P1, ils sont mentionnés en référence à l'annexe concernée.

Il mentionne également les moyens budgétaires associés au sein des 2 programmes.

Il est composé d'un premier document qui retrace ces principales prestations et qui renvoie à un second document sous forme de fiches par dispositif.

Au total 62 dispositifs ont été recensés. Cet inventaire est susceptible d'être complété ou affiné dans la suite des travaux de la mission.

1.2 Première analyse du potentiel de territorialisation

S'agissant du potentiel de « territorialisation » de ces dispositifs portés budgétairement par les programmes 102 et 103, plusieurs constats peuvent être faits à ce stade :

Sur un total des 2 programmes P102 et P103, en PLF 2013, de 11.544 M€, les crédits déconcentrés au niveau territorial (BOP-T) s'élèvent respectivement à :

326,302 M€ pour le P 102 sur un total de 7.822,6 M€

158,646 M€ pour le P 103 sur un total de 3.721,6 M€

Le montant total prévisionnel des BOP-T (P102 et P103) s'élève à 485 M€, soit 4,2% seulement du PLFI.

Cette première approche, essentiellement budgétaire, doit toutefois être nuancée si on veut approcher la marge de territorialisation en termes de dispositifs attachés à ces 2 programmes. Il est nécessaire en effet d'examiner les caractéristiques des dépenses de ces 2 programmes : au sein des P 102 et P103, certaines dépenses ont une nature de quasi « guichet », même si ce sont naturellement des dépenses qui concourent très étroitement à la politique de l'emploi mais avec de très faibles marges de manœuvre en termes budgétaires et de mise en œuvre, à fortiori au niveau territorial.

Sont concernés 2587,9 M€ sur le P 102 (notamment les mesures du régime de solidarité, la subvention à POLE EMPLOI etc…) et 3.369,88 M€ pour le P103 (avec notamment les crédits pour l'alternance ou la dotation de décentralisation).

La structuration des dépenses du budget du ministère chargé de l'emploi est donc à prendre en compte si on veut évaluer les capacités de territorialisation des dotations.

Ainsi si on fait abstraction des dépenses évoquées, pour le P 102, le montant des crédits « pilotables » au sens où des marges de manœuvre existent pour le décideur, s'élève à 5.224 M€.

Sur ce montant, 4248 M€ concernent les contrats aidés et les emplois d'avenir.1.927,9 M€ concernent les contras aidés et 2.320,57 M€ les Emplois d'Avenir.

La mission estime nécessaire de les raccrocher dans l'analyse aux dotations à « potentiel de territorialisation », malgré leur classement « budgétaire » en BOP-C.

Enfin on peut observer que depuis 3 ans le champ couvert par les BOP- T a été élargi :

2011 : subventions au Entreprises adaptées (P102)

2012 : actions de restructuration (ATD, dotation globale de restructuration, chômage partiel) et mutations économiques (certaines prestations AFPA) pour le P103

2013 : crédits d'accompagnement des emplois d'avenir à destination des ML pour le P 102.

Pour autant le projet d'acte III de la décentralisation pourrait voir le transfert aux collectivités locales d'un certain nombre de dispositifs du champ emploi et formation professionnelle. L'impact sur la « force de frappe » en BOP¨-Territorial et en contenu d'actions pourrait ne pas être anodin.

2. TABLEAU SYNTHETIQUE DES MESURES IDENTIFIEES (VOIR PAGES SUIVANTES)

Politiques favorisant d'une part l'accès et le retour à l'emploi et d'autre part l'accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi

Inventaires des prestations en termes de:

P1 avec renvoi à l'annexe 1 ad hoc

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

P3 Prestations en nature dans la cartographie

et moyens budgétaires associés (périmètre P102 / P103)

A/ Politiques relatives à l'accès et au retour à l'emploi		
Dispositifs en faveur des DE et au service des employeurs		
Fiche 1 : L'indemnisation au titre du régime d'Assurance Chômage (RAC)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	Allocation d'aide au retour à l'emploi **(ARE)** et ARE-Formation : **28.406 M€** **CSP**(contrat de sécurisation professionnelle) / **CRP** (convention de reclassement personnalisé) /**CTP** (contrat de transition professionnelle): **1.587 M€** **Aides** (aide à la reprise et création d'entreprises, aides fin de droits…) : **988 M€**
Fiche 1 : L'indemnisation au titre du régime de Solidarité	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	**1/** Dispositifs relevant du Fonds de Solidarité **: Total : 2368.8 M€ (prévisions des dépenses du Fonds) dont :** ▪ l'Allocation Spéciale de Solidarité **(ASS)** : **2109,8 M€** ▪ l'Allocation Equivalent Retraite **(AER): 129 M€** ▪ l' Allocation de Fin de Formation **(AFF): 10, 0 M€** ▪ l'**ACCRE -ASS (**Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise) : **42,0 M€** ▪ les primes mensuelles des bénéficiaires **ASS (intéressement**) : **71,0 M€** ▪ les Intermittents : **7,0 M€** **2/-** Allocations en faveur des demandeurs d'emplois en formation **(AFDEF**) et rémunérations de fin de formation **(R2F)**: **71,5 M€ (P102) ,** auxquels s'ajoutent 118,5 M€ financés par le **FPSPP**, soit au total **190 M€**. **3/-** Allocation Equivalent Retraite 2009 et 2010 et allocations transitoire de solidarité **(ATS) : 10,0 M€** **4/-** AllocationTemporaire d'Attente **(ATA) : 36,3 M€.** **5/-** Intermittents : **6,0 M€**
Fiches 2 et 4 : L'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'offre de service aux employeurs	**P1 cf. annexe 1 ad hoc** **P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	- La subvention pour charges de service public attribuée par l'Etat à Pôle emploi pour 2013 : **1.467,0 M€** pour **le P 102 et 1.863,0 M€** si on additionne **P 102+ P103,** à laquelle s'ajoute pour 2013, la prévision pour la contribution de l'assurance

		chômage aux dépenses de POLE EMPLOI soit **3138** M€ **- Zoom sur les aides spécifiques et personnalisées aux demandeurs d'emploi et aux employeurs** (réalisé 2011) : Total : **482, 34 M€**
Fiche 3 : Participation de l'Etat au financement des Maisons de l'Emploi (MDE	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	PLF 2013 : **50 M€**
Fiche 5: Contrats aidés CUI-CAE et CUI-CIE	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	
Fiche 6 : L'insertion par l'activité économique IAE □ Entreprises d'insertion (.EI) □ Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) □ Atelier et chantier d'insertion (ACI)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie** **P1 cf. annexe ad hoc**	LFI 2013 : Soutien Etat au secteur de l'IAE **: 197 M€** dont : ▪ Aides aux postes EI + ETTI : 140 M€ ▪ FDI : 20,84 M€ ▪ Aides aux AI : 12,70 M€ ▪ ACI : 23,46 M€ **Exonération de cotisations sociales pour les structures agréées** au titre de l'aide sociale : totalité des cotisations patronales de sécurité sociale soit sur une base forfaitaire de 40 % du SMIC, soit sur la rémunération réelle inférieure au SMIC. **10,07M€ étaient prévus en LFI 2011** au titre de ce régime
Fiche 7: Fonds départemental d'insertion (FDI)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	PLF 2013: **20,84 M€**
Publics spécifiques : Accès à l'emploi des jeunes		
Fiche 8 : Emplois d'avenir	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie** **P1 cf. annexe ad hoc**	PLF 2013 **: 2.320 M€**
Fiche 9: Contrat d'insertion dans la Vie Sociale (CIVIS)	**P1 cf. annexe ad hoc:** **P2 Prestations en espèces dans la cartographie :** **P3: Prestations en nature dans la cartographie :**	**PLF 2013 : 179 M€** pour 466 structures Allocations CIVIS : **50 M€**
Fiche 10 : *En complément des actions CIVIS :* **les Plates-formes de vocation**	**P3: Prestations en nature dans la cartographie**	

Fiche 11 : Période en milieu professionnel (PMP)	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 12 : Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	**PLF: 22,6 M€** dont : ▪ aides indirectes **15 M€** ▪ aides directes **3,6 M€** ▪ Parrainage : **4M€**
Fiche 13 : Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDe)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	PLF **45 M€**
Fiche 14: Ecole de la 2ème Chance (E2C)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	PLF 2013 : **24 M€**
Fiche 15: Jeunes décrocheurs	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 16: Contrat d'autonomie	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 17: Contrat de génération	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P1 cf. annexe ad hoc**	
Fiche 18: L'accompagnement des parcours grâce aux actions de parrainage	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	**4M€** en 2011
Fiche 19: Revenu contractualisé d'autonomie (expérimentations)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Publics spécifiques : Accès, retour et maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés : bénéficiaires de « l'obligation d'emploi »		
Fiche 20: Le plan régional d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	PLF : PRITH et aides individuelles : **7 M€**

Fiche 21: Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH)	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 22 : Reconnaissance de la lourdeur du handicap (RLH)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	
Fiche 23 : Suivi et contrôle de l'obligation d'emploi en faveur des travailleurs handicapés	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 24 : Travailleurs handicapés : aides à l'aménagement des postes de travail	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	
Fiche 25 : Accompagnement renforcé des travailleurs handicapés	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 26 : Accès des travailleurs handicapés au milieu ordinaire de travail	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** : **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 27 : Stage de rééducation professionnelle (travailleurs handicapés)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	
Fiche 28 : Entreprise adaptée (EA) ou le centre de distribution de travail à domicile (CDTD)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	**PLF :** Aides aux postes EA **: 290 M€** Subventions spécifiques aux EA : **40 M€**
Fiche 29 : Contrat de rééducation professionnelle – CRP (travailleurs handicapés)	**P2 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 30 : Alternance / Apprentissage pour les travailleurs handicapés	**P2 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 31 : Aides spécifiques des travailleurs handicapés dans le cadre d'une activité non salariée	**P2 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 32 : Formation professionnelle des travailleurs handicapés	**P2 Prestations en nature dans la cartographie**	
B/ Anticiper et accompagner les conséquences des mutations économiques sur l'emploi		
Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines (cf. fiche 33)		
Fiche 34 : Contrat d'études prospectives (CEP)	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	

Fiche 35 : Aide au conseil en gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	PLF **: 25 M€**
Fiche 36 : Actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC)	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 37 : FNE-Formation	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	**23,5 M€** au PLF 2013
Fiche 38 : GPEC Territoriale	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 39 : Contrat de Professionnalisation Senior	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	PLF 2013 **5 M€**
Implication des branches et des entreprises dans la prévention du licenciement et le reclassement des salariés *(hors mesures d'âge et hors exonérations)*		
Fiche 40 : Activité Partielle : régime de base Allocation spécifique AS	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	**PLF : 70 M€**
Fiche 41 : Activité partielle de longue durée (APLD) Allocation complémentaire	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	
Fiche 42 : La dotation globale de restructuration déconcentrée	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie :** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	Dotation globale de restructuration : déconcentrée au niveau départemental à hauteur de **23,5 M€** Financement des cellules d'appui à la sécurisation professionnelle : **8 M€** Allocation temporaire dégressive :**11 M€**
Fiche 43 : Les exonérations de cotisations sociales des bassins d'emplois à redynamiser / Les exonérations de cotisations sociales en zone de restructuration de la défense	**P1 (cf. annexe ad hoc)**	
Fiche 44 : Fonds national de revitalisation des territoires FNRT	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	
Fiche 45 : Contrat de sécurisation professionnelle (CSP)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	**PLF : 70 M€**
Fiche 46 : Plan de sauvegarde de l'emploi PSE	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences		
Fiche 47 : Accès aux	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	PLF 2013 **: 54,36 M€**

compétences-clefs		
Fiche 48 : Politique de certification mise en œuvre par l'AFPA	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	PLF 2013 **: 55,72 M€**
Fiche 49: La validation des acquis de l'expérience (VAE)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	**6,77 M€**
Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification		
Fiche 50 : Contrat d'apprentissage	**P1 (cf.annexe ad hoc)** **P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	
Fiche 51 : Les contrats de professionnalisation	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie** **P1 (cf. annexe ad hoc)**	PLF 2013 **: 14,63 M€ (exonérations)**
Fiche 52 : Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	PLF 2013 : **185,5 M€** répartis de la façon suivante - 47,5 M€ pour la rémunération des publics spécifiques - 138 M€ pour la rémunération des actions qualifiantes
Fiche 53 : Subventions à divers organismes	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	**22,82 M€**
Fiche 54 : Actions adaptées aux besoins des personnes illettrées et des personnes sous main de justice	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	PLF 2013 : **7 M€**
Fiche 55 : Subvention à l'AFPA	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	PLF 2013 **10,43 M€ + 20,88 M€**
Fiche 56: Dotation de décentralisation	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	PLF 2013 : **1.452, 75 M€**
Accompagnement à la création d'activité et à la reprise d'entreprise		
Fiche 57 Aide à l'embauche pour les TPE	**P1 (cf.annexe ad hoc)**	PLF 2103 **:** **38,50 M€**
Fiche 58: Ade aux demandeurs d'emploi créant	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	

ou reprenant une entreprise (ACCRE)	**P1 (cf.annexe ad hoc)**	
Fiche 59 Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACCRE)	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie** **P3 Prestations en nature dans la cartographie**	PLF 2013 **:** **43,50 M€**
Fiche 60: Fonds de cohésion sociale	**P2 Prestations en espèces dans la cartographie**	PLF 2013 **:** **24 M€ dont: 10 M€** au titre de la garantie des prêts associés à NACRE), **12 M€** au titre de la de la garantie dite « classique » (garantie des microcrédits professionnels et personnels) **2 M€** au titre de la garantie des microcrédits sociaux
Fiche 61: Les conventions pour la promotion de l'emploi (CPE)	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	PLF 2013 **:** **6,67 M€**
Fiche 62: Dispositif Local d'Accompagnement (DLA)	**P3 Prestations en nature dans la cartographie**	

Fiche 1

L'indemnisation au titre du chômage : le régime d'Assurance Chômage (RAC) et le Régime de Solidarité

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

L'indemnisation au titre du chômage est structurée en **deux régimes : le régime d'assurance chômage (RAC), et le régime de solidarité nationale.**
Le **régime d'assurance chômage** garantit aux salariés involontairement privés de leur emploi et à la recherche d'un nouvel emploi ou dispensés de recherche d'emploi, une allocation pendant une durée limitée, dont le montant est fonction de leurs salaires antérieurs.
Le **régime de solidarité** garantit une allocation aux anciens salariés demandeurs d'emploi ou dispensés de recherche d'emploi qui ne peuvent pas, en raison de leur situation personnelle, bénéficier du régime d'assurance chômage. Cette allocation dépend des ressources de leur foyer et leur est versée pendant une durée potentiellement illimitée. Il bénéficie également à des personnes qui se trouvent dans des situations très particulières et à l'égard desquelles la collectivité nationale a décidé d'exprimer sa solidarité

1/ Le régime d'assurance chômage

Publics cibles/ Bénéficiaires
ARE : le salarié privé d'emploi qui justifie d'une durée minimale d'affiliation au régime d'assurance chômage et qui recherche activement un emploi dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), peut bénéficier, d'**une allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)** calculée sur ses anciens salaires ou de différentes aides notamment en cas de reprise d'emploi

Au 31 décembre 2012, 2 469800 bénéficiaires de l'assurance chômage dont :

- 2 288 000 chômeurs **indemnisés**
- 97.400 bénéficiaires **en formation**
- 300 bénéficiaires de la CRP (convention de reclassement personnalisé)
- 84.100 bénéficiaires du CSP(contrat de sécurisation professionnelle)

Acteurs concernés :
Paiement des indemnités par POLE EMPLOI
Recouvrement des contributions d'assurance-chômage par les Urssaf (hors intermittents et expatriés)
Financements
Ressources UNEDIC (estimations 2012) :

- Total des contributions et autres produits : 32.545 Meuros dont contributions : 31.859 Me

Total Dépenses UNEDIC: 35.221 M euros, dont notamment:

- Dépenses allocataires : 29.187 M euros dont :
  - - Allocation d'aide au retour à l'emploi **(ARE)** et ARE-Formation : **28.406**
  - - **CSP**(contrat de sécurisation professionnelle) / **CRP** (convention de reclassement personnalisé) /**CTP** (contrat de transition professionnelle): **1.587**
- **Aides** (aide à la reprise et création d'entreprises, aides fin de droits…) : **988 Meuros**
- Contributions à POLE EMPLOI : 3.025 Meuros

2/ Le régime de solidarité

Acteurs concernés :
C'est Pôle emploi (qui sert déjà les allocations du régime d'assurance chômage) qui instruit les demandes des allocataires et leur verse les allocations de solidarité
(488.000 allocataires bénéficient du régime de solidarité en décembre 2011)

1- PARTICIPATION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DU RÉGIME DE SOLIDARITÉ D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Dispositifs relevant du Fonds de Solidarité : Total : **2368.8 M€** (prévisions des dépenses du Fonds pour 2013).
Modalités de financement :

- - part Etat financée sous la forme d'une subvention **d'équilibre** au Fonds de solidarité soit **834,2 M€ au sein du P 102**
- - contribution exceptionnelle de solidarité de **1385 M euros**
- - droits tabac : 149,6 M€

Dépenses du régime de solidarité:

1/ Dispositifs relevant du Fonds de Solidarité : Total : **2368.8 M€** (prévisions des dépenses du Fonds) dont :

- l'Allocation Spéciale de Solidarité (ASS) : 2109,8

L'ASS est un minimum social qui peut notamment :

- - prendre le relais de l'assurance chômage lorsque celle-ci est arrivée à son terme
- - la remplacer lorsque le demandeur d'emploi n'y est pas éligible
- - être versée à la place de l'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus éligibles à une allocation du RAC, qui peuvent choisir de bénéficier de l'ASS si son montant est supérieur.

Les allocataires de l'ASS qui reprennent un emploi bénéficient de dispositifs d'intéressement. Ils peuvent cumuler leurs revenus du travail avec leur allocation, cette dernière pouvant prendre différentes formes selon la nature et la durée de l'emploi.

- l'Allocation Equivalent Retraite AER): 129 M€

L'AER a été créée pour garantir un revenu minimum aux demandeurs d'emploi ayant cotisé plus de 160 trimestres avant d'atteindre l'âge de 60 ans. *Elle* peut être cumulée en partie avec des revenus d'activité. Elle peut aussi compléter des allocations d'assurance chômage. Dans ce cas, l'AER est dite de complément (AER-C) ; dans tous les autres cas, l'AER est dite de remplacement (AER-R).

- l' Allocation de Fin de Formation (AFF): 10, 0 M€
- l'ACCRE -ASS (Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise) : 42,0 M€
- les primes mensuelles des bénéficiaires ASS (intéressement) : 71,0 M€
- les Intermittents : 7,0 M€

2/ Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation **(AFDEF)** et rémunération de fin de formation **(R2F)**: **71,5 M€ (p102) ,** auxquels s'ajoutent 118,5 M€ financés par le **FPSPP**, soit au total **190 M€**.

Les aides en faveur des demandeurs d'emploi en formation **(AFDEF)** sont destinées aux demandeurs d'emploi qui suivent une formation prescrite par Pôle emploi dans le cadre de leur plan personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et dont les droits restants à l'ARE de formation (AREF) se terminent avant la fin de leur formation. L'AFDEF est versée au demandeur d'emploi jusqu'au terme de sa formation, avec un montant égal au dernier montant d'AREF perçu. Elle est financée pour partie par l'État et pour partie par le FPSPP.

3/ AER 2009 et 2010 et allocation transitoire de solidarité **(ATS) : 10,0 M€**

4/ Allocation temporaire d'attente **(ATA) : 36,3 M€.**

Ces allocations sont destinées à procurer des ressources minimales aux demandeurs d'asile, apatrides, salariés expatriés et anciens détenus à la recherche d'un emploi et non éligibles à d'autres allocations.

5/ Participation de l'état à l'indemnisation de certaines catégories de publics – allocation complémentaire **/ intermittents : 6,0 m€**

Bilan 2011 :

- ASS : 345.300 allocataires
- AER : 38.100 allocataires
- ASS-ACCRE : 6.693
- Intéressement ASS : 33.446
- ATA : 46.600 allocataires
- Allocation du fonds de professionnalisation et de solidarité : 900
- Au total, pour l'ensemble régime d'assurance chômage + régime de Solidarité, la répartition des allocataires indemnisés par Pôle emploi au 31 décembre 2011 était la suivante :
  - Chômeurs indemnisés : 2 630 800 dont :
    - ✓ Assurance chômage **2.199.700**
    - ✓ Régime de solidarité **431.100**
    - ✓ Préretraités **6.000**
- Allocataires en formation ou en conversion 200.300 dont :
  - Aide au retour à l'emploi – formation AREF 91.400
  - Formation 22.900
  - Rémunération formation Pôle emploi 13.300
  - Rémunération publique des stagiaires, ASS-formation 1.300
  - Allocation spécifique de reclassement (CRP) 40.100
  - Allocation de transition professionnelle (CTP) 7.200
  - Allocation de sécurisation professionnelle (CSP) 24.100
- Total « allocataires » au titre des 2 régimes: **2 837 100**

Fiche 2

L'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'offre de service aux employeurs

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles Bénéficiaires
Tous les demandeurs d'emplois quelle que soit leur situation par rapport à l'assurance-chômage

Tous les employeurs
Contenu et objectifs des actions
Acteurs concernés :

POLE EMPLOI:

- - l'accueil et l'inscription des demandeurs d'emploi
- - l'accompagnement de chaque demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi jusqu'au placement
- -l'orientation et la formation des demandeurs d'emploi
- - la prospection du marché du travail en allant au-devant des entreprises
- - l'aide aux entreprises dans leurs recrutements
- - toutes les actions confiées par l'État, les collectivités territoriales et l'Unédic en relation avec la mission de l'opérateur

L'entretien d'inscription diagnostic (**EID)** comme première étape de l'accompagnement vers l'emploi et qui va se substituer progressivement aux deux entretiens d'inscription et d'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)
Une **offre de services** (panel des prestations) devant permettre de répondre à la diversité des besoins et des attentes des demandeurs d'emplois, avec plusieurs modalités dans le degré de suivi et d'accompagnement
Par ailleurs un grand nombre de ces prestations sont confiées à des prestataires externes dans le cadre de la **sous-traitance**.
Elles peuvent être réalisées aussi par les opérateurs privés de placement **(OPP)** pour les DE éloignés de l'emploi ou licenciés économiques ou cadres.
Les DE handicapés, bénéficiaires de l'obligation d'emploi, sont dirigés vers **Cap emploi** pour un accompagnement renforcé, et les jeunes vers les **Missions Locales**.

En 2011 : Prestations externalisées : 384 127 dont :
Prestations sous traitées 225 858
Opérateurs Privés de Placement 98 582
Co-traitance 59 687
Des Maisons de l'Emploi ou des PLIE peuvent « porter » des services/ prestations de l'opérateur

Moyens budgétaires , financiers, et en termes d'effectifs : 2013 :

- La subvention pour charges de service public attribuée par l'Etat à Pôle emploi pour 2013 : **1.467,0 M€** pour le P 102 **(1.863,0 M€** pour P 102+ P103)
- à laquelle s'ajoute pour 2013, la prévision pour la contribution de l'assurance chômage aux dépenses de POLE EMPLOI : **3138** M€

Effectifs autorisés sous plafond :
44742 + 2680 hors plafond
900 implantations

D'autres produits viennent financer de manière résiduelle Pôle emploi : **en 2012,** 7 % du budget de Pôle emploi , soit, en budget initial : **272** M€
Il s'agit :

- **pour l'Etat** : du financement par le FNSA d'aides au profit **des bénéficiaires du RSA** et de la participation de l'Etat à la rémunération des agents en contrats aidés de Pôle emploi et au titre de diverses conventions pour la **mise à disposition d'agents** et de participation de Pôle emploi aux statistiques du marché du travail ;
- Pour les **collectivités territoriales** : du financement de l'accompagnement renforcé par Pôle emploi des bénéficiaires du **RSA** par les conseils généraux et de la participation des conseils régionaux à la rémunération des agents en **contrats aidés** salariés de Pôle emploi et de diverses conventions de collaborations avec les collectivités territoriales
- de financements **FSE** au titre de sa participation au financement de prestations au bénéfice de certains demandeurs d'emploi
- pour les organismes non publics : du financement par divers organismes tels que les **PLIE**, de **mise à disposition d'agents et de prestations au bénéfice des DE et de la participation de l'AGEFIPH et du FIPHFP** d'actions en faveur des travailleurs handicapés.

Offre de services de PE vers les employeurs (données 2011) :

- 3 487 658 offres d'emplois enregistrées
- Les offres satisfaites recrutement réalisé (via Pôle emploi ou non) 3 009 643
- Les offres d'emploi satisfaites par Pôle emploi (MER+) 1 958 778
- Les relations entreprise : au total 2 922 673 dont :
- 2 466 536 **relations individuelles**
- 455 320 **relations collectives + forum**
- 817 **Club chercheurs**
- **597 000** visites de prospection en entreprises

Fiche 3

Participation de l'Etat au financement des Maisons de l'Emploi (MDE)

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Le dispositif des maisons de l'emploi (MDE) vise à mieux ancrer les politiques de l'emploi dans les territoires, en favorisant la coopération avec les élus locaux à partir d'une stratégie d'action locale partagée.
La réforme initiée en 2010 a conditionné l'aide de l'Etat au respect par les MDE d'un nouveau cahier des charges.
L'action de ces structures a été recentrée sur la coordination et l'animation des acteurs locaux du service public de l'emploi autour de quatre axes:

- le développement d'une stratégie territoriale partagée,
- l'anticipation des mutations économiques,
- le développement de l'emploi local, la réduction des obstacles culturels et sociaux à l'accès à l'emploi.

Déconcentration du dispositif afin de rapprocher les gestionnaires financiers des bénéficiaires.
PLF 2013 : **50 M€**
En outre, les maisons de l'emploi bénéficient d'actions contractualisées à hauteur de **4 M€** dans le cadre des contrats de projets État-régions.

Fiche 4

Aides spécifiques et personnalisées aux demandeurs d'emploi et aux employeurs:

Aides diverses dont aides à la mobilité
Aides aux formations conventionnées, développement des compétences:
Aides à l'embauche :
Aide dégressive aux Employeurs

P1 cf. annexe ad hoc (aides exonérées de cotisations sociales et ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles Bénéficiaires
Les demandeurs d'emplois suivis par l'opérateur
Les employeurs

Contenu et objectifs des actions
Permettre l'appui aux démarches de placement, à l'orientation, à l'insertion professionnelle, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi
Aides versées par Pôle Emploi aux moins de 26 ans, avant la première paie et si le jeune ne bénéficie pas déjà d'autres aides pour ce type de dépenses :
Aides financièrement plafonnées mais le jeune peut toucher plusieurs fois chacune d'elles

Acteurs concernés
POLE EMPLOI

Moyens consacrés à l'action :
Les interventions de POLE EMPLOI (réalisé 2011) :

- Aides : 482, 34 M€ dont :
  - Aides à la mobilité : **69,05**
  - Aides au développement des compétences **: 402, 67** M€ dont :
    - ✓ Aides aux formations conventionnées : 182,08
    - ✓ Rémunération Formation PE (RFPE) : 78,79
    - ✓ Actions de Formation Préalables au Recrutement (AFPR) :69,14
    - ✓ Aides aux Frais Associés à la Formation : 58,61
    - ✓ Aide Préparation Opérationnelle à l'Emploi (POE) : 10,80
    - ✓ Valorisation des Acquis de l'Expérience : 3,16
    - ✓ Autres : 904
  - Aides à l'embauche : 8,72
  - Aide dégressive aux Employeurs : 1,9

Fiche 5

Contrats aidés CUI-CAE et CUI-CIE

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires :
Tous les DE
Contenu et objectifs des actions : **un emploi, une rémunération**

Acteurs concernés :
DIRECCTE
POLE EMPLOI
Missions Locales
CAP EMPLOI

Moyens budgétaires, financiers, et en termes d'effectifs
418.058 CUI-CAE et 56.185 CUI-CIE ont été signés au cours de l'année 2011.
Les contrats ont été ciblés en priorité sur les demandeurs d'emploi de longue durée et les bénéficiaires du RSA. Les conseils généraux sont mobilisés pour prescrire et cofinancer des contrats à destination des bénéficiaires du RSA socle.
Plus de 120.000 CUI-CAE ont été conclus avec des bénéficiaires du RSA

Fiche 6

L'insertion par l'activité économique IAE

Embauche et rémunération P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Accompagnement renforcé P3 Prestations en nature dans la cartographie

Formation P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Exonérations de charges cf. annexe P1 ad hoc

Publics cibles/ Bénéficiaires
Demandeurs d'emploi de longue durée,
Bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA),
Personnes prises en charge au titre de l'aide sociale,
Jeunes de moins de moins de 26 ans en grande difficulté.

Contenu et objectifs des actions
Les personnes sont **orientées vers des structures spécialisées en insertion sociale et professionnelle** :
L'insertion par l'activité économique (IAE) permet à des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières de **bénéficier de contrats de travail** en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

Les entreprises d'insertion (EI) :
Les salariés sont embauchés dans le cadre d'un **contrat à durée déterminée d'insertion** (CDDI).
Accompagnement social, de formation
Une EI produit des biens et services marchands.

Les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) :
Les salariés sont mis à disposition d'entreprises clientes de l'ETTI**,** dans le cadre de missions d'intérim.
La durée des contrats de mission ne peut dépasser 24 mois, renouvellements compris.
Les **ETTI** proposent des **missions d'intérim**, dans les secteurs d'activité faisant appel au travail temporaire.

Atelier et chantier d'insertion (ACI) :
Les ACI assurent l'accueil, l'embauche et la mise au travail de leurs salariés, leur suivi, leur accompagnement, leur encadrement technique et leur formation.
Les salariés sont embauchés dans le cadre :soit d'un CDDI, soit d'un contrat unique d'insertion (CUI), soit d'un emploi d'avenir, ou en tant que stagiaire de la formation professionnelle.

Association intermédiaire (AI) :
Une AI met ses salariés à disposition de personnes physiques (des particuliers) ou morales (entreprises, associations, administrations). Elle assure l'accueil, l'accompagnement et le suivi de leur itinéraire de réinsertion.
Tout salarié d'une AI exerce des activités ponctuelles qui ne nécessitent pas l'embauche d'un salarié à temps complet
Public identiques aux autres SIAE + personnes reconnues handicapées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH, ex-COTOREP),
Le salarié est embauché dans le cadre d'un CDDI ou d'un CDI à temps partiel.

La mise à disposition auprès d'un même employeur ne peut excéder 240 heures par an. L'agrément par Pôle emploi est requis pour toute mise à disposition d'une durée supérieure à 16 heures.
La durée totale des mises à disposition d'un même salarié ne peut excéder 480 heures, pour une durée de 24 mois à compter de la première mise à disposition.
Un droit à la formation professionnelle continue, que ce soit à son initiative ou à celle de son employeur (plan de formation de l'association, actions de formation en alternance).

Acteurs concernés :
Un agrément est formalisé par Pôle emploi et rédigé à destination du bénéficiaire et de l'employeur.
Cet agrément ouvre une période de 24 mois travaillés. Au cours de cette période, il est valable pour tout nouveau contrat de travail conclu avec le même employeur.
L'agrément peut aussi être transféré, pour la poursuite du parcours d'insertion, à un nouvel employeur du secteur de l'IAE qui en fera la demande à Pôle emploi.
Pendant la durée de l'agrément et notamment lors de la période précédant la sortie du dispositif, les salariés font l'objet d'un suivi et d'un accompagnement renforcés : évaluations, ateliers de recherche d'emploi, bilan de compétences, etc.

Moyens budgétaires
LFI 2013
Soutien Etat au secteur de l'IAE **: 197 M€ dont :**

- -Aides aux postes EI + ETTI : **140 M€**
- - FDI : **20,84 M€**
- - Aides aux AI : **12,70 M€**
- - ACI : **23,46 M€**

Les EI bénéficient d'une aide au poste d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion d'une aide au poste d'accompagnement
En 2011 plus de 13000 ETP annuels ont été conventionnés avec les 935 entreprises d'insertion du réseau, ce qui a permis que plus de 26700 contrats à durée déterminée d'insertion soient signés ou renouvelés.
Les 230 ETTI ont mis à disposition d'entreprises utilisatrices en moyenne 10500 salariés par mois soit plus de 6000 ETP.

Commentaires
Exonération de cotisations sociales pour les structures agréées au titre de l'aide sociale : totalité des cotisations patronales de sécurité sociale soit sur une base forfaitaire de 40 % du SMIC, soit sur la rémunération réelle inférieure au SMIC. **10,07 M€ étaient prévus en LFI 2011** au titre de ce régime
La consommation finale pour 2011 s'est élevée à 9,58 M€ correspondant aux versements prévus dans les conventions signées entre l'État et les différents organismes de sécurité sociale concernés.
cf. annexe P1 ad hoc

Fiche 7

Fonds départemental d'insertion (FDI)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie (pour les structures d'insertion)

Publics cibles /Bénéficiaires
Toutes les structures de l'insertion par l'activité économique

Contenu et objectifs des actions
Apporter un soutien aux structures de l'insertion
L'aide peut être sollicitée à toutes les étapes du développement de la structure. Cette aide n'est pas automatique, elle est modulable en fonction des projets.

Différentes aides :

- Aides au démarrage Aides au développement et aides à la consolidation.
- Aides au conseil **articulées avec les aides des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA).**
- Aides à la professionnalisation aux fins de mutualisation et à titre exceptionnel pour l'acquisition de compétences notamment managériales.
- Exceptionnellement, les aides en matière d'évaluation et d'expérimentation.
- Au total, 1 246 conventions ont été ainsi conclues en 2011.

Acteurs concernés
La structure qui sollicite du FDI dépose une demande de conventionnement auprès de la DIRECCTE qui évalue la qualité du projet. La demande est soumise à l'avis du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE).
Le montant est déterminé par le préfet de département. La convention est conclue pour une durée maximale d'un an, les versements réalisés par l'ASP et le bilan de réalisation validé par la DIRECCTE

Fiche 8

Emplois d'avenir

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

P1 cf. annexe ad hoc

Publics cibles / Bénéficiaires
Jeunes

Contenu et objectifs des actions

- un emploi/ un salaire
- un accompagnement renforcé à toutes les étapes du parcours assuré essentiellement par les ML.
- Tutorat
- Formation

Acteurs concernés :
Missions Locales

Moyens budgétaires , financiers, et en termes d'effectifs
2.320 M€

Commentaires :
Liens étroits avec la politique des contrats aidés : emplois d'avenir conclus dans le secteur non marchand sous forme de CAE (contrat d'accompagnement dans l'emploi) sous forme de CIE (contrats initiative-emploi) /les Geiq (groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification), et les entreprises d'insertion - éligibles au CIE

Fiche 9

Le Contrat d'insertion dans la Vie Sociale (CIVIS

P1 cf. annexe ad hoc: Aides financières exonérées de cotisations sociales et non soumises à l'impôt sur le revenu.

P2 Prestations en espèces dans la cartographie : **Allocation complémentaire CIVIS.**

P3: Prestations en nature dans la cartographie : **Accompagnement personnalisé renforcé** (référent) et Parcours d'accès direct à l'emploi **(PADE**)

Publics cibles / Bénéficiaires : Jeunes
Accompagnement renforcé centré sur la résolution des difficultés de la vie quotidienne, l'insertion professionnelle, la formation et la qualification

Acteurs concernés :
Missions Locales

Moyens budgétaires, financiers, et en termes d'effectifs

PLF 2013 :
179 M€ pour 466 structures
Allocations CIVIS : **50 M€**
Cumul possible avec certaines aides financières du Conseil Général type FAJ**.** Les aides du FDAJ**,** en dehors des premières demandes ou de secours, doivent être sollicitées après ou en complément des dispositifs de droit commun.
Depuis le début du dispositif, en avril 2005, 1.211.150 jeunes sont entrés en suivi dans le contrat CIVIS.

Fiche 10

***En complément des actions CIVIS :* les Plates-formes de vocation :**

P3: Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires : Jeunes

Contenu et objectifs des actions :
Evaluation des capacités (habiletés professionnelles) des jeunes au regard de celles attendues dans les secteurs professionnels.
Accompagnement
Mise en relation avec un ou des employeurs

Acteurs concernés :
Missions Locales

Fiche 11

Période en milieu professionnel (PMP)

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires :
Jeunes

Contenu et objectifs des actions :
Accompagnement : découverte d'un ou plusieurs métiers au sein d'une entreprise

Acteurs concernés :
Missions Locales

Fiche 12

Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie : aides personnalisées

P3 Prestations en nature dans la cartographie : financement d'actions ou d'expérimentations menées par des opérateurs intermédiaires

Publics cibles / Bénéficiaires :
Jeunes

Contenu et objectifs des actions
Le **FIPJ** est un fonds de l'État destiné à financer des actions complémentaires à l'accompagnement des jeunes en CIVIS **:** plusieurs types d'aides existent et peuvent être attribuées selon les besoins, lorsqu'elles sont nécessaires à la poursuite du parcours d'insertion

Pour une partie : aides d'urgence et aide à la mobilité pour les jeunes mineurs en difficulté, non couverts par **l'allocation CIVIS** ou le Fonds Départemental d'Aide aux Jeunes **(FDAJ)** du département
Pour une autre partie : accompagnement de la démarche emploi par le financement d'actions ou d'expérimentations menées par des opérateurs intermédiaires : à l'initiative des UT (Direccte) par appels à projet ou financement de projets spontanés

Acteurs concernés :
DIRECCTE

Moyens budgétaires , financiers, et en termes d'effectifs
PLF: 22,6 M€ dont aides indirectes **15 M€** et aides directes **3,6 M€** et Parrainage : **4M€**

Commentaires :
Articulation avec le Fond Départemental d'Aide aux Jeunes (FAJ) : prestation d'aide sociale, Décision d'attribution : Conseil Général.

FICHE 13

Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDe)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie : allocation mensuelle dont une partie est capitalisée et versée en fin de parcours

P3 Prestations en nature dans la cartographie : formation comportementale, générale et professionnelle / Internat / couverture sociale et médicale entreprises

Publics cibles / Bénéficiaires :
Jeunes

Moyens budgétaires :
PLF 45 M€
Au 31 décembre 2011, l'EPIDe compte 20 centres et a accueilli en moyenne annuelle 2047 jeunes (3269 entrées et 3195 sorties),

FICHE 14

Ecole de la 2ème Chance (E2C)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie : **rémunération au titre de la formation professionnelle**

P3 Prestations en nature dans la cartographie :**Accompagnement/Formation/Suivi resserré par un référent**

Publics cibles Bénéficiaires :
Soutenir les programmes de formation pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire
Partenariat renforcé avec les conseils régionaux, et avec l'ensemble des partenaires locaux, l'objectif cible est d'atteindre une capacité d'accueil de 12000 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. A fin 2011, le réseau compte 100 sites dans 18 régions et 47 départements.

Moyens budgétaires :

PLF 2013 : **24 M€**

FICHE 15

Jeunes décrocheurs

P2 Prestations en espèces dans la cartographie
P3 Prestations en nature dans la cartographie

Contenu et objectifs des actions

1/ Stagiaires de la formation professionnelle non rémunérés (hors période de formation rémunérée)

Protection sociale accordée à ce titre dès lors qu'ils ne relèvent pas d'un autre régime.

2/ Repérage et prévention. Accompagnement individuel renforcé par un référent unique y compris le suivi dans l'emploi de chaque jeune pendant une période de six mois après la signature d'un contrat de travail

Formation

FICHE 16

Contrat d'autonomie

P2 Prestations en espèces dans la cartographie : bourse mensuelle (pendant six mois maximum) au bénéficiaire respectant les termes de son contrat afin de lever les freins à l'autonomie

Possibilité de mobiliser **diverses aides matérielles** en sa faveur (aides à la mobilité, actions courtes de formation...)

P3 Prestations en nature dans la cartographie Accompagnement / Prospection des offres emploi et formation/ Suivi en entreprise

Publics cibles
Jeunes
La politique menée depuis 2008 a pour objectif de réduire l'écart d'accès à l'emploi des jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville avec les autres territoires urbains
Cette prestation d'accompagnement vers l'emploi, la formation qualifiante et la création d'entreprises s'adresse aux jeunes de moins de 26 ans, résidant dans les villes sous contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) et suivis ou non par le service public de l'emploi. D'une durée maximum de 18 mois, elle est confiée, par marché public, à des opérateurs privés de placement (OPP).

Contenu et objectifs des actions

- Accompagnement : coaching intensif vers l'emploi ou vers la formation qualifiante ou encore la création d'une entreprise
- Prospection intensive des offres d'emploi et de formation.(pendant une période de six mois maximum, renouvelable jusqu'à six mois sur dérogation)
- Formation / Suivi en entreprise assuré pendant six mois pour garantir sa stabilisation dans l'emploi, dans la formation ou la pérennité de l'entreprise créée.

Acteurs concernés : modalités novatrices d'accompagnement mises en œuvre par des organismes privés de placement, et pilotées au plus près du territoire au sein du SPE et des comités de pilotage. Au 31/12//2011 : 43962 contrats ont été signés depuis le début du dispositif.

FICHE 17

Contrat de génération

P2 Prestations en espèces dans la cartographie pour le jeune embauché

P1 cf. annexe ad hoc pour l'employeur

Acteurs concernés

Direccte/Employeurs

FICHE 18

L'accompagnement des parcours grâce aux actions de parrainage

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles :

Le parrainage vise à faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, notamment les jeunes, en les faisant accompagner par des personnes bénévoles formées à cet effet.

Contenu et objectifs des actions

Accompagnement renforcé

Moyens

4M€ en 2011

FICHE 19

Revenu contractualisé d'autonomie

P2 Prestations en espèces dans la cartographie
P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics :
Jeunes

Contenu et objectifs des actions :

- Revenu garanti versé mensuellement pendant la durée du contrat entre le jeune et la ML dans le cadre du parcours d'insertion professionnelle
- Accompagnement renforcé

Acteurs concernés :
Mission locale Expérimentations

FICHE 20

Le plan régional d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires : Travailleurs handicapés
Contenu et objectifs des actions
PRITH : le plan d'action unique du SPE et de ses partenaires, fédérant les interventions des différents acteurs :

- - formation professionnelle
- - accès à l'emploi
- - mobilisation des entreprises
- - maintien dans l'emploi

Acteurs concernés :

- Le PRITH est élaboré par le SPE sous l'autorité du préfet de région : avec un comité de pilotage comme instance décisionnaire.
- Les DIRECCTE organise la coordination régionale entre les différents acteurs.
- Participation aux comités de pilotage régionaux des Cap Emploi : les DIRECCTE assurent aux côtés de l'Agefiph, du Fiphp et de Pôle Emploi le pilotage de l'activité des organismes de placements spécialisés conventionnés
- Cap emploi.

Niveau infrarégional et local : déclinaison du PRITH aux échelons territoriaux : les PLITH

Acteurs :
POLE EMPLOI / AGEFIPH / Cap Emploi / MDPH
MDE
AFPA
CARIF/OREF
Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique (FIPFP)
CCREFP
Conseil Régional et Conseil Général

Moyens budgétaires
PLF : PRITH et aides individuelles : **7 M€**

Dans le cadre du PRITH, l'État, l'AGEFIPH, et parfois d'autres partenaires, comme par exemple le FIPHFP, cofinancent des actions de coordination, d'animation ainsi que des actions spécifiques.

Commentaires
Le PRITH **intègre les engagements des différentes conventions plurilatérales existantes :**

Etat/AGEFIPH,
Etat/Pole Emploi
Etat/CNAMTS pour les branches maladie et ATMP, AGEFIPH/Conseils Régionaux….
Comité national de suivi du Protocol national de collaboration institutionnelle pour le maintien dans l'emploi des TH: *Etat/CNAMTS/CCMSA/AGEFIPH*

Le PRITH veille **aussi à la cohérence avec les autres instances en charge de la politique EFP pour les TH:**

- - comité de pilotage et comité de concertation régionale des Cap Emploi
- - comité de suivi régional de la convention Etat-AGEFIPH
- - CCREFP/CRE
- - Pactes territoriaux de la fonction publique….

Le nombre de placements dans l'emploi réalisés par les Cap emploi est de 67.134 bénéficiaires en 2011

FICHE 21

Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH)

Acteurs concernés :

Reconnue sur décision de la Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées **(CDAPH)** créée au sein de la **MDPH.**

FICHE 22

Reconnaissance de la lourdeur du handicap (RLH)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

soit une minoration de la contribution de l'employeur au titre de la lourdeur du handicap

soit le versement d'une aide à l'emploi en milieu ordinaire

Publics cibles/ Bénéficiaires
Les employeurs du secteur privé et du secteur public à caractère industriel et commercial
Les TH exerçant une activité professionnelle non salariée.

Contenu et objectifs des actions
Soutiens accordés en compensation de l'effort réalisé par **l'employeur**

Acteurs concernés
Délégations régionales AGEFIPH

FICHE 23

Suivi et contrôle de l'obligation d'emploi en faveur des travailleurs handicapés :

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires
Entreprises Employeurs

Contenu et objectifs des actions
Inciter les entreprises à respecter l'obligation d'emploi et à embaucher des TH : *(toutes les entreprises, publiques ou privées d'au moins 20 salariés)* dans la proportion de 6 % de leur effectif total.
- **ou à défaut** contribuer, selon d'autres modalités, :

➤ -en versant une contribution volontaire au FDIPH

Egalement dans le cadre d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation

Acteurs concernés
1/ Les services de l'Etat sont compétents pour :

➤ - l'élaboration de la législation et réglementation sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés,

➤ - les contrôles sur place

➤ - l'agrément, le suivi et le bilan des accords mettant en œuvre l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés

➤ - la mise en œuvre des pénalités

2/ A compter du 1er janvier 2013, l'AGEFIPH assurer la saisie, la gestion et le contrôle de la DOETH dans son intégralité.
La contribution des entreprises s'effectue auprès du fond de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FDIPH) / Agefiph

FICHE 24

Aides à l'aménagement des postes de travail

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Compensation de la lourdeur du handicap évaluée en situation de travail

Publics cibles / Bénéficiaires
Entreprises Employeurs
Contenu et objectifs des actions
Aider et accompagner les employeurs pour le respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés
Acteurs concernés :
Aide financière de l'Etat aux entreprises pour l'adaptation des machines ou des outillages, l'aménagement de postes de travail, y compris l'équipement individuel nécessaire pour occuper ces postes, et les accès aux lieux de travail.

L'aide peut également être destinée à compenser les charges supplémentaires d'encadrement : limitée à la seule période durant laquelle la présence d'un encadrement est nécessaire

FICHE 25

Accompagnement renforcé des travailleurs handicapés

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles
Travailleurs handicapés (TH)

Contenu et objectifs des actions
Maintenir dans l'emploi les travailleurs handicapés et prévenir la désinsertion professionnelle.
Une démarche partenariale visant à réduire les sorties d'emploi des salariés, notamment face à un risque d'inaptitude ou de licenciement pour inaptitude.
Une approche préventive de la désinsertion professionnelle, rechercher toutes les solutions et mesures permettant à une personne salariée de se maintenir dans son emploi.
L'acte de signalement est le moment clé de la démarche de maintien
Adaptation du poste personnalisée recherchée avec l'appui des services spécialisés (aides techniques, aménagement d'horaires, reconnaissance statutaire de la qualité de TH, CRP, formation, aides financières…).

Acteurs concernés :
1/ Renforcement du partenariat institutionnel entre l'Etat et l'Agefiph: un protocole national de collaboration relatif au maintien dans l'emploi avec l'ensemble des institutions (Etat, Cnamts, Ccmsa, Agefiph, FIPHFP).
2/ Généralisation de la formalisation du partenariat régional par la signature de chartes, déclinées au niveau départemental.
Les acteurs :

- - le médecin du travail / les assistantes sociale de l'entreprise ou de l'organisme de sécurité sociale
- - l'accompagnement d'un service d'appui au maintien dans l'emploi des TH, en particulier du réseau des services d'appui au maintien dans l'emploi des TH - Sameth - (demande déposée auprès de la MDPH), présents dans tous les départements avec des services délivrés par des professionnels sélectionnés par l'Agefiph.

Les Sameth interviennent en partenariat avec les acteurs des champs médical, social et de l'emploi tels que les services de santé au travail, la CARSAT, la MSA, les organismes de bilan ou de formation.
Ces services sont financés par l'Agefiph pour le secteur privé et mis à disposition des établissements des fonctions publiques pour le compte du FIPHFP
Le Fond pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) mobilise des aides à la disposition des employeurs publics.

FICHE 26

Accès des travailleurs handicapés au milieu ordinaire de travail :

P2 Prestations en espèces dans la cartographie :

- - accès aux contrats aidés
- - accès à l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle continue

P3 Prestations en nature dans la cartographie :

- - appui et accompagnement

Publics cibles / Bénéficiaires
Personnes reconnues TH par la CDAPH et assimilées.

Contenu et objectifs des actions

La CDAPH, créée au sein de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), oriente le travailleur handicapé vers le milieu de travail le plus adapté, en tenant compte de ses possibilités réelles d'insertion.

Acteurs concernés :
Appui et accompagnement **spécifique** dans leur recherche d'emplois avec :

- Pôle Emploi **:** conseillers à l'emploi spécialisé pour les TH
- le réseau Cap Emploi : organismes de placement spécialisés chargés de la préparation, de l'accompagnement et du suivi durable dans l'emploi des personnes handicapées.
- Autres acteurs **:** Associations de personnes handicapées ou des établissements spécialisés qui ont constitué des services d'accompagnement vers l'emploi.

FICHE 27

Stage de rééducation professionnelle

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires
Toute personne reconnue travailleurs handicapés ou se trouvant en situation d'invalidité après une maladie, un accident du travail ou une maladie professionnelle, souhaitant être orientée vers un stage de rééducation professionnelle

Contenu et objectifs des actions :

- - entraîner ou ré-entraîner la personne au travail, en vue d'une insertion ou d'une réinsertion professionnelle
- - ou suivre une formation qualifiante de longue durée avec la possibilité d'être rémunérée

Lors de la formation, la personne a le statut de stagiaire de la formation professionnelle
Plusieurs modes de rémunération sont possibles suivant la situation de la personne avant son entrée en stage :

- - si le travailleur handicapé est demandeur d'emploi : rémunéré par le biais de l'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF).
- - si, lors de l'entrée en stage, la personne est en arrêt maladie, accident du travail ou maladie professionnelle : continue de percevoir les indemnités versées par la sécurité sociale.

La rémunération du stagiaire est cumulable avec la rente versée par la sécurité sociale et, dans la limite d'un plafond, avec la pension d'invalidité servie par la sécurité sociale, l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Acteurs concernés :

- Stages organisés par les centres de rééducation professionnelle (CRP) qui sont des établissements médico-sociaux :
- Demande d'orientation vers les stages CRP faite auprès de la MDPH (CDAPH). Le coût de la formation ainsi que les frais de séjours et de transport du stagiaire sont pris en charge par l'assurance maladie
- AGEFIPH : le TH peut percevoir, à l'issue du stage, **une prime de reclassement de l'Agefiph** , destinée à faciliter son reclassement (achat de fournitures nécessaires à la reprise d'une activité, vêtements ou des instruments de travail…).
- Régions : formation et rémunération des stagiaires

FICHE 28

Entreprise adaptée (EA) ou le centre de distribution de travail à domicile (CDTD)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie
P3 Prestations en nature dans la cartographie

Pour les entreprise adaptée (EA):

- une aide au poste mensuelle
- une subvention spécifique

Publics cibles / Bénéficiaires

Les personnes reconnues travailleurs handicapés et orientées vers le marché du travail qui sont :

- - soit recrutées sur proposition du SPE ou d'un organisme de placement spécialisé (les Cap Emploi),
- - soit sont recrutées directement par l'employeur

Contenu et objectifs des actions

Permettre aux travailleurs handicapés d'exercer une activité professionnelle salariée dans des conditions adaptées à leurs possibilités

Favoriser une insertion et une promotion professionnelle de ces travailleurs handicapés soit au sein de l'entreprise adaptée(EA) ou du centre de distribution de travail à domicile (CDTD) lui-même, soit vers d'autres entreprises.

Favoriser la réalisation du projet professionnel des travailleurs handicapés en vue de la valorisation de leur compétence, de leur promotion et de leur mobilité au sein de la structure elle-même ou vers d'autres entreprises.

Ils peuvent servir de tremplin vers des emplois dans des entreprises non adaptées du marché du travail.

Acteurs concernés :

« Pacte pour l'emploi des personnes en situation de handicap en EA / CDTD 2012 – 2014 » entre l'Etat et les associations représentatives et gestionnaires du secteur adapté : s'engagent à agir ensemble afin de permettre aux EA de créer des emplois par la croissance, par la modernisation de leurs organisations et leurs équipements et par le développement des compétences des salariés handicapés et promouvoir l'insertion par l'économique :

1. Concourir à la création d'emplois pour les personnes en situation de handicap
2. Favoriser la professionnalisation et la mobilité professionnelle des salariés en situation de handicap
3. Accompagner la modernisation du secteur des Entreprises Adaptées

- Reconnaissance en tant qu'EA ou CDTD donnée par la signature d'un contrat d'objectifs triennal (COT) avec le préfet de région qui vaut agrément et détermine les caractéristiques et les projets de la structure en termes d'insertion des TH. Le COT fixe les engagements de l'EA ou du CDTD sur trois ans et est assorti d'un avenant financier annuel

EA et CDTD sont soumis au contrôle des agents des DIRECCTE

En contrepartie des engagements du COT, des aides spécifiques de l'Etat à ces entreprises :

- - une aide au poste mensuelle
- - une subvention spécifique destinée à aider au fonctionnement et au développement de la structure :compenser le surcoût lié à l'emploi très majoritaire de personnes handicapées nécessitant un encadrement et un accompagnement adaptés

L'Etat informe **Pôle emploi et les Cap emploi** des critères prioritaires de recrutement définis afin qu'ils puissent proposer aux EA des candidats répondant à ces orientations.

Les MDPH, qui concourent en amont à l'orientation professionnelle des personnes handicapées sont également informées

Moyens budgétaires
Aides aux postes EA **: 290 M€**
Subventions spécifiques aux EA : **40 M€**
En 2011 : 19.706 aides au poste en entreprises adaptées.
Financement du pilotage et de l'animation territoriale par l'Etat des PRITH dans chaque région et actions spécifiques mises en oeuvre dans le cadre de ces plans **: 6 M€**

Autres acteurs :
Les grandes associations gestionnaires et représentatives des EA au niveau national
Les EA et les CDTD peuvent être créés par des collectivités ou organismes publics ou privés, et notamment par des sociétés commerciales..

FICHE 29

Contrat de rééducation professionnelle –CRP

P2 Prestations en nature dans la cartographie

Le CRP est accompagné d'une rémunération et d'une formation.

Publics cibles / Bénéficiaires

Personnes qui, à la suite d'une maladie invalidante, d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, ont perdu la possibilité d'exercer son emploi.

Contenu et objectifs des actions

Permettre au TH de réintégrer le monde du travail : se réaccoutumer à sa profession ou exercer un nouveau métier.

Les employeurs s'engagent à ne pas licencier le salarié durant toute la période du contrat de rééducation et par la suite, pendant une période égale au contrat, dans la limite d'un an.

La personne formée s'engage à rester chez son employeur pour la même durée.

Le CRP est conclu, pour une durée déterminée renouvelable de 3 mois à un an selon les besoins du bénéficiaire,**)**

Moyens budgétaires :

Rémunération financée par l'employeur et par l'organisme d'assurance sociale (sécurité sociale ou MSA)

Le CRP peut donner lieu au versement d'une aide versée par l'AGEFIPH.

FICHE 30

Alternance / Apprentissage pour les travailleurs handicapés

P2 Prestations en nature dans la cartographie pour les apprentis et pour les employeurs et les CFA

Publics cibles / Bénéficiaires
Jeunes handicapés de 16 à 25 ans et les demandeurs d'emploi handicapés de 26 ans et plus

Acteurs concernés :
En plus des aides accordées dans le cadre de tout contrat d'apprentissage :

- prime de l'État versée en deux fois, à l'issue de la 1re et de la 2e année d'apprentissage
- accès aux Contrat de Professionnalisation, avec des règles aménagées en faveur notamment des bénéficiaires de l'AAH : en plus des avantages normalement liés au contrat de professionnalisation, il peut y avoir des aides spécifiques tant pour l'employeur que pour la personne handicapée.

AGEFIPH
Aides de l'Agefiph : subvention forfaitaire, aides à la formation du tuteur, à l'accessibilité des lieux de travail, à l'aménagement des situations de travail
A l'issue du contrat d'apprentissage, si l'employeur conclut avec le jeune un contrat à durée indéterminée ou déterminée l'Agefiph peut lui verser une prime à l'insertion
Aides spécifiques pour les CFA : pour l'accueil et l'intégration des jeunes handicapés, l'adaptation des supports pédagogiques et des contenus de formation.

FICHE 31

Aides spécifiques des travailleurs handicapés dans le cadre d'une activité non salariée

P2 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires
Travailleurs handicapés faisant le choix d'exercer une activité professionnelle non salariée

Contenu et objectifs des actions
Outre les aides accessibles à tout créateur d'entreprise, le travailleur handicapé peut bénéficier d'aides spécifiques lorsque, du fait de son handicap, sa productivité se trouve diminuée.
Subvention d'installation, versée par l'Etat, affectée à l'achat ou à l'installation de l'équipement nécessaire à l'exercice de la profession indépendante vers laquelle le travailleur handicapé a été dirigé par la CDAPH.
Le Préfet de département, qui prend la décision, verse la subvention sur la base d'une convention précisant son objet et les modalités de contrôle exercées par la collectivité publique.
L'aide à l'emploi accordée au bénéficiaire non salarié est versée trimestriellement par l'Agefip

Acteurs concernés
DIRECCTE/UT CDAPH AGEFIPH

FICHE 32

Formation professionnelle des TH

P2 Prestations en nature dans la cartographie

Selon le statut de la personne et le type de formation recherchée, de nombreux acteurs peuvent être sollicités :
Pôle emploi, AFPA
Conseils Régionaux,
MDPH, l'Agefiph, Cap emploi / organisations professionnelles et syndicales (employeurs, branches professionnelles

Fiche 33

Les actions concourant à l'appui aux mutations économiques (AME)

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires
Petites et moyennes entreprises
Collectivités territoriales

Contenu et objectifs des actions
Permettre à l'État et notamment aux Direccte d'impulser et de mieux coordonner, dans une approche globale, sectorielle ou territoriale, voire en agissant directement auprès d'une entreprise, des actions partenariales de soutien et de développement de l'emploi, avec notamment :

- un volet ingénierie emploi-formation qui regroupe :
  - - les contrats d'étude prospective **CEP**
  - **- l'aide au conseil GPEC**
  - **-** l'ingénierie des actions de développement de l'emploi et des compétences **(ADEC),**
  - - l'ingénierie de formation du **FNE-Formation**
- un volet opérationnel qui regroupe :
  - - les actions emploi et formation des actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC),
  - - les projets de GPEC Territoriale
  - - les actions de formation du type FNE-formation.
  - Afin d'optimiser le caractère partenarial de la démarche et l'approche globale des questions et réponses emploi-formation, notamment dans les projets de GPEC territoriale

L'AME présente 3 entrées :
1. Une entrée Branches : AME Branches sous la responsabilité de La DGEFP, mais aussi par la DIRECCTE au niveau régional ou infra régional.
2. L'entrée Territoires : la DIRECCTE peut conclure, au niveau régional ou infra régional, avec un soutien financier de l'État, des accords de partenariat (avec l'interprofessionnel, des regroupements sectoriels ou intersectoriels d'entreprises, les collectivités territoriales, le service public de l'emploi…) visant le développement de pratiques de GPEC Territoriale.
3. L'entrée Entreprises : en référence au FNE-formation, la DIRECCTE peut soutenir un programme d'adaptation des compétences pour sauvegarder l'emploi de salariés de PME.

Il est possible de conventionner avec des OPCA pour plusieurs PME-TPE au titre de AME-Entreprises.

Acteurs concernés :
DGEFP/ DIRECCTE
Branches / Entreprises
OPCA

Moyens budgétaires :
Cf. moyens exposées **dans les fiches suivantes avec chacun des dispositifs constitutifs de l'AME**

Commentaires

Des synergies sont recherchées avec d'autres instruments d'intervention de l'État susceptibles de soutenir l'emploi ou la création, notamment :

- VAE
- Compétences clés
- DLA -dispositifs locaux d'accompagnement- s'il est opportun pour ces projets territoriaux d'intégrer le tissu associatif
- CPE
- Contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE)
- NACRE et de ses partenaires

La démarche AME est l'occasion de développer**, notamment dans les territoires**, des synergies étroites avec :

- les CPRDFP
- le plan régional de lutte contre l'illettrisme et le plan régional de développement de la GPEC.

Fiche 34

Contrat d'études prospectives (CEP)

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires
Objectifs partagés entre l'État et les partenaires socio-économiques d'une branche professionnelle, d'un secteur d'activité ou d'un territoire.

Contenu et objectifs des actions : le volet « prospectif » de la démarche AME.
Le CEP peut être conclu au niveau national ou territorial :
Le CEP conclu au plan national porte sur un diagnostic partagé de la typologie des métiers et de leurs caractéristiques socio-économiques entrant dans le champ de la branche considérée. Les préconisations retenues par les partenaires sociaux qui en découlent ont une ambition nationale.
Le CEP conclu au plan régional sous l'égide de la Direccte avec les partenaires sociaux peut s'appliquer à des niveaux territoriaux divers et plus particulièrement aux bassins d'emploi. Les CEP territoriaux concernent dans ce cas essentiellement la situation des emplois (voire les emplois d'une branche donnée) dans le territoire - objet du CEP - et leurs évolutions au sein du tissu socioéconomique local
Une démarche « d'appui technique de cadrage ou de diagnostic peut être mise en œuvre pour les études prospectives dont le périmètre ne justifie pas l'engagement de la démarche, plus lourde, du CEP, ou pour aider à définir les enjeux qui justifient le recours à des travaux prospectifs, les axes d'étude à conduire et le cahier des charges d'un possible futur CEP.
À partir d'un état des lieux, l'étude prospective dresse un panorama de l'ensemble des évolutions de la branche professionnelle, du secteur ou du territoire : mutations économiques, technologiques, démographiques et sociales, mais également des questions liées à l'attractivité des métiers, structuration des politiques de branche… et leurs conséquences sur l'emploi et les compétences à court, moyen, voire plus long terme.

Acteurs concernés
Autour de l'État et des partenaires sociaux, le CEP est conduit par un comité de pilotage multipartite (État, partenaires sociaux, collectivités territoriales et autres organismes ayant compétence ou nécessaires à la bonne fin du CEP…) qui a recours à l'expertise d'un prestataire extérieur.
Ces travaux concluent, de façon partagée, sur un ensemble de préconisations et d'actions destinées à accompagner les évolutions.
Un accord-cadre peut, dans un souci d'opérationnalité et d'impact territorial, être signé par des structures porteuses d'un projet collectif d'entreprises, des structures de gouvernance de pôle de compétitivité, des chambres consulaires, des comités de bassin d'emploi.
Les organisations syndicales de salariés (ou leurs représentants) peuvent être signataires de cet accord-cadre.

Moyens budgétaires , financiers, et en termes d'effectifs :
Les dépenses éligibles sont principalement constituées par les coûts de prestation(s) occasionnés par la réalisation de l'étude prospective.
L'aide de l'État intervient en attribuant une subvention à l'organisme relais mandaté pour gérer le projet.
Le taux d'intervention de l'aide de l'État est plafonné à 50 % des coûts prévisionnels des l'intervenants externes chargés des l'études) ce taux étant diminué en présence d'autres co-financeurs.
À titre exceptionnel, l'aide de l'État peut représenter jusqu'à 80 % des coûts du projet d'appui technique. Dans ce cas, elle est limitée à 60 000 euros.

Fiche 35

Aide au conseil en gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires
Les entreprises de moins de 300 salariés non assujetties à l'obligation triennale de négocier sur la GPEC et dont le contrat de travail des salariés qu'elles emploient relève du code du travail.

Contenu et objectifs des actions
Inciter et aider les petites et moyennes entreprises :

- -à anticiper leurs besoins en matière de gestion des ressources humaines
- - à sécuriser les trajectoires professionnelles de leurs salariés et conforter la gestion des ressources humaines face aux enjeux sociaux, économiques et opérationnels propres à l'entreprise, au secteur professionnel et au territoire.

L'aide au conseil GPEC permet aux TPE PME de s'adjoindre ou d'avoir à disposition les compétences, notamment externes, nécessaires
A l'issue de cette période, elle doit être en mesure de faire de la GPEC, une démarche permanente de la gestion de ses ressources humaines.

3 démarches distinctes :

- Préparer un collectif d'entreprises aux enjeux de la GPEC (sensibiliser les entreprises aux intérêts de la GPEC)
- Faciliter, pour une entreprise donnée, la réalisation d'un diagnostic RH et favoriser l'émergence d'un plan d'actions RH anticipant les évolutions
- Fédérer un collectif d'entreprises d'un même bassin d'emploi pour élaborer des plans individuels de GPEC ou une réponse face à une problématique RH commune

Acteurs concernés :
L'État, via des conventions dites de « préparation », peut subventionner la préparation à la mise en œuvre d'un plan de GPEC par les entreprises bénéficiaires.
Il peut aussi via une convention dite individuelle, peut aider directement une entreprise pour lui permettre de disposer d'une aide externe pour établir un diagnostic de ses ressources humaines et caractériser les évolutions socio-économiques auxquelles elle va être confrontée.
Il peut enfin signer des conventions collectives peuvent être signées par des organismes professionnels ou interprofessionnels ou tout organisme représentant ou animant un collectif d'entreprises, désignés comme porteurs de projets collectifs de développement de la GPEC.

Moyens budgétaires :
Conventions dites de « préparation » : l'aide de l'État peut prendre en charge jusqu'à 70 % des dépenses éligibles réalisées.
Convention dite individuelle : l'aide de l'État peut prendre en charge jusqu'à 50 % des dépenses éligibles réalisées
Conventions collectives : l'aide de l'État peut prendre en charge au maximum 60 % des dépenses éligibles réalisées avec un plafond de 12 500 euros par entreprise ayant élaboré, avec l'appui d'un concours externe, un plan de GPEC dans le cadre du projet collectif.
PLF **: 25 M€**

Commentaires :
L'intervention de l'État n'a pas vocation à soutenir des actions découlant du plan de GPEC.

Fiche 36

Actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC)

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires
Entreprises relevant d'un accord de branche pour un engagement de développement de la formation au niveau régional ou national
Entreprises relevant d'un accord interprofessionnel régional ou local

Contenu et objectifs des actions
Anticiper les conséquences en matière d'emploi et de compétences des mutations économiques, sociales et démographiques en réalisant des actions concertées dans les territoires pour permettre aux actifs occupés de faire face aux changements à venir
Permettre aux actifs occupés (salariés et non-salariés comme les artisans, les chefs de TPE/PME, les agriculteurs), en particulier ceux des PME, de faire face aux changements à venir et de sécuriser ainsi leurs trajectoires professionnelles.
Les ADEC doivent répondre en particulier aux enjeux suivants :

- prévention des risques d'obsolescence des compétences
- accompagnement des mobilités et des évolutions professionnelles
- maintien et le développement des compétences
- accès à une qualification reconnue et transférable

Les actions concernées sont des actions de formation ou des actions favorisant les situations d'emploi, dont la création ou le développement d'activités si cela s'avère opportun.

Acteurs concernés
Accords de partenariats avec les branches professionnelles (ou l'interprofessionnel) conclus soit au niveau national soit au niveau régional avec un soutien financier de l'Etat:
Un accord-cadre signé entre l'État, les partenaires sociaux, les organisations professionnelles et tout organisme nécessaire à la bonne fin du projet, définit notamment les opérateurs chargés de sa mise en œuvre **(**ces opérateurs ou organismes relais seront en général des OPCA)
- Une convention financière signée avec l'organisme relais, soit au niveau de la DGEFP pour les accords d'amplitude nationale, soit par la DIRECCTE pour les accords régionaux,
Les dépenses éligibles relèvent de 3 catégories :

- l'ingénierie
- la réalisation d'actions pour les bénéficiaires finaux
- les mesures d'accompagnement

Le taux d'intervention de l'État sera fixé en opportunité et compris dans une fourchette (25 % - 80 %)
Le taux général moyen d'intervention recherché sera de 33 %.
A partir des crédits octroyés dans ce cadre, il s'agira de rechercher un effet levier de deux pour un
Selon les cas, l'intervention financière de l'État prévue ci-dessus pourra être complétée par un abondement de l'OPCA par le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnel (FPSPP)

Fiche 37

FNE-Formation

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires
Entreprises ou groupements d'employeurs de moins de 250 salariés.
aux salariés :

- les plus exposés à la perte de leur emploi
- de faible niveau de qualification par rapport aux besoins du marché du travail sur leur bassin d'emploi
- en CDD ou en CDI, quel que soit leur niveau de qualification.
- Les cadres peuvent également bénéficier de ce dispositif.

Contenu et objectifs des actions
Mettre en œuvre des mesures de formation professionnelle afin de faciliter la continuité de l'activité des salariés face aux transformations consécutives aux mutations économiques et de favoriser leur adaptation à de nouveaux emplois en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de production
Les opérations de formation cofinancées par le FNE-Formation :

- doivent avoir lieu pendant le temps de travail et sont obligatoirement alternatives au chômage partiel
- sont assimilées à du temps de travail effectif pendant lequel le salarié perçoit sa rémunération intégrale
- interviennent en lieu et place de l'activité partielle.

Formations éligibles :

- - les actions d'accompagnement amont, de positionnement, de bilan de compétences, de VAE, de lutte contre l'illettrisme ;
- - formations de tuteurs et de maître d'apprentissage
- - actions de formation qualifiante ou favorisant la polyvalence des salariés.

Ces actions doivent conduire à la reconnaissance des compétences par l'obtention d'une certification inscrite au RNCP (diplôme, titre ou CQP), vecteur de sécurisation des parcours professionnels.
Les entreprises ou groupements d'employeurs bénéficiaires d'une convention FNE-Formation s'engagent à maintenir dans l'emploi les salariés formés dans ce cadre, à l'exception des salariés pour lesquels le FNE-formation a été mobilisé pour l'acquisition de compétences nécessaires à un reclassement externe
Acteurs concernés
Les dossiers de demande de subvention FNE-Formation sont instruits par les DIRECCTE
La DGEFP est saisie pour les demandes de financement au titre du FNE-Formation supérieures à 500 000 € ou lorsque la demande émane d'une entreprise (ou d'un groupement d'employeurs) ou d'un groupe de plus de 5 000 salariés en France.
Projet de convention conclue entre le Direccte et une entreprise ou un groupement d'employeurs
Consultation du comité d'entreprise ou, à défaut des délégués du personnel, puis soumise pour avis à la formation spécialisée emploi de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI).
La Direccte procède à l'instruction du dossier de demande et peut s'appuyer sur l'analyse technique réalisée par l'OPCA ou un prestataire externe.

Moyens budgétaires : 23,5 M€ au PLF 2013
Les dispositifs qui peuvent intervenir en cofinancement du FNE formation sont notamment :

- le plan de formation
- la période de professionnalisation
- et le DIF lorsqu'il est mis en œuvre pendant le temps de travail.

Pour mobiliser le FNE-Formation, des **cofinancements privés sont obligatoirement requis.**
Des cofinancements publics sont recherchés (FSE, conseil régional, notamment).
L'intervention de l'Etat est subsidiaire par rapport à celle de l'entreprise ou du groupement d'employeurs.
L'Etat abonde l'effort supplémentaire sans se substituer à l'obligation légale en matière de formation professionnelle continue.

Commentaires
Pour les entreprises ou groupements d'employeurs de plus de 250 salariés, la pertinence du recours au FNE-Formation sera appréciée en fonction des difficultés particulières du bassin d'emploi, de la branche d'activité et de l'entreprise ou groupement d'employeurs concerné

Fiche 38

GPEC Territoriale

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles / Bénéficiaires
Accords de partenariats conclus notamment avec :

- - l'interprofessionnel ou des regroupements d'entreprises
- - les collectivités territoriales
- - les acteurs du secteur associatif
- - les consulaires
- - Pôle emploi…

Contenu et objectifs des actions
Il s'agit au niveau régional ou infrarégional, avec un soutien financier de l'État :

- d'encourager et soutenir, dans des bassins d'emploi confrontés à des mutations économiques, des démarches globales ou thématiques – emploi-formation – visant la sécurisation de parcours professionnels d'actifs occupés ou non.
- d'optimiser les possibilités d'emploi de bassins en développement
- Une démarche globale incluant de l'ingénierie et/ou un programme d'actions emploi-compétences -souvent dénommé projet de GPEC T- menés sur un territoire donné par un partenariat contractuel, organisé autour du dialogue social territorial et partageant un diagnostic (état des lieux et aspects prospectifs) commun en préalable à l'action.
- Généralement, les projets de GPEC T comportent tout ou partie des 3 volets d'actions suivants :
- des actions pour développer les compétences et maintenir dans l'emploi les salariés en activité
- des actions pour développer et créer de l'emploi
- des actions pour favoriser une insertion socioprofessionnelle durable (dans le secteur marchand) de publics en difficulté sur le marché du travail

Le projet pourra aussi intégrer des actions de soutien et de création d'activités.

Acteurs concernés :
Il appartient au partenariat de mandater un ou plusieurs de ses membres pour jouer un rôle d'ensemblier : sous mandat du Comité de pilotage du projet, le rôle d'ensemblier consiste à organiser, animer et à réaliser et/ou faire réaliser les actions du projet.
Le référent GPEC Territoriale nommé au sein de la Direccte contribuera à définir une stratégie régionale.
Il assurera la cohérence régionale de la démarche en lien avec les échelons départementaux et locaux.
Un dispositif de coordination régionale, sous l'égide du Préfet de région et en lien avec la Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi (COPIRE) et le Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation (CCREFP), fédérera les projets et favorisera le développement de pratiques de GPEC territoriales en s'appuyant sur des comités départementaux ou locaux.

Moyens budgétaires :
Le taux général moyen d'intervention de l'État est de 33 %. Il peut éventuellement être différencié au sein d'un même projet en fonction de la nature des actions conduites (une action pouvant par exemple être prise en charge par l'État à hauteur de 60 % et une autre à 10 %), ou

bien modulé selon les projets, à la condition que, globalement, l'aide de l'État génère un effet levier de deux pour un.
Selon les cas, l'intervention financière de l'État peut être combinée avec un cofinancement tel que le FPSPP (Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) ou le FSE notamment

Commentaires
C'est au niveau de ces projets de territoires que seront notamment recherchées les synergies entre les instruments d'intervention de l'État susceptibles de soutenir les compétences, l'emploi ou la création d'activité (VAE, compétences clés, dispositif local d'accompagnement -DLA…). Enfin, la mise en œuvre des démarches de GPEC T sera l'occasion de développer des synergies étroites avec les Contrats de plans régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDFP), le plan régional de lutte contre l'illettrisme et l'insertion par l'activité économique en région

Fiche 39

Contrat de Professionnalisation Senior

P2 Prestations en espèces dans la cartographie pour les employeurs

Publics cibles / Bénéficiaires
Une aide à l'embauche en contrat de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus en contrat de professionnalisation

Contenu et objectifs des actions :
Dans le cadre du contrat de professionnalisation, le décret du 16 mai 2011, prévoit la mise en place, sans limitation de durée, d'une aide de 2 000 € aux employeurs de chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans, recrutés en contrat de professionnalisation.

Acteurs concernés :
La gestion du dispositif est confiée à Pôle Emploi par une convention de gestion.

Moyens budgétaires :
PLF 2013 **5 M€**

Fiche 40

Activité Partielle : régime de base Allocation spécifique AS

P2 Prestations en espèces dans la cartographie : entreprise et salariés

P3 Prestations en nature dans la cartographie : salariés

Publics cibles / Bénéficiaires
L'activité partielle est une aide aux entreprises en cas de retournement brutal de la conjoncture économique ou lors de difficultés exceptionnelles liées à des fermetures pour travaux ou des intempéries

Contenu et objectifs
Eviter aux salariés de perdre leur emploi lorsque l'activité de leur entreprise se réduit.
Pour les employeurs : dans le cadre du régime de base (AS), l'État indemnise l'employeur pour chaque heure de travail chômée. Si l'employeur bénéficie également de l'allocation partielle de longue durée (APLD), l'Unédic indemnise à titre complémentaire l'employeur pour chaque heure de travail chômée.
Pour les salariés : le salarié peut percevoir jusqu'à **83 % de sa rémunération nette horaire** pour chaque heure chômée, si son entreprise relève de l'ANI sur l'indemnisation du chômage partiel. Il peut aussi bénéficier d'une **formation** durant cette période. Si son entreprise ne relève pas de l'ANI (et qu'elle n'est pas rattachée à une convention plus favorable que l'ANI), le salarié est assuré de percevoir une rémunération nette horaire égale au SMIC net horaire pour chaque heure chômée.
Allocation conventionnelle versée par l'employeur : le versement d'une allocation conventionnelle n'est possible que si l'Etat verse l'allocation spécifique. Elle reste à la charge de l'employeur.
En cas de graves difficultés économiques, l'entreprise peut conclure avec la DIRECCTE UT une convention de chômage partiel pour une prise en charge partielle de l'allocation conventionnelle dont le taux est fixé par la convention

Acteurs concernés :
L'AS est avancée par l'entreprise et remboursée par l'État.
Sa mise en œuvre n'est pas soumise à l'autorisation préalable de l'administration et les délais d'instruction de la demande par les services de l'État sont fixés à huit jours au plus

Moyens budgétaires :
70 M€

Fiche 41

Activité partielle de longue durée (APLD) Allocation complémentaire

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles/ Bénéficiaires
Les seules entreprises auxquelles le versement de l'AS a été accordé par le Direccte.
Un dispositif alternatif au chômage partiel et devenu l'une des modalités du chômage partiel.

Contenu et objectifs des actions
Versement d'allocation complémentaire à l'AS. aux salariés subissant une réduction d'activité en dessous de la durée légale du travail pendant une période de longue durée.
Avantages pour les salariés : la convention garantit le versement d'une indemnisation au moins égale à 75 % de la rémunération brute servant d'assiette qui permet le calcul de l'indemnité de congés payés aux salariés en activité partielle de longue durée.
Avantages pour les employeurs :les contributions versées par l'employeur au titre des APLD allocation ne sont passibles ni du versement forfaitaire sur les salaires ni des cotisations de sécurité sociale.
Cette exonération vaut pour les contributions versées à hauteur de 75 % de la rémunération brute
Acteurs concernés :
DIRECCTE/ UT : le versement intervient suite à des conventions conclues par l'Etat avec les organismes professionnels, interprofessionnels ou avec les entreprises.
Une convention d'activité partielle de longue durée est conclue entre l'entreprise et la DIRECCTE ,pour une période de 3 mois minimum renouvelable sans que la durée totale puisse excéder 12 mois.

Moyens budgétaires :
L'APLD est financée par l'Unedic, sur la base du nombre d'heures effectivement chômées au titre de la convention d'activité partielle et par l'entreprise

Commentaires
Dans le cadre de l'APLD, le salarié peut percevoir jusqu'à 100 % de sa rémunération nette pour chaque heure chômée.
A titre expérimental, une convention d'APLD peut être conclue pour une période de 2 mois minimum.

Fiche 42

La dotation globale de restructuration déconcentrée

P2 Prestations en espèces dans la cartographie : financement des cellules d'appui à la sécurisation professionnelle et allocation temporaire dégressive (ATD)

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles :
Cette prestation est destinée exclusivement aux entreprises de plus de 50 salariés en redressement ou liquidation judiciaire qui envisagent le licenciement d'au moins 20 salariés dans le cadre d'un PSE

Contenu et objectifs des actions :
La dotation globale de restructuration permet de prévenir les conséquences sociales des restructurations d'entreprises.
Les différentes mesures qu'elle comporte sont destinées, d'une part, à éviter les licenciements (conventions de chômage partiel et actions de formation) et, d'autre part, à favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement n'a pu être évité.
Pour maximiser les chances de reclassement de certains salariés, dont le licenciement pour motif économique est envisagé, il convient, le plus en amont possible, de les informer, de leur fournir un appui administratif voire psychologique, d'initier leur projet professionnel dès l'annonce du plan de sauvegarde de l'entreprise (PSE) et sans attendre leur licenciement effectif. L'État a mis en place une prestation ad hoc : la cellule d'appui à la sécurisation professionnelle
L'allocation temporaire dégressive (ATD) favorise le reclassement extérieur d'un salarié qui accepte un emploi dont la rémunération est inférieure à son salaire antérieur, au moyen d'une compensation différentielle dégressive octroyée sur deux ans et cofinancée par l'ancienne entreprise au minimum à 25 % sous forme de fonds de concours

Acteurs concernés
L'État rembourse à Pôle emploi le montant de la rémunération forfaitaire fixée par le prestataire, pour chaque bénéficiaire de cette prestation

Moyens budgétaires/
- Dotation globale de restructuration : déconcentrée au niveau départemental à hauteur de **23,5 M€** pour permettre une gestion au plus près du terrain (concerne les conventions de formation et d'adaptation du FNE).
- Financement des cellules d'appui à la sécurisation professionnelle : **8 M€**
- Allocation temporaire dégressive :**11 M€**

Fiche 43

Les exonérations de cotisations sociales des bassins d'emplois à redynamiser
Les exonérations de cotisations sociales en zone de restructuration de la défense

P1 (cf. annexe ad hoc)

Publics cibles

Les exonérations de cotisations sociales des bassins d'emplois à redynamiser : vise à relancer dans des bassins d'emploi à redynamiser définis par des critères précis et marqués par un fort taux de chômage et une déperdition de population et d'emplois

Les zones de restructuration de la défense (ZRD) ont été instaurées afin d'accompagner les conséquences économiques de la réorganisation de la carte militaire, par le biais **d'exonérations fiscales et sociales** accordées aux entreprises qui s'installent et créent de l'activité dans ces zones en reconversion.

Les ZRD se répartissent en deux catégories selon le degré de difficulté économique rencontrée par les territoires concernés suite au départ de certaines installations militaires

L'exonération porte sur une franchise de cotisations patronales pendant 5 ans sur les salaires versés dans la limite de 1,4 SMIC, pour les cotisations maladie, vieillesse et allocations familiales. Au-delà de 1,4 SMIC, l'exonération est dégressive et devient nulle pour une rémunération égale ou supérieure à 2,4 SMIC.

Fiche 44

Fonds national de revitalisation des territoires FNRT

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles
Entreprises et territoires
Ce dispositif concerne les territoires touchés par des restructurations économiques ne donnant pas lieu à la signature de conventions de revitalisation, soit du fait de la taille de l'entreprise (moins de 1 000 salariés), soit du fait de son incapacité à financer une telle mesure (entreprises en RLJ)
Il accompagne les PME de moins de 10 salariés et les entreprises de moins de 500 salariés dès lors qu'elles ne sont pas détenues par un groupe de plus de 5 000 salariés

Acteurs concernés :
Le Fonds est piloté au niveau national par un comité stratégique d'orientation (CSO), dont le secrétariat général est assuré par la DATAR) et par un comité national de suivi (CNS), dont le secrétariat général est assuré par le ministère chargé de l'Emploi.
Le CSO pose les grandes orientations du dispositif.
Le CNS déclare éligible au FNRT des territoires en difficulté sur la base de critères socioéconomiques (taux de chômage, impact des restructurations, projets pressentis…).
Des comités de pilotage locaux sont organisés sur les territoires visés par le dispositif. Présidés par le Préfet, ils examinent les projets des entreprises susceptibles de bénéficier des PRT.

Moyens budgétaires :
Dispositif, dont la gestion est confiée à OSEO : les projets de développement ou de reprise d'activité permettant la création ou le maintien d'emplois, difficiles à financer par le seul marché bancaire classique, peuvent être soutenus par des prêts sans garantie accordés par OSEO. Ces prêts pour la revitalisation des territoires (PRT), d'un montant compris entre 100 K€ et 1 M€, sont remboursables sur une durée de 5 à 7 ans. Ils viennent en complément d'autres prêts bancaires

Fiche 45

Contrat de sécurisation professionnelle (CSP)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie : allocation spécifique de sécurisation

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles

- Les salariés des entreprises de moins de 1000 salariés licenciés pour motif économique, ayant au moins un an d'ancienneté dans leur entreprise et reconnus aptes à l'emploi
- Les salariés ayant moins d'un an d'ancienneté mais disposant de droits à l'assurance chômage, peuvent également bénéficier du contrat de sécurisation professionnelle
- Les employeurs concernés

Contenu et objectifs

Le CSP permet d'assurer aux salariés un ensemble de mesures leur permettant de retrouver au plus ite du travail.
bénéficient d'un plan d'action de sécurisation professionnelle :

- un suivi individuel et personnalisé,
- des mesures d'orientation tenant compte de la situation du marché local de l'emploi,
- des mesures d'accompagnement (préparation aux entretiens d'embauche, recherche d'emploi…),
- des actions de formation,
- des actions de validation des acquis de l'expérience et de bilan de compétences,
- un appui à la reprise ou à la création d'entreprise,
- des mesures d'appui social et psychologique

Le salarié qui accepte le CSP a le statut de stagiaire de la formation professionnelle**.**
Le salarié perçoit de Pôle emploi une allocation spécifique de sécurisation égale à 80 % de son ancien salaire de référence.
Pendant un an, il bénéficie d'un accompagnement personnalisé par Pôle emploi.
Le montant de l'allocation pour les salariés ayant moins d'un an d'ancienneté et disposant de droits à l'assurance chômage sera égal au montant de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) auquel ils peuvent prétendre.
Pendant un an, il bénéficie d'un accompagnement personnalisé par Pôle emploi.

Moyens budgétaires :
70 M€

Commentaires

L'employeur est tenu d'informer par écrit chaque salarié concerné de la possibilité de bénéficier du contrat de sécurisation professionnelle et du contenu de celui-ci.
Si l'employeur ne satisfait pas à cette obligation, il appartient au conseiller Pôle emploi de proposer le CSP aux salariés.
Dans le cas où l'employeur ne satisfait pas l'obligation d'information et de proposition du CSP au salarié, il est redevable à Pôle emploi d'une contribution spécifique correspondant à deux mois de salaires bruts.
Cette contribution est portée à trois mois s'il s'avère que le salarié adhère au CSP sur proposition de Pôle emploi

Fiche 46

Plan de sauvegarde de l'emploi PSE

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles
Toute entreprise d'au moins 50 salariés qui procède au licenciement pour motif économique d'au moins 10 salariés sur 30 jours doit élaborer un PSE et salariés concernés

Contenu et objectifs des actions :
Le PSE est un ensemble de mesures destinées à limiter le nombre des licenciements

Contenu du plan :
Peuvent être prévues :

- des actions de reclassement interne des salariés sur des emplois relevant de la même catégorie ou équivalents à ceux qu'ils occupent ou, sous réserve de leur accord exprès, sur des emplois de catégorie inférieure ;
- des créations d'activités nouvelles par l'entreprise ;
- des actions favorisant le reclassement externe à l'entreprise, notamment par le soutien à la réactivation du bassin d'emploi ;
- des actions de soutien à la création d'activités nouvelles ou à la reprise d'activités existantes par les salariés ;
- des actions de formation, de VAE ou de reconversion de nature à faciliter le reclassement interne ou externe des salariés sur des emplois équivalents ;
- des mesures de réduction ou d'aménagement de la durée du travail ;
- des mesures de réduction du volume des heures supplémentaires effectuées de manière régulière lorsque ce volume montre que l'organisation du travail de l'entreprise est établie sur la base d'une durée collective manifestement supérieure à 35 heures hebdomadaires ou 1600 heures par an et que sa réduction pourrait préserver tout ou partie des emplois dont la suppression est envisagée.

Le PSE intègre un plan de reclassement visant à faciliter le reclassement des salariés dont le licenciement ne pourrait être évité, notamment celui des salariés âgés ou présentant des caractéristiques sociales ou de qualification rendant leur réinsertion professionnelle difficile.

Acteurs concernés :
Le plan de sauvegarde de l'emploi est obligatoirement communiqué à la DIRECCTE contrôle et suivi des mesures des PSE.
Les représentants du personnel (CE ou, à défaut, délégués du personnel), lorsqu'ils existent, doivent être réunis, informés et consultés sur le contenu du plan de sauvegarde de l'emploi. A défaut, la procédure de licenciement est nulle.

Commentaires
Dans les entreprises de moins de 1000 salariés, l'employeur doit proposer aux salariés d'adhérer au **Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP)**.
Par ailleurs, le PSE détermine les modalités de suivi de la mise en œuvre effective des mesures contenues dans ce plan de reclassement
L'autorité administrative est associée au suivi de ces mesures

Fiche 47

Accès aux compétences-clefs

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles
Publics inscrits dans une démarche d'insertion professionnelle

Contenu et objectifs des actions
L'État contribue à la mise en œuvre d'une offre de formation aux compétences de base à détenir pour s'insérer dans le monde du travail :l'action « compétences clés » s'adresse aux publics inscrits dans une démarche d'insertion professionnelle et s'appuie sur une approche personnalisée de la formation., en fonction du projet d'insertion professionnelle de chaque apprenant

Moyens budgétaires :
En 2011 la dotation a permis de couvrir 50 127 entrées dans le dispositif.
PLF 2013 : 54,36 M€ pour 40.000 personnes
Achat de formations : la formation est financée au moyen de marchés publics gérés à l'échelon déconcentré

Commentaires
Compte tenu des partenariats noués avec Pôle emploi, les missions locales et les Cap emploi, le SPE oriente chaque semaine vers le programme compétences clés plus de 1 000 apprenants ayant besoin de développer leurs compétences fondamentales pour concrétiser leur projet d'insertion professionnelle

Fiche 48

Politique de certification mise en oeuvre par l'AFPA

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Subvention finançant à titre principal la politique de certification comprenant les actions de délivrance des titres professionnels et les missions liées à l'élaboration de ces titres

Ce financement concerne aussi les travaux d'ingénierie du titre professionnel et permet notamment de mettre en œuvre des prestations de service d'appui à la VAE, de professionnalisation de jurys de VAE et d'ingénierie.

Moyens budgétaires
PLF 2013 55,72 M€
Ces prestations sont mises en œuvre dans le cadre du programme d'activités de service public (PASP) conclu entre l'État et l'AFPA.

Fiche 49

La validation des acquis de l'expérience (VAE)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie
P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles
Toute personne, quels que soient son âge, sa nationalité, son statut et son niveau de formation, ayant au moins trois ans d'expérience salariée, non salariée ou bénévole.
Le cas échéant une aide financière pour la prise en charge des dépenses consacrées aux prestations d'accompagnement ainsi qu'au droit d'inscription auprès du certificateur et aux formations complémentaires en cas de validation partielle peut être allouée aux demandeurs d'emploi.
L'intéressé doit formuler une demande dans le cadre de son parcours de reclassement, qui sera transmise à Pôle emploi ou le prestataire chargé de l'accompagnement.
Les DE peuvent également s'adresser aux conseils régionaux pour bénéficier d'aides financières liées à leur démarche de VAE, ou obtenir la prise en charge des prestations s'ils entrent dans le cadre d'actions collectives du service public de l'emploi, impulsées par les DIRECCTE

Contenu et objectifs des actions :
Permettre à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre.
La VAE permet d'obtenir :
- un diplôme ou titre professionnel délivré par l'État ;
- un diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur ;
- un titre délivré par un organisme de formation ou une chambre consulaire ;
- un certificat de qualification professionnelle créé par la Commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE) d'une branche professionnelle.

Moyens budgétaires
Les axes de financement sont :
- - la prise en charge de l'accès des demandeurs d'emploi, par la VAE, aux titres du ministère préparés dans les centres agréés
- - le financement de la VAE pour les publics de premiers niveaux de certification, dans le cadre d'une politique territorialisée de prévention ou d'accompagnement des mutations économiques.
- Les crédits s'élèvent à **6,77 M€** et font l'objet d'une gestion déconcentrée

Commentaires
Les centres et les Points Information Conseil (PIC), placés sous la responsabilité des Conseils régionaux, accueillent et informent sur la démarche de VAE. Ils aident les candidats à analyser la pertinence de leur projet VAE, les réorientent, si besoin est, vers d'autres démarches et informent des possibilités de financement
Les Centres et les Points Information Conseil, habilités par les Conseils régionaux, peuvent se trouver dans des structures déjà existantes comme les Agences locales pour l'Emploi, les Missions locales, les Centres d'Information et d'Orientation ou les Centres de Bilan de Compétences.

Fiche 50

Contrat d'apprentissage

P1 (cf.annexe ad hoc)
P2 Prestations en espèces dans la cartographie
P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles
Les contrats d'apprentissage ont pour but de permettre à leur bénéficiaire d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle, dans les conditions prévues par le Code de l'éducation nationale.
Les contrats d'apprentissage associent des enseignements généraux, théoriques et pratiques dispensés dans des centres de formation d'apprentis ou des sections d'apprentissage avec l'acquisition d'une compétence professionnelle par l'exercice en entreprise d'une ou plusieurs activités professionnelles en relation directe avec les qualifications objet des contrats.
Ils s'adressent à des jeunes gens âgés de seize à vingt-cinq ans.
Bénéfices pour les apprentis :

- Obtenir un diplôme dans une situation de travail et en étant rémunéré.
- Avoir la possibilité d'enchaîner plusieurs contrats afin de préparer plusieurs diplômes successifs ou complémentaires.
- Être accompagné par un maître d'apprentissage qui facilite l'insertion dans l'entreprise.
- Le salaire de l'apprenti n'est pas soumis à cotisations salariales (salaire net égal au salaire brut)
- Le salaire de l'apprenti n'est pas imposable, dans la limite du smic, y compris en cas de rattachement au foyer fiscal des parents

Contenu et objectifs des actions
Le contrat d'apprentissage est un contrat de travail de type particulier, dont la durée dépend du titre ou diplôme préparé.
Sa durée est comprise entre 1 et 3 ans, et doit permettre à un jeune de suivre une formation générale, théorique et pratique, en vue d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre professionnel.
Les employeurs d'apprentis peuvent bénéficier d'un certain nombre d'aides financières :

- - Une exonération de cotisations sociales, totale ou partielle selon la taille de l'entreprise ou la qualité d'artisan.
- **- Une indemnité compensatrice forfaitaire versée par la région. Le montant minimal est fixé à 1 000 euros par an.**
- -Un crédit d'impôt de 1 600 euros par apprenti, porté à 2 200 euros dans certains cas.
- -Aides supplémentaires en cas d'embauche d'un travailleur handicapé (Agefiph).

Acteurs concernés
Conclusion du contrat : l'employeur envoie le contrat d'apprentissage visé par le Centre de formation d'apprentis à la chambre consulaire dont il dépend *(chambre de commerce et d'industrie, chambre de métiers et de l'artisanat, chambre d'agriculture)* qui dispose de 15 jours pour enregistrer le contrat.

Accompagnement :
Pôle emploi et les missions locales : outre la consultation des offres : prestations d'aide à l'orientation et à la recherche d'emploi : évaluation, bilan de compétences, ateliers, suivi individualisé…

Les CCI, les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture peuvent mettre en relation les futurs apprentis avec les employeurs, et participer au montage du contrat dans le cadre de leur mission de développement de l'apprentissage
Peuvent également apporter une aide : Conseils régionaux / Centres d'information et de documentation pour la jeunesse (CIDJ) / Cités des métiers / Centres de formation d'apprentis.

Fiche 51

Les contrats de professionnalisation

Apprentis : P2 Prestations en espèces dans la cartographie et P3 Prestations en nature dans la cartographie
Employeurs: P1 (cf. annexe ad hoc) et P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles
Jeunes âgés de 16 à 25 ans
Demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus
Bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation aux adultes handicapés(AAH)
Personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion

Tout employeur du secteur marchand assujetti au financement de la formation professionnelle.
Les entreprises de travail temporaire peuvent embaucher des salariés en contrat de professionnalisation à durée déterminée.

Les contrats concernant un jeune âgé de moins de 26 ans ou un demandeur d'emploi de 45 ans et plus bénéficient d'une exonération de charges patronales.

Contenu et objectifs des actions
Le contrat de professionnalisation est un contrat de travail conclu entre un employeur et un salarié. Son objectif est l'insertion ou le retour à l'emploi des jeunes et des adultes par l'acquisition d'une qualification professionnelle (diplôme, titre, certificat de qualification professionnelle…) reconnue par l'État et/ou la branche professionnelle.
Le contrat alterne des périodes d'enseignement général, technologique et professionnel et des périodes de travail en entreprise dans une activité en rapport avec la qualification visée.
Les **employeurs** de salariés en contrat de professionnalisation peuvent bénéficier, selon les cas, d'un certain nombre d'aides financières :

- Allégements de cotisations patronales sur les bas et moyens salaires
- Exonération totale des cotisations patronales lorsque le salarié est âgé de 45 ans et plus
- Exonération spécifique pour certains groupements d'employeurs (GEIQ)
- Aide forfaitaire en cas d'embauche de demandeurs d'emploi de 26 ans et plus (Pôle emploi)
- Aides supplémentaires en cas d'embauche d'un travailleur handicapé

Depuis le 1er mars 2011, aide supplémentaire de 2000 euros à l'embauche d'un demandeur d'emploi de 45 ans et plus.
Pour une embauche du 1er mars au 31 décembre 2011, une compensation des charges patronales pendant un an pour l'embauche supplémentaire d'un alternant de moins de 26 ans.

Pour l'apprenti :
1/ Une carte d'étudiant des métiers
Les jeunes qui ont engagé une action de professionnalisation sur une durée d'au moins 12 mois, en vue d'acquérir un titre ou un diplôme inscrit au répertoire national des certifications professionnelles, peuvent disposer d'une carte d'étudiant des métiers : accès aux mêmes avantages que les étudiants : réductions tarifaires, accès aux restaurants universitaires au tarif social et accès au logement universitaire…

2/ Possibilité d'effectuer deux contrats avec le même employeur, dès lors que la seconde qualification visée est supérieure ou complémentaire à la première. L'organisme paritaire collecteur agréé apprécie le caractère supérieur ou complémentaire de la qualification

Acteurs concernés :
Dans les cinq jours suivant le début du contrat de professionnalisation, l'employeur adresse le contrat à l'OPCA qui dispose de vingt
jours pour donner un avis de conformité et se prononcer sur la prise en charge financière.
L'OPCA dépose ensuite le contrat auprès de la Direccte**.** À défaut de réponse, l'OPCA prend en charge le contrat de professionnalisation.
Acteurs essentiels de l'orientation vers l'apprentissage :
POLE EMPLOI
Missions Locales
CARIF - Chambres de commerce et d'industrie - chambres de métiers et de l'artisanat
Organismes de formation
OPCA

Moyens budgétaires :
PLF 2013 : 14,63 M€ (exonérations)

Commentaires
La formation et les actions d'évaluation et d'accompagnement sont financées par les OPCA sur la base de forfaits horaires définis par accord de branche.
Des forfaits spécifiques peuvent être fixés pour les publics définis comme prioritaires
Peuvent être prises en charge les dépenses liées au tutorat (interne ou externe)

Fiche 52

Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles
L'État assure la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage
(handicapés dans les centres de rééducation professionnelle (CRP) ou hors CRP, administration pénitentiaire, PJJ, programme Droit des femmes) ainsi que la rémunération des publics dits spécifiques poursuivant une formation agréée par l'État
- Rémunération des stagiaires classés en publics « fragiles »
- Rémunération des stagiaires classés en au titre des actions qualifiantes
Au total, les rémunérations versées ont concerné 54242 bénéficiaires, en 2011 pour un montant total de 166,91 M€, dont 41,27 M€ en provenance de l'État et 126 M€ en provenance du FPSPP

Moyens budgétaires
PLF 2013 : **185,5 M€** répartis de la façon suivante :
- - 47,5 M€ pour la rémunération des publics spécifiques
- - 138 M€ pour la rémunération des actions qualifiantes.

Fiche 53

Subventions à divers organismes

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Contribution au financement des Centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF) et des Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF.
Une partie des crédits des contrats de projets État - Régions (CPER) concourent au subventionnement d'associations, pour un montant de **22,82 M€**
Ces crédits font l'objet d'une gestion déconcentrée

Fiche 54

Actions adaptées aux besoins des personnes illettrées et des personnes sous main de justice

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles
Ces actions ont pour objectif la qualification des détenus en vue de favoriser leur réinsertion
Objectif : la pré-qualification ou la qualification.

Moyens budgétaires
PLF 2013 : **7 M€**

Fiche 55

Subvention à l'AFPA

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Subventions d'investissement portant sur la modernisation du dispositif de formation et subvention au titre du PASP pour compenser les charges liées aux sujétions de service public qui concernent l'hébergement et la restauration des publics fragiles pris en charge par
l'Etat.

Moyens budgétaires :
PLF 2013 **10,43 M€ + 20,88 M€**

Fiche 56

DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Bénéficiaires :
Régions
Ces dotations compensent aux régions le coût financier des compétences qui leur ont été transférées en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

Moyens budgétaires :
PLF 2013
1.452, 75 M€

Fiche 57

Aide à l'embauche pour les TPE

P1 (cf.annexe ad hoc)

Publics cibles
Les entreprises de moins de 10 salariés qui ont embauché un jeune pour un CDI ou un CDD

Contenu et objectifs des actions
Dispositif « zéro charge » pour l'embauche des jeunes dans les très petites entreprises mis en place en 2012

Moyens budgétaires
PLF 2103 **: 38,50 M€**
L'ATPE compense intégralement les charges patronales au niveau du SMIC , puis en partie jusqu'à 1,6 fois le SMIC. Le nombre moyen d'aides versées mensuellement est estimé à 61.647

Fiche 58

L'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise (ACCRE)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie
P1 (cf.annexe ad hoc)

Publics cibles
Aide aux personnes qui créent ou reprennent une entreprise (industrielle, commerciale, artisanale ou agricole), et qui en exercent le contrôle :
Demandeurs d'emplois indemnisés ou susceptibles de l'être
Demandeurs d'emplois non indemnisés, inscrits à Pôle emploi durant six mois au cours des 18 derniers mois ;
Bénéficiaires du RSA, de l'ASS, de l'ATA
Jeunes de 18 à 25 ans révolus
Personnes de moins de 30 ans non indemnisées ou reconnues handicapées
Créateurs qui installent leur entreprise au sein d'une zone urbaine sensible (ZUS)
Salariés d'une entreprise en RLJ qui reprennent tout ou partie de son activité

Contenu et objectifs des actions
L'ACCRE est un dispositif qui comprend 3 volets.

- Une exonération des charges sociales sur les cotisations (assurance maladie, maternité, invalidité décès,retraite, allocations familiales, risque accident du travail) d'une durée d'un an ou 24 mois pour les micro-entreprises.
- Le maintien de certains minima sociaux, pendant les premiers mois d'activité de l'entreprise, notamment RSA, ASS, ATA…
- Possibilité de cumul avec d'autres dispositifs : accompagnement NACCRE, Aide à la reprise et à la création d'entreprise (ARCE), les créateurs/repreneurs d'entreprise allocataires de l'ASS avec un maintien pendant 12 mois de leur allocation à taux plein.
- Ils sont également éligibles à **la prime de retour à l'emploi** s'ils exercent leur activité pendant quatre mois consécutifs.

Acteurs concernés
La demande d'ACCRE est déposée dans un Centre de formalités des entreprises (CFE) qui la transmet à l'URSSAF après avoir reçu les autorisations administratives nécessaires à la création et l'exercice de l'activité. L'URSSAF fait connaître sa décision
Les principaux CFE :

- - CCI
- -Chambres des métiers et de l'artisanat
- -Greffes des tribunaux de commerce
- -Chambres d'agriculture

DRFIP

- - URSSAF RSI
- -Pôle emploi
- -Agence pour la création d'entreprise

Fiche 59

Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACCRE)

P2 Prestations en espèces dans la cartographie
P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles

Sont notamment concernés :

- - les demandeurs d'emploi
- - les demandeurs d'emploi bénéficiaires de minima sociaux
- - les jeunes de 18 à 25 ans
- - les salariés repreneurs de leur entreprise ou d'une entreprise en redressement ou en liquidation judiciaire qui ne pourraient concrétiser leur projet et accéder à un prêt bancaire sans un accompagnement

Contenu et objectifs des actions

Nacre permet de créer ou de reprendre une entreprise en bénéficiant d'un accompagnement dans la durée : avant la création pour concrétiser le montage et le financement du projet, après pour être guidé dans le démarrage et le développement de l'entreprise pendant trois ans.

Un parcours d'accompagnement renforcé d'une durée d'au moins trois ans, structuré autour des 3 phases clés de la création : aide au montage du projet , appui au financement avec notamment le prêt à taux zéro nacre, appui au développement de l'entreprise d'une durée de trois ans

Acteurs concernés :

L'accès au parcours nacre se fait par un opérateur conventionné de la région concernée.
L'accompagnement est réalisé par des professionnels conventionnés par l'État et la Caisse des dépôts
Le créateur-repreneur conclut avec l'opérateur conventionné un contrat d'accompagnement de création-reprise d'entreprise qui organise son parcours.
L'appui à l'émergence des projets de création-reprise d'entreprise reste assuré par Pôle emploi ou d'autres opérateurs locaux.
Les opérateurs sont des professionnels de l'accompagnement des DE à la création d'entreprise reconnus et sélectionnés par l'État : Adie, Boutiques de gestion, CCI, Chambres de métiers et de l'artisanat, Experts-comptables, Fonds territoriaux de France active, Plates-formes d'initiatives locales

Moyens budgétaires :

PLF 2013 **: 43,50 M€**
Le prêt à « taux 0 » NACRE : à partir d'une ressource mise à disposition par la Caisse des dépôts, d'un montant pouvant aller jusqu'à 10 000 € (en moyenne 5 000 €), remboursable dans un délai maximum de cinq ans

Commentaires

Depuis le démarrage du dispositif en 2009 :
68 489 personnes ont été accompagnées ;
29 363 prêts nacre ont été décaissés, pour plus de 27 000 projets financés ;
44 584 emplois ont été créés, soit un taux d'emploi de 1,6 ; y compris le créateur.
2011 : 18.000 entrées

Fiche 60

Le Fonds de cohésion sociale

P2 Prestations en espèces dans la cartographie

Publics cibles
Entreprises créées, reprises ou développées par des publics en difficulté

Contenu et objectifs des actions :
Garantie bancaire, à des fins sociales à certaines personnes physiques ou morales.

Acteurs :
Structures d'insertion par l'activité économique
Services de proximité
Associations employeurs de contrats aidés ou d'accompagnement à l'emploi ;
Particuliers victimes de phénomènes d'exclusion bancaire

Moyens budgétaires :
PLF 2013 **: 24 M€ dont: 10 M€** au titre de la garantie des prêts associés à NACRE), **12 M€** au titre de la de la garantie dite « classique » (garantie des microcrédits professionnels et personnels) et **2 M€** au titre de la garantie des microcrédits sociaux

Fiche 61

Les conventions pour la promotion de l'emploi (CPE)

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles :
Les bénéficiaires des interventions retenues sont en priorité les publics fragilisés : chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minima sociaux, publics traditionnellement discriminés

Contenu et objectifs des actions :
Les CPE sont des outils de financement destinés à soutenir le développement de l'activité et la création d'emploi

Acteurs concernés :
DIRECCTE

Moyens budgétaires PLF 2013 **: 6,67 M€**
D'autres ressources publiques (DGCS, FSE, Caisse des dépôts et consignations) ou privées peuvent cofinancer les projets

Fiche 62

Dispositif Local d'Accompagnement (DLA)

P3 Prestations en nature dans la cartographie

Publics cibles :
Les DLA sont des structures qui assurent des services d'accompagnement professionnel destinés à la consolidation technique et financière des employeurs associatifs et de l'insertion par l'activité économique.
Un dispositif d'appui et de conseil aux structures qui développent des activités d'utilité sociale créatrices d'emploi.
Associations loi 1901,
Structures coopératives,
Structures d'insertion par l'activité économique.

Contenu et objectifs des actions :
Les DLA offrent des prestations d'accompagnement et de conseils aux associations employeuses, structures d'insertion et autres entreprises d'utilité sociale créatrices d'emploi, afin de consolider leur activité et pérenniser leurs emplois. Ils seront particulièrement mobilisés pour accompagner les structures employeuses des emplois d'avenir.

Un important réseau :

- **105 DLA : dans chaque département**. Une ou plusieurs structures, spécialistes de l'accompagnement, assurent la fonction de DLA (portés par des structures variées: Fonds Territorial France Active, têtes de réseau associatives (Ligue de l'Enseignement, etc.), Comité de Bassin d'Emploi (CBE), associations d'appui à la vie associative, Comité d'Expansion, Boutique de Gestion, Plate-Forme d'Initiative Locale (PFIL), etc.) en proposant un « appui sur mesure » et dans la durée aux associations
- **19 C2RA** (Centres **régionaux** de ressources et d'animation) sont les lieux d'information, de mutualisation et d'échange qui assurent la coordination des DLA sur leur territoire
- **6 CNAR** (Centres **nationaux** d'appui et de ressources) apportent une expertise technique sectorielle fans les domaines de l'IAE, du social et médico social, de la culture, du sport, de l'environnement et du financement.

Acteurs concernés :
L'Avise assure l'animation du dispositif au niveau national.
Les DIRECCTE
Moyens budgétaires :
Les DLA sont financés par l'État, la Caisse des Dépôts, le Fonds Social Européen (FSE) et les collectivités locales

Commentaires

- Le nombre d'emplois dans les structures accompagnées progresse de 4,4%
- 67% des structures ont amélioré la viabilité économique de leur modèle.
- Le nombre des partenaires financiers des structures progresse : + 23% pour les partenaires publics, + 24,5% pour les partenaires privés
- 38 000 structures accompagnées par le DLA depuis la création du dispositif
- 451 000 emplois accompagnés sur l'ensemble du territoire.
- Le nombre de structures accompagnées s'est élevé à 6 368 en 2011

Cette mesure d'appui doit, en contrepartie, se traduire par le développement socio-économique des associations employeurs (progression des résultats économiques, du nombre de salariés employés, et des contributions des collectivités territoriales).

Patrice BOREL Benjamin FERRAS Gildas LE COZ

LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

Le Ministre

PARIS, LE - 6 MARS 2013

Monsieur le chef de service,

Le gouvernement s'est fixé une nouvelle ambition pour une action publique plus cohérente et plus efficace, permettant le redressement de nos finances publiques. Pour assurer, dans la durée, la cohérence et l'efficacité de l'action publique, il a décidé d'engager un travail d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs) dans le cadre d'une démarche de modernisation de l'action publique (MAP).

Ces évaluations doivent faciliter la construction d'une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique, en tenant compte des besoins, actuels et à venir, des citoyens. Elles doivent aussi contribuer à une hiérarchisation des objectifs de l'action publique, à une amélioration de son efficience, notamment dans sa dimension partenariale, alors que les dépenses publiques doivent globalement décroître tout en couvrant les besoins évolutifs de la population.

Dans ce cadre, le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 20 décembre 2012 a décidé de procéder à une évaluation de la politique territoriale de l'emploi dès le début de l'année 2013, et m'a confié la responsabilité de mener à bien cette évaluation.

La politique territoriale de l'emploi est mise en œuvre dans le cadre d'une organisation – le service public de l'emploi – mise en place au milieu des années 80. Elle n'a toutefois été inscrite dans la loi qu'à compter de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, modifiée par la loi n°2008-126 du 13 février 2008. Néanmoins, la mise en œuvre de la politique de l'emploi sur les territoires reste marquée par une grande complexité, du fait de la diversité de la nature et des missions des acteurs, aussi bien que de la complexité de leurs relations fonctionnelles et financières.

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de Service
Inspection Générale des Affaires Sociales
39-43 Quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15

101, RUE DE GRENELLE – 75007 – PARIS
TÉLÉPHONE : 01 44 38 38 38 – TÉLÉCOPIE : 01 44 38 20 10

J'attends de cette évaluation de la politique territoriale de l'emploi qu'elle permette de tirer pleinement partie des moyens mobilisés en associant davantage l'ensemble des acteurs concernés dans chaque territoire et en tenant mieux compte des spécificités (fragilités et atouts) qu'ils recèlent.

Cette démarche portera sur les modalités de pilotage adoptées dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi dans les territoires par l'ensemble des acteurs (Etat, régions, départements, communes, intercommunalités, partenaires sociaux ainsi que Pôle emploi et les autres opérateurs concernés).

Sont attendus de la mission:

- pour la fin du mois de mars, sur la base des travaux actuellement en cours à l'IGAS, une cartographie du service public de l'emploi, présentant de manière lisible les principaux paramètres sur lesquels il serait possible d'agir pour améliorer la démarche de territorialisation. Il s'agit d'éléments à l'origine de la complexité mais dont l'approche cartographique doit faciliter la compréhension au regard des impératifs de la territorialisation. La cartographie montrera les services offerts par les différents acteurs dans les bassins d'emploi; et sur cette base, à chaque échelon local, départemental, régional et central, comment, dans leur champ de compétences, chaque catégorie d'acteur organise tant ses propres actions que les relations avec les autres acteurs sur les plans opérationnel, juridique, et financier ;
- pour le début du mois de juin, un rapport d'évaluation correspondant au rapport analytique et au rapport opérationnel tel que prévus par le cadrage interministériel des évaluations de politiques publiques. Au-delà de la cartographie ce rapport exposera un bilan détaillé de la politique territoriale de l'emploi et, sous la forme de différents scénarios, il proposera des évolutions pour en améliorer significativement l'efficacité et l'efficience.

Dans ces travaux relatifs à la cartographie, au bilan et aux perspectives une attention particulière doit être apportée à deux types de structures qui constituent des modalités spécifiques de mise en place de la territorialisation des politiques de l'emploi : d'une part, les maisons de l'emploi (MDE) créées par la loi du 18 janvier 2005, d'autre part, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) mis en place suite à la loi du 29 juillet 1998. Il s'agira de développer une analyse plus précise de leur fonctionnement et de leurs réalisations pour envisager différentes recommandations et pistes d'évolution.

Le comité de pilotage que je présiderai précisera le cas échéant ses souhaits après avoir pris connaissance du premier diagnostic.

Vous conduirez ces travaux d'évaluation et de diagnostic, à partir des conclusions des différents rapports déjà existants. Vous procéderez à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires, notamment auprès des acteurs politiques et opérateurs du secteur.

101, RUE DE GRENELLE – 75007 – PARIS
TÉLÉPHONE : 01 44 38 38 38 – TÉLÉCOPIE : 01 44 38 20 10

Vous rendrez compte à M. Christophe Strassel, Chef de service à la DGEFP désigné, en accord avec la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, coordinateur des travaux de modernisation de l'action publique, de vos avancées comme des éventuelles difficultés rencontrées. Ce dernier aura l'occasion de remonter ces informations au comité de pilotage que je réunirai au moins deux fois pendant la période dévolue à vos travaux.

Vous vous appuierez sur une équipe que vous constituerez en lien avec le coordinateur et serez accompagné dans cette démarche par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le chef de service, l'expression de ma considération distinguée.

Michel SAPIN

101, RUE DE GRENELLE – 75007 – PARIS
TÉLÉPHONE : 01 44 38 38 38 – TÉLÉCOPIE : 01 44 38 20 10

RAPPORT RM2013-091P

EVALUATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI
EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
BILAN ET RECOMMANDATIONS

TOME I - RAPPORT

Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation de la politique territoriale de l'emploi
Evaluation des politiques publiques
Bilan et recommandations

TOME I
RAPPORT

Établi par

Patrice BOREL Benjamin FERRAS Christian VILLE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Juillet 2013 -

RM2013-091P

SYNTHESE

Ce rapport relatif à « l'évaluation de la politique territoriale de l'emploi » entre dans le cadre de l'exercice d'évaluation des politiques publiques engagé au titre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) par le ministère du travail de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Il fait suite au précédent rapport de l'IGAS sur la cartographie de la politique territoriale de l'emploi qui avait permis d'identifier les zones de risque et points d'attention dans la conduite et la mise en œuvre de la politique de l'emploi[1].

Pour ce second rapport, la mission a été amenée, outre l'analyse de la littérature et de la documentation, à conduire des entretiens avec l'ensemble des acteurs nationaux (administrations, opérateurs, partenaires sociaux) et à se déplacer dans quatre régions[2] afin d'analyser non seulement le déploiement des actions et stratégies nationales dans les territoires mais aussi les relations entre acteurs et les actions locales spécifiques qu'ils mettent en œuvre. Elle a rencontré près de 200 acteurs engagés dans la mise en œuvre d'actions en faveur de l'emploi.

Compte tenu du schéma de partage des compétences envisagé dans le cadre du prochain exercice de décentralisation, la mission n'a pas instruit d'autres scénarios que celui du maintien de la compétence de l'Etat en matière d'emploi[3].

La mission a de même choisi, au regard des constats de terrain qu'elle a pu effectuer, de centrer ses travaux sur des aspects méthodologiques. Il lui est apparu en effet qu'une volonté de collaboration existe au plan territorial entre les différents acteurs, mais que leur démarche de collaboration se heurte souvent au manque d'un cadre partagé de travail et de concertation.

Les recommandations de la mission portent donc principalement sur les modalités d'élaboration d'une politique territoriale de l'emploi. Elle a également pointé quelques pistes d'évolution du cadre d'intervention des Plans Locaux d'Insertion pour l'Emploi (PLIE) et des Maisons de l'Emploi (MDE), qu'il conviendrait, le cas échéant, d'approfondir dans une démarche d'évaluation plus complète.

1 UNE TERRITORIALISATION QUI DOIT ETRE CONFORTEE ET CONCRETISEE

1.1 Une territorialisation imparfaite des dispositifs nationaux

Pour être performante, la démarche de territorialisation doit s'appuyer sur des dispositifs et mesures qui -dès leur conception- prennent en compte l'approche territoriale.

Ainsi, la mission a pu constater que les études d'impact ne présentent pas les effets territoriaux des nouvelles mesures alors même que ceux-ci peuvent être importants. Il en résulte, d'une part, une moindre capacité à apprécier les impacts lors de la conception et de l'élaboration d'une mesure et, d'autre part, une mobilisation opérationnelle retardée des territoires plus particulièrement concernés par un dispositif.

---

[1] Voir Gildas LECOZ, Benjamin FERRAS et Patrice BOREL, *Evaluation de politique publique, Cartographie de la politique territoriale de l'emploi*, Rapport IGAS RM 2013-089P, mai 2013.

[2] Soit les régions Auvergne, Poitou-Charentes, Provence – Alpes Côte d'Azur et Rhône – Alpes.

[3] Le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ayant précisé à plusieurs reprises qu'il n'état pas envisagé de décentraliser la conduite de la politique de l'emploi; pour l'exemple le plus récent, voir l'intervention du 27 juin 2013devant les DIRECCTE.

De même, la répartition des moyens alloués aux acteurs de la politique de l'emploi est assurée non à partir d'une analyse de la spécificité des territoires mais selon une approche exclusivement nationale. Enfin, les clefs de répartition des moyens et objectifs entre régions et territoires apparaissent particulièrement frustres. Elles ne garantissent pas l'adaptation des moyens et objectifs aux réalités des territoires.

1.2 Une approche des territoires par les services déconcentrés de l'Etat qui demeure à parfaire

La mission a constaté que l'organisation des DIRECCTE, suite à leur création récente, n'est pas encore pleinement stabilisée. L'approche intégrée économie – emploi – travail, qui avait justifié la création des DIRECCTE et doit constituer pour l'Etat une capacité d'expertise et d'intervention plus globale et homogène dans les territoires, est encore balbutiante.

Le partage des responsabilités entre la direction régionale et les unités territoriales, échelon de proximité avec les acteurs territoriaux, reste à clarifier. Au-delà, la mission constate que la méthode d'analyse et d'action dans les territoires apparaît insuffisante. La démarche diagnostic – plan d'actions (par l'Etat et avec les acteurs compétents) mise en œuvre par le passé, n'est plus suivie. Les chargés de mission animation territoriale, ressource clef de la territorialisation de la politique nationale, ont été souvent soit non remplacés soit mobilisés à des tâches autres que celles correspondant directement à l'action dans les territoires.

Par ailleurs, l'activation très descendante et non concertée par l'Etat, en 2011, des instances du service public de l'emploi au plan local (SPEL) a souvent ajouté des procédures et une comitologie à un système institutionnel déjà complexe. Dans un contexte où les réunions et relations partenariales sont extrêmement nombreuses et chronophages, cette animation locale mérite d'être repensée.

1.3 Une mobilisation des acteurs qui permet d'élaborer la politique territoriale de l'emploi dans un cadre partagé et concerté

Si la méthode actuelle ne permet pas de coordonner les actions de l'ensemble des intervenants de la politique de l'emploi, la mission constate que les acteurs mobilisent des partenariats nombreux pour agir dans les territoires. Ils demandent un cadre clarifié et unique de concertation et de coopération.

La mission retire de ses auditions que les services déconcentrés de l'Etat ont un rôle essentiel à jouer pour aider à l'émergence d'une stratégie territoriale partagée. Pour les acteurs rencontrés, l'approche territoriale dans l'action en faveur de l'emploi est une évidence : l'efficience de l'action pour l'emploi nécessite une intervention de proximité faite de la mise en œuvre des mesures nationales, de leur adaptation et du déploiement d'actions complémentaires ou supplémentaires par les acteurs territoriaux.

Beaucoup ont engagé une démarche de territorialisation.

Ainsi, dans le cadre du projet « Horizon 2015 », Pôle emploi conduit un mouvement de déconcentration des moyens et des responsabilités et de territorialisation de ses actions par le développement de partenariats.

Les conseils généraux sont amenés à rechercher la coordination avec les autres intervenants en matière d'insertion sociale et économique.

Les conseils régionaux, compte tenu de leurs compétences propres, ont veillé à « territorialiser » leurs actions à la fois en déployant leurs services dans les territoires (chargés de mission) et en définissant des zones territoriales spécifiques conduisant à mettre en place des instances *sui generis* sur l'emploi et la formation.

Les partenaires sociaux sont également de plus en plus sollicités pour apporter leur expertise à l'identification des besoins et pour participer à la construction des réponses en mobilisant les outils paritaires.

Il y a là, selon la mission, une dynamique qu'il appartient à l'Etat de faire converger pour favoriser la construction d'une stratégie régionale de l'emploi.

2 L'AVENEMENT D'UNE POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI NECESSITE PLUSIEURS TYPES D'ACTIONS POUR CREER UN « *BACK OFFICE* INTELLIGENT »

2.1 Adopter une vision large et consolidée de la politique de l'emploi

La mission a pu constater que chaque acteur de la politique de l'emploi n'a le plus souvent connaissance que des procédures et outils mis en œuvre par sa structure.

Il lui semble nécessaire, pour assurer une combinaison efficiente des moyens dans le cadre d'une stratégie coordonnée, que les acteurs de la politique de l'emploi connaissent et maîtrisent aux plans national et local l'ensemble des dispositifs et outils disponibles en faveur de l'emploi.

A cet effet, la mission préconise de territorialiser et mobiliser l'ensemble des dispositifs nationaux et en particulier les mesures de dépenses fiscales ou d'allégements de cotisation sociales. Le rapport souligne ainsi une très forte disparité des performances territoriales dans le recours à ces dispositifs. Sans préjudice des analyses complémentaires à conduire, la mission souligne la nécessité de mobiliser les acteurs autour de ces dispositifs par des indicateurs adaptés. Elle propose de premières pistes à cette fin.

De même, la mission souligne la nécessité, en matière de contrats aidés, de faire évoluer les objectifs assignés aux territoires pour mieux prendre en compte les spécificités territoriales.

La complexité des actions et leur nombre rendent impossible de disposer d'un inventaire de l'ensemble des mesures -nationales et locales- favorables à l'emploi ainsi que d'une évaluation de leur coût. En particulier, aucune donnée n'est disponible pour les actions des collectivités territoriales.

C'est pourquoi, dans un contexte de développement des actions territoriales, la mission recommande la réalisation d'un inventaire aux niveaux local et national des actions en faveur de l'emploi, intégrant le champ des collectivités territoriales. Cet inventaire doit permettre aux décideurs et financeurs de s'assurer de la complémentarité et de l'efficacité de leurs actions. Il doit permettre aux agents en relation avec le public de connaître les outils mobilisables dans chaque territoire et ainsi d'apporter les éclaircissements nécessaires de premier niveau aux bénéficiaires.

La mission préconise également, pour rendre plus lisible et homogène l'offre de services développée par les différents intervenants en direction des bénéficiaires de la politique de l'emploi : l'élaboration d'orientations stratégiques de l'offre de services, la mise en place d'un schéma directeur d'implantation des accueils physiques dans le territoire (permettant de fixer le maillage des lieux d'accueil et d'identifier les responsabilités à ce titre), ainsi que d'un schéma directeur de la relation avec les publics (précisant notamment des standards de qualité, les outils communs et la répartition des publics entre acteurs).

2.2 Retenir une définition du territoire et faire en sorte qu'elle soit partagée par tous les acteurs

La diversité des territoires mobilisés par les acteurs constitue un des éléments de complexité et de risque de la politique de l'emploi. Elle est un des points d'achoppement des concertations et coordinations entre acteurs, tant au plan opérationnel que stratégique. La définition d'un territoire commun apparaît donc structurante pour assurer l'efficience de la politique territoriale de l'emploi. Pour être opérationnel, ce zonage doit reposer sur une réalité socio économique et « être légitime » pour l'ensemble des acteurs. C'est pourquoi la mission recommande que les services déconcentrés de l'Etat proposent aux régions, la définition de zones communes d'intervention.

2.3 Développer une stratégie territoriale de l'emploi structurante pour les acteurs, partagée entre l'Etat, les partenaires sociaux et les régions

Le futur mouvement de décentralisation promeut une vision plus intégrée des enjeux de formation, d'orientation et d'emploi. Il clarifie les compétences de chaque acteur et pose des modalités de coordination de leurs actions. Il prévoit, par la mise en place de nouvelles instances, un portage plus collectif des actions en faveur de l'emploi dans les territoires associant l'Etat, les collectivités territoriales (les régions au premier chef) et les partenaires sociaux.

Pour la mission, ce nouvel acte de décentralisation offre une opportunité pour avancer dans l'élaboration d'une politique territoriale de l'emploi plus cohérente et structurée.

Les transferts de compétences prévus et l'imbrication des politiques de l'emploi et de la formation nécessitent de définir un cadre renouvelé de concertation et de définition d'une stratégie commune entre les collectivités territoriales, l'Etat et les partenaires sociaux.

En complément des évolutions institutionnelles (évolution des instances nationales et régionales – voir 2.4), la mission souligne que l'Etat doit être le moteur de la construction de cette stratégie territoriale de l'emploi rénovée :

- Au bénéfice des actions déjà conduites en région, des territoires communs de concertation et d'action doivent être définis à un niveau infrarégional, à partir du regroupement des entités socio-économiques pertinentes que sont les zones d'emploi.
- Les services déconcentrés de l'Etat doivent conduire, en lien avec les régions et les partenaires sociaux, une démarche territoriale fédérative de diagnostic, plan d'actions, assignation des responsabilités et objectifs à chaque acteur, et visant à une programmation convergente des moyens.
- Un effort particulier doit être conduit en matière d'harmonisation et de structuration des services offerts aux bénéficiaires de la politique de l'emploi (salariés, demandeurs d'emploi et entreprises), la mission propose la définition d'un cadre national et sa déclinaison opérationnelle et stratégique dans les territoires.

2.4 Garantir la concertation et la coordination par de nouvelles instances territoriales

Cette action fédérative de l'Etat doit être mise en œuvre concrètement dans les travaux du futur CNEOFP et des futurs CCREOFP. Ces instances doivent constituer les nouvelles instances pivot nationales et régionales. Elles doivent travailler en réseau par des travaux conjoints et des échanges réguliers d'informations et disposer des moyens de nature à permettre leur bon fonctionnement.

Ce fonctionnement en réseau serait permis par la création, en deçà des nouveaux CCREOFP, de nouvelles instances territoriales dans chacun des territoires communs définis par la mission (voir *supra*, points 2.2 et 2.3). Ces instances associeraient l'Etat, la région, le conseil général et les partenaires sociaux. Des initiatives en ce sens sont déjà engagées dans plusieurs régions.

2.5 Faire évoluer les actions des PLIE et des MDE, financer les projets correspondants aux besoins de la stratégie territoriale de l'emploi

Ces structures, qui résultent d'initiatives des communes et de leurs groupements, ne sont pas implantées dans l'ensemble du territoire mais constituent cependant des réseaux importants. Elles présentent, tant dans leur organisation que dans leurs actions, des profils divers qui rendent impossibles des conclusions générales à partir de l'observation de quelques structures. Une approche évaluative nationale portant sur l'ensemble des PLIE et MDE serait donc nécessaire.

Nonobstant, il est apparu à la mission qu'au moment où la mobilisation de tous en faveur de l'emploi est attendue, ces structures représentent des points d'appui utiles, dès lors que les services déconcentrés de l'Etat sauront leur assigner des objectifs en phase avec la stratégie territoriale de l'emploi qu'ils définissent.

La mission considère que l'apport de ces structures à l'action territoriale en faveur de l'emploi doit être amélioré en inscrivant plus fortement leurs actions dans le cadre stratégique recommandé par le rapport : territoire pertinent, intégration dans les actions conduites par les autres acteurs, notamment en matière de *front office*.

La mission note que des regroupements entre MDE, PLIE et Missions locales ont été assurés (région Picardie). Elle souligne la nécessité de favoriser ces regroupements, dans un site et une structure uniques, par une démarche nationale, pour rendre plus visible l'action coordonnée des communes en faveur de l'emploi dans différents champs et rechercher des économies de gestion.

La mission recommande par ailleurs de clarifier les champs d'intervention des PLIE et des MDE dans les textes en privilégiant certaines actions phares. Elle souligne la nécessité de laisser les DIRECCTE apprécier la nature de leurs actions et leur insertion dans la politique territoriale de l'emploi.

S'agissant des PLIE, la mission souligne la nécessité d'articuler les réflexions sur le FSE et l'évolution des plans. Elle propose une piste éventuelle de rapprochement avec l'activité des conseils généraux dans le cadre de l'insertion des bénéficiaires du RSA. Elle souligne la nécessité de préciser dans les textes le champ d'intervention des PLIE par rapport aux missions assurées par les autres acteurs. Cette précision permettrait en outre, dans chaque territoire, sous l'égide des DIRECCTE, de définir les actions devant être assurées par les PLIE compte tenu de la structuration des offres et des acteurs locaux.

S'agissant des MDE, la mission souligne la nécessité de recentrer le soutien de l'Etat prioritairement sur deux domaines : l'accompagnement des mutations économiques et la réduction des obstacles culturels et sociaux dans l'accès à l'emploi.

Enfin, il est apparu à la mission que le scénario de la généralisation de ces structures, pour répondre à l'inégalité de traitement des territoires dépourvus de PLIE et MDE, semblait peu soutenable : d'une part, pour des motifs budgétaires et, d'autre part, parce que leur efficacité dépend de l'investissement fort des élus locaux qu'une contrainte administrative ou légale ne suffirait pas à susciter.

La seule voie possible pour répondre à la volonté de généralisation pourrait être de passer d'une démarche de financement de structures à une démarche de financements de projets. Les services déconcentrés de l'Etat seraient, dans ce cas, amenés, d'une part, à identifier les actions et projets nécessaires à la stratégie territoriale de l'emploi non pris en charge par les acteurs et, d'autre part, à lancer sur cette base des appels à projet dans chaque territoire pour garantir les conduites de telles actions. Les MDE et les PLIE, là où ils existent, pourraient -comme les autres acteurs- répondre à ces projets. Les financements accordés par l'Etat à ce titre seraient répartis entre les territoires non plus en fonction de l'existence de structures mais eu égard à la nécessité de répondre aux besoins d'actions complémentaires.

* *
*

Au terme de ses travaux, la mission IGAS ne prétend pas avoir embrassé l'intégralité d'un champ très large et qui mêle les interventions d'une pluralité d'intervenants.

Les 23 recommandations qu'elle formule lui paraissent cependant, parce que fondées sur des constats convergents et sur une volonté des acteurs de mieux agir ensemble, être suffisamment opérationnelles pour avancer dans la construction d'une politique territoriale de l'emploi plus efficace et efficiente.

Sommaire

SYNTHESE 3

1 UNE TERRITORIALISATION QUI DOIT ETRE CONFORTEE ET CONCRETISEE 3

1.1 Une territorialisation imparfaite des dispositifs nationaux 3

1.2 Une approche des territoires par les services déconcentrés de l'Etat qui demeure à parfaire 4

1.3 Une mobilisation des acteurs qui permet d'élaborer la politique territoriale de l'emploi dans un cadre partagé et concerté 4

2 L'AVENEMENT D'UNE POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI NECESSITE PLUSIEURS TYPES D'ACTIONS POUR CREER UN « *BACK OFFICE* INTELLIGENT » 5

2.1 Adopter une vision large et consolidée de la politique de l'emploi 5

2.2 Retenir une définition du territoire et faire en sorte qu'elle soit partagée par tous les acteurs 6

2.3 Développer une stratégie territoriale de l'emploi structurante pour les acteurs, partagée entre l'Etat, les partenaires sociaux et les régions 6

2.4 Garantir la concertation et la coordination par de nouvelles instances territoriales 6

2.5 Faire évoluer les actions des PLIE et des MDE, financer les projets correspondants aux besoins de la stratégie territoriale de l'emploi 7

INTRODUCTION 13

PREMIERE PARTIE : LA OU LES POLITIQUES DE L'EMPLOI, UN CHAMP COMPOSITE 15

1 LA OU LES POLITIQUES DE L'EMPLOI : UN CHAMP COMPOSITE 15

1.1 Approches juridique, budgétaire, économique et doctrinale 15

1.2 La transformation des modes d'intervention en faveur de l'emploi 17

1.3 Des acteurs divers conduisent la pluralité des interventions en faveur de l'emploi 20

1.4 La conduite opérationnelle de la politique de l'emploi dans les territoires nécessite une approche globale 21

1.4.1 Les dépenses relevant de la politique de l'emploi sont diverses et très majoritairement liées à des actions nationales 21

1.4.2 Des dépenses de l'Etat inégales selon les territoires mais qui ont un effet levier fort sur les dépenses des collectivités 23

1.4.3 Les dépenses fiscales pour l'emploi et les allégements de cotisations et contributions sociales : « angle mort » de la politique territoriale de l'emploi 23

1.4.4 Le besoin d'une vision plus complète et plus intégrée de l'offre de service aux bénéficiaires de la politique de l'emploi 26

2 LA NOTION DE TERRITORIALISATION 31

2.1 L'émergence progressive de la notion de territoire dans la politique de l'emploi 32

2.2 La recherche de coordination : partenariats et conventionnements 33

2.3 Les logiques d'intervention des acteurs territoriaux 35

2.4 L'action de l'Etat ne permet pas la coordination nécessaire à l'élaboration de « politiques territoriales de l'emploi » 35

3 UNE PLURALITE DE TERRITOIRES 36

DEUXIEME PARTIE : LA PRISE EN COMPTE DE LA TERRITORIALISATION PAR LES PRINCIPAUX ACTEURS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI....38

1 POUR L'ETAT, LA CREATION DES DIRECCTE RENOUVELLE L'APPROCHE TERRITORIALE DES POLITIQUES D'EMPLOI....38

1.1 Une réforme majeure....38

1.2 Une réforme à parachever....39

1.3 Le dialogue de gestion, outil du pilotage des politiques territoriales....39

1.3.1 Un exercice utile à la territorialisation de la politique de l'emploi....39

1.3.2 Un exercice qui doit être amélioré....40

1.4 Des marges de manœuvre budgétaires faibles pour les DIRECCTE....41

2 LA TERRITORIALISATION, UN OBJECTIF REAFFIRME POUR POLE EMPLOI....42

2.1 La territorialisation : une orientation majeure de la convention tripartite 2012 - 2014....42

2.2 Les CAR : un instrument de territorialisation peu opérationnel....44

2.2.1 Un bilan mitigé....44

2.2.2 Les nouvelles CAR : une perspective plus stratégique....45

3 LA TERRITORIALISATION, UN ENJEU POUR LES COLLECTIVITES....45

3.1 L'emploi une compétence de l'Etat… partagée avec les collectivités....45

3.2 Les régions s'organisent au niveau infrarégional....47

3.3 Un enjeu pour les conseils généraux....51

3.4 Le besoin d'une coordination efficace entre l'Etat et les collectivités....53

4 LE TERRITOIRE, UN ENJEU POUR LES PARTENAIRES SOCIAUX....54

4.1 L'emploi, un champ traditionnel de négociation pour les partenaires sociaux....54

4.2 Le territoire, nouvel espace d'un dialogue social plus large....55

TROISIEME PARTIE : UNE EVOLUTION NECESSAIRE, STABILISER LES PRATIQUES ET PERFECTIONNER LES METHODES ET LES OUTILS....58

1 UNE TERRITORIALISATION PERFECTIBLE DE DISPOSITIFS NATIONAUX, L'EXEMPLE DES CONTRATS UNIQUES D'INSERTION ET DES EMPLOIS D'AVENIR....58

1.1 La conception des dispositifs et le calibrage des moyens alloués....59

1.2 La répartition des enveloppes physico-financières et la détermination des publics cibles....60

1.3 La mise en œuvre opérationnelle et le pilotage des mesures....64

1.4 Les marges de manœuvre laissées aux acteurs territoriaux....66

1.5 Une territorialisation perfectible....66

2 UN OUTILLAGE QUI MANQUE D'OPERATIONNALITE, L'EXEMPLE DES DIAGNOSTICS TERRITORIAUX....68

2.1 Des constats de terrain contrastés…....68

2.1.1 Le foisonnement des diagnostics....68

2.1.2 Des acteurs multiples du diagnostic et de l'évaluation....68

2.2 Des améliorations à apporter à plusieurs niveaux par un investissement renforcé de l'action de l'Etat....71

2.2.1 Clarifier les compétences en matière de production de diagnostic et de suivi conjoncturel....71

2.2.2 Enrichir les données et outils mis à disposition....72

3 DES INSTANCES DE GOUVERNANCE NOMBREUSES QUI N'APPORTENT PAS UNE VISION GLOBALE....73

3.1 Au plan national, la concertation sur les politiques d'emploi et les politiques de formation est assurée par deux instances distinctes....73

3.2 Au plan territorial, des instances nombreuses aux périmètres mal définis....75

3.2.1 Des instances régionales réglementaires d'information, de coordination, de consultation redondantes....75
3.2.2 Les Commissions paritaires interprofessionnelle régionale pour l'emploi (COPIRE)....76
3.2.3 Des instances de pilotage général et de suivi des politiques de l'Etat (SPER, SPED, SPEL)....76
3.3 Vers la constitution d'instances communes....77

QUATRIEME PARTIE : L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION, OCCASION DE REMETTRE LE TERRITOIRE AU CENTRE DU REPERTOIRE DE DEFINITION ET D'ACTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI....79

1. LE PROJET DE LOI DE DECENTRALISATION RELATIF A LA MOBILISATION DES REGIONS PLACE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DANS UNE PERSPECTIVE PLUS LARGE....79

2 IL RENOVE EGALEMENT LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES D'ORIENTATION, DE FORMATION ET D'EMPLOI....80

2.1 Par la réorganisation des instances nationales et régionales de gouvernance....80
2.1.1 La création du CNEOFP et des CCREOFP....80
2.1.2 Deux instances nouvelles qu'il conviendra de doter d'attributions stratégiques et de moyens adaptés....80
2.2 Par un conventionnement Etat / Région avec les opérateurs....82

3 LES DISPOSITIONS DU NOUVEL ACTE DE DECENTRALISATION APPELLENT UN REPOSITIONNEMENT DU SPER, DU SPED ET DU SPEL....82

4 LA CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX, UN ENJEU MAJEUR DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI....84

5 LES METROPOLES, NOUVEL ACTEUR DES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'EMPLOI....85

CINQUIEME PARTIE : VERS UNE POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI....87

1 LE BESOIN D'AFFIRMATION D'UNE STRATEGIE TERRITORIALE DE L'EMPLOI....87

1.1 L'emploi, une compétence qui restera à l'Etat....87
1.2 Les services de l'Etat doivent être porteur d'une stratégie territoriale de l'emploi....88
1.3 Le nécessaire maintien d'un ancrage territorial fort....89
1.4 Les services de l'Etat doivent être pro actifs dans la recherche de partenariats, notamment avec les régions pour mettre en œuvre la politique territoriale de l'emploi....91

2 LA DEFINITION D'UN TERRITOIRE COMMUN, CONDITION POUR UNE STRATEGIE TERRITORIALE INTEGREE EN FAVEUR DE L'EMPLOI....92

2.1 Un territoire régional et des zones infrarégionales pour la concertation permettant le pilotage opérationnel et stratégique concerté et coordonné de la stratégie territoriale de l'emploi....92
2.2 Des territoires communs dédiés à la concertation source d'attraction pour les territoires d'action et de compétence....94

3 LES MDE ET PLIE, DES POINTS D'APPUI A MIEUX INTEGRER DANS LA STRATEGIE TERRITORIALE DE L'EMPLOI....95

3.1 Revoir le cadre légal et réglementaire d'intervention des PLIE....96
3.2 Poursuivre et encadrer le soutien de l'Etat aux MDE....97
3.3 Adapter l'offre des MDE et des PLIE....97

4 POUR L'ETAT, UN BESOIN DE PROFESSIONNALISATION, D'APPROCHE PARTENARIALE, D'EVALUATION ET DE PRIORISATION DE RESSOURCES....99

4.1 Doter les services de l'Etat d'une culture de la coordination et du partenariat....99
4.2 Professionnaliser la fonction emploi formation au plan territorial....100
4.2.1 La question de la professionnalisation des fonctions territoriales : une question partagée....100

4.2.2 Le chargé de mission de l'animation territoriale (CMAT) 101
4.2.3 Les services études, statistiques et évaluation (SESE) 102
4.3 Un Etat porteur d'une démarche d'évaluation et de suivi consolidé 103

CONCLUSION 105

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION REGROUPEMENT PAR THEMES 107

1 ADOPTER UNE VISION LARGE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI POUR PERMETTRE UNE DEMARCHE INTEGREE D'ACTIONS COORDONNEES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DANS LES TERRITOIRES 107

2 COORDONNER LES ACTIONS DES INTERVENANTS POUR AMELIORER LA QUALITE DU SERVICE RENDU AUX BENEFICIAIRES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI 108

3 METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI EN PARTAGEANT UNE METHODE ET UNE MEME APPROCHE DU TERRITOIRE 109

4 PRENDRE EN COMPTE LES TERRITOIRES DANS L'ELABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI 110

5 FAVORISER L'ELABORATION D'UNE STRATEGIE TERRITORIALE POUR L'EMPLOI 111

6 CLARIFIER LES INTERVENTIONS DES MDE ET DES PLIE 112

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION ORDRE DE PRESENTATION DANS LE RAPPORT 113

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 117

LETTRE DE MISSION 129

BIBLIOGRAPHIE 133

SIGLES UTILISES 139

INTRODUCTION

Ce rapport constitue le 2nd livrable de l'exercice d'« évaluation de la politique territoriale de l'emploi », confié à l'IGAS. Cette évaluation entre dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) décidée par le Comité interministériel de Modernisation de l'action publique (CIMAP) du 20 décembre 2012.

Le premier rapport proposait une « cartographie » de la politique territoriale de l'emploi consistant, d'une part, en une approche générale et analytique de cette politique (notion, acteurs, dispositifs, système institutionnel et de production de services) et, d'autre part, en un inventaire des dispositifs et ensembles de dispositifs mobilisés (tome 1).

Il portait également sur un essai de quantification en termes de dépenses publiques et développait une première analyse du « potentiel » de territorialisation des dispositifs de la politique de l'emploi (tome 2).

Ce second livrable a pour objet d'opérer un bilan - état des lieux de la mise en œuvre de la politique territoriale de l'emploi et de formuler un certain nombre de propositions visant à en améliorer l'effectivité et l'efficacité.

La mission IGAS, en charge de cette seconde phase de l'évaluation, était composée de Patrice BOREL, Benjamin FERRAS et Christian VILLE.

La mission s'est déplacée dans quatre régions[4] où elle a procédé à des entretiens avec des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux, des opérateurs et partenaires de la politique de l'emploi. Elle a également rencontré au niveau national un certain nombre d'interlocuteurs membres du comité de pilotage de l'évaluation, et des représentants de « tête de réseau » ou personnalités jugées qualifiées par la mission[5].

Le présent rapport tente, après avoir pointé les différentes approches de la politique de l'emploi et de la notion de territorialisation, d'analyser comment les principaux acteurs de cette politique (l'Etat, Pôle emploi, les collectivités, les partenaires sociaux) intègrent le territoire dans leur stratégie d'intervention.

Il relève ensuite les facteurs qui, du point de vue de la mission, constituent des freins à la territorialisation tant dans la conception des politiques que dans leur déploiement en termes de marges de manœuvre laissées aux services de l'Etat, ou d'accompagnement méthodologique de la démarche.

Puis le rapport analyse le contexte nouveau que va créer le projet de loi de décentralisation relatif à « la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires », et pointe les facteurs d'opportunité qu'il génère pour améliorer la territorialisation de la politique de l'emploi dans le cadre d'une stratégie régionale associant l'Etat, les régions et les partenaires sociaux.

Le rapport présente enfin, dans sa dernière partie, le besoin pour l'Etat (DIRECCTE) de se doter dans ce nouveau contexte d'une organisation territoriale plus transversale fondée sur des compétences d'animation et d'ingénierie de projet.

[44] Auvergne, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes.
[5] La liste des personnes rencontrées figure à la fin du tome I du présent rapport.

La mission a joint au rapport trois annexes qui sont proposées dans le tome II du présent rapport.

Une première annexe propose, dans la suite de l'exercice de cartographie, une analyse statistique de la territorialisation de mesures générales, sectorielles et géographiques à partir de plusieurs dispositifs d'allégements de cotisations sociales.

Une deuxième annexe relative aux Plan Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) et aux Maisons de l'Emploi (MDE). Celle-ci ne constitue pas à proprement parler une évaluation de ces deux dispositifs, car ni le temps ni le cadre de la mission ne permettaient un tel exercice. Elle permet cependant, d'une part, de quantifier l'activité de ces structures et, d'autre part, de pointer les principaux enjeux d'évolution auxquels elles sont confrontées.

Une troisième annexe, à vocation descriptive enfin, relative aux instances de la politique de l'emploi.

PREMIERE PARTIE : LA OU LES POLITIQUES DE L'EMPLOI, UN CHAMP COMPOSITE

Les notions de politique territoriale et, surtout, de territorialisation sont utilisées de manière régulière par les acteurs de l'emploi.

Avant de porter un regard critique sur la réalité de ce qu'elles recouvrent et les opportunités qu'elles peuvent représenter pour augmenter l'efficacité de la lutte contre le chômage, il est apparu nécessaire à la mission, de définir ces deux notions et de s'interroger sur le champ de la ou des politiques de l'emploi (1). Elle a ensuite analysé la notion de territorialisation (2) pour souligner la polysémie de la notion de territoire (3) et le facteur dynamique qui réside dans celle de territorialisation (4). Enfin, et dans la suite des travaux de cartographie, elle propose un élargissement de l'approche de la politique de l'emploi en présentant les conclusions des travaux de la mission sur le champ des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi (5).

1 LA OU LES POLITIQUES DE L'EMPLOI : UN CHAMP COMPOSITE

Le champ de la politique de l'emploi est, selon les acceptions, plus ou moins étendu. Ces différentes acceptions ne sont pas sans incidence sur la conduite de la politique territoriale de l'emploi.

1.1 Approches juridique, budgétaire, économique et doctrinale

Le code du travail recourt à une définition matérielle de la politique de l'emploi. La cinquième partie du code lui est consacrée. Le livre I^er^ est relatif aux « dispositifs en faveur de l'emploi » comprend un titre I^er^ consacré à « la politique de l'emploi ». Le chapitre I^er^ de ce titre concerne l'objet de « la politique de l'emploi ». Le chapitre II de ce même titre est consacré aux « instances concourant à la politique de l'emploi ». Or, les articles figurant dans ces deux chapitres concernent l'objet des aides à l'emploi (article L. 5111-1), le lien entre l'action des pouvoirs publics et celle des partenaires sociaux et notamment les accords professionnels et interprofessionnels (article L. 5111-2) et enfin le rôle et le fonctionnement du conseil national de l'emploi (articles L. 5112-1 à L. 5112-2).

Au plan juridique, la politique de l'emploi correspond donc au développement par les pouvoirs publics d'aides de natures diverses au bénéfice de publics et d'objectifs limitatifs, en lien avec les accords conclus par les partenaires sociaux. Le code souligne ainsi la forte responsabilité de ces derniers dans la définition des objectifs et la conduite de la politique de l'emploi[6].

[6] Voir Deuxième partie, point 4.

Les finalités, modalités et publics de la politique de l'emploi retenues par le code du travail

Article L. 5111-1 « Les aides à l'emploi ont pour objet :
1° De faciliter la continuité de l'activité des salariés face aux transformations consécutives aux mutations économiques et de favoriser, à cette fin, leur adaptation à de nouveaux emplois en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de la production ;
2° De favoriser la mise en place d'actions de prévention permettant de préparer l'adaptation professionnelle des salariés à l'évolution de l'emploi et des qualifications dans les entreprises et les branches professionnelles ;
3° De favoriser la qualification et l'insertion de demandeurs d'emploi ;
4° De contribuer à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ».

Article L5111-2
« L'action des pouvoirs publics s'exerce en liaison avec celle des partenaires sociaux organisée par des accords professionnels ou interprofessionnels ».

Cette définition matérielle de la politique de l'emploi par son contenu - les aides à l'emploi - et ses modalités spécifiques d'élaboration - échanges entre l'Etat et les partenaires sociaux - ne reflète que partiellement la pluralité et la diversité des actions favorables à l'emploi. C'est pourquoi, au -delà de cette définition juridique, la mission s'est attachée à l'analyse des **documents budgétaires**. Elle a analysé les programmes relevant du champ de la politique de l'emploi dans le cadre de l'inventaire réalisé dans le cadre du premier livrable de cartographie[7]. Il lui est apparu que les seuls crédits ouverts au titre de la mission « Travail, emploi » ne reflétaient pas la pluralité des actions en faveur de l'emploi conduites par des personnes publiques. Plusieurs champs ne relèvent pas de cette approche budgétaire : les dépenses des collectivités territoriales tout comme les dépenses du régime d'assurance chômage ne sont, par définition, pas intégrées dans le budget de l'Etat. De même, les dépenses fiscales et les dispositifs d'allégement, d'exonération ou de minoration des cotisations et contributions sociales en faveur de l'emploi ne sont pas directement retracés dans les documents budgétaires[8].

L'approche économique, n'est pas non plus totalement satisfaisante. La politique de l'emploi, selon cette approche, correspondrait « [aux] instruments spécifiques dont se sont dotés les pouvoirs publics pour améliorer la situation de l'emploi ou atténuer certaines des conséquences du sous emploi »[9]. Cette définition pose cependant la difficulté de délimiter le champ de la politique de l'emploi entre d'une part, les différents types de politiques macroéconomiques et, d'autre part, les politiques d'assurances sociales ou d'assistance. Il semble néanmoins qu'il existe un système d'acteurs, de pratiques et d'instruments propres à la politique de l'emploi qui permette de caractériser un domaine politique autonome.

[7] Voir Gildas LECOZ, Benjamin FERRAS et Patrice BOREL, *Evaluation de politique publique, Cartographie de la politique territoriale de l'emploi*, Rapport IGAS RM 2013-089P, mai 2013.
[8] Les projets et rapports annuels de performance joints à la loi de finances de l'année abordent néanmoins une approche plus large. Les autres annexes aux lois de finances tout comme les annexes aux lois de financement de la sécurité sociale apportent néanmoins des éclairages complémentaires nécessaires voir Rapport IGAS RM 2013-089P, *op. cit.*
[9] Norbert HOLCBATT, *La politique de l'emploi en perspective*, *in* DARES (collectif sous la direction d'Alain GUBIAN et de Norbert HOLCBATT), *La politique de l'emploi*, La découverte, collection repères, 1997.

Les définitions doctrinales de la politique de l'emploi sont le reflet de cette difficulté à en cerner précisément l'objet. Ainsi, pour certains auteurs, il existe la politique de l'emploi ou les politiques de l'emploi. Le recours au terme de « politiques » de l'emploi correspond à la volonté de segmenter les types d'intervention d'une part, selon le champ couvert, politique de formation, politique d'insertion économique, politique d'indemnisation ou de placement… et, d'autre part, selon le type d'action, orientée vers la demande ou l'offre d'emplois. Le recours au terme de « politique » de l'emploi correspond à la volonté de souligner l'unité des diverses actions conduites au service d'un objectif unique : accompagner et améliorer durablement le fonctionnement du marché de l'emploi en palliant ses insuffisances[10].

A ces différentes conceptions théoriques, il convient d'ajouter **la perception des acteurs du Service Public de l'Emploi (SPE)[11]** pour lesquels, dans une visée plus opérationnelle, la finalité de l'action consiste à lutter contre le chômage au plus près des besoins des publics et notamment des catégories prioritaires. Dans cette perspective, l'approche est par définition décloisonnée : participe de la politique de l'emploi toute action de nature à améliorer le taux d'emploi. Cette approche a été particulièrement constatée lors des déplacements de terrain, l'ensemble des acteurs ne proposant pas une approche limitative du champ d'intervention mais une approche extensive, articulée non autour des compétences des acteurs ou des différents registres de politiques mobilisées (politique de l'emploi, de l'aide sociale, de la ville, de la formation professionnelle, du développement économique, de l'aménagement du territoire…) mais autour de l'objectif d'améliorer durablement la situation de l'emploi dans un territoire en mobilisant l'ensemble des leviers disponibles.

Compte tenu de cette grande diversité d'approches, la mission a retenu une approche large du périmètre de la politique territoriale de l'emploi, conforme aux perceptions des acteurs. Si l'analyse est structurée par l'action des participants au SPE, elle est également étendue à d'autres domaines.

Nonobstant, et pour ce qui concerne l'approche budgétaire, la mission a limité son analyse aux interventions prévues par les crédits de la mission « Travail, emploi » des lois de finances ainsi qu'aux interventions en matière d'indemnisation et de placement en l'enrichissant de l'analyse des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi (voir annexe 1, tome II) et en élargissant l'approche, au niveau territorial, aux démarches de développement économique.

Les politiques de formation, de lutte contre l'exclusion ou d'insertion par l'activité économique ont été abordées mais de manière plus limitée. Ces politiques publiques donnent lieu à des évaluations par ailleurs, notamment dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique.

1.2 La transformation des modes d'intervention en faveur de l'emploi

Les outils et dispositifs mobilisés en faveur de l'emploi ont profondément évolué depuis les années soixante. De même, les modes d'action publiques ont été diversifiés, dans une perspective de ciblage de plus en plus fin du domaine d'intervention.

L'évolution des actions et interventions constituant les « répertoires » de la politique de l'emploi donne lieu à de nombreuses analyses alternatives fondées sur une approche historique et sociologique. Ces analyses montrent que chaque étape de construction de la politique de l'emploi est fortement contextualisée[12].

---

[10] Voir notamment Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT (dir), *Politiques sociales*, PFNSP-Dalloz, 1997 ; Pascale PENAUD (dir) *Politiques sociales*, Presses de sciences po et Dalloz, 2012 ; Laurent CYTERMAN et Thomas WANECQ, *Les politiques sociales*, PUF, collection major, 2010.

[11] Voir la composition du SPE *infra*, Première partie, point 1.3.

[12] Voir Fabrice COLOMB, *Les politiques de l'emploi (1960-2000) – sociologie d'une catégorie de politique publique*, Presses universitaires de Rennes, collection Res Publica, 2012.

Approche chronologique simplifiée de la politique de l'emploi et de ses principaux modes d'intervention[13]

La période 1945 – 1975 est marquée par le fait que la politique de l'emploi est distincte de la politique macroéconomique. Cette dernière a pour fonction d'assurer le plein emploi. Dans un contexte de croissance rapide et de chômage limité, la politique de l'emploi est marquée par la recherche d'un accroissement de la main d'œuvre (développement de l'activité des femmes, incitation à l'immigration), du développement de la formation professionnelle (création de l'AFPA en 1966 après le regroupement en 1949 des centres de formation professionnelle pour les adultes par exemple) et de l'incitation à la mobilité des salariés (création du fonds de développement économique et social en 1955 par exemple). Dans ce contexte, sont créées l'assurance chômage (accord interprofessionnel du 31 décembre 1958) puis l'Agence nationale pour l'emploi (ordonnances du 13 juillet 1967).

L'année 1974 marque une césure profonde, compte tenu du retournement violent de la situation économique. La politique de l'emploi devient alors le lieu de la mobilisation pour l'emploi. De nouveaux modes d'intervention sont privilégiés entre 1974 et 1976 : défense de l'emploi par l'aide aux entreprises en difficulté, protection des salariés contre les licenciements dus à un ralentissement de l'activité (loi du 3 janvier 1975), renforcement de l'indemnisation (mise en place de l'allocation supplémentaire d'attente par l'Unédic). Dans une situation économique durablement dégradée, la politique de l'emploi monte en puissance et privilégie trois axes jusqu'en 1981 : l'accompagnement du redéploiement de l'industrie, la réduction de la population active (aide au retour des travailleurs immigrés à compter de 1977 par exemple), les actions en faveur de l'activité des jeunes (succession de trois « pactes pour l'emploi des jeunes »).

Le début des années 1980 est scindé en deux phases. La période 1981-1983 est marquée par des mesures de création d'emplois publics et privés (mesures incitatives de diminution du coût du travail pour le secteur textile et les entreprises artisanales notamment), de réduction du temps de travail (horaire légal hebdomadaire de travail limité à 39 heures par l'ordonnance du 16 janvier 1982), la multiplication du nombre de préretraites, l'évolution de l'insertion des jeunes suite au rapport Schwartz de septembre 1981 (création des missions locales et des PAIO, création de la délégation à la formation professionnelle). Après 1983, le contexte économique et la situation des finances publiques conduisent à diminuer les dépenses d'indemnisation, le recours aux préretraites et le développement de l'emploi public. Par ailleurs, la politique de l'emploi est réorientée au bénéfice de publics prioritaires : jeunes (accord national interprofessionnel du 22 octobre 1983 instaurant trois formules d'insertion des jeunes sur le marché du travail, création des travaux d'utilité collective – TUC en octobre 1984) et chômeurs de longue durée (programme de formation de cette population à compter du second semestre 1985 à partir d'une distinction – assurée par l'ANPE- entre chômage d'exclusion, d'insertion et de reconversion).

La seconde moitié des années quatre-vingts marque par ailleurs un tournant au bénéfice de l'identification de « rigidités » sur le marché du travail, du niveau du coût du travail et de la théorie des « gisements d'emplois ». Une plus grande souplesse pour les entreprises va être cherchée (par exemple, par l'assouplissement des procédures de licenciement [lois des 30 juillet et du 30 décembre 1986] ou la modulation possible de la durée du travail [ordonnance du 11 août 1986 et loi du 19 juin 1987]). Les exonérations de cotisations sociales deviennent un instrument essentiel de la politique d'insertion des jeunes (plan d'urgence pour l'embauche des jeunes du 16 juillet 1986 en particulier). Les formations en alternance et le recours à l'apprentissage sont encouragés (loi du 23 juillet 1987). De même, de nombreuses nouvelles mesures à destination des chômeurs de longue durée sont développées (stages de formation, activités d'insertion et de réinsertion, création des associations intermédiaires par la loi du 27 janvier 1987…).

La fin des années quatre-vingts et le début des années quatre-vingt-dix sont marqués par l'essor d'une nouvelle approche de revenu minimal par la création du revenu minimum d'insertion (loi du 1er décembre 1988). Les aides aux emplois marchands se développent : création du contrat de retour à l'emploi en janvier 1989 (CRE, dispositif favorable aux chômeurs de longue durée *via* une exonération de cotisations patronales et une aide forfaitaire), création d'une mesure d'exonération de cotisations patronales pour l'embauche d'un premier salarié (janvier 1989). La loi du 19 décembre 1989 unifie et transforme le statut des personnes effectuant des activités d'intérêt général.

Les années 1992 et 1993 sont marquées par des évolutions structurantes et la mobilisation de nouveaux modes d'action : promotion du temps partiel par la création d'un abattement de 30 % des cotisations patronales pour les contrats à temps partiel, aide aux emplois familiaux à compter du 1er janvier 1992 *via* une réduction d'impôt, modifications substantielles du régime d'assurance chômage dans un sens restrictif pour chercher l'équilibre des comptes (mise en œuvre de l'allocation unique dégressive et augmentation des cotisations).

La période 1993-1997 marque le passage à la généralisation des subventions à l'emploi : au-delà du développement des dispositifs des politiques spécifiques d'emploi, la mesure emblématique de la période est constituée par la création d'un dispositif général d'abaissement du coût du travail sur les bas salaires à compter du 1er juillet 1993 dans la limite de 1,3 SMIC. A compter de cette période, la diminution générale du coût du travail devient un moyen privilégié d'action en faveur de l'emploi. Le dispositif général va être modifié pour devenir une réduction générale dégressive dans la limite de 1,33 SMIC à compter du 1er octobre 1996. En 1996 et 1997 sont par ailleurs créées deux types de mesures d'exonération spécifiques, dites « zonées », de cotisations patronales dans les zones franches urbaines et dans le secteur textile.

[13] Voir Norbert HOLCBATT, *La politique de l'emploi en perspective… op. cit.*

La fin des années quatre-vingt-dix et le début des années deux mille sont marquées par des évolutions fortes de la politique de l'emploi : réduction de la durée du travail et annualisation du temps de travail par les lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000 combinée à des dispositifs d'allégement dégressif de cotisations patronales allant jusqu'à 1,8 et 1,6 SMIC ; création des emplois jeunes par la loi du 16 octobre 1997 ; mise en place de mesures d'incitation à la reprise d'activité *via* la création de la prime pour l'emploi à compter du 1er janvier 2001. Par ailleurs, suite au plan de cohésion sociale de 2005, de manière ponctuelle, une enveloppe unique régionale est confiée aux services déconcentrés de l'Etat[14].

Enfin, la période récente est caractérisée par : la mobilisation croissante des dispositifs d'allègements et de contrats aidés (dispositif « zéro charges » dans les TPE entre 2009 et 2012, allégement sur les heures supplémentaires entre 2007 et 2012, crédit impôt compétitivité emploi en 2012, emplois d'avenir et contrats de génération en 2012), l'évolution institutionnelle majeure a par ailleurs été la création d'un opérateur central unique, Pôle emploi, issu de la fusion de l'ANPE et du réseau des Assedic, à la fin de l'année 2008.

La mise en perspective historique des politiques de l'emploi permet ainsi d'identifier plusieurs lignes de force :

- l'action en faveur de l'emploi revêt, d'une part, une dimension générale et universelle (indemnisation, placement et abaissement du coût du travail) et, d'autre part, est centrée sur des publics et secteurs d'activité prioritaires ;
- au-delà du champ strict de la politique de l'emploi, des politiques spécifiques se sont développées au service de l'activité économique et de l'emploi. Ainsi, la politique de l'insertion sociale et économique, la politique de la formation ou encore la politique vers des territoires spécifiques (zones urbaines ou zones rurales) comprennent une « composante emploi » forte mais non exclusive. Ces politiques poursuivent donc d'autres finalités que celles du retour à l'emploi ou du maintien et du développement de l'emploi. La composante emploi y est néanmoins tout à fait centrale ;
- la mobilisation des acteurs privés et publics aux côtés de l'Etat sur la question de l'emploi s'est imposée depuis le début des années quatre-vingts. Les collectivités locales notamment ont été, soit sollicitées par l'Etat, soit conduites à se mobiliser à leur propre initiative, pour accompagner la politique nationale ou soutenir des démarches propre à leur territoire ;
- quelle que soit l'approche retenue (historique, juridique, sociologique, économique), la politique de l'emploi est présentée et analysée comme une politique nationale. L'histoire de ce mode d'action publique n'est pas l'histoire d'une politique issue des territoires voire territorialisée. La politique de l'emploi est constituée par les actions nationales portées par l'échelon central au regard d'une analyse nationale de la situation définissant les modes d'intervention et les publics à privilégier.

Au-delà, la politique pour l'emploi inspire un grand nombre de politiques publiques,. Elle apparaît omniprésente. Elle dépasse son objet propre en structurant l'analyse et l'action micro et macroéconomiques. Le caractère éminent transversal qui caractérise aujourd'hui la politique de l'emploi impacte fortement l'ampleur, la nature et les modalités de la coordination recherchée entre les différentes interventions.

[14] Voir *infra*, Troisième partie, point 1.

1.3 Des acteurs divers conduisent la pluralité des interventions en faveur de l'emploi

Compte tenu de la très grande variété des modes d'intervention, la question des acteurs mettant en œuvre la politique de l'emploi est prégnante. En effet, on peut distinguer d'une part, des acteurs spécialisés (Etat [DGEFP et réseau des DIRECCTE], Pôle emploi, Unédic, AGEFIPH, réseau Cap'emploi, réseau des missions locales, maisons de l'emploi, plans locaux pour l'insertion par l'activité économique) et, d'autre part, des acteurs amenés à intervenir dans le champ de la politique de l'emploi (organismes sociaux et fiscaux en matière d'allègements du coût du travail, acteurs intervenant dans les domaines de la formation ou de l'insertion, acteurs de la politique de la ville…).

Le système d'acteurs est, au premier chef, structuré par la définition du service public de l'emploi (SPE), telle qu'elle ressort des dispositions du code du Travail. L'article L. 5311-1 précise la mission du service public de l'emploi : « *l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés* ». La définition légale de la mission du SPE est ainsi en-deçà des actions considérées comme relevant de la politique de l'emploi (développement économique, action globale vers des zones géographiques ou des secteurs d'activité…).

Les articles L. 5311-2 à 4 posent le principe d'une organisation en « trois cercles concentriques » du SPE :

- premier cercle, les acteurs « assurant » le SPE soit l'Etat *via* ses services chargés de l'emploi et de la formation professionnelle (renvoi limitatif à la DGEFP et aux DIRECCTE), Pôle emploi, l'AFPA et l'Unédic ;
- deuxième cercle, les acteurs « concourant » au SPE, soit les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- troisième et dernier cercle, les acteurs « pouvant également participer » au SPE soit les organismes publics ou privés intervenant dans le placement, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ; les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, avec avis consultatif ; les organismes liés à l'Etat par une convention relative à l'insertion par l'activité économique de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ; les entreprises de travail temporaire.

La définition retenue pour le SPE apparaît plastique : les acteurs contribuent aux missions du SPE, dans un lien plus ou moins lâche. Cette définition n'englobe par ailleurs pas l'ensemble des objectifs assignés à la politique de l'emploi (voir *supra*).

La mission a également constaté lors de ses déplacements, que nombres d'acteurs non énumérés dans l'un des « cercles » prévus par le code du Travail contribuent directement à la définition, la conduite et la mise en œuvre de la politique territoriale de l'emploi. Tel est le cas, par exemple, des maisons de l'emploi[15], des réseaux consulaires, des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA)… Elle inclut par ailleurs l'AFPA dont le positionnement juridique a fortement évolué au regard des autres membres du SPE.

[15] L'article L. 5313-1-3ème alinéa pose néanmoins que les maisons de l'emploi « *contribuent à la coordination des actions du service public de l'emploi* ».

La politique de l'emploi est portée au niveau central, outre par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) par d'autres administrations ou institutions (Direction générale de la cohésion sociale, Direction générale des finances publiques, Direction de la sécurité sociale, ACSE …) qui interviennent dans d'autres répertoires de l'action publique (politiques de la ville, politique de lutte contre les exclusions, …).

Recommandation n°1 : Adopter une approche large de la politique de l'emploi : (i) faire évoluer les définitions légales et opérationnelles de la politique de l'emploi et du SPE pour et (ii) associer l'ensemble des acteurs intervenant en faveur de l'emploi.

Comme le montrait le rapport relatif à la cartographie, l'évolution des modes d'intervention en faveur de l'emploi ainsi que la montée en puissance de politiques spécialisées comprenant une dimension d'emploi conduit à interroger la fonction du SPE, et à rechercher des modes de coordination qui font place à l'ensemble des acteurs et permettent d'articuler les différents registres de la politique de l'emploi.

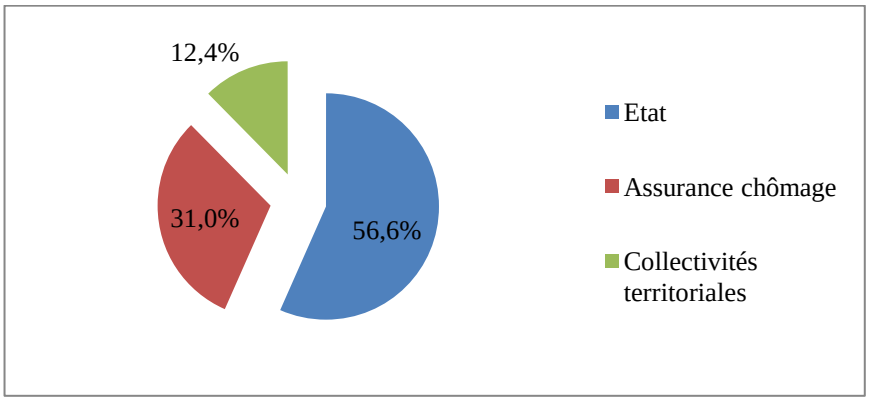
1.4 La conduite opérationnelle de la politique de l'emploi dans les territoires nécessite une approche globale

1.4.1 Les dépenses relevant de la politique de l'emploi sont diverses et très majoritairement liées à des actions nationales

La mission a été amenée, dans le cadre des travaux conduits à l'occasion du rapport sur la cartographie, à réaliser un inventaire des dispositifs relevant du champ de la politique de l'emploi et à évaluer un ordre de grandeur des dépenses relevant du champ de la politique de l'emploi.

La mission a constaté la très grande diversité des dispositifs favorables à l'emploi qu'elle a pu recenser. Elle en a relevé plus de 160 qui représentent au total un montant de dépenses estimées à 160 milliards d'euros, dont la répartition est présentée dans le graphe ci-après.

Graphique 1 : Dépenses pouvant relevant du champ de la politique de l'emploi par secteur de finances publiques – en %



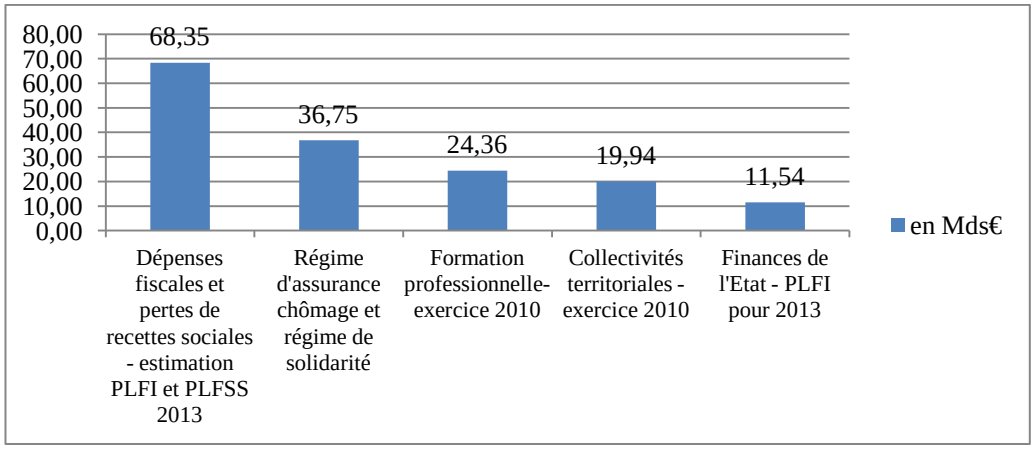
Source : IGAS

La mission a noté par ailleurs l'absence de recensement exhaustif et consolidé des actions et dispositifs favorables à l'emploi. Or, il paraît utile que les différents intervenants puissent chacun placer leur action dans une perspective plus large que leurs propres outils et instruments afin de développer des interactions entre eux. La mission a constaté que, en région Rhône-Alpes, un outil spécifique a été mis en place pour permettre aux agents en relations avec les publics (salariés, demandeurs d'emploi et entreprises) de disposer d'une vision globale des aides à l'emploi[16].

La mission a notamment constaté que les actions des collectivités territoriales ne sont pas recensées et évaluées. Elle souligne donc l'opportunité de mettre en place un dispositif de recensement et de suivi comptable et financier des actions des collectivités territoriales relevant du champ de la politique de l'emploi.

De même a-t-elle relevé que les allègements de cotisations sociales ne sont pas pris en compte dans l'appréciation des interventions en faveur de l'emploi et ne constituent pas à ce niveau une donnée stratégique pour l'action (voir *infra* point 1.4.3).

Graphique 2 : Comparaison des dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – par champ de dépenses – en Mds €



Source : *IGAS*

<u>Recommandation n°2 :</u> Maîtriser et connaître dans une approche stratégique et opérationnelle l'ensemble des actions en faveur de l'emploi, élaborer un inventaire des dispositifs et aides à l'emploi, comprenant (i) les actions des collectivités territoriales et l'évaluation de leurs coûts et (ii) les dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi.

[16] Le CARIF – OREF met à disposition des agents du SPE un « classeur » virtuel composé de différentes fiches. Ce classeur comprend l'ensemble des aides, actions et dispositifs recensés au niveau régional par l'organisme. Pour permettre à l'agent de disposer de toutes les informations sur les actions des collectivités territoriales dans son champ d'intervention, le « classeur » comprend des espaces vierges qui peuvent être remplis par l'agent au bénéfice des informations locales dont il dispose. Cette approche comprend les actions de développement économique. Son exhaustivité n'est néanmoins pas totale.

1.4.2 Des dépenses de l'Etat inégales selon les territoires mais qui ont un effet levier fort sur les dépenses des collectivités

En adoptant une approche en termes de « dépenses actives » (visant à favoriser l'insertion professionnelle des personnes par des aides à l'accompagnement et/ou à l'entrée dans des dispositifs spécifiques) et de « dépenses passives » de rémunération, la DGEFP[17] observe que les dépenses « actives » ont représenté en France métropolitaine 13,8 milliards d'euros, dont 6 milliards relevant des programmes sous la responsabilité de la DGEFP.

Ces dépenses rapportées à la population en âge de travailler variaient en 2010 de plus du simple au double selon les régions (de 97 euros par personne en âge de travailler en Ile-de-France à 226 euros en région Nord Pas-de-Calais).

Ces écarts ne s'expliquent pas par les différences régionales en matière de chômage. Ainsi, les dépenses rapportées aux 55-64 ans étaient élevées en Corse ou en Auvergne, alors que le poids du chômage sur cette catégorie y était limité. *A contrario*, elles étaient faibles dans des régions comme les Pays-de-Loire ou Provence-Alpes-Côte d'azur, alors que la proportion de DEFM dans cette catégorie y était supérieure à la moyenne métropolitaine.

Cette déconnexion entre niveau régional du chômage et dépenses de l'Etat peut être en partie analysée comme la conséquence de décisions de reconduction budgétaire peu réactives aux évolutions de la situation économique et sociale régionale. Cependant, en intégrant les dépenses des autres financeurs (UNEDIC, OPCA, conseils régionaux, conseils généraux, communes, autres ministères), l'effort public global consacré aux politiques actives de l'emploi apparaît d'autant plus élevé que le chômage est important au niveau régional.

On observe ainsi une bonne complémentarité entre les dépenses du ministère de l'emploi et celles des autres financeurs : d'une région à l'autre, une dépense plus élevée d'un euro par habitant en âge de travailler coïncide avec une dépense plus élevée de 0,6 euro de la part des autres financeurs.

1.4.3 Les dépenses fiscales pour l'emploi et les allégements de cotisations et contributions sociales : « angle mort » de la politique territoriale de l'emploi

1.4.3.1 Cadre général

Le rapport sur la cartographie a privilégié une approche large du champ des dispositifs relevant de la politique de l'emploi. Il a conduit à souligner l'importance du nombre et des montants consacrés aux « dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi » soit les dépenses fiscales et les pertes de recettes sociales (allégements, exonérations de cotisations et contributions sociales ou tout dispositif entraînant une minoration des montants dus).

Les constats de la mission confirment que ces dispositifs ne sont pas directement intégrés par les acteurs du SPE -que ce soit au niveau national ou territorial- comme une partie importante de la politique de l'emploi. La mission a ainsi, à partir de la détermination du potentiel territorial de chaque mesure[18], veillé à déployer deux types d'indicateurs pour analyser la « territorialisation » de ces dispositifs.

[17] Source : dossier ministre, DGEFP avril 2012.
[18] Cette approche présentée dans le rapport sur la cartographie, est également précisée en annexe 1 (tome II du présent rapport).

L'ensemble de ces travaux est retracé dans une annexe spécifique (voir tome II, annexe 1). Cette annexe précise la portée et les limites de l'analyse proposée. Les éléments ci-après résument les conclusions de l'analyse. Ils s'entendent sans préjudice des analyses complémentaires à produire par les acteurs compétents.

La démarche de mesure de la territorialisation des allégements poursuit deux objectifs :

- cerner les impacts territoriaux de dispositifs qui constituent des modes d'action privilégiés en faveur de l'emploi ;
- interroger les performances territoriales s'agissant du recours aux dispositifs.

La mission a retenu dans les travaux plusieurs allégements de cotisations sociales. Tout d'abord, l'allégement général qui présente un potentiel territorial faible compte tenu de sa portée universelle. Ce dispositif a néanmoins été retenu pour disposer d'un repère méthodologique dans les travaux. Ensuite, trois allégements destinés à des publics spécifiques ont été retenus. Ils présentent un potentiel territorial moyen : l'allégement « contrat d'apprentissage », l'allégement « CUI-CAE » et l'allégement « ACCRE ». Enfin, un allégement à potentiel territorial fort a été retenu : l'allégement « zone franche urbaine ».

Ces dispositifs ont été examinés dans deux approches : un taux apparent rapportant le poids de chaque allégement par rapport à la masse salariale du secteur privé dans les territoires, réalisé par l'Acoss ; un ratio -construit par la mission à partir des données produites par l'Acoss et la DARES- correspondant au rapport entre les populations bénéficiaires de l'allégement et les populations potentiellement éligibles à l'allègement soit une premières approches d'un « taux de recours ».

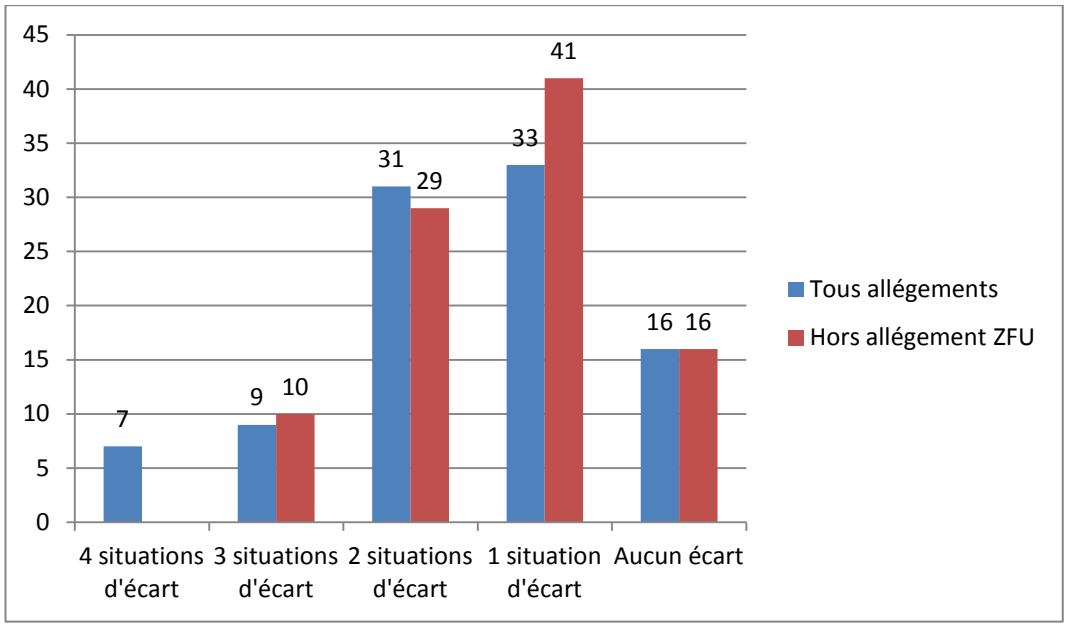
1.4.3.2 Premiers enseignements

L'approche conduit à identifier, dans des proportions variables selon les dispositifs et approches, de très fortes variations entre les régions, départements et zones d'emploi. Ces variations sont analysées notamment en termes d'écart par rapport à la situation nationale et par rapport à la moyenne des situations territoriales.

- selon les approches retenues, la mission identifie que, pour 96 départements relevant du champ analysé, 80 ou 86 départements présentent des performances nécessitant une analyse complémentaire et éventuellement une évolution de la stratégie de territorialisation d'au moins un des dispositifs étudiés ;
- les variations permettent de déterminer les territoires présentant des performances élevées et ceux des performances plus détériorées. Des travaux complémentaires permettraient donc, dans une approche opérationnelle, d'identifier -au-delà des spécificités des marchés du travail locaux- les éventuelles bonnes et mauvaises pratiques territoriales.

Les graphes ci-après présentent ces résultats.

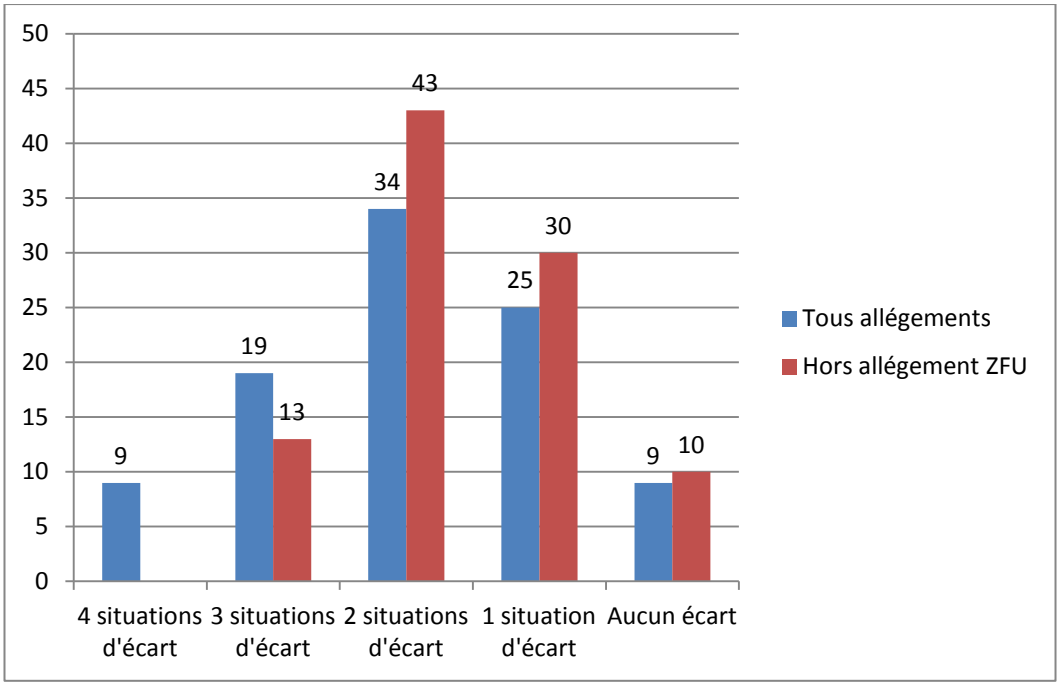
Graphique 3 : Synthèse des écarts constatés sur les dispositifs analysés – par rapport aux ratios nationaux - en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Nota bene : la mention « 4 situations d'écart » indique le nombre de départements dont la performance est inférieure pour les quatre dispositifs analysés.

Graphique 4 : Synthèse des écarts constatés sur les dispositifs analysés – par rapport aux moyennes des taux départementaux - en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Nota bene : la mention « 4 situations d'écart » indique le nombre de départements dont la performance est inférieure pour les quatre dispositifs analysés.

Ainsi, au regard des analyses des données nationales, il existe un besoin potentiellement fort de territorialisation de ces dispositifs, pour permettre que les territoires comptant des populations éligibles puissent mieux les mobiliser et les appréhender.

L'analyse produite demeure partielle. Elle devrait être complétée par des travaux plus approfondis d'économétrie de nature à mieux cerner les déterminants du recours aux dispositifs et en particulier, d'une part, les spécificités des marchés locaux du travail et, d'autre part, les stratégies de mise en œuvre des dispositifs dans les territoires. Elle doit également être prolongée par les analyses -d'ordre plus qualitatif- devant être assurées par les acteurs de terrain.

L'analyse permet de proposer de premiers outils susceptibles d'orienter les actions des acteurs nationaux (analyse des impacts territoriaux des dispositifs et de l'importance du recours à ces dispositifs) et, surtout, territoriaux (analyse de la situation du territoire par rapport aux autres et recherche d'explications en vue de prioriser les actions) dans le cadre de la territorialisation de dispositifs de cette nature. Les indicateurs produits permettent ainsi de proposer de premières « boussoles » aux acteurs de la politique de l'emploi.

Compte tenu de l'impact potentiellement inflationniste pour les dépenses publiques d'une approche de ce type, la mission recommande, outre la territorialisation renforcée des dispositifs par ces nouvelles approches, la poursuite de l'examen de l'efficience de ces dispositifs en vue de leur simplification. Cette approche de l'efficience pourrait utilement intégrer les impacts territoriaux des dispositifs.

Enfin, l'analyse de la territorialisation des dispositifs d'allégements souligne les très fortes disparités dans les recours aux dispositifs. Cette approche nouvelle conduit à la nécessité de décloisonner les approches de la politique de l'emploi et de mobiliser des acteurs qui ne sont pas actuellement intégrés dans la conception historique du SPE (Urssaf et DRFIP ou DDFIP notamment).

Recommandation n°3 : Développer les analyses et suivis de l'utilisation des dispositifs diminuant le coût du travail (allégements sociaux et dépenses fiscales) : (i) approfondir les travaux en matière d'évaluation de l'impact territorial des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi entre les administrations compétentes ; (ii) intégrer les indicateurs développés dans le suivi opérationnel des dispositifs aux niveaux national et local ; (iii) poursuivre, dans un souci de rationalisation et de simplification, les travaux d'évaluation des dispositifs sociaux et fiscaux favorables à l'emploi.

1.4.4 Le besoin d'une vision plus complète et plus intégrée de l'offre de service aux bénéficiaires de la politique de l'emploi

Le territoire, en tant que lieu d'application opérationnelle des dispositifs, constitue soit un lieu d'articulation et de cohérence soit un lieu de constat des divergences voire des concurrences entre les différents types d'action.

Comme la mission a pu le constater lors de ses déplacements en région, les différents acteurs territoriaux ressentent le besoin de développer une approche intégrée des actions favorables à l'emploi. Cette approche intégrée est illustrée par la volonté de décloisonner les actions assurées au bénéfice des demandeurs d'emploi et celles relatives au développement économique et favorables aux entreprises.

Définitions des *front* office et *back office*

Les termes de *front office* et de *back office* sont généralement utilisés pour décrire les structures d'une organisation (ou de son système d'information) dédiées respectivement à la relation directe avec le client et à la gestion propre de l'entreprise ou de l'organisation considérée.

Le *front office* désigne donc la partie frontale de l'organisation, visible par la clientèle ou les usagers et en contact direct avec eux, comme les équipes de *marketing*, de support utilisateur ou de service après-vente. Par extension, par *front office*, sont désignées les activités de réception, d'accueil ou de guichet. Il s'agit donc de l'ensemble des fonctions dans lesquelles l'agent est en relation directe avec l'usager. La relation peut être physique ou virtuelle (relation par téléphone, par courrier ou par courriel).

A contrario, le *back office* désigne l'ensemble des structures ou services d'une organisation auxquelles l'utilisateur final n'a pas accès. Il s'agit donc de tous les processus internes à l'organisation (production, logistique, stocks, comptabilité, gestion des ressources humaines, etc.).

Dans le cadre du présent rapport, le *front office* correspond donc à tous les services et activités directement et principalement en relation avec le public (accueils physique et téléphonique, relation multimédia, informations dispensés aux bénéficiaires de la politique de l'emploi). Le *back office* correspond aux activités auxquelles l'usager n'a pas accès mais qui contribuent au service ou à la prestation rendue. Ainsi, la notion de « *back office* intelligent » proposée par le présent rapport correspond à la nécessité de créer les conditions de nature à permettre la concertation, la coordination et l'adoption de stratégies et de plans d'actions communs entre les nombreux acteurs et intervenants de la politique de l'emploi.

1.4.4.1 Au bénéfice des demandeurs d'emploi

S'agissant de la relation au demandeur d'emploi, dans la continuité de plusieurs rapports[19], la mission a constaté les limites de l'existence de guichets séparés dans l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La difficulté à coordonner les actions se révèle particulièrement face à des demandeurs d'emploi présentant des problématiques diverses relevant du champ d'intervention de différentes structures. Elle freine la capacité à construire des parcours, permettant une approche globale des problèmes d'emploi, de formation, d'insertion sociale (logement, santé…) ou de mobilité. La coordination opérationnelle semble laissée majoritairement aux échanges et initiatives des acteurs de terrain en relation avec les bénéficiaires. Les compétences respectives des intervenants ne permettent pas de mettre en place la vision intégrée, nécessaire à l'efficience de l'action publique. La structuration institutionnelle complexe retenue pour la prise en charge des demandeurs d'emplois amplifie ces problématiques.

L'organisation actuelle du *front office* est en effet le reflet de la complexité du système des acteurs intervenant dans le champ de la politique de l'emploi. Les segmentations par publics (jeunes, adultes, handicapés...), par outils et modalités d'accompagnement (formation, emploi, insertion sociale) limitent la capacité opérationnelle à orienter chaque usager, de manière efficace et pertinente, vers l'institution compétente. Elles limitent également la capacité des conseillers à connaître l'ensemble des moyens et ressources disponibles Elles favorisent également « les trous dans la raquette » c'est-à-dire l'exclusion de certains publics qui n'entrent pas précisément dans les critères de prise en charge des différents acteurs.

[19] Sur les limites du SPE dans les relations avec les usagers et les difficultés rencontrées dans la gestion de la cotraitance, voir notamment Jean-Paul ALDUY, *Rapport d'information au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi*, Sénat, juillet 2011 ou Agnès JEANNET, Laurent CAILLOT et Yves CALVEZ, *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, IGAS, juillet 2010 ou Daniel JAMME, *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*, rapport du Conseil économique, social et environnemental, juin 2011.

Par ailleurs, lors des déplacements, il a été signalé à la mission que les relations entre Pôle emploi et ses co traitants semblent connaître encore, dans certains territoires, des difficultés. Des phénomènes de sélection adverse sont soulignés. Certaines agences locales de Pôle emploi assureraient l'accompagnement des jeunes et travailleurs handicapés demandeurs d'emploi dès lors que ceux-ci présenteraient un potentiel fort d'employabilité. *A contrario*, ces mêmes agences seraient amenées à orienter sélectivement ou massivement ces mêmes publics selon leur charge courante d'activité. La mission n'a pu étayer ces propos d'acteurs d'éléments quantitatifs.

Pour la mission, les nouvelles modalités d'accompagnement mises en place par Pôle emploi devraient conduire à réinterroger le partage actuel des tâches et la démarche de « cotraitance ». Des règles claires d'orientation devraient être stabilisées aux niveaux national et régional afin de donner de la visibilité aux acteurs sur le partage des tâches.

De même, dans la continuité des constats assurés sur ce champ, les liens opérationnels entre les acteurs de l'insertion par l'activité économique et les réseaux en contact avec les demandeurs d'emploi devraient être clarifiés : par exemple, *via* l'identification de contacts dans chaque réseau susceptibles de permettre la bonne orientation des usagers. En effet, sans préjudice de l'organisation retenue entre Pôle emploi et les conseils généraux (mise à disposition de personnels de Pôle emploi aux services des départements), le caractère opérationnel de la bonne orientation et prise en charge de personnes présentant des besoins composites (insertion sociale au sens large et insertion par l'emploi) ne paraît pas assuré de manière optimale. De l'aveu même de beaucoup d'acteurs, il est fréquent qu'un usager se trouve renvoyé d'un guichet à un autre. Par exemple, un bénéficiaire du RSA rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle peut être informé et pris en charge par le conseil général, la CAF, Pôle emploi voire ses cotraitants ou dans le cadre d'un parcours PLIE sans que l'ensemble de ces acteurs en soient avisés notamment un système d'informations partagé.

1.4.4.2 Au bénéfice des entreprises

Un autre domaine particulièrement problématique concerne la relation aux entreprises. La mission a ainsi constaté que les acteurs consultés étaient amenés à solliciter régulièrement et de manière non coordonnée les employeurs pour leur proposer des demandes d'emploi ou un dispositif (contrat aidé, accompagnement RH, diagnostic GPEC…). Les sollicitations des employeurs sont faites de manière autonome par chaque intervenant (DIRECCTE, MDE, PLIE, Pôle emploi, collectivités territoriales, Cap'emploi, missions locales, réseaux consulaires…). Les employeurs sont par ailleurs en relation avec d'autres structures s'agissant du bénéfice de dispositifs favorables à l'emploi (DIRECCTE, Urssaf, DDFIP). Hormis les dispositifs communs d'information de type forums de l'entreprise, la coordination apparaît faible voire inexistante.

Cette absence de coordination est préjudiciable tant à la qualité de la relation aux employeurs qu'à l'efficience de l'action. Ainsi, un des interlocuteurs de la mission soulignait, pour illustrer la lassitude des entreprises face aux multiples sollicitations, que les réunions d'information sur un dispositif présentaient schématiquement le rendement ci-après : 1 000 coups de fils efficaces (employeur joint) pour 60 employeurs inscrits à une réunion d'information pour entre 30 et 40 employeurs présents le jour dit pour, *in fine*, obtenir l'adhésion d'entre 1 et 3 entreprises. Ce volume de sollicitations nécessaire à l'action a été confirmé par plusieurs acteurs rencontrés par la mission.

Récemment, la mise en place des emplois d'avenir a pu révéler ces dysfonctionnements. Il a été signalé à la mission (sans qu'elle ait pu directement le vérifier) qu'en PACA, les missions locales ont démarché des entreprises en parallèle de Pôle emploi. *A contrario*, dans certaines régions, pour la promotion des emplois d'avenir, les acteurs ont été amenés à se répartir le fichier des employeurs pour renforcer l'efficacité des actions de prospection.

Dans le même esprit, la mission a constaté le développement par plusieurs acteurs de relations privilégiées avec certaines entreprises (approche de type « grands comptes » ou de « club entreprises ») dans la perspective de partenariats limités à leur seul champ d'intervention.

L'ensemble de ces démarches ne permettent pour autant pas aux acteurs du SPE de connaître et maîtriser les stratégies de localisation territoriale de l'emploi conduites par les employeurs qu'ils soient privés (grands groupes industriels par exemple) ou publics.

1.4.4.3 Des améliorations à apporter dans les relations avec les bénéficiaires de la politique de l'emploi

La grande diversité des actions pour l'emploi, le choix de la cotraitance et la spécialisation des acteurs conduisent nécessairement à des chevauchements d'interventions au détriment de l'efficacité de la politique de l'emploi et de la qualité des relations avec ses bénéficiaires.

La question de la capacité de coordination, de combinaison et d'articulation des actions est donc centrale. Cette problématique correspond aux constats assurés dans le cadre du rapport sur la cartographie. Elle est amplifiée par les constats de terrain.

La mission souligne un paradoxe : alors même que la relation de service constitue un point d'attention majeur pour les acteurs du SPE, il n'existe pas de garantie qualitative ou quantitative d'une approche commune entre les différents intervenants assurant l'accueil du public (opérateurs, MDE, PLIE, services des collectivités territoriales…). Il n'existe pas, quand bien même l'offre de services de Pôle emploi a évolué et a été structurée au cours des dernières années, de « modèle » qualitatif appliqué par tous les acteurs en matière de relation avec les publics. L'évaluation de la répartition des publics entre acteurs, des modes de contact et de mesures quantitatives et qualitatives de cet accueil demeure à construire. De même, si des échanges interviennent entre acteurs sur la relation avec les demandeurs d'emploi, l'approche semble devoir être encore structurée.

La recherche nécessaire de dispositifs d'information plus homogènes

Cette complexité dans la gestion de la relation avec l'usager est exacerbée par la diversification des modes de contact et de relations. Les problématiques évoquées ci-dessus ne concernent en effet pas que la relation physique mais interrogent également les modalités retenues en termes de relation multimédia. La mission a ainsi constaté que la complexité institutionnelle se retrouve, par exemple, dans l'information dispensée sur internet. Chaque acteur dispose d'un site internet présentant les différents dispositifs existants dans des formats non partagés. Pôle emploi dispose d'une architecture de sites construits à partir du site national (pages locales). Cette approche n'est pas retenue pour les réseaux des missions locales et des Cap'emploi. Les autres acteurs (collectivités territoriales, MDE, PLIE notamment) communiquent également de manière distincte sur internet. L'information publique sur l'emploi est ainsi multiple, diversifiée et faiblement unifiée. A structure institutionnelle inchangée, il existe donc un réel besoin de coordination *via* des stratégies communes organisées tant pour la réception et la prise en charge du public (*front office* physique) que pour la relation multimédia (relation téléphonique et communication sur internet). La mission n'a pu s'attacher à la relation écrite (courriers et mails) mais il est vraisemblable que les mêmes problématiques puissent y être identifiées. Cette « première ligne » des interventions en faveur de l'emploi doit donner lieu à une approche spécifique[20].

Cette coordination insuffisante, voire inexistante pour certains champs, si elle est constatée au niveau national, est confirmée et amplifiée au niveau des territoires. Elle est préjudiciable à la qualité de la relation à l'usager. Elle est en outre source de déperdition d'énergies et de moyens à l'instar des coûts relatifs à la création, à la maintenance et à l'alimentation de sites internet extrêmement nombreux.

[20] Les principes d'accompagnement n'en demeurent pas moins imprécis et généraux, ils peuvent donner lieu à des approches différentes, voir notamment sur ce point Anne FRETEL, *La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination in* Revue française de socio-économie, n°11, La Découverte, janvier 2013.

La question de l'offre de service et de sa gestion ne relevait pas du champ de la mission qui s'est donc limitée à l'analyser sous l'angle du système d'acteurs. Elle pourrait justifier des investigations plus approfondies.

Néanmoins, compte tenu des constats formulés ci-dessus, la mission recommande, au premier chef, une réflexion nationale sur la relation avec les publics associant l'ensemble des intervenants en contact avec les bénéficiaires (demandeurs d'emploi et employeurs). Cette réflexion devrait aborder les modalités d'harmonisation de la relation au public tant en matière d'accueil physique (standards de qualité, coordination des implantations géographiques d'accueil) que de relation multimédia (standards de qualité, outils communs[21], logique de renvois entre acteurs compétents sur internet et par téléphone…). Cette réflexion serait structurée par les avancées escomptées et constatées pour partie suite à la création de Pôle emploi (élaboration et structuration forte de l'offre de services suite au regroupement ANPE – réseau ASSEDIC). Elle constituerait une « feuille de route » partagée au niveau national de nature à permettre une déclinaison effective et efficiente dans les territoires.

Approfondir quantitativement et qualitativement la relation de service

Le constat de la mission est celui d'une très forte segmentation des acteurs amenés à recevoir, informer, orienter et accompagner les bénéficiaires de la politique de l'emploi (salariés, demandeurs d'emploi et entreprises). Si la création de Pôle emploi a permis une approche renouvelée des services offerts, le dispositif actuel de « cotraitance » entre Pôle emploi et les réseaux Cap'emploi et missions locales ainsi que l'intervention d'autres acteurs (MDE, PLIE, associations, collectivités territoriales…) n'ont pas conduit à définir, pour les mêmes bénéficiaires, des modalités partagées de réponse à leurs besoins.

Le paysage institutionnel conduit à constater la très grande diversité des entités pouvant apporter une réponse aux interrogations des usagers voire les solliciter directement sur tel ou tel dispositif (formation, offre d'emploi, parcours professionnel par exemple). L'implantation des accueils physiques n'est pas pleinement partagée et articulée. Elle est appréciée opérateur par opérateur ou acteur par acteur. Il n'existe pas ou de manière insuffisante de dispositifs partagés d'information : chaque réseau est amené ainsi à communiquer de manière distincte et non coordonnée sur les dispositifs phare (emplois d'avenir par exemple). La répartition de la charge en matière de réception du public ou de sollicitation d'entreprises n'est pas assurée entre les intervenants (partages des tâches entre Pôle emploi et les autres opérateurs notamment). La même démarche est constatée en matière de relation téléphonique ou multimédia. Enfin, il n'existe ni engagements communs ni modalités communes d'évaluation de la relation avec le public.

La mission propose donc qu'une réflexion nationale sous l'égide de l'Etat associant, en premier lieu, les opérateurs et, par ailleurs, les autres acteurs en relation avec les publics, permette de définir des standards de prise en charge tant quantitatifs que qualitatifs. Par quantitatif, la mission entend la répartition des rôles entre les acteurs, notamment dans le cadre de la cotraitance ou la prise en charge par les acteurs autres que les opérateurs. Elle entend également le pilotage du maillage territorial des lieux accueillant le public ainsi que les volumes pris en charge (téléphones, courriers, mails notamment). Il s'agit de renforcer l'approche commune du front office pour mieux l'organiser. Cette approche permettrait de formaliser des engagements qualitatifs. Ces engagements reposeraient sur le partage des modes de réponse (supports d'information harmonisés et communs, courriers types de réponse, scripts téléphoniques…). Ils seraient concrétisés par des engagements de service sous forme de délai d'attente, de délai de réponse, d'horaires d'ouverture… partagés entre les acteurs. L'adoption de « standards » quantitatifs et qualitatifs au niveau national permettrait en outre de mettre en place une démarche coordonnée d'évaluation de la relation avec les publics partagée entre les acteurs du service public de l'emploi. Compte tenu de son caractère central, l'ensemble de la démarche prendra en compte les actions conduites par Pôle emploi depuis sa création.

Pour concrétiser la mise en œuvre de cette démarche nationale dans les territoires, la mission propose de recourir à trois leviers :

- des orientations stratégiques sur le service rendu aux bénéficiaires qui reprendraient les engagements formalisés au niveau national pour assurer leur mise en œuvre au niveau local et qui permettrait d'adapter les modes de prise en charge aux réalités institutionnelles et géographiques des territoires ;
- -un schéma directeur des accueils physiques permettant d'apprécier le maillage territorial offert par les acteurs et de mettre en place, dans les zones enclavées, des solutions palliatives (guichets de services publics, information de premier niveau assurée par l'un des acteurs…) ;
- un schéma directeur de la relation avec les publics qui irait au-delà des seuls accueils physiques pour, compte

[21] Ainsi et par exemple, la mission s'est étonnée sur des problématiques générales et transverses de l'absence de scripts standards d'aide à la réponse téléphonique, partagés entre acteurs.

tenu de l'organisation retenue par les acteurs et des besoins des populations du territoire, définir les modalités de coordination pour dispenser les informations (relation physique, téléphonique, écrite et multimédia) ainsi que pour assurer les sollicitations des bénéficiaires (partage du fichier des entreprises par exemple).

Ces trois approches seraient formalisées pour une période pluriannuelle et évaluées régulièrement (périodicité *a minima* annuelle).

S'agissant des modalités de déclinaison d'une démarche de ce type dans les territoires, compte tenu du besoin fort de coordination dans ce domaine, la mission recommande une démarche spécifique sur la relation avec les publics. Elle reposerait sur l'adoption, à un niveau régional et infra régional, dans un cadre concerté et associant tous les intervenants, d'une stratégie territoriale de relation avec les bénéficiaires de la politique de l'emploi. Cette stratégie partagée pourrait reposer sur l'élaboration et l'adoption :

- d'un schéma directeur d'implantation des accueils physiques dans le territoire (permettant de fixer le maillage des lieux d'accueil et d'identifier les responsabilités à ce titre),
- d'un schéma directeur de la relation avec les publics (précisant notamment des standards de qualité, les outils communs et la répartition des publics entre acteurs),
- d'orientations stratégiques en matière d'offres de services des acteurs de la politique territoriale de l'emploi.

Ces trois approches seraient actualisées, à une périodicité pluriannuelle, à partir d'un cadrage national associant les opérateurs et acteurs en contact avec les bénéficiaires, sous l'égide de l'Etat. Ce cadrage préciserait des cibles et standards nationaux de qualité pour ces trois domaines. Il serait soumis au CNEOFP. L'évaluation et le suivi de cette stratégie seraient assurés annuellement tant aux niveaux national (CNEOFP) que local (CCREOFP).

Recommandation n°4 : Définir et évaluer la relation de service aux bénéficiaires (i) engager au niveau national une réflexion, associant tous les acteurs en contact avec les publics pour, d'une part, favoriser la construction de parcours et, d'autre part, définir des standards qualitatifs et le partage des rôles entre acteurs ; (ii) procéder à l'évaluation de la relation et des offres de service offertes aux bénéficiaires de la politique de l'emploi.

Recommandation n°5 : Assurer la mise en œuvre adaptée de la stratégie de services dans les territoires : définir et adopter, aux niveaux régional et infrarégional, des orientations stratégiques sur le service aux bénéficiaires assorties d'un schéma directeur des accueils physiques et d'un schéma directeur de la relation avec les publics.

Recommandation n°6 : Organiser plus fortement dans le cadre de ces concertations les démarches des acteurs vers les entreprises pour assurer leur coordination.

2 LA NOTION DE TERRITORIALISATION

La démarche de territorialisation des politiques sociales qui s'est développée depuis les années soixante-dix recouvre des réalités diverses. Elle peut correspondre, alternativement ou cumulativement, à :

- l'application dans les territoires des orientations et actions déterminées au niveau national ;
- l'adaptation dans les territoires des dispositifs nationaux (ce qui conduit à interroger la marge de manœuvre dont disposent les acteurs locaux et les modalités de cette adaptation) ;
- ou enfin la capacité des acteurs locaux à mener des actions à leur seule initiative (cette dernière approche se développant compte tenu des mouvements successifs de décentralisation comme le souligne le champ de la formation professionnelle).

Pour la mission, compte tenu des constats opérés nationalement et localement, il importe de permettre le passage d'une logique de « territorialisation » (conduite par chaque catégorie d'acteurs) à une logique de « politique territoriale de l'emploi ». Cette politique territoriale reposerait sur la coordination accrue des actions entre les acteurs. Elle favoriserait une approche globale et décloisonnée des actions en faveur de l'emploi. Elle combinerait l'application des mesures nationales, adaptées aux réalités locales et le développement d'actions autonomes et propres au niveau territorial – actions complémentaires ou subsidiaires conduites par celles de l'échelon supérieur.

Une approche de cette nature se heurte néanmoins au caractère plus ou moins territorialisable des politiques ainsi qu'aux logiques et stratégies poursuivies par les différents acteurs.

2.1 L'émergence progressive de la notion de territoire dans la politique de l'emploi

La politique de l'emploi demeure très largement définie nationalement. Elle est en outre structurée par deux modes distincts d'intervention : une intervention de portée générale et universelle, une intervention au bénéfice de publics cible.

La première approche, générale, est définie à partir de l'analyse de la situation nationale. Par exemple, la politique d'indemnisation conduit à apprécier nationalement le niveau de revenu de remplacement accordé au demandeur d'emploi selon sa situation. Elle évolue compte tenu des caractéristiques identifiées nationalement de la population des demandeurs d'emploi.

La seconde approche, vers des publics cibles, répond à la préoccupation de répondre aux besoins spécifiques de certaines catégories de la population (jeunes, chômeurs de longue durée, demandeurs d'emploi handicapés…). Le territoire est conçu là comme un lieu de mise en cohérence, de « projection » des politiques définies au niveau national. La territorialisation est avant tout appréciée comme une modalité adaptée de mise en œuvre d'actions définies nationalement sans prise en compte des spécificités territoriales.

Cette « intervention » du territoire au sein de la politique de l'emploi a pris par le passé plusieurs formes.

Tout d'abord, l'appui sur les collectivités ou les acteurs du territoire pour les mobiliser dans le cadre de dispositifs nationaux.

Exemples de territorialisation :
Institutions, dispositifs et instances

Plusieurs démarches institutionnelles ont conduit à proposer aux acteurs des territoires de se regrouper, dans le cadre d'une démarche volontaire et en bénéficiant d'un accompagnement de l'Etat et de financements. On doit notamment souligner la création des missions locales à compter de 1982, celle des comités de bassin d'emploi en 1984, le lancement de la constitution des PLIE en 1998 et des MDE en 2005.

Plusieurs dispositifs ont été pensés dans une démarche d'adaptation aux territoires. Le plus ancien et emblématique est sans doute le crédit formation individualisé (CFI). Mis en place en 1989, il a donné lieu à une déclinaison territoriale, *via* un zonage *ad hoc* et des instances spécifiques, par les délégués régionaux à la formation professionnelle s'appuyant sur les coordonnateurs de zones (plus de 400) pour organiser des parcours de formation et de qualification en mobilisant des ressources locales. La coordination entre acteurs, a été organisée *via* des instances spécifiques, la création de comités locaux emploi formation (CLEF) regroupant les acteurs du territoire.

Ensuite, la démarche de territorialisation est mobilisée lorsque les acteurs disposent d'une marge d'autonomie, une latitude dans l'action. Cette latitude s'exprime notamment dans le cadre des règles budgétaires : la dépense peut être extrêmement encadrée par les instructions du centre ou laissée, dans des proportions plus ou moins importantes, à l'appréciation des acteurs locaux.

Un exemple de territorialisation par la responsabilisation du gestionnaire : la globalisation et la fongibilité des enveloppes des DRTEFP

La globalisation et la fongibilité des crédits ont été mobilisés dans le cadre de la lutte contre le chômage de longue durée. Répondant à la démarche de réforme de l'Etat engagée par la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et du décret portant charte de la déconcentration, et aux propositions de décentraliser la politique de l'emploi vers les régions (rapport NOVELLI-PERRICARD 1995), le processus de globalisation est engagé en 1996 et généralisé en 1999 avec un accent fort donné à la déconcentration et à la territorialisation : les enveloppes deviennent fongibles au niveau régional, à charge pour la DRTEFP de répartir celles-ci aux départements en fonction des besoins identifiés sur la base de diagnostics et de plans d'action locaux. Aux objectifs de moyens sont substitués des objectifs de résultats.

Cette démarche de globalisation et de fongibilité des crédits marque une étape importante dans la territorialisation de la politique de l'emploi conduite par le ministère en charge de l'emploi. Jusqu'à cette date en effet, ainsi que l'indique l'Igas[22] « *les mesures pour l'emploi utilisées pour la lutte contre le chômage de longue durée étaient gérées, à la fois dans leur dimension physique (nombre de places dans les dispositifs) et financière (dépenses budgétaires par mesure), par l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité. Les services déconcentrés du ministère n'avaient d'autre rôle que de consommer les crédits. Par ailleurs, l'utilisation des mesures de l'ANPE et de l'AFPA n'était pas coordonnée. Il n'y avait pas d'articulation entre les instruments mis en œuvre par les membres du service public de l'emploi* ».

Les mouvements successifs de décentralisation vont néanmoins tempérer cette approche « descendante » de la territorialisation. Après leur mobilisation dans le cadre de dispositifs nationaux (missions locales, PLIE, MDE), les transferts de compétences au bénéfice des régions et des départements conduisent à l'essor d'actions autonomes au niveau local.

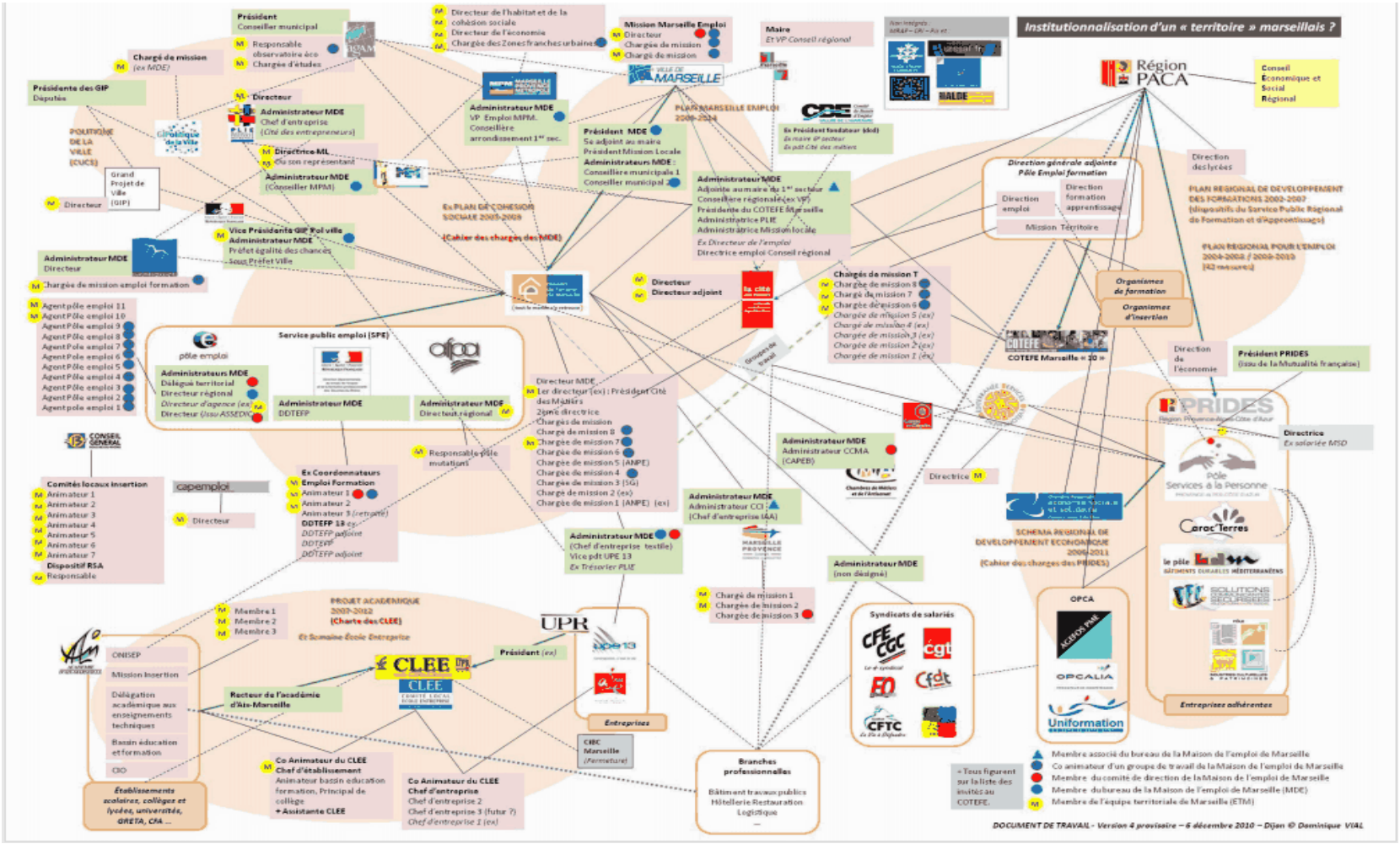
La décentralisation conduit aujourd'hui à concilier deux logiques d'intervention dans les territoires : celle s'appuyant sur un « territoire – objet », lieu de mise en œuvre des politiques nationales, et celle portant un « territoire – sujet », lieu de conception et d'application des actions définies par chaque collectivité. Quelle que soit la logique à l'œuvre, elle confirme les problématiques d'articulation entre les actions de l'Etat, celles des collectivités territoriales et celles des opérateurs.

2.2 La recherche de coordination : partenariats et conventionnements

La démarche partenariale et le conventionnement sont largement promus par les acteurs du service public pour l'emploi. Ils constituent un élément de structuration fort des relations entre eux. La mission a constaté néanmoins certaines limites dans la conduite de ces relations partenariales. Les acteurs évoluent dans un maquis conventionnel développé à tous les niveaux : il existe des conventions nationales déclinées localement, des conventions autonomes aux niveaux national et local. Il existe enfin des conventions multipartites sur certains domaines complétées par des conventions bipartites sur le même domaine. La mission a ainsi régulièrement interrogé les institutions rencontrées sur le nombre de conventions qu'elles appliquent et le nombre de relations partenariales entretenues. Les représentants locaux ont avancé leur incapacité à proposer un ordre de grandeur sur ces deux points. Nonobstant le caractère parfois incantatoire de certaines conventions, le foisonnement conventionnel atteste d'un besoin de coordination ressenti par les acteurs des politiques de l'emploi. Le graphe ci-après en est le reflet.

[22] *In* Delphine LEVY et François SCHECHTER, *Globalisation et fonctionnement du service public de l'emploi*, Rapport IGAS, février 1999.

Graphique 5 : Sociogramme des acteurs du champ emploi – formation en région PACA et des liens qui les unissent – années 2005 à 2007



Source : Intervention de Dominique Vial Acteurs et territoires : quelles coordinations ?, document du travail présenté au colloque territoires, développement et formation du 6 décembre 2010 à Dijon

2.3 Les logiques d'intervention des acteurs territoriaux

Elles obéissent à des objectifs et des règles différentes.

Les collectivités territoriales s'appuient sur la « légitimité élective » de leurs représentants.

Les services déconcentrés de l'Etat sont responsables de l'application de la stratégie arrêtée par le niveau central et de l'atteinte des objectifs nationaux dans les territoires.

Les opérateurs (Pôle emploi et Cap'emploi) sont tenus de respecter les stratégies de territorialisation de leurs actions largement déterminées par les têtes de réseau nationales.

Les structures placées sous plusieurs tutelles (missions locales, MDE et PLIE) sont confrontées aux demandes, voire aux injonctions, des autres acteurs. Ces institutions ne sont en outre pas confrontées systématiquement à une unité de commandement politique : il est fréquent qu'elles soient issues de la volonté de différentes collectivités locales qui formulent leurs attentes et demandes de manière cumulative. Elles sont donc amenées à déployer des approches de compromis.

Cette observation vaut particulièrement pour les missions locales dont un des dirigeants observait devant la mission qu'il devait répondre à cinq niveaux de sollicitations : local avec les collectivités adhérentes, départemental avec le Conseil général pour la gestion de fonds destinés aux jeunes, du RSA jeune et dans certains cas adulte, régional avec l'Etat déconcentré et la Région, national avec le CNML et européen avec les fonds FSE. Ces sollicitations se recoupent pour partie mais pas totalement.

Cette diversité de logiques placent les différents acteurs dans des situations d'interdépendance qui mêlent des objectifs nationaux, régionaux, départementaux et locaux qui se concrétisent par des conventionnements et des relations financières multiples[23].

2.4 L'action de l'Etat ne permet pas la coordination nécessaire à l'élaboration de « politiques territoriales de l'emploi »

La politique nationale de l'emploi est assurée par une pluralité d'acteurs. Représentant de l'Etat, le Préfet de région joue naturellement un rôle central. Il s'appuie sur le DIRECCTE et ses équipes et, de manière quasi égale, ainsi que la mission a pu le noter dans les régions visitées, sur le Directeur régional de Pôle emploi.

Mais la conduite des actions en faveur de l'emploi relève également d'autres acteurs de l'Etat (services déconcentrés de la Direction Générale de la Cohésion Sociale, préfets et sous préfets spécialisés par exemple dans le domaine de la politique de la ville…).

L'espace de coordination de l'ensemble des intervenants s'exerce par le biais du SPE. Cependant, la conception d'un SPE animé à différents niveaux (SPER, SPED et SPEL), selon des géométries variables et sans qu'il soit un lieu de pilotage d'une stratégie globale et intégrée de la politique de l'emploi ne lui permet pas de jouer réellement cette fonction. Les interlocuteurs de l'Etat soulignent que son action est marquée par des mobilisations de très forte intensité sur des dispositifs phares de la politique de l'emploi (par exemple, les emplois d'avenir). Chaque nouvelle mesure donne lieu à l'élaboration d'une méthode de mise en œuvre ou d'une « comitologie » particulière, au champ de participation variable. Elle repose également sur l'assignation d'objectifs spécifiques à chaque acteur et sur des modalités singulières de suivi, de pilotage et de compte rendu. La succession de priorités perturbent la conduite de partenariats dans la durée entre l'Etat et les acteurs locaux.

[23] Ainsi la plupart des Missions locales par exemple, doivent gérer des dizaines de conventions financières, ce qui a un coût de gestion non négligeable.

A cet égard, la relance du service public de l'emploi local par la circulaire DGEFP n°2001-09 du 3 mars 2011[24] a produit des effets contrastés. En effet, au regard des constats de la mission, si elle a parfois entraîné une relance des initiatives locales, elle a également conduit à (re)légitimer l'intervention d'une catégorie supplémentaire de représentants dans des approches non systématiquement coordonnées et articulées avec les autres interventions. S'inscrivant dans une logique purement descendante, la relance du SPEL a ainsi, dans plusieurs régions, perturbé les modalités préexistantes d'échange et de concertation.

Les acteurs territoriaux soulignent également les modes très hétérogènes de travail dans les territoires avec les représentants de l'Etat qui peut osciller entre le dirigisme et l'approche exclusivement descendante ou la conduite d'actions communes dans une approche partenariale.

Par ailleurs, beaucoup d'interlocuteurs ont regretté que l'Etat ne soit plus à l'initiative d'une démarche méthodologique de nature à permettre la détermination d'objectifs collectifs : diagnostic partagé, détermination de plans d'actions clarifiant les responsabilités des acteurs, suivi et évaluation des actions conduites[25].

De fait, la mission a pu constater dans les régions visitées, que l'action des services déconcentrés de l'Etat s'inscrit plus aujourd'hui dans une logique de gestion quantitative de mesures ou de programmes que dans une approche stratégique des besoins des territoires.

3 UNE PLURALITE DE TERRITOIRES

La mise en place d'une stratégie intégrée achoppe également sur un point essentiel : l'existence de territoires multiples. Chaque acteur, politique ou opérationnel, réfléchit et agit selon une approche singulière du territoire. L'analyse de la pratique des acteurs montrent qu'ils agissent sur au moins cinq registres de territoires :

- Le « territoire politico - administratif » correspond aux circonscriptions de la région, du département, des communes et structures intercommunales. Il structure l'action tant des collectivités que des services déconcentrés et des opérateurs de l'Etat. Il est classiquement le lieu de la « gouvernance » ou du « pilotage stratégique ».
- Le « territoire de compétence » correspond aux zones d'action retenues par les opérateurs de la politique de l'emploi (services des collectivités, agences locales de Pôle emploi, implantation des missions locales, des Cap'emploi, des MDE et des PLIE). Il est le territoire du « pilotage opérationnel » pour les différents acteurs participant à la politique de l'emploi.
- Le « territoire d'action » correspond à la zone retenue par un ou plusieurs acteurs pour déployer des actions relevant du champ de la politique de l'emploi. Il est le territoire sur lequel les actions et dispositifs de la politique de l'emploi sont proposés, mobilisés et mis en œuvre
- Le « territoire économique » correspond à la définition des « zones d'emploi » adoptée par la DARES, l'INSEE et la DATAR. Il est le niveau pertinent d'analyse au plan socio économique.
- Le territoire « vécu ou perçu » correspond au recours par les acteurs à des approches éventuellement alternatives à celles avancées ci-dessus. Il renvoie à des notions plurielles telles que les « pays » ou les « bassin d'emplois ».

[24] Relative à « la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental – implication attendue des sous- préfets : objectifs et suivi ».
[25] Cette approche était mobilisée lors de la période de globalisation, voir Delphine LEVY et François SCHECHTER, *Globalisation… op. cit.*

Ces notions et perceptions des territoires sont distinctes. Fort heureusement, elles se recoupent dans les actions et travaux des acteurs de la politique de l'emploi. Les différences d'approches sont néanmoins sources de confusion. Ainsi, les normes applicables en termes de « territoire d'action » sont spécifiques (pour un point d'accueil, par exemple, prise en compte de la population couverte et de l'éloignement entre les implantations). Il n'est pas rare qu'un directeur de mission locale ou d'une agence de Pôle emploi participe à 2 ou 3 SPEL[26].

Hormis l'initiative de la région Rhône-Alpes, il n'existe pas de démarche coordonnée de recherche de territoires partagés et homogènes entre acteurs pour le pilotage stratégique (gouvernance), le pilotage opérationnel ou l'activité de production de services aux bénéficiaires.

Il est apparu à la mission que résidait là un enjeu fort pour la construction d'une vision partagée des enjeux et des réponses adaptées aux besoins des territoires.

D'autres analyses montrent une spécification économico-démographique voire anthropologique des territoires[27] qui appellent bien évidemment des stratégies elles même spécifiques.

Les Quatre France selon Laurent Davezies[28]

« Quatre France prennent forme sous nos yeux :

- une France productive, marchande et dynamique, concentrée dans les plus grandes villes, où se forgent les nouveaux atouts de la compétitivité du pays (36 % de la population) ;
- une France non productive, non marchande et pourtant dynamique, située principalement à l'ouest d'une ligne Cherbourg-Nice, qui vit d'une combinaison de tourisme, de retraites et de salaires publics (44 % de la population) ;
- une France productive, marchande et en difficulté, composée de bassins industriels déprimés, principalement dans la moitié nord du pays, dont le déclin semble difficile à enrayer (8 % de la population) ;
- une France non productive, non marchande et en difficulté, située également dans le nord-est du pays et faite de territoires si frappés par le déclin industriel qu'ils dépendent essentiellement des injections de revenus sociaux (12 % de la population) ».

Les limites soulignées dans les développements *supra* ne doivent pas conduire à conclure à l'impossibilité d'une « politique territoriale de l'emploi ». En effet, sans préjudice de la complexité du sujet et des limites qu'elle a dument identifiées, la mission a constaté que la démarche de territorialisation est conçue comme une évidence par les acteurs de terrain dans les quatre régions visitées. Elle est également une réalité : si la coordination et la recherche de cohérence font parfois défaut, les actions territoriales en faveur de l'emploi existent. Elles se déploient dans un contexte résolument partenarial dans lequel la mobilisation au bénéfice de l'emploi dans les territoires permet de palier les insuffisances de la gouvernance.

La mise en place d'une politique territoriale de l'emploi semble donc, au vu de la mobilisation des acteurs, possible. Elle appelle néanmoins la conception de nouveaux modes de fonctionnement, d'échanges et d'interactions.

[26] C'est le cas, par exemple, de la mission locale de Salon de Provence qui participe au SPEL d'Arles, d'Aix en Provence et de Istres.

[27] Cf. Emmanuel Todd et Hervé Le Bras, *L'invention de la France, atlas anthropologique et politique*, Gallimard, collection NRF essais, 2012 et *Le mystère français*, Seuil, collection la République des idées, 2013

[28] Cf. notamment *La crise qui vient – La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, collection la République des idées, 2012.

DEUXIEME PARTIE : LA PRISE EN COMPTE DE LA TERRITORIALISATION PAR LES PRINCIPAUX ACTEURS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

La mission analyse dans cette deuxième partie, l'approche stratégique et opérationnelle du territoire mise en place par les principaux acteurs des politiques de l'emploi : l'Etat, Pôle emploi, les collectivités territoriales (région et départements) et les partenaires sociaux.

1 POUR L'ETAT, LA CREATION DES DIRECCTE RENOUVELLE L'APPROCHE TERRITORIALE DES POLITIQUES D'EMPLOI

1.1 Une réforme majeure

Le mouvement de territorialisation des administrations en charge de la politique du travail et de l'emploi a pris une nouvelle dimension avec la création officielle, en 2009-2010, des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Réate)[29]. Elle constitue sans nul doute une réforme, parmi les plus radicales et les plus lourdes, pour une approche plus intégrée des réalités territoriales. Cette réforme fait du niveau régional le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques dans le champ du travail, de l'emploi et de l'économie, tout en opérant un regroupement des structures de l'Etat territorial intervenant dans ces domaines, avec la fusion de 8 directions ou services déconcentrés, jusque là rattachés à deux ministères.

Les DDTEFP sont remplacées par des Unités Territoriales (UT), sur lesquelles le Préfet de département n'a qu'une autorité fonctionnelle et qui font parties intégrantes de la DIRECCTE. Elles ne constituent pas un deuxième niveau de déconcentration mais bien le niveau de proximité de la DIRECCTE centré sur le déploiement opérationnel des politiques permettant une mise en œuvre au plus près des usagers.

Les DIRECCTE constituent désormais les services déconcentrés communs aux ministères chargés, d'une part, de l'emploi, du travail et du dialogue social et, d'autre part, de l'économie, de l'industrie et du redressement productif.

Au sein de ce nouvel ensemble, les pôles 3E (– Entreprise, Emploi, Economie) constituent un des enjeux majeurs de cette nouvelle organisation puisqu'elle a pour objectif une approche plus homogène et plus intégrée de l'entreprise et du marché du travail, autour de trois axes principaux :

- soutenir la création et le développement des entreprises et la compétence des salariés dans le cadre d'une stratégie de croissance de l'activité et de l'emploi ;
- anticiper et accompagner les mutations économiques ;
- accompagner les demandeurs d'emploi et les personnes les plus exposées au risque d'exclusion du marché du travail, notamment en améliorant l'efficacité du service public de l'emploi.

Il s'agit de mettre en place, au niveau régional, au sein de l'Etat, un interlocuteur unique sur un périmètre cohérent, apte à une approche stratégique intégrant l'ensemble des dimensions de la vie des entreprises et de la création d'emplois.

[29] Voir décret n°2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Les DIRECCTE portent une ambition forte en matière de décloisonnement de l'action de l'Etat dans les champs du travail, de l'emploi et de l'économie et une volonté de faire évoluer en profondeur un référentiel d'action publique régalienne, historiquement construit sur l'objectif de protection des personnes, des salariés, de préservation de l'ordre public social et d'encadrement du marché du travail, pour l'ouvrir progressivement vers la mise en œuvre de stratégies et d'actions orientées vers l'accompagnement des entreprises et le renforcement de la compétitivité économique.

1.2 Une réforme à parachever

La mission a pu relever lors de ses déplacements un certain nombre d'interrogations soulevées par les agents des DIRECCTE :

- la prégnance d'un haut niveau de chômage impose des attentes fortes à l'égard des services et une pression continue pour l'atteinte des résultats ;
- les inquiétudes des services et des agents, liées à la décentralisation, interrogent sur le sens des missions de l'Etat vis-à-vis des régions ;
- la problématique des « opérateurs » (missions locales et pôle emploi) : un sujet récurrent, antérieur à l'existence des DIRECCTE, mais accentué par l'évolution de leur positionnement au niveau territorial. Le sentiment a pu se développer dans les équipes que l'Etat allait de plus en plus « laisser la main » à des opérateurs extérieurs pour la réalisation de missions entrants dans leurs domaines de compétences ;
- l'architecture et les modes de fonctionnement du SPE, dans ce contexte, sont fortement questionnés par les services ;
- un modèle très régionalisé des DIRECCTE a pu conduire, s'agissant des UT, à affaiblir la capacité d'intervention infrarégionale de l'Etat sur le champ « emploi / économie / entreprise », avec notamment des capacités d'ingénierie très inégales s'agissant des domaines de responsabilité des pôles 3E. La relation Unité centrale / Unités territoriales (UC / UT) devra être clarifiée, les rôles assignés à chaque échelon apparaissant disparates et peu lisibles pour le réseau et pour les autres acteurs ;
- la problématique préoccupante en termes d'insuffisance des effectifs sur le terrain, notamment ceux consacrés aux missions prioritaires, avec une diminution, sur ces dernières années, des effectifs consacrés aux politiques de l'emploi dans les pôles 3E et de la force de frappe en termes d'équipes d'animation territoriale ;
- enfin, des interrogations sur l'évolution et de l'adaptation des compétences, dont tout le monde perçoit aujourd'hui l'importance centrale.

1.3 Le dialogue de gestion, outil du pilotage des politiques territoriales

1.3.1 Un exercice utile à la territorialisation de la politique de l'emploi

La répartition régionale des crédits s'inscrit dans le processus plus large du dialogue de gestion mené entre la DGEFP et les DIRECCTE dont il concrétise l'aboutissement. Le processus de dialogue de gestion se déroule entre octobre et décembre. Il a pour ambition de permettre d'examiner la performance des dispositifs de la politique de l'emploi en région et les perspectives pour l'année suivante.

Le dialogue de gestion constitue le temps où le responsable des programmes 102 et 103 (la DGEFP) dialogue avec les DIRECCTE et leurs équipes de direction, responsables de BOP-T (budget opérationnel de programme – volet territorial), qui sont invités à présenter leurs analyses, leurs plan d'action et leurs enjeux budgétaires, à réagir sur les analyses et évaluations présentées par chaque administration centrale, à discuter des objectifs envisagés pour l'année N + 1, et à calibrer et négocier leurs demandes budgétaires en fonction des résultats attendus.

Par ailleurs, et depuis plus de trois ans, chaque direction « métiers » collabore, en liaison avec la DAGEMO et la DGP (Délégation générale au pilotage des DIRECCTE), à l'analyse des besoins en ressources humaines (effectifs, compétences, éléments de GPEC….) et à la détermination des effectifs alloués à chaque DIRECCTE pour l'année N + 1, sous la contrainte de réductions de plus en plus fortes des effectifs globaux du ministère.

1.3.2 Un exercice qui doit être amélioré

La démarche reste encore trop marquée par une superposition des procédures de dialogue de gestion du pôle 3E, avec chacune des directions « métiers » d'administration centrale. Les attentes de coordination et de simplification en matière de pilotage des DIRECCTE restent importantes malgré la création de la DGP.

Selon les échanges intervenus avec la mission, chacune paraît rester -pour l'essentiel- sur son champ et tend à exiger le maintien de l'intensité des missions confiées, voire des missions supplémentaires, jusqu'à présent sans réelle coordination, alors que les moyens humains sont sur une tendance pluriannuelle lourde à la baisse. Les directions régionales évoquent souvent le cumul de priorités, « l'empilage » des directives et circulaires, ainsi que l'accumulation des *reportings*.

Il paraît ainsi important que, pour certaines politiques, le dialogue de gestion, concernant chacun des pôles de la DIRECCTE, puisse être animé conjointement par les directeurs concernés dans une logique inter direction (DGT/DGEFP) ou interministérielle (DGCIS et DGEFP). Il conviendrait également de faire progresser la part du territorial comme porte d'entrée du dialogue de gestion. A cet effet, il pourrait être utile que le DIRECCTE et son équipe de direction ouvrent chaque dialogue de gestion sur la base d'une « note stratégique régionale » qui devrait contenir, à la fois :

- son analyse des enjeux du territoire régional ;
- la façon, dont il propose de décliner les politiques définies au niveau national ;
- les actions complémentaires qu'il souhaite développer.

Ces actions pourraient elles-mêmes être associées à des objectifs et indicateurs construits par la seule DIRECCTE, en cohérence, naturellement, avec les objectifs définis au niveau national.

A l'issue du dialogue de gestion et de ses conclusions, et après les arbitrages éventuellement nécessaires, cette note stratégique pourrait devenir la « feuille de route » pour la DIRECCTE et les préfets.

La feuille de route nationale pourrait être conservée par ailleurs comme cadre stratégique majeur au niveau national. Elle constituerait un appui pour chaque DIRECCTE qui pourrait en faire état à ses partenaires locaux.

Recommandation n°7 : Faire évoluer le dialogue de gestion entre l'Etat et les services déconcentrés pour en renforcer la portée : (i) développer une approche transversale pour le dialogue de gestion entre les DIRECCTE et les services centraux ; (ii) établir une « feuille de route », issue du dialogue de gestion et validée par toutes les administrations centrales compétentes, permettant à chaque DIRECCTE de conduire une stratégie régionale articulant l'ensemble de leurs compétences pour permettre une action cohérente et globale.

1.4 Des marges de manœuvre budgétaires faibles pour les DIRECCTE

L'ensemble des crédits ouverts en lois de finances gérés par les DIRECCTE ne représentent que 5 % des programmes 102 et 103.

Les lignes budgétaires « souples » (pour lesquelles la destination de la dépense n'est fléchée que par de grandes orientations) sont peu nombreuses (CPE – Convention de promotion de l'emploi, politiques contractuelles). Elles sont inscrites principalement au sein du Programme 103.

Ces lignes de crédit, même faibles, sont importantes pour les services en termes d'initiative et de territorialisation des actions. Mais ce sont chaque année les plus menacées dans le cadre de la négociation budgétaire, du fait de la faiblesse des outils de suivi et d'évaluation des projets financés.

Il y a donc un enjeu majeur à outiller les DIRECCTE pour qu'elles puissent développer des méthodologies de suivi et d'évaluation plus performantes, contrepartie des marges de souplesse supplémentaires qui doivent leur être accordées.

L'exemple des crédits « convention de promotion de l'emploi » - CPE

Encadrée par une circulaire de 1997, cette ligne à la main des services a été contrainte, au fil d'expérimentation de nouvelles formes d'organisation du travail ou de modes originaux de gouvernance territoriale, par des dépenses obligatoires, de type « guichet » (accompagnement des jeunes salariés des GEIQ, cofinancement de l'animation des comités de bassins d'emploi) qui pèsent de façon inégale sur la gestion locale, en fonction du nombre d'opérateurs existants (en moyenne, 45 % des dépenses opérées sur la ligne CPE sont contraintes).

Sur les 55 % de crédits disponibles, les actions financées sont multiples (appui à la création d'activité, au développement de projets locaux ou au déploiement des politiques) et principalement mises en œuvre par les Unités Territoriales, et notamment suivis par les CMAT. Les bénéficiaires sont variés (secteur marchand et non marchand) et leur part dans le financement total est en moyenne d'un tiers.

Ces crédits sont considérés comme ayant des effets structurels en ce qu'ils permettent de :

- adapter les actions aux besoins du territoire,
- développer les synergies territoriales,
- structurer les partenariats,
- faciliter la mobilisation du FSE,
- organiser des conférences de financeurs.

Recommandation n°8 : Reconnaître et développer les compétences des DIRECCTE par le développement la fongibilité des crédits pour leur ouvrir des marges de manœuvre budgétaires.

2 LA TERRITORIALISATION, UN OBJECTIF REAFFIRME POUR POLE EMPLOI

La proximité avec les territoires est un enjeu majeur pour Pôle emploi, tant pour l'accès aux informations et services délivrés par l'établissement, qu'ils soient rendus par un contact physique ou à distance, que pour la mise en œuvre de l'offre de services qui doit s'adapter aux réalités territoriales vécues par les demandeurs d'emploi et les entreprises.

Lors des travaux préparatoires au renouvellement de la convention tripartite liant l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi[30], des attentes nombreuses se sont exprimées visant à une déconcentration plus importante des responsabilités au sein de l'établissement, afin que des marges de manœuvre soient ouvertes aux échelons locaux, pour qu'ils prennent davantage en compte les besoins spécifiques des territoires.

De même, beaucoup de partenaires de Pôle emploi ont exprimé le vœu qu'après la phase de réorganisation interne liée à la fusion, celui-ci s'ouvre plus largement à des partenariats, afin que l'action de l'établissement s'inscrive en complémentarité avec celle des autres acteurs locaux des politiques d'emploi et de formation[31].

Les objectifs qui sont assignés à Pôle emploi par la nouvelle convention tripartite traduisent la volonté des négociateurs de prendre en compte ces attentes. Ils placent en conséquence la territorialisation comme un enjeu fort du déploiement de son offre de services.

Au plan régional, la nouvelle orientation donnée aux Conventions annuelles régionales (CAR) liant le Préfet de région et le Directeur Régional de Pôle emploi viendront appuyer la mise en œuvre opérationnelle des objectifs de la convention tripartite.

2.1 La territorialisation : une orientation majeure de la convention tripartite 2012 - 2014

La convention tripartite prévoit un renforcement de l'ancrage territorial de Pôle emploi par une personnalisation plus forte de l'offre de services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, le développement de son action, plus en proximité avec les territoires, et le redéploiement de ses moyens vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La convention précise ainsi qu'« *A cette fin, il s'appuie sur une organisation déconcentrée et une offre des services territorialisée* ».

Le projet stratégique « Pôle emploi 2015 »[32] qui décline les objectifs de la convention, appuie cette accentuation de la démarche de territorialisation sur quatre éléments clés :

- un renforcement de la déconcentration [33] par un élargissement des marges de manœuvre des managers, le développement d'un système de pilotage par les résultats jusqu'au niveau de l'agence, et l'établissement d'un dialogue de performance à chaque niveau ;
- l'élaboration d'une stratégie régionale fondée sur des diagnostics territoriaux, conduits avec l'Etat et partagés avec les échelons infra régionaux permettant de définir des cibles prioritaires en terme d'emploi, de formation et de recrutement ainsi que les ressources, et aides proposés notamment par les collectivités territoriales et susceptibles de compléter l'offre de services de Pôle emploi ;

[30] Convention Etat - UNEDIC - Pôle emploi pour la période 2012-2014, signée le 11 janvier 2012.
[31] Ainsi, une commission rassemblant des personnalités externes et internes à Pôle emploi, a été mise en place en avril 2010 sous la présidence de Mme R.M. VAN LERBERGHE pour formuler des propositions visant à accroître la territorialisation de l'offre de services de Pôle emploi.
[32] Adopté par le conseil d'administration de Pôle emploi le 21 janvier 2012, ce projet décline en 6 priorités stratégiques les objectifs de la convention tripartite.
[33] L'instruction du 27 février 2013 du Directeur Général de Pôle emploi fixe les trois principes clé d'organisation de cette déconcentration : l'implication et la responsabilisation renforcée de la ligne managériale ; la mise à disposition d'outils, un accompagnement et un contrôle adaptés pour permettre une mise en œuvre effective de la déconcentration ; l'installation progressive d'un pilotage par les résultats.

- une plus grande personnalisation de l'offre de services de Pôle emploi, à la fois en direction des demandeurs d'emploi et des entreprises. Guidé par le principe « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin », elle distingue plusieurs niveaux de services :
  - pour les demandeurs d'emploi de nouvelles modalités d'accompagnement sont adoptées qui, rompant avec l'approche trop mécaniste et procédurale antérieure du Suivi Mensuel Personnalisé (SMP), redonnent plus de latitude au conseiller dans sa relation avec le demandeur d'emploi et dans les choix concernant son accompagnement. En fonction des difficultés qu'il estime être celles de la personne au regard de l'emploi tout au long de sa période de chômage, le conseiller peut développer 3 types d'accompagnement, caractérisés par une intensité de contenu et de services différents : l'accompagnement renforcé ; l'accompagnement guidé ; le suivi et l'appui à la recherche d'emploi ;
  - pour ce qui concerne les entreprises, l'offre de services est redéfinie selon deux niveaux : un service universel pour tous les employeurs (enregistrement et diffusion des offres d'emploi ; aide à la rédaction des offres ; information sur le marché du travail) et un service renforcé pour les employeurs dont les besoins sont les plus importants (en particulier les très petites entreprises - TPE, prestations de conseil, de sélection des candidats ou montage d'actions d'adaptation au poste de travail).
- Enfin des marges de manœuvre nouvelles dans la mise en place de l'offre de services par :
  - la fongibilité totale des dépenses d'intervention au sein du budget de Pôle emploi permettant ainsi une plus forte optimisation dans l'utilisation des moyens ;
  - une évolution et une simplification des différentes aides à la mobilité pour faciliter l'appropriation de celles-ci par les conseillers et offrir une meilleure lisibilité pour les demandeurs d'emploi ;
  - la possibilité ouverte de déroger aux critères d'attribution des aides (dans la limite de 30 % des attributions) afin de s'adapter aux situations spécifiques des demandeurs d'emploi des différents territoires[34] ;
  - la création d'enveloppe régionale permettant aux échelons locaux de Pôle emploi de disposer d'une partie du budget d'intervention pour compléter l'offre de services par des prestations présentant un caractère spécifique ou de participer notamment au financement de toutes actions en faveur des demandeurs d'emploi, utiles à la reprise d'emploi.

Cette enveloppe, mobilisable au niveau local, n'aura pas, selon le cadre fixé par le conseil d'administration[35], vocation à se substituer aux aides et prestations nationales. Elle sera limitée à 5 % du budget d'intervention de Pôle emploi[36]. Elle permettra néanmoins d'apporter des réponses ciblées aux problématiques locales qui ne trouveraient pas de réponses dans les aides et prestations nationales.

[34]A partir du 1er janvier 2014.

[35]Délibération du conseil d'administration du 20 mars 2013 : « *La mise en place de dispositifs au niveau local devra répondre aux principes suivants : être conforme à la mission de Pôle emploi qui est d'accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, de prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, de favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, de faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle ; S'appuyer sur le diagnostic territorial afin d'en justifier le besoin. En ce qui concerne les possibilités de cofinancement, les conditions de mise en œuvre qui seront définies par instruction du directeur général permettront de s'assurer que Pôle emploi ne se substitue aux acteurs compétents et qu'une contrepartie claire pour le demandeur d'emploi est formalisée avec les partenaires. Un bilan sera proposé au conseil d'administration sur l'utilisation de ces nouvelles marges de manœuvre afin de décider de leur reconduction* ».

[36]Cette enveloppe représente au global environ 40 M€.

Cette intégration plus forte des enjeux territoriaux dans le développement de l'offre de service de Pôle emploi mériterait d'être suivie et évaluée par les signataires de la convention tripartite afin de mesurer les marges de manœuvre supplémentaires possibles.

Recommandation n°9 : Evaluer les impacts de la stratégie de territorialisation et de déconcentration prévue par la démarche « Horizon 2015 ».

2.2 Les CAR : un instrument de territorialisation peu opérationnel

2.2.1 Un bilan mitigé

La convention annuelle régionale (CAR) a pour objet de décliner les orientations stratégiques définies par la convention nationale tripartite pluriannuelle entre Pôle emploi, l'Etat et l'Unedic, au regard des spécificités des territoires de la région.

La convention annuelle régionale

Aux termes de l'article L5312-11 du code du travail, elle *« détermine la programmation des interventions de l'institution au regard de la situation locale de l'emploi et du marché du travail et précise les conditions dans lesquelles elle participe à la mise en œuvre des actions prévues à l'article L 5111. Elle fixe également les conditions d'évaluation de son action et encadre les conditions dans lesquelles l'institution coopère avec les maisons de l'emploi, les missions locales, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes et les autres intervenants du service public de l'emploi. ».*

Elle prévoit également les conditions de son évaluation.

La CAR est soumise au Conseil régional de l'emploi (CRE), qui émet un avis consultatif. Le CRE est également consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région et informé des conventions de portée régionale ou locale relative à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Les instances paritaires régionales (IPR) sont consultées par les directeurs régionaux dans le cadre de la préparation de la programmation régionale des interventions de Pôle emploi puis sur le projet de convention annuelle régionale avec l'Etat.

Le bilan tiré par la DGEFP de la mise en œuvre des CAR 2010 et 2011 montre que l'élaboration de ces conventions annuelles tout comme leur mise en œuvre ne paraissent pas avoir été des éléments générateurs d'une réelle dynamique de territorialisation. Elles semblent avoir constitué un exercice formel, sans réelle portée opérationnelle.

La DGEFP relève ainsi que :

- aucune convention régionale ne visait explicitement le schéma territorial cible et le processus de concertation avec l'Etat préalable à son adoption ;
- si les CAR contenaient bien un diagnostic précis et documenté, partagé par l'ensemble des acteurs, elles ne constituaient pas toujours le cadre privilégié de définition d'un plan d'action opérationnel adapté au contexte local ;
- peu de conventions s'attachaient à déterminer des objectifs dans la relation de Pôle emploi avec les entreprises ;
- ces conventions ne permettaient pas de définir des objectifs d'articulation entre les acteurs territoriaux intervenant sur les politiques de l'emploi, la formation professionnelle et du développement économique.

Les auditions conduites par la mission lors de ses déplacements auprès des responsables de l'Etat (DIRECCTE) et de Pôle emploi corroborent ces constats et le caractère peu opérationnel de ces premiers exercices de contractualisation.

2.2.2 Les nouvelles CAR : une perspective plus stratégique

Ce bilan a conduit la DGEFP et la DG de Pôle emploi à inscrire cet exercice à partir de l'année 2012 dans une perspective[37] plus stratégique et plus opérationnelle, fondée sur l'établissement d'un diagnostic régional partagé permettant à la convention d'apporter *« un premier niveau de réponses aux difficultés recensées »*.

Cette approche renouvelée du contenu des CAR se traduit également par l'affirmation d'une nouvelle approche du niveau de l'action territoriale conduite de concert. L'instruction précitée opte ainsi clairement pour le couple régional / local.

Elle indique ainsi que « *la CAR, partagée entre l'Etat et Pôle emploi au niveau régional, est déclinée au niveau infra régional et fixe les règles de fonctionnement et d'animation des Services Publics de l'Emploi Locaux (SPEL), en définissant précisément le rôle des différents partenaires y participant ainsi que les obligations auxquelles ils s'engagent* ».

Pour 2013[38], l'instruction des deux directions générales manifeste la volonté d'inscrire la convention dans une logique plus dynamique : la CAR devient ainsi *« une feuille de route partagée »* que le représentant de l'Etat et celui de Pôle emploi sont appelés à définir autour de trois objectifs principaux :

- une connaissance partagée du tissu économique local afin de permettre aux Directions Régionales de Pôle emploi de mieux anticiper les besoins en compétences ;
- une collaboration renforcée dans la mise en œuvre des outils de la politique de l'emploi ;
- la recherche de complémentarités avec les autres acteurs des politiques de l'emploi.

Là encore, les objectifs assignés au partenariat entre l'Etat et Pôle emploi s'articulent autour du niveau régional et du niveau local, actant implicitement l'effacement du niveau départemental.

Sans vouloir déduire des conclusions prématurées de ce nouvel exercice, la mission ne retire pas de ses auditions le sentiment que cette réorientation des dispositions des CAR soit de nature à leur donner une portée opérationnelle supérieure aux précédentes. Si les relations entre les services de l'Etat et l'opérateur au plan régional et infra sont denses, les CAR ne paraissent pas constituer une référence et encore moins un outil de pilotage, dans les discussions entre le responsables des DIRECCTE et de Pôle emploi.

3 LA TERRITORIALISATION, UN ENJEU POUR LES COLLECTIVITES

3.1 L'emploi une compétence de l'Etat… partagée avec les collectivités

Si la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, confie à l'Etat «*la responsabilité de la conduite des politiques économiques et sociales, ainsi que de la défense de l'emploi* », elle ne lui en réserve toutefois pas l'exclusivité.

[37] Instruction DGEFP et Pôle emploi du 6 janvier 2012, relative aux conventions annuelles régionales 2012 conclues entre le représentant de l'Etat et de Pôle emploi.
[38] Instruction DGEFP et Pôle emploi du 13 décembre 2012 relative à la feuille de route partagée pour 2013 entre le représentant de l'Etat et de Pôle emploi.

En effet, les collectivités partagent avec l'Etat la charge du développement économique et social. La loi précitée précise ainsi que « *néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le plan, la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans des conditions prévues à l'article L2253-1* »[39]. Cette compétence est également dévolue aux départements. Les régions reçoivent quant à elles, mission de « *contribuer au développement économique, social et culturel de leur territoire* »[40], et au terme de l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, celle de coordonner *« sur son territoire les actions de développement économique des autres collectivités et de leurs groupements »*.

L'intervention des collectivités territoriales dans le domaine économique est aujourd'hui une dimension structurante des politiques conduites dans les territoires. Les collectivités ont développé de nombreux outils et dispositifs[41] qui ont pu faciliter l'émergence de solutions innovantes et adaptées aux entreprises du territoire, aider à la construction d'« écosystèmes » favorable au développement des entreprises ou à des partenariats stratégiques entre acteurs publics et privés.

Face à la longévité de la crise de l'emploi et aux fractures sociales et territoriales qu'elle engendre, les collectivités locales ont été conduites à intégrer l'emploi dans leurs interventions et à déployer une politique volontariste en ce domaine.

L'exercice de cartographie a montré qu'il était difficile de quantifier l'effort des collectivités locales en faveur de l'emploi. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport [42] : « *la mission n'a pu identifier un ensemble homogène de dépenses* ». Elle estime toutefois « *dans une approche particulièrement frustre* » à 20 milliards d'euros le montant de ces dépenses, soit environ 12,5 % de l'ensemble des dépenses en faveur de la politique de l'emploi (évaluées par la mission à 160 milliards d'euros voir *supra* Première partie, point 1.4).

Mais, plus que par son poids financier, l'importance du rôle des collectivités doit se mesurer à leur capacité à aider à l'identification des enjeux du territoire, à mobiliser et fédérer les acteurs territoriaux et à faciliter la construction des réponses.

Ainsi que le soulignait Jean MARIMBERT[43] « *en matière de politique de l'emploi la responsabilité ressentie reste la responsabilité nationale, celle du gouvernement. Mais le réflexe en cas de difficulté au niveau local est également de se tourner vers les élus de proximité, en particulier les maires et les élus régionaux, perçus comme des autorités de recours, et comme devant exercer leurs responsabilités en matière de développement local, y compris dans le traitement des aléas négatifs* ».

L'Etat s'appuie, avec des motivations diverses, croisant recherche d'efficacité et compensation des contraintes budgétaires, sur cette implication des collectivités pour développer un partenariat d'action, démultiplier ses interventions ou assurer la prise en charge de dispositifs particuliers. De la circulaire du 7 mars 1984 incitant les préfets à les associer au service public de l'emploi à la loi de cohésion sociale du 17 janvier 2005 qui indique qu'elles apportent leur concours au service public de l'emploi, le rôle des collectivités et de leurs groupements n'a cessé de croître. L'accueil des demandeurs d'emploi en relais de Pôle emploi, l'implication dans les Missions locales, dans les Maisons de l'emploi, ou les PLIE, sont les exemples les plus significatifs de l'intervention des collectivités dans la conduite des politiques de l'emploi.

---

[39] Article L 2251-1 du code général des collectivités territoriales.
[40] Article 64 de la loi du 2 mars 1982.
[41] Exonération fiscale, subventions, participation au financement des entreprises, offre foncière, avec la création de zones d'activité, création d'infrastructures spécifiques destinées à l'accueil des entreprises, mise en place de prestations de conseil à direction des entreprises…portés en propre ou *via* des structures spécifiques : comité d'expansion, société de capital risque…
[42] Rapport RM 2013-089P « Evaluation de la politique territoriale de l'emploi ; cartographie.
[43] Jean MARIMBERT, rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, rapprochement des services de l'emploi, janvier 2004

Mais, et parce que leurs champs de compétence les ont directement amené à prendre en compte les enjeux de l'emploi, ce sont les Régions et les Départements qui sont le plus conduits à des initiatives sur ce champ et à territorialiser leurs actions.

Le rôle des communes en matière d'emploi – extraits du code du Travail

« Article L 5322-1

Dans les localités où il n'existe pas de bureau de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 ou de bureau des organismes ayant conclu une convention avec l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 en application des dispositions de l'article L. 5312-3, les maires sont chargés de recevoir et de consigner les déclarations des demandeurs d'emploi et de les transmettre à ces organismes ou, en l'absence de convention, à l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1.

Article L 5322-2

Les communes peuvent recevoir des offres d'emploi et réaliser des opérations de placement en faveur de leurs administrés à la recherche d'un emploi, après avoir conclu à cet effet une convention avec l'Etat et l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1.

Article L 5322-3

A leur demande, les maires, pour les besoins du placement ou pour la détermination des avantages sociaux auxquels peuvent prétendre les intéressés, ont communication de la liste des demandeurs d'emploi domiciliés dans leur commune ».

3.2 Les régions s'organisent au niveau infrarégional

La prégnance de la situation de l'emploi, la nécessité de développer une vision systémique de la relation économie, emploi, formation sur les territoires afin que les questions d'insertion, d'accès à l'emploi, de qualification, d'anticipation des mutations soient abordées de concert, ont conduit la plupart des régions à engager un mouvement de territorialisation de leurs interventions.

Cette démarche s'est particulièrement manifestée lors de l'exercice d'élaboration des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP)[44] qui a ainsi permis, par un travail plus collaboratif entre les partenaires régionaux, de développer une vision plus intégrée de la relation emploi formation. L'enquête conduite par le CNFPTLV montre ainsi que l'exercice a conduit à « *renforcer l'articulation des approches économie-emploi-formation au niveau régional avec les stratégies infra régionales. Ainsi le CPRDFP a été souvent conçu en articulation avec le schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT) et le schéma régional de développement économique (SRDE)* »[45].

Cette volonté d'inscrire l'ensemble de leurs interventions au plus près des territoires et dans une perspective d'intégration plus forte de leurs politiques, se manifeste également dans la mise en place d'une organisation territoriale *sui generis*.

La mission de l'IGAS relative à l'« évaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux » [46] relevait ainsi que six de sept conseils régionaux audités *« s'appuient sur des chargés de mission (à l'appellation variable) implantés dans les territoires de la région ».*

[44] CNFPTLV, *Jalon de la formation professionnelle*, Juin 2012.
[45] Idem note 48.
[46] Bernard KRYNEN, Hervé LEOST, Monique MOUSSEAU et David SOUBRIE, *Evaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux*, Rapport IGAS RM 2012-080P, Mai 2012.

La mission a pu constater ce mouvement (en plus de PACA qui faisait partie des régions citées par la mission IGAS susvisée) en Rhône-Alpes, en Auvergne et en Poitou-Charentes. Leurs attributions sont proches d'une région à l'autre et généralement centrée sur : la relation aux organismes de formation, au suivi des actions et à la liaison avec les prescripteurs, l'identification des besoins en emploi et compétences.

Cette structuration de l'intervention des régions au plan territorial se caractérise également par la mise en place de structures spécifiques de concertation. La mission a pu le relever dans les quatre régions qu'elle a visitées. La mission IGAS précitée avait pu le noter dans deux autres régions[47].

Le tableau ci-joint constitue le relevé des démarches engagées dans les régions visitées par la mission. Si leur dénomination et leurs objectifs ne se recoupent pas exactement, les instances mises en place démontrent une volonté d'association de l'ensemble des acteurs (services de l'Etat [DIRECCTE, Rectorat], les prescripteurs, les partenaires sociaux, les consulaires….) et un ancrage avec la politique de l'emploi.

La création de ces instances posent la question de leur coexistence avec les SPEL dès lors que les participants sont pour partie les mêmes, (voir *infra*).

[47] Bourgogne ; Basse-Normandie

Tableau 1 : Instances infrarégionales créées à l'initiative des régions

Région	Structure	Date de création	Objectifs	Travaux	Participants	Périmètre
Auvergne	Comité territoriaux emploi formation	2007	Construire une stratégie territoriale partagée en matière de formation (initiale et continue), et d'emploi sur un territoire adapté, favorisant l'anticipation au service du développement du territoire Inciter les acteurs locaux (au sens large) à travailler dans une logique de partenariat et à développer une culture « projet » de type ascendant Structurer un travail en réseau entre les établissements de formation pour une meilleure complémentarité Développer une méthodologie permettant la définition d'un plan directeur opérationnel local valider, au plan régional, les projets de formation ainsi initiés selon une grille d'analyse permettant une expertise homogène, au sein d'instances de régulation Expérimenter la mise en œuvre concrète du plan directeur opérationnel local dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle	Réaliser des diagnostics prospectifs de territoire partagés, reconnus et portés par tous les acteurs de l'emploi et de la formation (soutien méthodologique de l'OREFA) cofinancés par la Région, l'État et les acteurs locaux, permettant notamment la réalisation d'un état des lieux des moyens (techniques et humains) consacrés à la formation et de leurs capacités d'accueil, tout dispositif confondu Elaborer un plan directeur opérationnel local -en matière de formation Expérimenter une forme de contractualisation pluriannuelle entre l'ensemble des acteurs concernés	Région Auvergne et Etat (co-présidence), Acteurs locaux de l'emploi et de la formation (structures AIOA, chambres consulaires, établissements de formation,…), SPEL, Départements, Comités d'expansion économique, Autorités académiques, Partenaires sociaux, OREFA et Observatoires de branche (en appui technique).	14 COTEF sur 13 zones INSEE
Poitou - Charentes	Commission territoriale de formation (expérimentation sur 5 territoires) Projet d'extension	2010	Identifier les besoins de formation Construction d'une offre	Rassembler les données (diagnostic de territoire, données statistiques), les contextualiser, pour en tirer des orientations propres au territoire, Construire des réponses spécifiques pour accompagner les projets de développement local ou accompagner des publics fragilisés.	-réseau de l'orientation, acteurs institutionnels : Etat, Pôle emploi, missions locales, consulaires au minimum.	(5 zones correspondants à des bassins de vie dont le périmètre est fixé en accord avec les élus référents

Région	Structure	Date de création	Objectifs	Travaux	Participants	Périmètre
Provence Alpes Côte d'Azur	Conférences territoriales économie formation emploi	2005 et « réactivés» en 2011	Permettre à la Région d'assumer pleinement et transversalement ses compétences en matière d'éducation et de formation professionnelle, de développement économique en les mettant en perspective avec son action volontariste dans les domaines de l'emploi et de l'insertion professionnelle Développer une action au plus près des territoires et de ses parties prenantes afin de mieux répondre aux besoins du développement local et à ceux des habitants de la région Promouvoir l'action régionale et lui donner une lisibilité à la hauteur des objectifs qui lui sont assignés Positionner la collectivité régionale en coordination des initiatives locales qui contribuent d'un développement solidaire et soutenable de nos territoires Organiser un maillage territorial objectif de la politique régionale tout en intégrant des objectifs d'animation politique dans des contextes locaux fortement fragilisés par la réforme des collectivités territoriales et les évolutions programmées de la carte intercommunale ;	Construire une politique publique qui articule l'action régionale en matière de formation avec celle dédiée au développement économique et à la création d'emplois Créer des passerelles entre formation et emploi Identifier les besoins Adapter l'offre de formation	Tous les acteurs du monde socio économique, partenaires sociaux, organismes et réseaux d'acteurs, partie prenante du développement économique, de l'emploi et de la formation	1 0 COTEFE sur les 18 zones d'emploi INSEE

Région	Structure	Date de création	Objectifs	Travaux	Participants	Périmètre
Rhône-Alpes	Contrats territoriaux emploi formation	2005	Articuler politiques de formation, développement économique et aménagement du territoire ; Agir en proximité des publics et des entreprises pour mieux répondre aux problématiques de qualification et de recrutement ; Responsabiliser les acteurs territoriaux de l'emploi et de la formation dans l'identification des enjeux et l'élaboration des réponses ; Trouver les articulations nécessaires entre les moyens de la Région et ceux des autres financeurs de l'emploi et de la formation, en premier lieu l'Etat et les partenaires sociaux.	La réalisation de diagnostics partagés. - Le renforcement des liens entre les acteurs. - L'émergence d'orientation pour l'action commune. - La construction d'un dialogue social constructif. - Une optimisation des moyens et l'amélioration de l'efficacité des politiques par la recherche d'une articulation et d'une cet d'une combinaison plus forte entre les outils pouvant être mobilisés par l'ensemble des acteurs.	**Un comité stratégique** Région · Elu régional pilote du CTEF Elu régional rapporteur du ou des CDDRA Etat · Préfecture Service Public de l'Emploi : DIRECCTE, Pôle Emploi, Autorités Académiques : Éducation Nationale Partenaires sociaux · Syndicats salariaux : CGT, CFDT, FO, CGC, CFTC, UNSA, FSU Syndicats employeurs : MEDEF, CGPME, UPA Autres collectivités · Représentant du Conseil Général Représentants des CDDRA (dont chef de projet), des intercommunalités L'instance est coprésidée par l'élu régional « pilote » du CTEF et un représentant de l'Etat (Sous-préfecture ou DIRECCTE). **Un comité opérationnel** Région - Elu régional pilote État - Le représentant du Préfet ET/OU Direccte - Education nationale Réseaux d'accueil information orientation - Mission locale - CIDFF, MIFE, CIBC, cap emploi… - Pôle Emploi Acteurs économiques et sociaux - MDEF - Chambres consulaires - OPCA - Représentants du monde économique - 1 représentant du monde de l'insertion par l'activité économique Le comité technique est co présidé par l'élu pilote (ou son représentant) et un représentant de l'Etat **Conférence locale économie emploi formation** (échelle ZTEF) Membres : CLD, CDDRA/acteurs collectivités, partenaires sociaux, service public de l'emploi, acteurs économiques et sociaux, Associations de bénéficiaires	27 zones territoriales emploi formation déterminées par accord avec l'Etat accord en 2005

Source : Travaux IGAS à partir des éléments produits par les régions

3.3 Un enjeu pour les conseils généraux

La loi relative au revenu de solidarité active (RSA) a « *l'ambition de rénover les modalités d'intervention en matière de politiques sociales en mettant l'accès à l'emploi et aux ressources qu'il procure au cœur des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'insertion sociale et professionnelle est désormais reconnue, aux côtés de la lutte contre les exclusions, comme un impératif national* »[48].

Cette préoccupation du retour à l'emploi n'était pas absente du revenu minimum d'insertion (RMI). Le RSA a toutefois considérablement renforcé l'encouragement au retour à l'emploi, d'une part, en élargissant le cumul avec un revenu d'activité et, d'autre part, en accompagnant le versement de l'allocation de droits et devoirs plus encadrés[49].

Aux termes de l'article L262-27 du code de l'action sociale et de la famille, l'allocataire « *a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique* ». La personne peut ainsi bénéficier :

- soit d'un **suivi social** organisé par le conseil général, lorsque des difficultés, tenant notamment aux conditions de logement ou à l'état de santé, font temporairement obstacle à un engagement dans une démarche de recherche d'emploi ;
- soit d'un **suivi professionnel** pris en charge par Pôle emploi ou par un autre opérateur du service public de l'emploi[50], lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi.

La montée en charge du nombre de bénéficiaires du RSA[51] et ses conséquences financières ont conduit les conseils généraux à diversifier leurs partenariats en direction de l'ensemble des acteurs des politiques de l'emploi en même temps qu'à une expression d'attentes fortes à l'égard de Pôle emploi[52].

Constatant que les agents de Pôle emploi rencontrent des difficultés à réaliser un accompagnement professionnel qui intègre des problématiques d'accompagnement social, l'ADF relevait ainsi dans une note de Juin 2012 que « *aujourd'hui, et compte tenu des moyens de Pôle Emploi, les départements s'interrogent sur la capacité comme de la volonté réelle de l'opérateur à territorialiser ses actions au plus près de la situation des bénéficiaires du RSA. En effet, Pôle Emploi doit à la fois répondre non seulement à des objectifs nationaux mais aussi adapter son action au contexte économique de chaque territoire et à la situation personnelle de chaque demandeur d'emploi* »[53].

Les enjeux sociaux et financiers du RSA amènent donc les départements à accentuer leur effort de financement d'actions d'insertion professionnelle.

Le renforcement de l'offre d'insertion professionnelle en direction des bénéficiaires du RSA se traduit notamment par un investissement fort des Conseils généraux dans le secteur de l'insertion par l'activité économique. Un rapport récent relatif au financement du secteur de l'insertion par l'activité économique relevait ainsi que les départements sont le deuxième financeur du secteur derrière l'Etat : ils représentaient un quart du financement du secteur en 2011[54].

---

[48] Exposé des motifs de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. La loi est entrée en vigueur le 1er juin 2009.
[49] Cf. article L262-28 du code de l'action sociale et des familles.
[50] Cf. article L262-29 du même code.
[51] Ils étaient 2,14 millions en décembre 2012 contre 1,69 millions en décembre 2009.
[52] Le nombre de Département disposant d'une convention avec Pôle emploi est passé de 70 en 2009 à 50 en 2012.
[53] Point sur l'accord cadre ADF-Pole Emploi-Eléments de bilan et perspectives 20 Juin 2012.
[54] Stéphanie FILLION, Michaël DANON, Hélène PELOSSE, Vincent CALUDON et Elsa COLONNA D'ISTRIA, Le financement de l'insertion par l'activité économique, Rapport IGAS / IGF, RM2013-011P, janvier 2013 : les salariés des ACI sont pour 53 % d'entre eux des bénéficiaires du RSA (pourcentage nettement plus élevé que pour les autres catégories de SIAE) et sont pris en charge par les budgets des conseils généraux à ce titre. Les conseils généraux

Certains départements ont été plus loin dans leur action, comme le relève le rapport de la Cour des Comptes relatif à la mise en place du RSA : *« Une part minoritaire, quoique non négligeable, des départements couverts par l'enquête ont fait le choix de limiter le recours aux organismes d'insertion aux seules actions spécifiques que leurs propres services ne sont pas en mesure d'assurer. Cette stratégie s'accompagne généralement d'une implication forte des départements dans la co -construction d'une offre d'insertion adaptée aux besoins locaux. A cet effet, certains départements ont créé leurs propres organismes ou suscité la création d'associations »*[55].

La mission a ainsi relevé deux initiatives qui ne sont pas sans soulever quelques ambiguïtés sur le rôle des différents acteurs des politiques de l'emploi. Dans deux de ces déplacements elle a pu constater que des conseils généraux (Bouches du Rhône et Vienne) avaient développé des services de placement à partir d'une collecte d'offres d'emploi auprès d'un réseau d'entreprises, sur lesquelles étaient positionnés dans le premier cas des bénéficiaires du RSA et, dans le deuxième, un plus large public. Ainsi, le service emploi du département de la Vienne a collecté en 2012 plus de 2000 offres d'emploi et transmis sur celles-ci plus de 25 000 *curriculum vitae*.

Ces initiatives se sont développées apparemment sans qu'une convention avec Pôle emploi ne vienne en encadrer le fonctionnement ce qui, indépendamment de l'efficacité de ces dispositifs, ne peut apporter qu'un peu plus de confusion dans le paysage.

La mission a aussi pu noter, lors de ses déplacements, un intérêt renouvelé des représentants des conseils généraux (élus ou services techniques) pour être présents dans les instances de concertation aux différents niveaux : dans les SPEL, afin de nouer des partenariats d'action au niveau départemental pour obtenir une information sur les politiques de l'Etat ; mais aussi au plan régional, au sein du SPER, pour peser sur les décisions relatives à la répartition des moyens, notamment pour ce qui concerne les contrats aidés. Cette demande de partenariat s'exprime aussi à l'égard des Conseils Régionaux afin que les besoins de formation des bénéficiaires du RSA soient mieux pris en compte[56].

3.4 Le besoin d'une coordination efficace entre l'Etat et les collectivités

La participation des collectivités à la politique de l'emploi est importante et indispensable.

Toutefois, cette participation appelle la détermination de modalités efficaces de coordination avec les autres acteurs du SPE, la recherche d'efficience et une intégration aux objectifs de la politique nationale de l'emploi. L'encadrement par des conventions ou des cahiers des charges ne constitue pas, en pratique, une modalité adaptée. L'exemple des maisons de l'emploi est illustratif de cette limite.

Ainsi, parmi les maisons de l'emploi auditées par la mission, toutes relient l'ensemble de leurs actions à un des axes du cahier des charges. Néanmoins, hormis la production routinière de diagnostics, chaque action est de type singulier. Peu d'actions conduites sont homogènes dans leur champ, leur méthode ou leur finalité. Le rapport au cahier des charges est instrumental. Le cahier des charges ne permet ainsi que de vérifier que les maisons de l'emploi ne s'écartent pas de certains domaines d'action et non de coordonner pleinement leurs productions. Ce pilotage et cette coordination s'avèrent impossibles et peu pertinents tant compte tenu de la multiplicité des structures que de leur finalité : prendre en charge des actions locales nécessaires et non assurées par les autres acteurs.

---

consacrent d'ailleurs le même montant de crédits que l'État aux AI et un montant représentant 60 % de celui consacré par l'État aux ACI.

[55] COUR DES COMPTES, *Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion*, rapport public thématique, juillet 2011.

[56] Plusieurs départements : Vienne, Deux-Sèvres, Bouches-du-Rhône notamment ont fait état devant la mission de difficultés juridiques à déterminer le montant de la rémunération d'un bénéficiaire du RSA, ce qui constitue un frein à leur inscription dans une formation.

Au-delà les initiatives des collectivités territoriales, en particulier les communes et leurs groupements, posent plusieurs interrogations :

- l'égalité entre les territoires : dès lors que les initiatives des collectivités sont considérées comme utiles et justifiées, les territoires ne s'étant pas mobilisés pour créer une institution ne permettent pas à leurs ressortissants de bénéficier de service de cette nature. Dans le cadre d'une politique de l'emploi adaptée aux besoins mais conçue dans une approche universelle, cette asymétrie territoriale constitue un point d'attention pour la mission. Cette question est particulièrement attachée au développement des PLIE et MDE ;
- s'agissant de la pérennité du mode d'intervention, la mission constate que le territoire d'action de chaque structure est spécifique et repose sur une définition à la fois opérationnelle (regroupement de communes par la recherche d'une unité socioéconomique) et politique (consensus entre les exécutifs communaux pour un projet commun pour l'emploi).
- la multiplicité des territoires est en question : nombre d'acteurs ont ainsi indiqué avoir des difficultés à expliquer aux usagers (demandeurs d'emploi et employeurs en particulier) qu'ils ne pouvaient bénéficier de leurs services dans le cas où leur commune de résidence ne participe pas au projet commun. La fragilité des structures en cas de changement d'orientations politiques : nombre de structures sont soumises au maintien d'un accord entre les acteurs politiques locaux. La rupture de ce consensus entraîne une évolution du périmètre et du territoire d'action dans le temps, élément fréquemment avancé par les acteurs lors des échanges avec la mission.

4 LE TERRITOIRE, UN ENJEU POUR LES PARTENAIRES SOCIAUX

4.1 L'emploi, un champ traditionnel de négociation pour les partenaires sociaux

Les partenaires sociaux sont des acteurs historiques de la politique de l'emploi. L'instauration de l'assurance chômage[57] et les conventions définissant le régime d'indemnisation du chômage, l'accord récent du 11 janvier 2013[58], auxquels on peut ajouter -parce qu'ils ont un lien étroit avec l'emploi- les accords sur la formation professionnelle ou encore leur participation au conseil d'administration de Pôle emploi, sont autant d'exemples qui illustrent le rôle déterminant qu'ils occupent dans la définition et la conduite de la politique de l'emploi au plan national.

L'article L 5111-2 du code du travail consacre cette place essentielle des partenaires sociaux dans la politique de l'emploi en indiquant que « *l'action des pouvoirs publics s'exerce en liaison avec celle des partenaires sociaux organisée par des accords professionnels ou interprofessionnels* ».

C'est au titre de cette contribution à l'élaboration de la politique de l'emploi que les organisations d'employeurs et de salariés siègent au sein des instances nationales qui aident à la définition de la politique de l'Etat en matière d'emploi : Conseil Economique Social et Environnemental (CESE), Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), Conseil National de l'Emploi (CNE), Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie (CNFPTLV)… De même, ils sont représentés au sein des Comités Economique Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER) et des CCREFP pour apporter leurs contributions à l'élaboration des politiques régionales.

[57] Création de l'Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC) en 1958
[58] Accord national interprofessionnel « Pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours des salariés ».

Bien que le territoire (local, départemental, régional) ait toujours été un espace de négociation entre les partenaires sociaux il est longtemps resté attaché au périmètre de la branche professionnelle. Ce n'est que très récemment, en 2004, que la négociation interprofessionnelle a été reconnue comme espace de négociation sociale territorial[59].

L'accord national interprofessionnel du 10 février 1969[60] qui a instauré la COPIRE[61], l'a essentiellement introduit comme une instance de coordination, de régulation, d'information réciproque et de promotion de la formation professionnelle. Elle n'est pas une instance de négociation sociale. Elle n'a pas une fonction de représentation collective des partenaires sociaux. Nombre d'entre eux sont très vigilants sur ce point, et l'ont rappelé lors des entretiens que la mission a conduits.

4.2 Le territoire, nouvel espace d'un dialogue social plus large

Le mouvement de décentralisation et de déconcentration opéré à partir des années 1980, a ouvert l'espace à un dialogue social territorial qui implique fortement et collectivement les partenaires sociaux et les engage dans un jeu de relations plus large avec d'autres acteurs[62], dont l'Etat et les régions.

La création au début des années 1980 des Comités de bassin d'emploi (CBE) a été une des premières manifestations de l'implication des partenaires sociaux dans la conduite des politiques territoriales.

Les Comités de Bassin d'Emploi

Le cadre juridique des comités de bassin d'emploi a été modifié à plusieurs reprises depuis le décret du 12 juillet 1984 qui en a fixé pour la première fois les missions.

Celles –ci sont définies aujourd'hui par le décret n°2002-790 du 3 mai 2002 qui indique que :
« Un comité de bassin d'emploi est constitué, de manière quadripartite, des élus locaux, des chefs d'entreprise, des représentants des salariés ainsi que des représentants du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire. L'objectif d'un comité de bassin d'emploi est de contribuer à la promotion et au développement de l'emploi par l'organisation et l'animation du dialogue et de la concertation sur le territoire, par des propositions d'actions en faveur de l'emploi à la mise

[59]Voir l'article 48 de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social qui acte le rôle des commissions paritaires locales professionnelles et interprofessionnelles, repris dans les articles L2234-1 et s. du code du travail qui prévoient la possibilité d'accords territoriaux (article L2234-1 *« Des commissions paritaires professionnelles ou interprofessionnelles peuvent être instituées au niveau local, départemental ou régional, par accord conclu dans les conditions prévues à l'article L. 2231-1. Les accords passés en application du premier alinéa peuvent prévoir que la composition de ces commissions tient compte des résultats de la mesure de l'audience prévue au chapitre II du titre II du livre Ier de la présente partie. Ils peuvent également prévoir que ces commissions n'exercent qu'une partie des missions définies à l'article L. 2234-2. »*).

[60]Accord national interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi du 10 février 1969.

[61] Voir Troisième partie, Point 3.2.2.

[62] Dans son rapport *Réalité et avenir du Dialogue social territorial* le rapporteur du CESE (juillet 2009) Jean- Louis WALTER définit trois cercles : Le premier cercle qui vise le dialogue social entre partenaires sociaux sur les questions d'emploi et de travail se traduit principalement par de la négociation collective territorialisée. Le deuxième cercle implique, aux côtés des partenaires sociaux, l'État déconcentré et/ou les collectivités territoriales sur des thèmes qui s'élargissent du champ du travail et de l'emploi au développement économique, par exemple. Enfin, le troisième cercle regroupe les composantes des deux premiers auxquels s'ajoutent d'autres acteurs locaux de la société civile (associations, comités d'usagers...), constituant le dialogue social territorial élargi.

en œuvre desquelles il peut participer ou enfin par la gestion de dispositifs intéressant l'emploi ou l'insertion ».

Le comité de bassin d'emploi se concerte et se mobilise en associant les établissements publics intercommunaux en faveur d'actions visant au développement de l'emploi, des structures et dispositifs d'insertion, la mise en cohérence des dispositifs de formation au regard des besoins du territoire, du dialogue social territorial, de nouvelles formes de gouvernance locale permettant de croiser développement économique, cohésion sociale et développement du territoire.

Il peut conseiller les communes et leurs groupements regroupés dans un pays ou une agglomération sur leurs stratégies en matière de développement économique et d'emploi. Il constitue, au niveau du bassin d'emploi et en étroite concertation avec le préfet, un lieu de cohérence entre les actions menées par l'Etat et celles menées par les acteurs locaux.

L'aire géographique couverte par chaque comité est déterminée en fonction de la configuration économique locale, et notamment celle du bassin d'emploi au sens de l'INSEE. Elle est nécessairement intercommunale et peut couvrir l'aire d'un pays ou d'une agglomération.

La création d'un comité de bassin d'emploi est agréée pour une durée de trois ans par arrêté du préfet de département sur la base d'un cahier des charges et d'un programme d'actions concertés avec l'Etat. Dans le cadre de ces conventions l'Etat peut apporter tout ou partie des contributions financières nécessaires à la mise en œuvre des actions y figurant. Des financements complémentaires peuvent être apportés par les acteurs locaux.

Le montant de la dotation accordée par l'Etat est de 15 000€ au moment de la création du CBE puis de 12 000€ chaque année.

La proximité des attributions fixées aux CBE et aux MDE a conduit à engager un rapprochement entre les deux démarches. Le cahier des charges des MDE (arrêté du 21 décembre 2009) prévoit ainsi que : « Dans les cas particuliers où coexistent, sur un même territoire ou un territoire proche, une maison de l'emploi et un comité de bassin d'emploi, les deux structures doivent être pleinement intégrées. L'absence d'intégration entraînera soit une minoration, soit une absence de financement de la part de l'Etat. Il sera donc nécessaire de produire un calendrier d'intégration des deux structures dans le cadre du processus de conventionnement.

Ce rapprochement pourra être accompagné de la mise en place d'un comité d'orientation ou d'une structure similaire, tels que présentés ci-dessus, afin d'intégrer les entreprises et les partenaires sociaux au sein de la gouvernance de la maison de l'emploi ».

Il existait au 30 juin 2011 (données DGEFP) : 61 CBE.

Cette implication prend aujourd'hui des formes diversifiées, ainsi que le note le rapport de l'IGAS relatif aux bourses du travail et maisons des syndicats : « *ce sont ainsi d'autres formes de dialogue social sur les territoires qui se mettent en place, avec le développement d'une autre pratique sociale : des militants locaux prennent l'initiative, parfois encouragés par l'échelon national. A côté d'un dialogue de gestion et de délibération, se dégage un dialogue de projets territoriaux* »[63].

Les partenaires sociaux se trouvent ainsi aujourd'hui largement sollicités pour contribuer à la construction des politiques territoriales : soit en fournissant des avis et expertises, soit en mobilisant leurs outils paritaires et notamment les OPCA.

Cette émergence d'un quadripartisme (Etat, Région, organisations des employeurs, organisations des salariés) dans la conduite des politiques régionales, notamment en matière d'emploi et de formation, interroge les partenaires sociaux tout à la fois sur leur organisation et sur leurs moyens.

[63] *Les bourses du travail et les maisons des syndicats*, Rapport IGAS RM 2013-070, mai 2012.

Les entretiens menés par la mission montrent en effet que -si dans leur ensemble ils perçoivent le niveau territorial comme un niveau pertinent, à même de construire des réponses de proximité aux attentes concrètes des salariés et des entreprises, et en capacité de créer des dynamiques collectives de projets concrets- le développement du dialogue social territorial à tous les niveaux leur pose de nombreuses questions tenant au volume des sollicitations qui leur sont adressées. La participation aux instances de dialogue social territorial représente un volume de sollicitations et d'engagements conséquents du à la multiplicité des lieux de dialogue social et à la redondance des instances (voir *infra*, troisième partie, point 3).

La mission IGAS relative aux bourses du travail et maisons des syndicats constatait que « *pas moins de 46 mandants différents (relevant de mandats de gestion, de fonctions juridictionnelles, et de mandats consultatifs auprès des collectivités ou auprès d'organismes gérés par celles-ci) identifiés par la mission dans les sites visités, sont exercés par les syndicats avec une fréquence moyenne de réunion de 6 réunions par an* ». Le président de l'Observatoire Régional du Dialogue Social créé en Poitou-Charentes indiquait à la mission qu'un premier recensement, a permis de montrer l'existence, sur le plan régional, de plus de 250 structures qui toutes s'inscrivent dans la promotion du dialogue social territorial entre les différents partenaires. Ce sont des lieux où les partenaires sociaux peuvent dialoguer, échanger, afin d'anticiper au mieux les mutations économiques et sociales des territoires.

Cette abondance de sollicitations pose la question de la pertinence de l'ensemble de ces instances et le besoin de définir les lieux de la gouvernance et du pilotage stratégiques qui nécessitent la présence des partenaires sociaux.

Elle pose aussi la question plus globale des moyens des partenaires sociaux pour répondre à ces sollicitations tant en termes de compétences que de moyens financiers (frais de déplacements, indemnisation du temps passé)[64].

La question des moyens du Dialogue social territorial se pose de façon d'autant plus forte aux organisations syndicales de salariés que le cadre juridique d'exercice des mandants syndicaux ne prend pas en compte les nouvelles formes du dialogue social territorial.

Le CESE indiquait ainsi sur ce point, dans son rapport précité, que « *Alors qu'il existe de plus en plus de lieux de concertation et de négociation, l'absence ou l'insuffisance de sécurisation juridique concernant le cadre d'intervention de ces salariés, dans un corpus de règles du droit syndical qui reste individuel et attaché à l'entreprise, mérite à cet égard d'être soulignée* »[65].

Recommandation n°10 : Définir le cadre juridique de participation des partenaires sociaux aux instances locales de concertation.

[64] Certaines régions (Rhône-Alpes par exemple) ont adopté des dispositifs de soutien au dialogue social territorial qui apportent une aide financière aux partenaires sociaux facilitant leur investissement et leur participation aux différentes instances de concertation.

[65] Jean-Louis WALTER, *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, juillet 2009.

TROISIEME PARTIE : UNE EVOLUTION NECESSAIRE, STABILISER LES PRATIQUES ET PERFECTIONNER LES METHODES ET LES OUTILS

Dans cette troisième partie, la mission a souhaité analyser les contraintes et limites des services de l'Etat dans la conduite des politiques territoriales de l'emploi.

Dans cette perspective, elle a choisi d'étudier, parmi les dispositifs nationaux entraînant une très forte mobilisation, les contrats aidés (1). Ensuite, l'attention s'est portée sur les pratiques de territorialisation en mettant l'accent, d'une part, sur les modalités d'analyse et de production de diagnostics territoriaux (2) et, d'autre part, sur la nature des partenariats promus avec les collectivités (3). Enfin, la mission s'est attachée à analyser les instances de coordination et de pilotage existantes, sur lesquelles l'Etat peut s'appuyer (4).

1 UNE TERRITORIALISATION PERFECTIBLE DE DISPOSITIFS NATIONAUX, L'EXEMPLE DES CONTRATS UNIQUES D'INSERTION ET DES EMPLOIS D'AVENIR

Compte tenu des retournements brutaux de conjoncture au cours des dernières années, les dispositifs de contrats aidés ont connu une augmentation sensible. Ces dispositifs correspondent schématiquement à des contrats prescrits par des acteurs du SPE, donnant lieu à un engagement de la part de l'employeur et du salarié, ouvrant droit à une prise en charge de la rémunération exprimée en rapport au salaire minimum[66], enrichie d'une démarche spécifique d'accompagnement, comprenant un volet de formation. Ils représentent un outil privilégié d'intervention sur le marché du travail, par le soutien à l'emploi dans les secteurs marchands et non marchands. Ils sont directement liés à une forte mobilisation des acteurs du SPE pour proposer localement les dispositifs[67].

L'actualité récente a été marquée par le déploiement des emplois d'avenir, dispositif qui a donné lieu à une mise en œuvre particulière et conduit à une très forte mobilisation des acteurs territoriaux, tendus vers l'atteinte des objectifs assignés à chaque région par l'autorité centrale.

Ces dispositifs correspondent à un « modèle » de dispositif national devant donner lieu à territorialisation.

Les constats de la mission lors de ses déplacements ont confirmé le caractère structurel de la mobilisation concernant le recours aux contrats aidés dans la politique de l'emploi. Compte tenu des très nombreuses réflexions assurées sur les contrats aidés[68], la mission a abordé ces dispositifs dans une logique étroite en s'attachant principalement à l'approche par les territoires. Elle a centré ses analyses sur les dispositifs « contrat unique d'insertion » (contrat d'accompagnement dans l'emploi et contrat initiative emploi[69]) et « emplois d'avenir ». Ces deux dispositifs représentent, pour l'année 2013, des montants de 2,2 milliards d'euros en crédit de paiement et de 4,2 milliards d'euros en autorisation d'engagement.

---

[66] Qui est, le cas échéant, combinée à un dispositif d'exonération de cotisations sociales.

[67] Ainsi une analyse récente à partir de données économétriques détaillées identifie trois facteurs explicatifs de succès pour des dispositifs de cette nature : réponse apportée par l'outil au contexte spécifique du marché du travail local, mobilisation des acteurs du SPE et appropriation du dispositif par les élus. Cf. Olivier BAGUELIN, *Politique conjoncturelle de l'emploi et structures des marchés du travail locaux : le déploiement territorial du contrat d'accompagnement dans l'emploi en 2009, in* Economie et statistique, INSEE, n°454, mars 2013.

[68] Voir notamment Cour des comptes, *Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2011 ou le rapport IGAS-IGF, *Evaluation du pilotage des contrats aidés et de leur performance en termes d'insertion*, janvier 2012. Ce dernier rapport proposait notamment de distinguer les volumes de contrats aidés entre, d'une part un volume

Les raisonnements ci-après semblent, au bénéfice des échanges intervenus avec la DGEFP, mobilisables pour l'ensemble des dispositifs donnant lieu à assignation d'objectifs aux acteurs des territoires (par exemple le contrat d'insertion dans la vie sociale - CIVIS ou les contrats de génération). Ils pourraient également constituer un cadre d'analyse pour d'autres mesures nationales.

1.1 La conception des dispositifs et le calibrage des moyens alloués

Lors de la création des dispositifs, les études d'impact sont documentées uniquement par des données nationales. Au vu des constats opérés par la mission, ces études ne présentent notamment pas la répartition du public cible du dispositif sur le territoire. Les dispositifs sont conçus comme des réponses aux problématiques rencontrées par des publics spécifiques (chômeurs de longue durée, jeunes sans diplôme, bénéficiaires de minima sociaux…) en termes d'insertion dans l'emploi. Cette réponse est apportée au regard de l'analyse nationale de l'ampleur des populations concernées et de l'évolution de leur taux d'emploi.

La même approche se retrouve dans la programmation nationale donnant lieu à inscription de crédits en lois de finances. Ainsi, la programmation des enveloppes nationales est réalisée sur la base des données nationales et de l'identification des besoins, compte tenu de la situation du marché national de l'emploi et de la détermination de publics prioritaires. Des simulations sont assurées par la DARES et la DGEFP. La Direction du budget est étroitement associée à la détermination des crédits. Les échanges sur les crédits donnent également lieu à la détermination de critères périodiques d'attribution à certains bénéficiaires parmi les publics cibles (voir *infra*). Par ailleurs, les éléments présentés dans les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance ne présentent pas davantage de répartition territoriale de ces dispositifs[70].

Il en résulte plusieurs limites. L'absence de mesure *ex ante* de l'impact territorial ne permet pas de manière certaine d'apprécier la combinaison voire la concurrence éventuelle de dispositifs dans les territoires. La seule approche nationale par le public éligible à une mesure n'intègre pas les autres dispositifs nationaux (allégements de cotisations sociales par exemple) et locaux (aides de collectivités à l'embauche). Or, ces mesures sont plus ou moins développées dans les différents territoires.

Cette absence de mesure *ex ante* de l'impact territorial ne permet pas de croiser les approches entre la réponse aux besoins d'un public cible évalués nationalement et l'efficacité des interventions sur des marchés locaux du travail. L'approche est actuellement uniquement nationale. Sans pour autant la territorialiser intégralement, elle pourrait utilement être enrichie.

Enfin, cette prise en compte différée de l'impact territorial -tant lors de la création du dispositif que dans le cadre des moyens alloués annuellement- empêche la mobilisation opérationnelle la plus anticipée. Or, ces mesures reposent notamment sur une forte implication des acteurs du SPE. L'absence de mobilisation au plus tôt des territoires susceptibles de recourir de la manière la plus forte au dispositif constitue un élément potentiel de fragilité[71].

---

correspondant à l'action contre le chômage structurel et un autre volume correspondant à l'action contre le chômage conjoncturel. La DGEFP a indiqué conduire des travaux en ce sens. Les propositions formulées par la mission apparaissent compatibles avec une approche de ce type.

[69] Ces contrats sont dédiés respectivement au secteur marchand et au secteur non marchand. Dans la répartition des enveloppes présentée ci-après, les moyens sont majoritairement affectés au secteur non marchand, l'impact emploi y étant évalué supérieur à celui du secteur marchand.

[70] Ainsi, l'indicateur clef retenu est celui du taux national d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat unique d'insertion.

[71] Ce d'autant plus que, dans un souci de renforcement de cette dimension opérationnelle, la DGEFP veille de plus en plus à donner de la visibilité aux acteurs territoriaux en échangeant en amont sur les mesures, en les informant de la manière la plus anticipée possible sur les modalités de gestion, voir *infra*.

Recommandation n°11 : Prendre en compte les impacts territoriaux des mesures nationales ; (i) intégrer, dans les études d'impact les effets territoriaux des nouveaux dispositifs ; (ii) assurer le suivi des effets territoriaux des dispositifs de la politique de l'emploi ; (iii) faire du futur CCREOFP l'instance de suivi de la mise en œuvre des dispositifs ayant un impact territorial fort.

1.2 La répartition des enveloppes physico-financières et la détermination des publics cibles

L'approche par territoire est assurée par la DGEFP après le vote de la loi dans le cadre de l'allocation, par région, d'enveloppes dites physico – financières correspondant, d'une part (volet physique) à un objectif en nombre de contrats et, d'autre part (volet financier) aux montants financiers correspondants. Cette répartition est notifiée aux DIRECCTE par voie de circulaires ou d'instructions[72].

S'agissant du volet physique, la répartition est assurée en fonction d'une pré répartition d'un certain nombre de contrats vers des secteurs ou des territoires (Education nationale, DOM) puis l'attribution du solde est effectuée entre les régions à partir des critères présentés ci-après.

S'agissant du volet financier, les montants sont alloués sur les mêmes bases que le volet physique. Toutefois, des particularités de financement sont prises en compte. Ainsi, le taux de prise en charge varie selon les secteurs employeurs. Une donnée territoriale est ponctuellement intégrée : le poids pondéré des ateliers et chantiers d'insertion (ACI)[73].

Le tableau présenté dans les pages suivantes recense les critères de répartition des enveloppes physic- financières des CUI et des emplois d'avenir. Cette répartition n'intègre pas les caractéristiques des territoires de manière dynamique. Ainsi, un critère apparaît discriminant pour les CUI, celui des contrats aidés prescrits lors de l'exercice précédent. Pour ce dispositif, les régions ayant fortement recours au dispositif bénéficient, d'une année sur l'autre, de la part la plus importante de contrats. Ce critère a certes été réduit (passage de 100 à 80 %). Il demeure déterminant. S'agissant des emplois d'avenir, leur répartition repose sur des caractéristiques liées exclusivement aux publics cibles.

Ainsi, la répartition des enveloppes apparaît réalisée, pour les CUI, sur des critères de territorialisation qui répondent avant tout à une approche fondée sur la « capacité » d'une région à recourir au dispositif, capacité qui peut varier selon le contexte du marché du travail local (niveau de création d'emplois, poids du secteur non marchand pour le CUI-CAE…). Pour les emplois d'avenir, la répartition est assurée sur des critères de territorialisation prenant en compte les populations potentiellement éligibles.

[72] Les raisonnements ci-après sont issus des échanges avec la DGEFP à partir des instructions données par la DGEFP aux DIRECCTE cf. notamment, la circulaire DGEFP n°2013-09 du 5 juin 2013 relative à la programmation des contrats uniques d'insertion du second semestre 2013 et la circulaire DGEFP n°2012-21 du 1er novembre 2012 relative à la programmation des emplois d'avenir à compter du 1er novembre 2012.

[73] Ils bénéficient d'un taux de prise en charge de 105 % du SMIC.

Dans les deux approches, la prise en compte de la spécificité des territoires apparaît frustre. La répartition des CUI n'intègre les spécificités du marché du travail local que *via* le critère relatif au niveau de contrats prescrits l'année précédente. Mais ce critère peut potentiellement varier tant selon le niveau de création d'emploi dans les secteurs marchand et non marchand ou les profils des demandeurs d'emploi éligibles que selon la capacité des acteurs locaux à se mobiliser en faveur de ce dispositif[74]. S'agissant des emplois d'avenir, ils sont répartis selon des critères qui tiennent compte de la population éligible de chaque territoire. Pour autant, ils ne prennent en compte les spécificités du marché local du travail que sur le volet demande d'emploi et n'intègrent pas le volet offre d'emploi. Ainsi, dans les deux cas, les modalités actuelles de répartition n'intègrent pas pleinement les spécificités territoriales.

La DGEFP a indiqué néanmoins à la mission que, en sus des critères, elle est amenée, le cas échéant, dans le cadre des échanges réguliers qu'elle entretient avec les DIRRECTE, à ajuster les enveloppes physico-financières, notamment pour tenir compte des besoins des régions.

[74] Cf. Olivier BAGUELIN, *Politique conjoncturelle de l'emploi… op. cit.*

Tableau 2 : Critères de répartition par région des CUI-CIE, CUI-CAE et emplois d'avenir

Circulaire	Clés de répartition CUI – CAE Secteur non marchand	Clés de répartition CUE – CIE Secteur marchand	Clés de répartition emplois d'avenir Secteurs marchand et non marchand
Circulaire du 2 décembre 2009	Poids du réalisé: 80 % Nb de bRSA: 5 % DEFM: 15 %	Poids du réalisé: 80 % DEFM de moins de 26 ans: 20 %	
Circulaire du 6 mai 2010		Poids du réalisé: 80 % DEFM de moins de 26 ans: 20 %	
Instruction du 8 juillet 2010	Poids du réalisé: 80 % Nb de DE en fn de droit: 15 % Nb de bRSA: 5 %		
Circulaire 20 décembre 2010	Poids du réalisé: 100 %	Poids du réalisé: 80 % DEFM de plus de 12 mois: 10 % DEFM jeunes: 10 %	
Instruction du 5 septembre 2011	Remontée des besoins régionaux		
Circulaire du 19 décembre 2011	Poids du réalisé: 100 %	Poids du réalisé: 80 % DEFM de plus de 12 mois: 20 %	
Circulaire du 30 juin 2011	Poids du réalisé: 100 %	Poids du réalisé: 80 % DEFM de plus de 12 mois: 20 %	
Circulaire du 20 mars 2012		Poids du réalisé: 80 % DEFM de plus de 12 mois: 20 %	
Circulaire du 28 juin 2012	Poids du réalisé: 100 %	Poids du réalisé: 100 %	
Circulaire du 17 octobre 2012	Poids du réalisé: 100 %		

Circulaire	Clés de répartition CUI – CAE Secteur non marchand	Clés de répartition CUE – CIE Secteur marchand	Clés de répartition emplois d'avenir Secteurs marchand et non marchand
Circulaire du 1er novembre 2012			Part des DEFM jeunes de niveau de formation V et infra: 30 % Part des jeunes en demande d'insertion de niveau de formation V sans diplôme et infra: 30 % Part de la population jeune résidant en ZUS suivie en Mission locale: 30 % Part de la population jeune résidant en ZRR suivie en Mission locale: 10 %
Circulaire du 16 janvier 2013	Poids du réalisé: 80 % Nb de DELD: 5 % Nb de DE de plus de 50 ans: 5 % Nb de bRSA socle: 10 %	Poids du réalisé: 80 % Nb de DE de plus de 50 ans: 10 % Nb de bRSA socle: 10 %	
Circulaire du 5 juin 2013	Poids du réalisé: 80 % Nb de DELD: 5 % Nb de DE de plus de 50 ans: 5 % Nb de bRSA socle: 10 %	Poids du réalisé: 80 % Nb de DELD: 5 % Nb de DE de plus de 50 ans: 5 % Nb de bRSA socle: 10 %	

Source : DGEFP – 2013 – travaux réalisés pour la mission ; Nb correspond à « nombre » ; DE correspond à « demandeur d'emploi » ; DELD à « … de longue durée » ; bRSA socle à « bénéficiaires du RSA socle » ; DEFM à « demandeurs d'emploi en fin de mois »

1.3 La mise en œuvre opérationnelle et le pilotage des mesures

La DGEFP a mis en place une démarche de consultation des DIRECCTE sur les différentes mesures et sur leurs modalités de répartition par l'échelon central. Elle notifie à périodicité semestrielle, sur la base de cette consultation, les enveloppes physico-financières, ce qui permet les éventuels ajustements évoqués ci-dessus. Elle demande aux DIRECCTE de dialoguer avec les opérateurs afin de garantir la correcte répartition des enveloppes dans l'espace régional.

Les notifications semestrielles sont l'occasion de procéder, outre la notification des enveloppes régionales, à une demande aux DIRECCTE de cibler, de manière complémentaire, les prescriptions de contrats aidés vers certains publics.

Ainsi, les emplois d'avenir donnent lieu à un ciblage spécifique vers des zones géographiques (ZRR, ZUS et « zones connaissant des difficultés particulières à l'emploi »). Le volet du projet annuel de performance pour 2013 consacré aux emplois d'avenir a fixé un objectif de 30 % d'emplois d'avenir déployés dans les ZUS à horizon 2015.

S'agissant des CUI, les critères sont extrêmement nombreux et évolutifs dans le temps, comme le souligne le tableau présenté à la page suivante. L'approche conduit à identifier des cibles prioritaires en fonction de l'analyse nationale et conjoncturelle des publics prioritaires.

Le ciblage complémentaire n'appelle aucune remarque s'agissant des emplois d'avenir, l'objectif étant identique au poids du critère de répartition.

En revanche, les critères de ciblage des CUI apparaissent particulièrement évolutifs. Ils concernent alternativement une population très large (demandeurs d'emploi de longue durée) ou très restreinte. Ces ciblages supplémentaires ont une justification au regard de l'observation conjoncturelle nationale mais peuvent être en décalage avec la réalité des territoires. Ainsi, ils ont potentiellement des impacts territoriaux puissants qui ne sont pas pris en compte. Le code du travail[75] prévoit en effet que les CUI sont destinés à « *faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi* ». La définition légale pourrait conduire à laisser une large marge de manœuvre aux acteurs locaux dans leur activité de prescription. Le ciblage conduit à réduire cette marge d'autonomie. Il a en outre des effets territoriaux potentiellement importants puisque la population éligible à la mesure ainsi ciblée dans chaque territoire n'est pas prise en compte.

Sur le plan opérationnel, les prescriptions de contrats aidés sont étroitement suivies par la DGEFP. Ainsi, elle transmet aux DIRECCTE des tableaux de suivi hebdomadaires et mensuels de la consommation des enveloppes physiques et financières pour les CUI. Pour les emplois d'avenir, un suivi des prescriptions est adressé mensuellement par la DGEFP aux DIRECCTE qui porte sur une cible mensuelle à réaliser (soit la différence entre l'objectif initial identifié sur le mois et le réalisé en fin de mois). Des échanges interviennent de façon régulière sur les consommations d'enveloppes pour, le cas échéant, conduire à des ajustements dans la répartition entre régions.

Au-delà, la démarche DGEFP d'accompagnement à la mise en œuvre des mesures s'est particulièrement développée. La première caractéristique de cet accompagnement est la régularité des échanges ente les niveaux national et local et les ajustements possibles dans les enveloppes. De plus, la mission constate que la DGEFP veille à informer à périodicité régulière les DIRECCTE des modalités souhaitées de prescription des dispositifs. Enfin, les supports de nature à accompagner les prescriptions (explication des textes et des procédures applicables) se sont multipliés, notamment dans le cadre du lancement des emplois d'avenir.

[75] Pour le CUI-CAE et pour le CUI-CIE voir respectivement les articles L. 5134-20 et 65 du code du travail.

Tableau 3 : Critères de ciblage des contrats uniques d'insertion des secteurs marchands et non marchands

Circulaire	Ciblage des CAE	Ciblage des CIE
Circulaire du 2 décembre 2009		Jeunes et seniors
Circulaire du 6 mai 2010		Chômeurs en fin de droit, notamment les jeunes
Instruction du 8 juillet 2010	Chômeurs en fin de droit, notamment les jeunes Bénéficiaires du RSA cofinancés avec les Conseils généraux	
Circulaire 20 décembre 2010	Personnes en grande difficulté, notamment les jeunes suivis par les missions locales « Employeurs vertueux » Personnes résidant en ZUS	Jeunes en difficulté, DELD et DETLD, bénéficiaires du RSA socle, seniors
Instruction du 28 février 2011	DELD	Jeunes et DELD
Circulaire du 30 juin 2011	Publics prioritaires, notamment travailleurs handicapés	
Circulaire du 19 décembre 2011	DELD, jeunes en difficulté (dont inscrits au CIVIS) et seniors DETH	
Circulaire du 20 mars 2012		DELD, DE seniors, bénéficiaires du RSA socle Recrutements en CDI
Circulaire du 28 juin 2012	DETL, DE seniors, bénéficiaires du RSA socle « Employeurs vertueux »	
Circulaire du 17 octobre 2012	DETLD, DE seniors, bénéficiaires du RSA socle	
Circulaire du 16 janvier 2013	DETLD, DELD bénéficiaires du RSA socle, jeunes ne répondant pas aux critères des emplois d'avenir « Employeurs vertueux »	
Circulaire du 5 juin 2013	DETLD, bénéficiaires du RSA socle, DE seniors DELD, DETH, jeunes ne répondant pas aux critères des emplois d'avenir	Mêmes publics que le CAE Recrutements en CDI

Source : DGEFP – 2013- travaux réalisés pour la mission. DE correspond à « demandeur d'emploi » ; DELD à « …de longue durée » ; DETLD à « …de très longue durée » ; DETH à « … travailleur handicapé » ; enfin, la notion d'« employeurs vertueux » correspond à la catégorie d'employeurs spécifiques visée par la circulaire (employeurs bénéficiant de contrats aidés en vue de recrutements en CDI, de parcours qualifiants ou d'insertion…)

1.4 Les marges de manœuvre laissées aux acteurs territoriaux

Sur le champ des contrats aidés, la constitution d'une enveloppe unique régionale instituée en 2005 ouvrait la possibilité aux DIRECCTE de déterminer de manière autonome la répartition du volume de contrats aidés affectés à la région entre les secteurs marchand et non marchand. Cette possibilité a néanmoins, au bénéfice d'une analyse d'un « impact emploi » plus favorable aux contrats aidés du secteur non marchand, été rapidement abandonnée[76].

Les DIRECCTE disposent en outre de leviers importants pour adapter la démarche de prescription aux réalités de l'espace régional.

Pour les CUI, un arrêté du préfet de région fixe les paramètres de prise en charge ainsi que les publics prioritaires. Cette marge de manœuvre semble peu mobilisée, hormis certaines opérations particulières, la DGEFP indiquant que la plupart des arrêtés reprennent les critères et ciblages nationaux.

S'agissant des emplois d'avenir, un arrêté du préfet de région détermine les secteurs d'activité éligibles au dispositif pour le secteur marchand. La DGEFP, au bénéfice des premières analyses sur le déploiement des emplois d'avenir, recommande aux régions depuis mars 2013 d'augmenter le nombre de secteurs d'activité éligibles.

Par ailleurs, les DIRECCTE sont chargées de répartir les enveloppes régionales dans les territoires. La DGEFP leur accorde une large autonomie sur ce point, étant attentive avant tout au respect des objectifs chiffrés et aux lignes budgétaires allouées. Cette répartition intervient entre prescripteurs (Pôle emploi, Cap'emploi et misions locales). Elles disposent ainsi potentiellement d'une large marge pour affecter les volumes dans les zones pouvant accueillir au mieux le dispositif. Une enquête a été réalisée par la DGEFP en 2012, elle conduit toutefois à constater que les DIRECCTE reprennent les critères nationaux et notamment, concernant la CUI, le critère de prise en compte des contrats réalisés au titre de la période précédente.

1.5 Une territorialisation perfectible

L'analyse des modalités de mise en œuvre des contrats aidés montrent plusieurs points forts. Les échanges sont réguliers entre les DIRECCTE et la DGEFP. La préoccupation de prendre en compte la dimension opérationnelle conduit à multiplier les démarches d'accompagnement (suivi et mise en œuvre). La démarche intègre une part d'autonomie donc de possibilité de territorialisation *via* la répartition des enveloppes dans l'espace régional et la marge laissée dans le cadre des arrêtés de région.

Pour autant, la mission constate une insuffisante prise en compte des spécificités territoriales par l'Etat. Les marges de manœuvre offertes ne sont pas ou peu mobilisées par les DIRECCTE. La démarche de suivi étroit par objectifs est particulièrement encadrante. Pour les CUI, la répartition des moyens relève largement des performances de la période précédente. Elle est en outre assortie de ciblages complémentaires. Ces différentes caractéristiques ne permettent pas la prise en compte par le niveau national des spécificités territoriales ou bien la territorialisation du dispositif au niveau local. Les analyses conduites par ailleurs (voir première partie, point 5 et annexe 1 dans le tome II) soulignent, pour le seul CUI-CAE, la très forte dispersion des performances des territoires s'agissant du ratio population bénéficiaire / population éligible. Les modalités de répartition et les critères de prescription pourraient constituer un facteur explicatif des performances extrêmement diversifiées des régions pour ce dispositif.

[76] La mise en œuvre de cette enveloppe régionale donnait lieu en contrepartie à la mesure de la performance des DIRECCTE sur la base d'indicateurs assortis de cibles de résultat. La démarche n'a pas été mise en œuvre pendant une période suffisante pour donner lieu à une analyse. Il est néanmoins signifiant que l'autonomie donnée soit conditionnée à l'atteinte d'objectifs extrêmement ciblés ne prenant pas en compte les réalités des marchés locaux du travail.

Cette approche générale a été corroborée par les entretiens conduits en région. Les opérateurs soulignent qu'ils ne maîtrisent pas les critères de répartition et s'étonnent fréquemment de celle-ci. La répartition au niveau local ne semble pas systématiquement assurée à partir des fichiers des opérateurs, de nature à permettre une identification plus adaptée des populations éligibles. La répartition locale ne prend pas en compte les créations d'emploi dans les territoires. Ainsi, lors des échanges avec la mission, certains opérateurs se sont étonnés d'être sous ou sur dotés en CUI ou en emplois d'avenir au regard du volume de bénéficiaires potentiels dont ils ont la charge.

La démarche par objectifs et le suivi resserré produisent en outre des effets pervers au plan opérationnel : multiplication de réunions dans des instances au public variable (chaque dispositif pouvant donner lieu à une instance), focalisation et pression sur le respect des objectifs au détriment de la finalité poursuivie par les dispositifs.

Dans ce contexte, la mission souligne l'opportunité de conduire un travail spécifique sur les critères de répartition entre régions des volumes de mesures, en particulier pour les CUI. Ces travaux, conduits conjointement par la DARES et la DGEFP, pourraient porter sur les effets d'une diminution de l'indicateur prenant en compte les performances passées au bénéfice d'une plus grande pondération des critères relatifs aux populations éligibles. De même, les modalités d'intégration du niveau de création d'emplois dans les secteurs marchand et non marchand pourraient être analysées.

S'agissant des marges d'autonomie laissées aux régions, la mission constate que celles-ci ne sont qu'imparfaitement mobilisées et faiblement productrices d'effets. En revanche, le ciblage complémentaire assuré par la DGEFP est porteur d'effets territoriaux potentiellement puissants. Il paraitrait donc opportun de limiter les critères de ciblages complémentaires ne prenant pas en compte les spécificités territoriales. Au-delà, les dispositifs examinés apparaissent comme très étroitement pilotés par le niveau national sur la base des objectifs et critères nationaux. Ce pilotage serré, s'il contribue à remplir les objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés, ne garantit pas la territorialisation du dispositif.

Aussi, la mission recommande-t-elle une réflexion sur un nouveau mode de fonctionnement. Une nouvelle méthode de répartition pourrait être élaborée, reposant sur des critères rénovés. Cette méthode serait appliquée au niveau national et proposée au niveau local en termes d'aide à la décision. S'agissant du ciblage, celui-ci pourrait être marqué dès lors qu'il prendrait plus fortement en compte les spécificités territoriales. Enfin, la mission recommande d'offrir une nouvelle marge d'autonomie aux acteurs territoriaux par la dotation d'une enveloppe régionale de contrats aidés fongible entre secteurs marchands et non marchands et ne relevant d'aucun critère hormis ceux fixés par les textes. Cette enveloppe constituerait la capacité pour le niveau territorial de répondre à un besoin déterminé et spécifique. Le *reporting* sur l'utilisation de ces enveloppes nourrirait utilement le dialogue de gestion entre l'Etat et les territoires. Cette souplesse territoriale pourrait en outre être source d'enseignements sur des besoins non pris en compte dans les critères nationaux. S'agissant de l'accompagnement et du suivi de la mise en œuvre des mesures, la mission recommande de développer un suivi intégré[77] et non des procédures de suivi propres à chaque dispositif. De même, au niveau territorial, la multiplication d'instances de mise en œuvre amène à souligner la nécessité d'un cadre adapté et unique de coordination. Des recommandations sont formulées sur un plan global sur cette dimension en cinquième partie du rapport.

Au bénéfice de ces différents constats, la mission formule donc les recommandations ci-après.

[77] Qui pourrait utilement s'appuyer sur la démarche élaborée lors du lancement des emplois d'avenir qui se caractérise par son exhaustivité et son opérationnalité.

Recommandation n°12 : Faire évoluer les contrats aidés pour renforcer leur territorialisation ; (i) revoir les modalités de répartition entre régions des contrats aidés et dispositifs nationaux en prenant mieux en compte les spécificités territoriales ; (ii) limiter le ciblage des contrats aidés et dispositifs nationaux aux critères prévus par la loi et éviter d'y ajouter un ciblage complémentaire à dimension conjoncturelle ; (iii) envisager la possibilité pour les DIRECCTE de déroger, pour une proportion donnée de contrats aidés ou de dispositifs, aux critères nationaux.

2 UN OUTILLAGE QUI MANQUE D'OPERATIONNALITE, L'EXEMPLE DES DIAGNOSTICS TERRITORIAUX

Pour la mission, la politique territoriale de l'emploi doit, pour être efficace, reposer sur une méthodologie commune et homogène fédérant l'ensemble des acteurs du territoire. La période de globalisation des crédits de lutte contre le chômage de longue durée a montré la pertinence d'une telle démarche[78].

Elle doit tout d'abord être fondée sur un diagnostic commun des forces et faiblesses du territoire en termes d'emploi[79]. La mission a constaté que la démarche de diagnostic, bien que faisant partie du langage commun de la territorialisation, est loin d'être effective. L'Etat doit lui donner un nouvel élan.

2.1 Des constats de terrain contrastés…

2.1.1 Le foisonnement des diagnostics

Lors de ses déplacements, la mission a été amenée à constater la grande diversité de diagnostics produits par les acteurs de terrain. Chaque acteur est amené à produire un diagnostic sur son champ de compétence et sa zone géographique d'action. Chaque diagnostic a une prétention plus ou moins forte à l'exhaustivité et à la généralité. Ainsi, par exemple, chaque maison de l'emploi est chargée de produire un diagnostic territorial, assorti -le cas échéant- de diagnostics ciblés.

Cette profusion de diagnostics est liée au fait que, dans les régions visitées, les diagnostics territoriaux réalisés par les observatoires régionaux emploi formation (OREF)[80], le plus souvent en lien avec les services en charge des études, des statistiques et de l'évaluation (SESE) des DIRECCTE, ne constituent pas un diagnostic de référence pour les acteurs.

Chaque acteur s'estime fondé à produire son diagnostic pour, le cas échéant, le partager avec ses instances ou ses partenaires et justifier son action.

2.1.2 Des acteurs multiples du diagnostic et de l'évaluation

2.1.2.1 Les OREF

Les OREF sont amenés à réaliser des diagnostics de territoires. Ce diagnostic est facilité dès lors que la région a retenu un zonage géographique structurant.

---

[78] Voir supra page 41

[79] Pris au sens large : chômage, emploi, compétences, qualification, offre de formation

[80] Le terme générique d'OREF est utilisé ci-après par souci de clarté ce sans préjudice des dénominations et configurations spécifiques adoptées dans les différentes régions.

Un exemple de diagnostic à partir d'un zonage structurant : les travaux de l'OREF de Rhône-Alpes

En Rhône-Alpes, l'OREF produit, en étroite articulation avec le SESE de la DIRECCTE, des diagnostics pour chaque zone territoriale emploi – formation. Ces diagnostics territoriaux sont particulièrement complets. Ils sont présentés aux acteurs pour contribuer à une approche partagée de la situation des territoires. Compte tenu de leur densité, ces diagnostics sont réalisés sur une période pluriannuelle (3 ou 4 ans).

Chaque année, des mises à jour sont assurées pour les données pertinentes et susceptibles d'évoluer (indicateurs clefs du marché local du travail notamment). Ces mises à jour sont réalisées sous forme de fiches. Cette démarche est appréciée des acteurs du territoire. Elle n'empêche toutefois pas les acteurs de poursuivre la réalisation de diagnostics propres et spécifiques. Par ailleurs, le diagnostic produit par l'OREF ne constitue pas un des éléments centraux de la concertation régionale : les travaux du Conseil régional de l'emploi ne consacrent ainsi qu'un temps réduit à l'analyse de ces diagnostics ou à des points de situation conjoncturels.

La démarche conduite par l'OREF de Rhône-Alpes peut constituer un point de référence pour d'autres régions : elle répond aux besoins et elle est soutenable compte tenu du temps nécessaire pour mettre en forme les données quantitatives et leur apporter un commentaire enrichi de données qualitatives. Des échanges de pratiques sont en cours à partir de cette méthode. Ainsi, par exemple, l'OREF de PACA entend s'inspirer de cette démarche.

Les activités des OREF bénéficient d'une forte contribution des SESE qui détiennent nombre des données mobilisées directement ou sont à même de mobiliser les données auprès de leurs partenaires (INSEE, opérateurs…).

2.1.2.2 Les services en charge des études, des statistiques et de l'évaluation (SESE) des DIRECCTE

L'activité des SESE n'est pas structurée par la production de diagnostics territoriaux complets. Le dialogue de gestion DGEFP-DIRECCTE[81] est l'occasion de souligner les principales caractéristiques des territoires pour éclairer les décisions d'allocations de ressources. Les services de l'Etat ne produisent néanmoins pas de diagnostic fourni aux acteurs, diagnostic à même de permettre l'élaboration d'une stratégie territoriale partagée pour l'emploi. En revanche, ils sont l'objet de sollicitations multiples, de nature à déstabiliser leur activité.

Les SESE, des services mobilisés de manière diverse et non coordonnée

Compte tenu de leur rôle central et de leur niveau d'expertise, les SESE sont régulièrement sollicités pour la production ponctuelle de données assorties, le cas échéant, d'analyses. Ces demandes sont souvent le fait des partenaires (opérateurs, collectivités territoriales, MDE, PLIE…). Elles occupent une part significative de leur activité. Une autre part significative de leur activité est consacrée à des évaluations qualitatives et quantitatives des actions nationales de la politique de l'emploi. Ces dernières approches se font dans un cadre instable : chaque nouveau dispositif donne lieu à de nouvelles modalités d'évaluation et de suivi. La demande nationale s'inscrit dans le cadre d'une mobilisation locale. Ainsi, pour ces mêmes actions, au-delà des réponses aux services centraux, les SESE sont amenés à répondre aux demandes locales (préfets et sous préfets notamment). Au bénéfice des constats assurés par la mission dans les régions visités, l'activité de production des SESE s'en trouve fragilisée.

Alors même que l'analyse statistique et la démarche d'évaluation revêtent un caractère central, la fonction statistique des DIRECCTE ne semble pas avoir donné lieu à une dynamique porteuse.

[81] Les indicateurs de contexte et d'objectifs ont été réalisés sur la base de travaux communs entre la DGEFP et la DARES.

Le soutien incertain à la fonction statistique territoriale de l'Etat

Outre le contexte de travail sur le champ emploi, les SESE ont largement contribué aux efforts de réduction des effectifs (diminution de 28 % des effectifs au cours de la période 2005-2013).

Les modalités actuelles de recrutement ne permettent pas aux SESE de disposer de toute l'expertise nécessaire. Ainsi, chaque région comprend un cadre A relevant de l'INSEE. Toutefois, dans la pratique, les SESE ne disposent pas de la capacité offerte à la DARES de recourir, compte tenu des compétences nécessaires, à des contractuels. Nombre de postes sont ainsi ouverts en vacance de poste interne et pourvus par des agents de profil généraliste. Dans ce contexte, la DARES a été amenée à développer des modules de formation pour mettre à niveau les agents[82].

Les SESE ne constituent néanmoins pas un cadre de nature à offrir un parcours de carrière à des techniciens éprouvés : de l'aveu des personnes interrogées, les agents les plus appréciés sont souvent amenés à se former dans un SESE avant de rejoindre un autre organisme (OREF, Conseils régionaux…), le cas échéant de la même région, ce dernier offrant des perspectives de carrière et de rémunération plus attractives.

Consciente de la nécessité de renforcer les méthodes de nature à conforter le positionnement des SESE dans l'espace régional de production de statistiques, à la demande des SESE, la DARES entend conduire des travaux relatifs à la méthode et aux modalités de production du diagnostic territorial.

2.1.2.3 Les autres acteurs

Au-delà, les opérateurs et, au premier chef, Pôle emploi sont amenés à produire des diagnostics et des analyses spécifiques compte tenu des données qu'ils détiennent. Ils disposent pour cela de ressources humaines dédiées (postes de statisticiens).

De même, les collectivités territoriales (en particulier les régions) sont amenées également à mobiliser leurs ressources statistiques pour produire des analyses.

Enfin, sur le terrain, beaucoup d'autres acteurs (Missions locales, associations d'insertion…) sont amenés à produire des analyses et diagnostics destinés à éclairer l'action. Ces diagnostics sont autonomes. Ils mobilisent parfois les mêmes données mais présentent souvent des différences dans la nature des données produites (période, champ, type d'indicateur) et dans la méthode (niveau de comparaison des indicateurs notamment). La production de ces diagnostics est justifiée par la nécessité de disposer d'une approche globale au niveau de chaque territoire. Pour assurer cette production, les acteurs (MDE et PLIE notamment) sont susceptibles de faire appel à des prestataires. Dans ce cas, la valorisation de données statistiques publiques est assurée par des acteurs privés. Ainsi, par exemple, en Ile- de France, 25 % des diagnostics produits par les maisons de l'emploi sont confiés à des prestataires privés.

Un élément doit être particulièrement souligné. L'ensemble des données et des diagnostics, tant au niveau national que local, apparaissent particulièrement centrés sur les données relatives à la demande d'emploi. La prise en compte de l'offre d'emploi est incertaine. Elle se résume souvent aux statistiques d'offres d'emploi mises à disposition par Pôle emploi. Les données publiques[83] concernant les créations d'emploi, la masse salariale ou le salaire moyen par tête ne sont pas mobilisées. Ainsi, tant l'analyse conjoncturelle que le diagnostic semblent privés d'une analyse des conséquences en termes de créations d'emplois et de rémunération de la situation économique locale. Les observations produites semblent donc imparfaites. Elles devraient être complétées. Au-delà des seuls diagnostics, les données conjoncturelles sont également exploitées par divers acteurs

[82]La DARES a ainsi élaboré avec l'INTEFP des modules de formation concernant les outils utilisés, l'évaluation de politiques publiques, l'expertise économique et à la conjoncture régionale. Un module relatif au diagnostic territorial au service du pilotage doit être mis en place à compter de 2013.

[83] Ces données sont publiées chaque trimestre au niveau des départements par l'Acoss, caisse nationale du réseau des Urssaf, www.acoss.fr

dans des conditions partenariales plus ou moins affirmées. Ainsi, des données trimestrielles relatives à la situation de l'emploi ou à la conjoncture économique régionale ou départementale sont publiées par des périmètres variables d'acteurs (réseaux consulaires, collectivités territoriales…).

Cette démarche est contreproductive et dispendieuse. Si les relations partenariales permettent des échanges de données, il ne semble pas, dans les régions visitées, exister un cadre permettant de limiter les ressources consacrées à la réalisation de diagnostics différents et néanmoins redondants. De plus, les acteurs centraux que sont les SESE, les OREF et, dans une moindre mesure, Pôle emploi se perçoivent tant comme partenaires que comme concurrents potentiels. Cette concurrence est particulièrement marquée s'agissant de la valorisation de données ou d'analyses dans le cadre de publications par l'un des acteurs qui peut être amené à mobiliser les données et analyses d'un autre partenaire.

L'évolution des données mises à disposition et des outils

Au niveau national, la DARES produit **un tableau de bord trimestriel de conjoncture régional** présentant les dernières données disponibles s'agissant de données de cadrage, de niveau de l'emploi, du nombre d'entreprises et du nombre de défaillances d'entreprises, du chômage et du suivi des mesures de la politique de l'emploi. Cette production demeure néanmoins insuffisamment connue et maîtrisée des acteurs. Outre leur information, son ergonomie pourrait être facilitée. Une déclinaison de ce tableau de bord dans un format permettant d'accéder à des données infrarégionales devrait être envisagée.

La DARES produit également, en lien avec la DATAR et l'INSEE, **un atlas des zones d'emploi** qui comprend l'ensemble des données disponibles. Compte tenu de son caractère structurant, cette publication justifierait une diffusion plus large et une parution à intervalle régulier (triennale par exemple).

Enfin, la DARES a mis au point **un outil, CORINTHE**, qui va être prochainement remplacé par l'outil THESSALIE. Cette application permet des requêtes par zone géographique (depuis la commune) en point d'entrée et des comparaisons avec une ou deux autre(s) zone(s). Le système peut produire des graphes ou des cartes sur un ou plusieurs thèmes donnés. Ces outils sont destinés en premier lieu aux DIRECCTE (agents en charge de l'animation territoriale et agents de l'Inspection du travail en particulier). CORINTHE a néanmoins été également mis à disposition, à leur demande, de nombreux partenaires (maisons de l'emploi, CAF, Agences locales pour l'emploi, missions locales…).

Le déploiement d'analyses locales exhaustives est par ailleurs entravé par plusieurs problématiques. La mise à disposition de l'ensemble des données idoines aux SESE n'est pas autorisée en l'état actuel des textes : la DARES conduit à cette fin des démarches de déclarations individuelles des SESE et des bases de données auprès du CNIS (Conseil national de l'information statistique). L'ensemble des statistiques publiques n'est pas disponible, pour des raisons de mise en œuvre de partenariats adaptés dans des conditions techniques idoines. Ainsi, la DARES conduit actuellement des échanges avec notamment la CNAF, l'ACOSS et Pôle emploi. Dans l'attente de ces accords nationaux, les partenariats au niveau local sont privilégiés.

2.2 Des améliorations à apporter à plusieurs niveaux par un investissement renforcé de l'action de l'Etat

2.2.1 Clarifier les compétences en matière de production de diagnostic et de suivi conjoncturel

Pour redonner son caractère structurant à la démarche, s'agissant du champ de la politique de l'emploi, un diagnostic unique et exhaustif devrait être produit au niveau régional. Ce diagnostic quantitatif et qualitatif serait présenté et travaillé au sein du futur CREOFP pour permettre de lui conférer un caractère partagé.

Ce diagnostic permettrait, par l'identification des points d'appui et des axes de progrès, d'orienter les actions pour une période pluriannuelle. Il n'apparaît pas nécessaire à la mission de procéder à un diagnostic annuel compte tenu de la lourdeur de l'exercice. Ce diagnostic serait néanmoins, pour certains volets, mis à jour chaque année.

Par ailleurs, un dispositif de suivi conjoncturel, à rythme trimestriel, serait à déployer. Il serait constitué des indicateurs phares arrêtés au niveau national. Ce diagnostic et ce suivi conjoncturel présenteraient non seulement des données agrégées au niveau national mais aussi au niveau des zones d'emploi. Ce degré de précision permettrait aux instances et acteurs infrarégionaux d'utiliser ces outils. Une approche de ce type nécessiterait une action nationale et une forte mobilisation de la DARES.

Cette approche reposerait sur une méthode nationale de production de diagnostic territorial par les services de l'Etat (voir *infra*). Le diagnostic territorial serait ainsi assuré, de manière cohérente sur l'ensemble du territoire, à deux niveaux : régional et infrarégional (voir *infra*, cinquième partie).

Mettre en œuvre une démarche nationale et conditionner les financements

S'agissant de la méthode partagée utilisable par les acteurs territoriaux, une première approche a été réalisée s'agissant des zones de revitalisation[84]. Cet acquis pourrait inspirer les travaux susceptibles d'être conduits. Pour la mission, la détermination d'un cadre méthodologique national de diagnostic territorial en lien étroit avec l'activité d'évaluation au niveau national revêt une importance de premier rang.

Dans le cadre du pilotage ou de la supervision des acteurs sous son contrôle ou bénéficiant de ses financements, l'Etat serait fondé à formuler des exigences quant aux modalités de diagnostic conduites par les acteurs territoriaux. Il ne s'agit néanmoins pas de prohiber tout diagnostic. La mission a ainsi constaté que des diagnostics extrêmement ciblés, sur un secteur d'activité par exemple, pouvaient s'avérer particulièrement nécessaires. Par ailleurs, les opérateurs sont fondés à produire des diagnostics et suivis afin d'éclairer et évaluer leur action et la gestion de leurs activités. Une clarification doit néanmoins être opérée pour garantir la centralité du diagnostic territorial rénové permettant l'élaboration d'une stratégie partagée par les différents intervenants de la politique territoriale de l'emploi.

2.2.2 Enrichir les données et outils mis à disposition

La production de diagnostics territoriaux harmonisés à périodicité régulière, leur mise à jour ainsi que le suivi conjoncturel de la situation et l'évaluation des actions nationales et locales contribueraient, dans une large mesure, à procurer aux acteurs de la politique territoriale de l'emploi les informations nécessaires.

Les démarches conduites par la DARES pour mettre à disposition des SESE des données complémentaires doivent être encouragées. La mission note à ce propos que le futur outil THESSALIE va être enrichi de nouvelles données[85]. Cette approche doit être poursuivie et approfondie, tout particulièrement dans une direction, celle de l'enrichissement des données relatives aux entreprises. Une réflexion pourrait utilement être conduite par la DARES, l'Acoss, l'INSEE et Pôle emploi pour définir les modalités de mise à disposition de ces données[86]. De même, la production d'un outil intégré (CORINTHE puis THESSALIE) doit être encouragée. Au bénéfice de l'expérience du déploiement du précédent outil et de la profusion de diagnostics et du recours aux statistiques, la mise à disposition de l'outil devrait néanmoins être limitée aux acteurs majeurs de la production statistique territoriale dans le champ de l'emploi que sont les SESE, les OREF et les directions régionales de Pôle emploi.

[84] Voir Guide méthodologique, l'accompagnement de la mise en œuvre des conventions de revitalisation, collection des études régionales, DARES, numéro 4, février 2013, www.travail-emploi.gouv.fr. Il convient de souligner que ce guide si il constitue une démarche salutaire a été réalisé une décennie après la mise ne ouvre de l'obligation de réaliser ces conventions.

[85] Soit des données relatives à la connaissance locale de l'appareil productif, des données INSEE concernant les créations et défaillances d'entreprises et des données relatives aux contrats de professionnalisation et à l'apprentissage.

[86] Il apparaît, au bénéfice des travaux réalisés par la mission, que les données relatives à la masse salariale du secteur privé, aux créations d'emploi et au salaire moyen par tête sont disponibles à périodicité trimestrielle ou annuelle par région, département et zones d'emploi. La mission recommande la mobilisation de ces données publiques dans les analyses produites, sans préjudice des échanges à venir.

Il apparaît également indispensable qu'une concertation soit engagée avec les observatoires crées par les branches professionnelles pour engager une déclinaison de leurs travaux au plan régional. L'ensemble des analyses de la mission conduit donc à formuler les recommandations ci-après.

Recommandation n°13 : Structurer l'activité de diagnostic ; (i) développer une méthodologie nationale pour établir les diagnostics régionaux et infrarégionaux ; (ii) assurer l'élaboration régulière des diagnostics territoriaux par les DIRECCTE en lien avec la région dans le cadre d'une démarche copilotée ; (iii) enrichir les diagnostics en mobilisant l'ensemble des données disponibles (données des opérateurs) et en y renforçant le volet relatif aux créations d'emploi, aux entreprises et à l'évolution des salaires.

3 DES INSTANCES DE GOUVERNANCE NOMBREUSES QUI N'APPORTENT PAS UNE VISION GLOBALE

La diversité des instances de concertation en matière d'emploi et de formation[87] et les recoupements partiels des périmètres et compétences de ces instances complexifient la construction et le suivi des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle donne une vision segmentée à un champ dont les enjeux sont imbriqués. Elles mobilisent par ailleurs souvent des partenaires identiques, notamment au plan régional, où l'on retrouve très souvent les mêmes personnes siégeant dans des instances différentes traitant de questions très complémentaires voire identiques.

Ce constat a été opéré dans de nombreux rapports[88] qui ont tous conclu à la nécessité d'un pilotage plus resserré des politiques d'emploi et de formation professionnelle pour garantir au ministère chargé de l'emploi, et aux parties prenantes, une mise en œuvre mieux coordonnée des moyens et des actions engagés.

3.1 Au plan national, la concertation sur les politiques d'emploi et les politiques de formation est assurée par deux instances distinctes

Le Conseil national de l'emploi (CNE) crée par la loi n°2008-126 du 13 février 2008[89], est présidé par le Ministre en charge de l'emploi. Il comprend des représentants de l'Etat, les partenaires sociaux, de Pôle emploi, de l'Unedic, des collectivités territoriales, des opérateurs du service public de l'emploi et des personnalités qualifiées. Le CNE a pour objectif aux termes de la loi de concourir à la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi, et à veiller à la cohérence des différentes institutions et organismes composants service public de l'emploi[90].

Même si les attributions légales du CNE ne semblent pas le cantonner à cette fonction puisqu'il a pour mission de concourir à la définition des orientations stratégiques de la politique de l'emploi et qu'il dispose aussi d'un rôle d'évaluation, ses travaux se situent aujourd'hui essentiellement sur le volet consultatif de ses attributions. Le fonctionnement du conseil s'appuie sur les moyens de la DGEFP.

[87] La composition et les attributions des principales instances figurent en annexe 3 du tome II du présent rapport.
[88] Rapport CARLE et SELLIER : « Formation professionnelle le droit de savoir » 2007 ; Rapport URIETTA « 40 ans de formation professionnelle. ». CESE.2011 ; Rapport LARCHER « La Formation professionnelle : clé de la compétitivité et de l'emploi » Avril 2012 ; Rapport SCHILLINGER « Les collectivités locales et l'emploi » Sénat Juillet 2012
[89] Soit la loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.
[90] Il émet notamment un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décrets relatifs à l'emploi, sur a convention tripartite relative à Pôle emploi ainsi que sur la convention d'assurance chômage.

Le Conseil national de la formation Professionnelle, tout au long de la vie (CNFPTLV) a été créé par la loi du 4 mai 2004, comme instance de consultation et de concertation sur le champ de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

La loi du 24 novembre 2009[91] a étendu sa compétence à la formation professionnelle initiale, elle a élargi ses missions et l'a placé auprès du Premier Ministre.

Le Conseil comprend les différents Ministères concernés par la formation professionnelle, les partenaires sociaux, les 26 Conseils régionaux, les chambres consulaires, des parlementaires et des personnalités qualifiées. Le Président est nommé par un décret en conseil des ministres.

Si le CNFPTLV n'est pas saisi des problématiques liées à l'emploi, il est conduit à les évoquer au travers de ces champs de compétences qui sont très étendues. Il est chargé de :

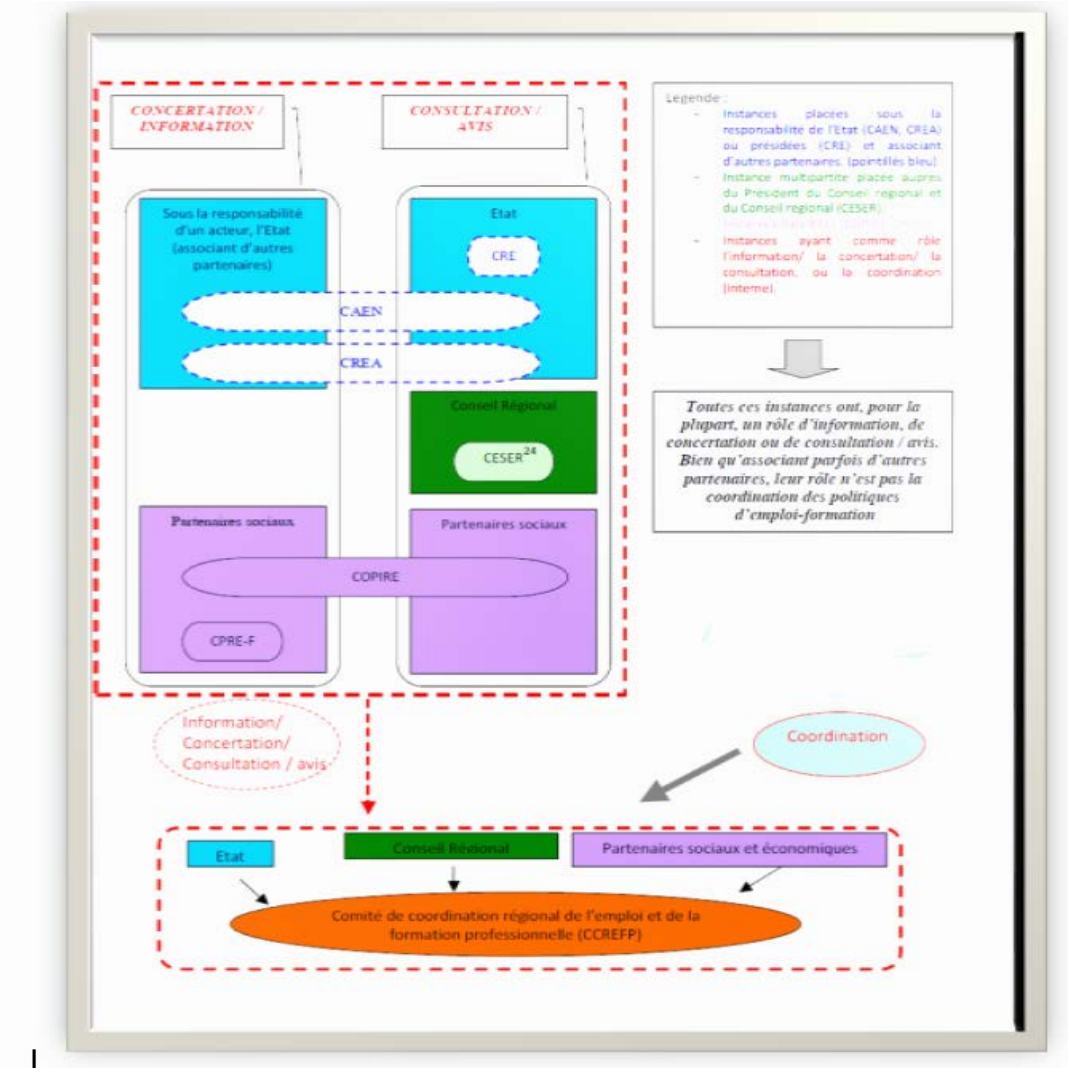
- rendre un avis sur les textes législatifs et réglementaires ;
- évaluer les politiques de formation aux niveaux régional, national, sectoriel et interprofessionnel ;
- favoriser, au plan national, la concertation entre l'Etat, les régions et les Partenaires sociaux et les autres acteurs pour la définition des orientations pluriannuelles et des priorités annuelles des politiques de formation professionnelle initiale et continue, ainsi que la conception et la mise en œuvre de ces politiques ;
- contribuer à l'animation du débat public sur l'ensemble du champ.

Il s'appuie sur un Secrétariat permanent composé de 8 personnes, dont le Secrétaire général et 4 cadres A.

[91] Soit la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

3.2 Au plan territorial, des instances nombreuses aux périmètres mal définis

Le schéma ci-dessous illustre -même s'il n'a pas prétention à l'exhaustivité- le paysage régional en matière de concertation sur le champ global emploi formation.



Source : CNFPTLV retraitement IGAS

3.2.1 Des instances régionales réglementaires d'information, de coordination, de consultation redondantes

Au plan régional, de nombreuses instances de concertation ont été instituées pour assurer la concertation et la coordination des acteurs dans le domaine de la formation et de l'emploi.

Elles ont toutes des périmètres et des compositions qui se recoupent sans être totalement identiques. Elles ont aussi des fonctions relevant de plusieurs registres : observations et études ; information ; consultation et avis ; concertation ; coordination.

Elles se situent également dans des « cercles d'autorité et d'influence » différents. Le CCREFP est la seule instance qui réunit l'Etat, la Région et les partenaires sociaux, ce qui lui confère un caractère stratégique.

Pour ce qui concerne le champ spécifique à l'emploi, la coexistence du CRE et du CCREFP, fait l'objet de nombreuses critiques[92]. De fait, le CRE n'a jamais réellement trouvé sa place au plan régional. Il apparaît comme une instance au caractère formel et au périmètre restreint, centré sur le service public de l'emploi et principalement sur l'activité de Pôle emploi.

Un large consensus apparaît aujourd'hui pour considérer que les missions du CRE et celles du CCREFP pourraient fusionner[93]. Il en résulterait une approche globale des questions d'emploi formation au plan territorial. Cette fusion conforterait le futur CCREOFP dans sa fonction d'instance pivot de coordination des différents acteurs intervenant sur l'ensemble de la chaîne orientation –formation-emploi.

3.2.2 Les Commissions paritaires interprofessionnelle régionale pour l'emploi (COPIRE)

Créée par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969, les COPIRE ont notamment pour fonction « *d'assurer la lisibilité et la cohérence de la mise en œuvre des dispositions des accords nationaux interprofessionnels en favorisant l'information réciproque sur les politiques des commissions paritaires régionales de l'emploi de branches professionnelles lorsqu'elles existent. Les COPIRE favorisent la concertation entre les représentations territoriales des organisations d'employeurs et de salariés au sein des différentes instances* (…) »

Les différents accords interprofessionnels conclus sur l'emploi et la formation ont progressivement enrichis les attributions des COPIRE.

La COPIRE n'est pas une instance de négociation sociale. Elle n'a pas vocation à représenter les partenaires sociaux collectivement à l'égard des autres partenaires. L'annexe 3 (tome II du rapport) présente les différents instances de la politique de l'emploi.

3.2.3 Des instances de pilotage général et de suivi des politiques de l'Etat (SPER, SPED, SPEL)

Les réunions du service public de l'emploi sont présidées par les Préfets[94] ou leurs représentants et associent les membres du SPE pour assurer le suivi de la mise en œuvre des orientations nationales et le pilotage des mesures en faveur des demandeurs d'emploi (contrats aidés, dispositifs jeunes, travailleurs handicapés…).

La configuration des réunions du SPE est variable d'une région à l'autre et d'un territoire à l'autre. Elles peuvent se décliner en réunions plénières larges associant des élus locaux (notamment les élus régionaux) ou en réunions plus restreintes de quelques acteurs autour des services de l'Etat et de Pôle emploi.

Aux réunions traditionnelles du SPER et du SPED, l'instruction de la DGEFP du 31 mars 2011[95] a ajouté un nouvel échelon le Service Public de l'Emploi Local (SPEL)[96] piloté par les Sous préfets sur des territoires dont la géographie est arrêtée par le Préfet de région *« conciliant bassins d'emploi, arrondissements et zones d'activité de Pôle emploi »*.

[92] De nombreux rapports dont ceux précités ont pointé la nécessité d'une fusion.
[93] Le projet de loi de modernisation prévoit cette fusion voir *infra*.
[94] Article R531262 du code du travail : « *les préfets de région et de département assistés des directeurs régionaux et départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, coordonnent l'action avec celles des autres services et organismes chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi définie par les pouvoirs publics* ».
[95] Instruction DGEFP n°2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental
[96] Les SPEL préexistaient dans quelques régions : ainsi en Auvergne.

La mission a pu relever beaucoup d'interrogations sur cette architecture et le fonctionnement du SPE. Beaucoup des interlocuteurs rencontrés ont souligné le caractère formel et descendant des réunions. Elles sont un lieu utile d'information mais ni un lieu de débats et encore moins un lieu de co-construction.

Certains ont aussi relevé que la création des DIRECCTE et le recentrage régional du pilotage et de la gestion des moyens qui en a résulté -en même temps que l'animation territoriale mise en œuvre *via* les SPEL- vide de leurs substances les SPED. C'est le constat effectué par les préfets de Charentes et Charentes-Maritimes, par exemple, qui privilégient les réunions de SPEL et ne réunissent plus les SPED.

C'est aussi celui du Président du Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur qui, dans une lettre au préfet de région en date du 17 décembre 2012, proposant une démarche commune de territorialisation, souligne que *« le niveau départemental ne constitue pas un échelon de pilotage ou d'intervention pour les politiques régionales de développement économique, de formation et d'emploi. Toutefois, et compte tenu du lien entre l'emploi, la formation et les dispositifs d'insertion conduit par les Conseils généraux, il me paraît important de pouvoir réunir une conférence annuelle départementale qui permettrait un échange sur les grands projets et les priorités de chacun. »*

Mais la critique la plus forte de la part des partenaires porte sur la multiplicité des lieux de concertation, et/ou de pilotage -au plan régional- entre CCREFP, CRE, et SPER, -au niveau local- entre SPEL, Maisons de l'emploi, structures mises en place à l'initiative des régions, projets divers dotés de comité de pilotage… Pour tous, *« les coûts de coordination et de transaction »* sont élevés et *« alourdissent le processus de production collective »*[97].

Ainsi que le constate la Cour des Comptes[98] : « *Cette multiplicité des centres de décision ne facilite pas la mise en œuvre de politiques ciblées du marché du travail qui nécessiterait au contraire une certaine unité de pilotage entre les différents acteurs* ».

3.3 Vers la constitution d'instances communes

La mission a pu constater au sein des régions qu'elle a visitées l'amorce d'une volonté de rapprochement entre les instances territoriales pilotées par l'Etat et celles pilotées par les Conseils régionaux.

Ainsi, en Auvergne, les modalités de fonctionnement des COTEF prévoyaient -dès leur création en 2007- un copilotage avec l'Etat, une recherche de périmètre de territoires communs, de diagnostics partagés et de plan d'action convergents. Cette volonté d'articulation est réaffirmée par le CPRDF[99]voté en en 2011. Si le Préfet de région et les préfets de la région Auvergne ont -en 2007, dans une note adressée aux sous préfets organisant la répartition des tâches entre les différents échelons du SPE- souscrits à ces modalités d'articulation en prévoyant l'association des élus départementaux et régionaux aux réunions du SPE ; dans les faits, cette volonté de rapprochement est restée lettre morte, et les instances coexistent sans réelle articulation.

---

[97] Jean-Raphaël BARTOLLI et Olivier MERIAUX, *Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle*, *in* Alain FAURE et Emmanuel NEGRIER (dir). *Les politiques publiques à l'épreuve du l'action locale; Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007.

[98] COUR DES COMPTES, *Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques, rapport public thématique*, janvier 2013.

[99] Fiche C1 du CPRDF

En PACA, le Président du conseil régional, constatant le souhait des acteurs sociaux de voir l'Etat et la Région jouer « *le rôle d'ensemblier sur la déclinaison locale des politiques d'emploi, de formation professionnelle et de développement économique* », invitait le Préfet de région « *dès 2013 à établir les bases d'une collaboration opérationnelle entre l'Etat et la Région* » et « *une organisation territoriale partagée qui fédère les acteurs locaux de l'emploi, de la formation et du développement économique. Il serait improductif de maintenir en Provence-Alpes-Côte-d'Azur des instances territoriales qui se superposent ou s'ignorent alors que tout concourt à mettre en place une dynamique d'acteurs ambitieuse basée sur une logique de conduite de projets* ».

Dans sa réponse le Préfet de région ne répond pas directement à la question de la fusion des instances, mais indique « *la mise en œuvre opérationnelle d'un schéma régional* » qui « *pourrait être la première étape vers la définition d'interventions partagées sur les territoires* ». Le schéma proposé repose sur : la création d'une instance stratégique régionale, lieu de définition d'une stratégie régionale Etat/Région ; un pilotage départemental des politiques publiques en matière d'emploi qui compléterait les travaux des COTEFE ; des équipes projet communes en capacité d'effectuer une animation territorialisée et de décliner un plan d'actions commun.

QUATRIEME PARTIE : L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION, OCCASION DE REMETTRE LE TERRITOIRE AU CENTRE DU REPERTOIRE DE DEFINITION ET D'ACTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le Conseil des ministres du 10 avril 2013 a adopté trois projets de loi de décentralisation et de modernisation de l'action publique portant respectivement sur :

- la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,
- la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires,
- le développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Le premier texte, en cours de discussion au Parlement institue, à ce stade des débats, la métropole dans des compétences propres, notamment dans le domaine économique.

Le deuxième texte renforce les régions dans leurs compétences historiques notamment dans le champ de la formation professionnelle en même temps qu'il engage à un rapprochement dans la définition et la conduite des politiques d'emploi et de formation.

1. LE PROJET DE LOI DE DECENTRALISATION RELATIF A LA MOBILISATION DES REGIONS PLACE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DANS UNE PERSPECTIVE PLUS LARGE

Le projet de texte, dans sa rédaction actuelle, marque une évolution sensible dans l'approche des politiques d'emploi et de formation. Outre un achèvement du mouvement de décentralisation de la formation professionnelle vers les régions, engagé en 1982, il renouvelle l'approche de la concertation et de la réflexion sur le champ de l'emploi formation. Les dispositions du projet de loi sont empreintes d'une double volonté :

- placer ces politiques dans une même perspective et les inscrire dans une même cohérence et à cet effet, rapprocher les instances de suivi et d'évaluation des politiques d'emploi, d'orientation et de formation, actuellement séparées ;
- renforcer la concertation entre les principaux acteurs et financeurs que sont l'Etat, les régions, et les partenaires sociaux, chacun titulaires de compétences décisionnelles sur les champs de l'orientation, de la formation et de l'emploi.

L'objectif recherché est une lecture commune des enjeux, la définition d'objectifs partagés et la convergence des moyens.

2 IL RENOVE EGALEMENT LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES D'ORIENTATION, DE FORMATION ET D'EMPLOI

2.1 Par la réorganisation des instances nationales et régionales de gouvernance

2.1.1 La création du CNEOFP et des CCREOFP

Au plan national, le conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle (CNEOFP) se substitue au CNE et au CNFPTLV.

Le projet de fusion de ces deux instances rejoint les propositions de plusieurs rapports récents[100] qui constataient que les actions menées par l'Etat, les régions et les partenaires sociaux, ainsi que les opérateurs se superposent sans faire l'objet d'une véritable coordination.

L'objet de cette nouvelle instance serait d'assurer, dans ces domaines très liés, une concertation portant sur la définition des orientations pluriannuelles et l'élaboration d'une stratégie coordonnée en matière d'orientation, de formation professionnelle, d'insertion et de maintien dans l'emploi ; émettre un avis sur les projets de loi et de décrets en matière d'emploi, de formation et d'orientation, et l'évaluation des politiques conduites dans ces domaines. Il aurait également pour mission de suivre les travaux des nouveaux comités de coordination régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle (CCREOFP).

Au plan régional, il est proposé « en miroir » la fusion du CRE et celle du CCREFP.

Là encore, la coexistence des deux instances a fait l'objet de nombreuses critiques[101] Le nouveau CCREOFP serait notamment chargé de définir une stratégie régionale dans le champ d'attribution du CNEOFP, d'effectuer des diagnostics et études dans ces domaines et de coordonner les travaux préparatoires au contrat de plan régional de la formation professionnelle (CPRDF).

2.1.2 Deux instances nouvelles qu'il conviendra de doter d'attributions stratégiques et de moyens adaptés

La mission a pu relever dans ses entretiens que l'objectif de regroupement des instances recevait globalement un accord des différents acteurs et notamment des partenaires sociaux rencontrés.

Ceux-ci jugent cependant que, si cet objectif s'avère nécessaire pour apporter plus de cohérence et de lisibilité au schéma de gouvernance des politiques d'emploi et de formation, il ne sera pas suffisant pour accroître la qualité de la concertation s'il ne s'accompagne pas, d'un positionnement de la concertation sur des enjeux stratégiques de fonctionnement [102] et de modalités d'organisation qui distinguent mieux les décideurs des opérateurs.

Ces observations valent pour le futur CNEOFP dont l'étendue des attributions nécessitera des modalités très opérationnelles d'organisation des travaux, comme pour les CCREFP dont le fonctionnement reste inégal selon les régions.

---

[100] Rapport LARCHER notamment

[101] Voir *supra*, troisième partie, point 3.2.1.

[102] Voir annexe 6 du rapport du CNFPTLV, *Le CCREFP une instance de concertation et de coordination au cœur de la gouvernance régionale de l'emploi et de la formation professionnelle*, décembre 2012 ; elle recense les attributions du CCREFP : elles sont éclatées sur 3 codes (travail, éducation, action sociale et famille) et représentent une masse considérable d'avis et de consultation.

Il n'entrait pas dans le champ de la mission de formuler des propositions d'organisation et de fonctionnement des instances, mais il lui paraît utile de mentionner l'enjeu majeur que représenteront pour ces futures instances les moyens organisationnels et financiers qui leur seront dédiés.

Pour assurer un fonctionnement optimal du futur CNEOFP la mission IGAS, IGEN et IGAENR relative au service public de l'orientation[103] préconise de « *confier le secrétariat général de ce nouveau conseil à un groupement d'intérêt public national « objectif métiers » qui assurerait par ailleurs le portage de chantiers partenariaux complexes : veille et expertise stratégique, développement de systèmes d'information et des services multimédia ; élaboration de cadres de référence en matière d'offre de service et de professionnalisation* ».

Il paraît clair en effet que le CNEOFP ne pourra effectivement et opérationnellement remplir sa fonction qu'autant qu'il disposera des moyens humains pour assurer la préparation et le suivi des travaux et d'un budget minimal pour engager des évaluations et assurer la liaison avec les CCREOFP. Le CNFPTLV -qui, au fil du temps, a été privé de moyens financiers- ne peut aujourd'hui remplir efficacement sa fonction d'évaluation, alors même que des attentes importantes existent sur ce point. Il en va de même pour le futur CCREOFP.

Ainsi, la volonté manifestée par le nouvel acte de décentralisation de placer le futur CCREOFP comme l'instance pivot de gouvernance régionale de politiques de l'orientation, de l'emploi et de la formation[104], rend également indispensable de doter cette instance de moyens minimaux de fonctionnement.

L'article D 6123-27 du Code du travail prévoit que le Comité se dote d'un « […] *secrétariat permanent* […] ».

L'enquête conduite par le CNFPTLV[105] permet de relever que la présence d'un secrétariat permanent est un gage de bon fonctionnement de cette instance dans l'organisation des travaux du comité (séance plénière, commissions), d'animation des travaux, de veille, ….

Le CNFPTLV relève que la plupart des CCREFP ressentent ce besoin d'organisation. Dans 13 régions, c'est le CARIF-OREF qui assure cette mission. Il en conclut à la recommandation de « *réaffirmer l'obligation pour le CCREFP de se doter d'un secrétariat permanent au rôle « technique et d'animation » aux côtés des co-présidents. Il doit être garant du fonctionnement de l'instance et de la cohérence des débats dans les commissions et groupes de travail, force de propositions et assurer une relation permanente avec les membres* ». Il propose également de « *Remplacer l'intitulé de « secrétariat permanent » par « secrétariat général* » ».

Au regard du rôle que le CCREOFP est appelé à jouer dans la gouvernance régionale la mission souscrit à cette recommandation. La négociation des futurs contrats de projet, doit être l'occasion, là où cela n'est pas encore le cas, d'appuyer les moyens de fonctionnement du secrétariat général du CCREOFP sur les CARIF/OREF.

Recommandation n°14 : Garantir le fonctionnement des nouvelles instances ; (i) doter le futur CNEOFP des moyens indispensables à son fonctionnement (structure, effectifs et budgets propres) ; (ii) positionner, dans les futurs contrats de projets Etat-régions, les CARIF – OREF comme secrétariats techniques des futurs CCREOFP.

[103] « Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de a prochaine réforme de décentralisation » Inspection Générale des affaires sociales, Inspection générale de l'éducation nationale, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. IGAS n° RM 2013-020P

[104] Ce qui suppose, comme le souligne le rapport LARCHER notamment, que sa composition soit revue en intégrant le directeur régional de Pôle emploi er le Directeur régional de l'AGEFIPH.

[105] Op cit.

2.2 Par un conventionnement Etat / Région avec les opérateurs

Le projet de loi renforce par ailleurs la cohérence des interventions conduites par les Missions locales et Pôle emploi pour le compte de l'Etat et des régions. Alors qu'aujourd'hui ces opérateurs peuvent être liés, au plan régional, à l'Etat et à la Région par des conventions séparées, comportant des objectifs non coordonnés, le projet de loi prévoit un exercice conventionnel commun comportant :

- une programmation des interventions au regard de la situation de l'emploi et du marché du travail ;
- les conditions dans lesquelles l'opérateur participe au service public de l'orientation ;
- les modalités dans lesquelles il coordonne son action avec les autres membres des services publics de l'orientation et de l'emploi ;
- les conditions dans lesquelles il conduit son action au sein du service public régional de la formation professionnelle tout u long de la vie ;
- les modalités d'évaluation des actions entreprises.

Il s'agirait là de fédérer les objectifs assignés aux opérations et de placer clairement leur activité dans une stratégie régionale orientation, formation, emploi porté de manière concertée par l'Etat et la Région.

Ces conventionnements semblent devoir se substituer aux CAR et aux CPO (conventions pluriannuelles d'objectifs), ce que le texte du projet de loi ne prévoit pas dans sa rédaction actuelle.

La mission regrette que l'Agefiph et le réseau Cap'emploi ne soient pas inclus dans cet exercice de structuration des partenariats régionaux.

3 LES DISPOSITIONS DU NOUVEL ACTE DE DECENTRALISATION APPELLENT UN REPOSITIONNEMENT DU SPER, DU SPED ET DU SPEL

Le positionnement, par le futur acte de décentralisation, du CCREOFP comme instance pivot de la concertation et de la coordination entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux sur les politiques d'orientation, de formation et d'emploi interroge les modalités actuelles de conduite et d'animation du « service public de l'emploi » dans le sens du regroupement, sous l'égide de l'Etat, des différents acteurs pour permettre le pilotage et la mise en œuvre de la politique de l'emploi initié en 1984.

Les critiques qui lui sont adressées ne nient pas l'utilité d'un pilotage des interventions en matière d'emploi. Elles portent sur la confusion des responsabilités qui résultent de réunions pilotées par l'Etat sur des compétences qui seront encore plus demain qu'aujourd'hui dans les mains des régions[106] et sur le caractère très plastique de ces réunions dont la composition, la périodicité et le contenu diffèrent d'une région à l'autre voire au sein d'une même région.

Ainsi, l'association des régions de France (ARF) regrettant que « *les compétences en matière d'orientation, de formation et d'emploi échoient indistinctement à l'Etat , aux collectivités, locales et aux partenaires sociaux, dans un schéma inabouti et complexe* » propose que « *la région pilote la chaîne orientation/formation/emploi* » et avec les partenaires sociaux « *le service public de l'emploi au sens de la réinsertion des demandeurs d'emploi dans le monde du travail* ».

[106] Voir attribution du SPE page 21

Partant du même constat de confusion des responsabilités et s'appuyant sur les nouvelles responsabilités confiées aux Régions Mme IBORRA, considérant « *d'une part la place centrale accordée à la région par le projet de loi en matière de formation, d'orientation et d'apprentissage, et d'autre part, des compétences déjà transférées* » indique que « *il serait cohérent que le pilotage stratégique régional du service public territorial de l'emploi soit assuré également par cette collectivité* »[107].

Cette perspective de transfert du pilotage du SPE n'étant pas retenue par le Gouvernement, la mission s'est interrogée sur les modalités d'organisation à mettre en place pour assurer une conciliation optimale entre les responsabilités confiées à l'Etat et à la Région[108].

Il lui est apparu qu'un élément de clarification pourrait être de recentrer, au plan régional les attributions du SPE autour de la mise en œuvre des dispositifs nationaux de la politique de l'emploi (programmes nationaux) et en particulier ceux mis en œuvre par Pôle emploi et les autres opérateurs pour son compte. En effet, la responsabilité majeure de l'Etat dans la lutte contre le chômage et la nécessité pour lui d'assurer la mise en œuvre des dispositifs nationaux phares (par exemple, emplois d'avenir, contrats de génération pour prendre les dispositifs les plus récents), impose qu'il puisse -rapidement et sans médiation- mobiliser l'ensemble des opérateurs dans une approche opérationnelle de mise en œuvre des dispositifs dont il a seul la charge.

Pour assurer une liaison forte avec les attributions du futur CCREOFP, il devrait être prévu qu'un compte rendu des travaux du SPER soit fait lors des réunions du CCREOFP.

Une option pourrait consister à inscrire le SPER régional dans le cadre d'une commission du CCREOFP.

La mission s'interroge sur la dénomination à adopter pour les instances pilotées par l'Etat sur les champs le concernant : la dénomination de service public de l'emploi n'apparaît plus opportune car elle donne à penser que l'ensemble de la politique de l'emploi relève de la démarche.

Dans l'approche proposée, l'activité dirigée exclusivement par l'Etat est limitée aux deux domaines mentionnés ci-dessus. Un changement de terminologie pourrait donner sens aux évolutions à conduire par l'Etat, actant ainsi la mise en place d'une stratégie territoriale copilotée par l'Etat, les régions et les partenaires sociaux dans le cadre d'une gouvernance régionale rénovée.

Pour ce qui est du maintien de réunions du SPE ainsi reconfiguré au plan départemental, la mission opte pour une position souple, l'initiative revenant aux préfets de région et de département notamment en fonction de la taille de la région et de la situation de l'emploi. La mission souligne que cette souplesse ne doit pas conduire à ce que l'actuel SPED demeure dans sa configuration actuelle, son activité étant centré sur la mise en œuvre opérationnelle par l'Etat et les opérateurs des dispositifs nationaux en associant les autres interlocuteurs estimés pertinents.

Enfin, pour ce qui concerne les SPEL dans leur configuration actuelle, dès lors que la proposition formulée par la mission d'instances copilotées par l'Etat et la région serait retenue, leur maintien ne semblerait plus justifié. Elle estime qu'ils ne pourraient être maintenus qu'autant qu'il n'existe pas de structure de coordination commune telles que proposées ci après (vor cinquième partie, point 2).

Recommandation n°15 : Adapter les instances SPEL, SPED et SPER au nouveau mode de fonctionnement ; (i) assurer une relation entre les travaux du SPER et du futur CCREOFP ; (ii) recentrer les activités du SPER sur le suivi des dispositifs nationaux ; (iii) faire évoluer les instances SPER, SPED et SPEL suite à l'acte III de la décentralisation et revoir leur dénomination.

[107] Voir Monique IBORRA, *Rapport de la mission d'information sur Pôle emploi et le service public de l'emploi*, Assemblée nationale, juin 2013.
[108] Voir Cinquième partie, point 1.1.

4 LA CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX, UN ENJEU MAJEUR DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

Le rapprochement initié par le projet de loi de décentralisation des politiques d'orientation, de formation et d'emploi, ainsi que la confortation de la Région comme acteur pivot des politiques de formation et d'orientation conduit les partenaires sociaux à un repositionnement plus politique à l'échelon régional.

Cette volonté s'exprime dans la délibération adoptée le 4 janvier 2013 par le Comité Paritaire National de la Formation Professionnelle (CPNFP)[109]. Dans ce texte, le CPNFP indique qu'il considère que « *l'acte III de la décentralisation est une opportunité unique d'assurer cette coordination. Les compétences en matière de formation des demandeurs d'emploi restent en effet éclatées et la confusion entre les instances politiques de décision et de pilotage et les outils de mise en œuvre représentent une source d'inefficacité et de complexité qui affecte directement le service rendu aux demandeurs d'emploi. La formation professionnelle des demandeurs d'emploi doit donc obéir à trois principes clairs et structurants :*

- *distinction nette entre les instances politiques de décision et de pilotage (Conseil régional, Etat et partenaires sociaux) et les outils de mise en œuvre (Pôle emploi, missions locales, OPCA, OPACIF) ;*
- *co-détermination des orientations stratégiques par les instances politiques ;*
- *simplicité de mise en œuvre par la possibilité donnée aux prescripteurs de formation (Pôle emploi, missions locales) d'avoir accès à l'ensemble de l'offre de formation collective régionale* ».

La mission a aussi relevé dans ses entretiens que les partenaires sociaux considèrent que le fonctionnement actuel du CCREFP ne leur permet pas une expression suffisante et en tout cas pas de peser de manière stratégique sur les sujets mis à l'agenda de la concertation.

Ils demandent que les règles de fonctionnement des CCREFP distinguent mieux la place des décideurs des politiques (Etat, région, Partenaires sociaux) des autres acteurs.

La création du CNEOFP et des CCREOFP doit être l'occasion de redéfinir les modalités de fonctionnement de ces instances et de repenser la place des partenaires sociaux afin de mieux traduire la volonté de conduire les politiques d'emploi d'orientation et de formation dans un cadre quadripartite. Dans quelques régions, la place singulière des partenaires sociaux a été reconnue par la création d'une vice présidence du CCREFP (PACA) ou par des présidences de commission.

De même, le CNEOFP et les CCREOFP pourraient-ils être dotés outre des moyens indispensables à leur fonctionnement[110], pour affirmer le portage quadripartite des politiques, d'un bureau composé des représentants de l'Etat des régions et des partenaires sociaux, qui serait chargé de définir les éléments de stratégie et de préparer les réunions des assemblées plénières de ces instances.

Cette question de la place des partenaires sociaux dans la concertation, se pose également au plan des instances locales lorsqu'elles ont été mises en place.

[109] Le Comité Paritaire National pour la Formation Professionnelle (CPNFP) est une structure d'analyse, de réflexion et de pilotage, crée par les partenaires sociaux signataires de l'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 (MEDEF, CGPME, UPA, CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT-FO) afin d'assurer le bon fonctionnement du système de formation professionnelle.

[110] Voir *supra*, point 2.1.2.

Ainsi, en Rhône-Alpes, après une première période où les partenaires sociaux siégeaient aux côtés des autres acteurs dans les comités opérationnels des CTEF, ils ont rejoints un comité stratégique composé également de représentants de l'Etat et de la région qui assure la coordination des interventions sur le territoire.

Le protocole sur la *« territorialisation des politiques d'emploi et de formation »* signé le 23 mai 2011 entre l'Etat, la Région Rhône-Alpes et les partenaires sociaux

Dans ce texte, les signataires indiquent que, faisant le constat des acquis de leur partenariat, ils pointent des axes de progrès visant à : «

- *différencier le « politique » et le « technique » et éviter le chevauchement des instances et veiller à leur opérationnalité en resserrant le nombre de membres ;*
- *construire des politiques sur la programmation des outils d'insertion à travers notamment la répartition de l'enveloppe pour la Région ;*
- *faciliter le dialogue entre les acteurs, en clarifier leur rôle, leur place dans les différentes instances ;*
- *favoriser une égale implication des partenaires pour développer les initiatives territoriales ;*
- *faciliter les articulations des politiques territoriales et /ou territorialisées du Conseil régional à travers les CTEF et les CDRA. »*

5 LES METROPOLES, NOUVEL ACTEUR DES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'EMPLOI

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, a institué une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : la métropole[111].

La métropole dispose d'un bloc de compétences plus large que celui des communautés urbaines dans les domaines stratégiques et structurants des infrastructures, de la voirie, du développement économique, notamment par l'exercice de plein droit de certaines attributions départementales et régionales et *via* le transfert conventionnel par l'Etat de certains grands équipements et infrastructures.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, actuellement devant le Sénat, conforte la constitution des métropoles en leur confiant des compétences propres plus larges notamment dans le domaine économique, au risque -sur ce champ- de créer une concurrence avec les régions.

Ainsi si, dans l'état actuel de rédaction du texte, la région se voit conforter dans ses compétences historiques, et constitue l'échelon de référence en matière économique et a en charge à cet effet l'adoption d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, elle ne dispose toutefois pas d'une compétence exclusive sur ce champ puisque les agglomérations restent également compétentes et que, de plus, en matière d'aide aux entreprises, les métropoles pourront, dans leur périmètre, élaborer leurs propres régimes d'aides et décider de l'octroi des aides aux entreprises, y compris les entreprises en difficulté.

La proximité des enjeux du développement économique avec ceux de l'emploi amène d'ores et déjà les régions et les agglomérations à mettre en place des instruments ressortissant du champ de la politique de l'emploi, notamment dans le domaine de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. On peut très certainement conclure de ces dispositions que la compétence de droit reconnue aux métropoles les amènera très certainement également sur ce champ de l'emploi.

[111] Créée par la volonté des communes membres d'un ensemble d'un seul tenant et comptant plus de 500 000 habitants.

L'abondance de l'offre peut être bénéfique si elle conduit à une couverture plus large des besoins, mais contre productive si elle conduit à une concurrence entre les outils, comme le montre la situation actuelle sur certains territoires. Il y a là un enjeu important de coordination pour l'Etat qui devra être attentif au plan local à nouer un partenariat fort avec tous les étages de collectivité pour assurer une lisibilité et une cohérence d'ensemble de ces aides et prévenir les effets de concurrence entre elles.

CINQUIEME PARTIE : VERS UNE POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

Si le territoire est aujourd'hui reconnu comme un espace pertinent de mobilisation apte à apporter une réponse de proximité aux besoins aux besoins des publics et des entreprises, il reste encore trop soumis à des logiques d'intervention cloisonnées.

La construction d'une politique territoriale de l'emploi ne peut être simplement l'addition des démarches de territorialisation des différents acteurs. Elle doit résulter d'une stratégie coordonnée. Cette conviction a conduit la mission à souligner plusieurs éléments qui lui paraissent indispensables pour la construction d'une politique territoriale de l'emploi : une stratégie territoriale pour l'emploi concertée entre l'Etat, la région et les partenaires sociaux doit être élaborée (1) ; un territoire commun, homogène et partagé doit être défini (2) ; le cadre d'action des PLIE et des MDE doit être précisé (3) ; enfin, s'agissant des services de l'Etat, des conditions de réussite en termes de positionnement et de compétences doivent être réunies (3).

1 LE BESOIN D'AFFIRMATION D'UNE STRATEGIE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

1.1 L'emploi, une compétence qui restera à l'Etat

Lors de la journée de l'encadrement des DIRECCTE et DIECCTE, le 13 décembre 2012, le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, indiquait : « *Nous l'avons affirmé tout au long des séminaires interrégionaux et je vous le redis ici une fois encore : en matière de formation professionnelle la décentralisation ira à son terme mais en matière de politique de l'emploi il n'y aura pas de décentralisation, ni de Pôle emploi ni de l'action que vous menez aujourd'hui dans les DIRECCTE, ni de façon pérenne ni en expérimentation. L'Etat, c'est-à-dire notre administration, conçoit, pilote et évalue les politiques de l'emploi. Qu'on se le tienne pour dit. A l'évidence, un nouvel équilibre et une nouvelle coopération sont à trouver. Mais la décentralisation ne nous affaiblit pas. Au contraire, elle requiert de l'Etat une action plus forte, plus cohérente entre les niveaux : national, régional* ».

Le Ministre relevait toutefois que ce maintien de compétence à l'Etat appelait à un renforcement du partenariat avec les Régions : « *La politique de l'emploi reste de la responsabilité de l'État, même si c'est évidemment une préoccupation pour les collectivités locales. Mais désormais, la formation professionnelle, ce sera la région et seulement la région. Comme les questions de l'emploi et de la formation professionnelle sont liées, nous veillerons à la bonne articulation entre les services de l'État et ceux des régions* »[112].

C'est donc dans le cadre de cette nouvelle répartition des compétences, engagée par l'acte III de la décentralisation, que s'est placée la mission. Elle n'a pas jugé utile, au regard de l'orientation prise par le Gouvernement de discuter un scénario de transfert de compétence vers les Régions ou de « chef de filat » confiée à cette collectivité, ainsi que le préconise Mme SCHILLINGER, sénatrice[113] ou Mme IBORRA, députée[114] dans leurs rapports récents.

---

[112] Interview de Michel SAPIN ministre du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social-Acteurs publics le 8 avril 2013

[113] « *Refonder les modalités de pilotage des politiques de l'emploi menées au niveau local, par exemple en en confiant la responsabilité aux régions et aux intercommunalités d'un certain seuil démographique* » *in* Patricia SCHILLINGER, *Les collectivités territoriales et l'emploi*, Rapport d'information, Sénat Juillet 2012.

[114] Après avoir constaté que « *il serait cohérent que le pilotage stratégique régional du service public territorial de l'emploi soit assuré également par cette collectivité* », Mme IBORRA recommande de « *reconnaître la région comme chef de file d'un service public régional de l'insertion professionnelle de la formation professionnelle, de la formation et*

Les propositions formulées par la mission visent donc à définir les modalités de renforcement des coopérations entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux, dans la conduite des politiques d'emploi, de formation et d'orientation professionnelle.

1.2 Les services de l'Etat doivent être porteur d'une stratégie territoriale de l'emploi

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné le besoin qu'ils ressentaient de disposer d'une vision plus claire des objectifs et des moyens de la politique de l'emploi qu'entend suivre l'Etat. Certains ont exprimé cela par le besoin d'un « dire » de l'Etat.

Ce besoin est aussi fortement ressenti dans les DIRECCTE dont les agents -s'ils ont été rassurés par les annonces du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, quant à la non décentralisation de la politique de l'emploi- s'interrogent sur le positionnement effectif et opérationnel de l'Etat et sur les moyens de pilotage dont il dispose dans un contexte de partenariats complexes, aux compétences enchevêtrées et aux initiatives foisonnantes.

Beaucoup ressentent la nécessité de sortir du déclaratif « l'emploi c'est nous ! » et le besoin de porter sur le terrain une vision intégrée des questions de travail, d'emploi et de développement économique, conformément aux objectifs poursuivis lors de la création des DIRECCTE.

De ce point de vue, le maintien d'une présence sur les territoires est un enjeu fort pour les DIRECCTE, au moment où les Régions territorialisent leurs politiques, et où la décentralisation appelle à un partenariat renouvelé avec cette collectivité.

A partir d'orientations nationales clarifiées, les services des DIRECCTE doivent être en capacité d'en décliner la mise en œuvre avec des marges de manœuvre suffisantes pour les adapter aux territoires et favoriser sur cette base la construction de partenariats dynamiques.

Cette démarche de territorialisation de la politique nationale doit s'incarner dans une stratégie régionale lisible et mobilisatrice, intégrant une vision transversale des problématiques de travail, d'emploi et de développement économique.

L'expérience acquise par les services lors de la période de « globalisation » peut servir de référence à la reconstruction d'une stratégie et une méthodologie de territorialisation.[115].

L'arrêt de la démarche, au début des années 2000, et l'intégration progressive des coordonnateurs emploi formation dans des fonctions de gestion semble avoir conduit à une perte de savoir faire des services sur ce champ. Comme le souligne le groupe de travail « territorialisation » réuni par la DIRECCTE PACA : « *il n'y a plus de diagnostics de territoire tels qu'ils ont été définis pendant des années dans le bassins d'emploi avec le support des équipes territoriales. Il y a un éclatement des diagnostics et une pluralité d'acteurs qui en produisent au détriment d'une cohérence et d'une capitalisation. L'Etat ne se positionne plus sur cette production qui était attendue, partagée* ».

---

de l'apprentissage », in Monique IBORRA, *Pôle emploi et le service public de l'emploi,* rapport d'information, Assemblée nationale, mai 2013.

[115] « *La globalisation assure sa légitimité dans une approche territoriale des politiques d'insertion. Elle entend substituer à une approche descendante des différentes mesures (tuyaux d'orgue) une programmation efficiente de ces dernières en fonction des diagnostics des bassins locaux du marché de l'emploi, Elle repose donc sur les plans locaux d'action et sur les orientations nationales de la politique de l'emploi. La globalisation innove en rapprochant aux trois niveaux territoriaux les acteurs principaux du SPE (Etat, ANPE, AFPA) en les obligeant à organiser une méthodologie commune forte, mais aussi dans l'enchaînement des différentes phases de la programmation. La globalisation innove également avec la fongibilité entre les mesures. Même si celle-ci est d'une portée réelle limitée, elle permet une programmation des enveloppes physico-financière répondant aux caractéristiques des publics prioritaires et aux opportunités de chaque bassin d'emploi.* » *in Globalisation et service public de l'emploi op. cit.*

La mission retire de ses déplacements et entretiens sur le terrain, le besoin de réactiver cette démarche en l'actualisant et en redéfinissant une méthodologie de territorialisation pour les niveaux régional et infrarégional : diagnostics locaux, plan d'action partagé, programmation convergente sur les priorités retenues.

Les services de l'Etat gagneraient à être moteurs d'une démarche de diagnostics territoriaux associant les régions et les Partenaires sociaux (voir *infra*). Ils disposent à cet effet de moyens conséquents : leur service d'études et de statistiques ; l'OREF[116] ; la connaissance des entreprises issus des services d'inspection du travail et des Pôle 3E…

Cette démarche peut aider à lever les interrogations au sein des services sur leur positionnement dans le contexte nouveau qui se dessinent, en s'appuyant sur les valeurs qui sont les leurs : l'expertise, la vision intégrée des enjeux, la neutralité et l'impartialité, et l'ancrage territorial.

1.3 Le nécessaire maintien d'un ancrage territorial fort

La présence de l'Etat dans les territoires, notamment *via* les unités territoriales des DIRECCTE et les agences de Pôle emploi, ainsi que leur proximité avec les acteurs, constituent un élément majeur de leur offre de services. Ils y puisent une connaissance fine des entreprises, des publics et des territoires.

Cette position doit leur permettre, outre une mise en perspective des enjeux, de jouer un rôle d'ensemblier dans la construction des réponses.

Certaines régions ont compris la nécessité pour l'Etat de mieux organiser et rendre visible son offre de services. C'est notamment le cas en PACA avec le réseau ELISE.

L'exemple du réseau Equipes locales interservices de soutien aux entreprises (ELISE) en PACA

« Des équipes, appelées Equipes locales inter-services de soutien aux entreprises (ELISE), animées au niveau de chaque arrondissement par les sous-préfets, réunissent l'ensemble des acteurs de l'Etat compétents en matière économique (DRFiP, DIRECCTE, OSEO, CDC, Banque de France). Ces équipes ont vocation à accompagner l'ensemble des entreprises souhaitant se développer, innover, exporter, recruter ou connaissant des difficultés, notamment d'ordre financier.

Le pilotage régional est assuré par le comité régional d'action économique, le Corace, composé des préfets de département et des directeurs régionaux (Banque de France, OSEO, CDC, DIRECCTE, DRFiP) qui se réunit tous les mois.

Des visio-conférences mensuelles réunissent l'ensemble des acteurs de ce dispositif, ainsi que les autres acteurs régionaux comme l'ordre des experts-comptables et les réseaux consulaires. Elles permettent de faire le point sur la mise en place du dispositif, sur la situation des entreprises et les difficultés identifiées. Ces visio-conférences abordent également les questions d'emplois, dans le cadre du dispositif Initiative Emploi Formation (IEF), permettant ainsi une vision complète des enjeux économiques.

Fonctionnement du dispositif

Des outils ont été mis à la disposition des sous-préfets pour les aider dans leur mission, notamment des guides des financements et des dispositifs publics, un « kit entreprise » permettant aux entreprises d'identifier facilement leurs interlocuteurs au sein de l'administration, des diagnostics territoriaux pour identifier les secteurs à enjeux et une foire aux questions pour créer une dynamique collective.

Une convention entre OSEO, la CDC, la DRFiP, la DIRECCTE, la Banque de France et le Préfet a été signée pour permettre une meilleure circulation de l'information entre les signataires : l'objectif est de mobiliser l'ensemble des services de l'Etat autour des problématiques rencontrées par les entreprises. Une autre convention entre la Banque de France et l'Ordre régional des experts-comptables est en cours : elle vise à faciliter l'accès à la médiation du crédit aux TPE et PME.

[116] La mission a pu constater dans au moins deux des régions visitées que si les documents produits par l'OREF sont des documents de référence, ils ne paraissent pas constituer la base commune d'un diagnostic partagé, faute d'un accompagnement pour l'appropriation des résultats.

Des séminaires sont organisés entre les membres des ELISE pour partager les bonnes pratiques et permettre une appropriation de ces outils. Ce partage alimente une « foire aux questions » mise en ligne sur un site Intranet dédié. Le tableau de bord permet de suivre les sollicitations des entreprises et d'identifier leurs problématiques et leurs besoins, selon une approche statistique.

Premier enseignements et résultats obtenus

Les ELISE ont eu beaucoup de contacts formels ou informels avec les entreprises qui ont conduit à mettre en place un suivi individualisé pour une centaine d'entre elles. Les entreprises relèvent le plus souvent d'un niveau local, et la relation avec le niveau central reste donc limitée à des cas exceptionnel.

Les entreprises sont majoritairement des TPE et des PME, appartenant aux secteurs de la construction, du commerce et de l'industrie. Elles ont, pour la plupart, des besoins en matière de financement : la moitié a des difficultés à financer ses projets de croissance (innovation, achat de nouveaux matériels, crédit impôt recherche), un quart a des difficultés de trésorerie (difficultés pour s'acquitter de charges sociales et d'impôts, retard de paiements de fournisseurs). On note également des questions relatives au droit des étrangers (titre de séjour, regroupement familial, main-d'œuvre étrangère) et aux procédures administratives.

Les administrations ou opérateurs les plus sollicités sont OSEO et la Banque de France. Les compétences du réseau consulaire, de la DIRECCTE et de l'URSSAF ont permis d'apporter des réponses à certains besoins. Dans certains cas, les CCSF, *via* les DDFiP, ont été saisis. »

Source : Direccte PACA

Au terme de ces déplacements et entretiens, il apparaît cependant à la mission que la valorisation de cette position privilégiée des services doit cependant être précédée d'une réflexion sur les points suivants :

- la construction des lignes de partage claires entre l'unité centrale des DIRECCTE et les unités territoriales : le partage des tâches entre les deux échelons n'apparaît pas très lisible, et un certain nombre d'acteurs ont le sentiment que tout se joue désormais au niveau régional. Il conviendrait de repositionner clairement les UT sur une fonction de mise en œuvre, sur la base d'une stratégie de déploiement de la stratégie régionale, avec des marges de délégation et de responsabilités clairement identifiées ;
- le maintien d'une capacité d'expertise territoriale : à cet effet, les services disposent, outre des inspecteurs du travail, des animateurs territoriaux et des chargés de mission développement économique. L'ensemble de ces équipes constitue des capteurs de proximité pour orienter l'action ou l'adapter aux besoins ;
- la création de synergies entre les chargés d'animation territoriaux (CMAT) et les chargés de mission développement économique. La mission a pu constater, d'une part, que les CMAT sont pour nombre d'entre eux affectés à des tâches de gestion à temps plein ou partiel et, d'autre part, que rares sont les liens organisés entre les deux réseaux, même si des initiatives sont prises en ce sens.

La mission estime qu'il y là un enjeu majeur[117] pour, d'une part, maintenir l'ancrage de l'Etat dans les territoires et sa proximité avec les acteurs, et, d'autre part, lui permettre de porter une vision transversale et intégrée des problématiques d'emploi et de développement économique, ce qui indéniablement lui confère une singularité par rapport aux autres acteurs.

[117] Voir infra sur les fonctions et le profil des animateurs, point 4.

1.4 Les services de l'Etat doivent être pro actifs dans la recherche de partenariats, notamment avec les régions pour mettre en œuvre la politique territoriale de l'emploi

Les phases de décentralisation sont toujours génératrices d'inquiétudes au sein des services de l'Etat et parfois vécues comme une dépossession ou une sanction.

Pourtant, la proximité des problématiques emploi formation et la recherche d'efficacité commandent sur ces deux champs, le maintien d'une vision commune des enjeux et une cohérence dans les réponses. C'est pourquoi la prochaine étape de décentralisation qui verra le transfert des programmes de formation encore aux mains de l'Etat vers les régions, ne doit créer aucun conflit de légitimité, car il apparaît au contraire rendre plus nécessaire encore le partenariat entre l'Etat et les régions. Les problèmes posés par la situation de l'emploi : besoins de recrutement des entreprises, anticipation des mutations, accès à l'emploi… sont autant d'enjeux qui mêlent étroitement politique de l'emploi, politique de développement économique et politique de formation. Ils imposent une collaboration étroite entre l'Etat et la Région.

La mission a constaté que, chez nombre des interlocuteurs dans les quatre régions visitées, une attente existe à cet égard, l'Etat et la Région étant considérés comme les deux moteurs indispensables pour la création d'une dynamique positive réunissant l'ensemble des acteurs.

De nombreux partenariats existent actuellement entre les DIRECCTE et les services des régions sur les territoires. La mission retire de ses constats qu'ils pourraient cependant être plus structurés et s'inscrire dans une démarche commune de territorialisation (associant les partenaires sociaux s'ils le souhaitent) et offrant ainsi un cadre de référence aux autres acteurs.

Cette stratégie concertée de territorialisation devrait s'appuyer sur :

- la définition de territoires communs d'intervention ;
- la conduite d'un diagnostic territorial partagé (niveaux régional et infrarégional) portant tout à la fois sur les besoins des publics, des entreprises mais aussi sur l'accès à l'offre de services qui leur est destinée ;
- l'élaboration d'un plan d'action commun déterminant des priorités communes et visant à une cohérence des interventions ;
- la recherche d'une convergence des moyens ;
- des instances communes de concertation au plan local.

Cet exercice structure la démarche de partenariat engagé en Rhône Alpes. Ainsi le protocole signé le 23 mai 2011 indique que « *Pour 2013 et afin d'approfondir la démarche concertée engagée sur les territoires, les signataires du protocole décident de proposer un cadre commun d'élaboration de la stratégie territoriale emploi – formation. Le diagnostic, la note stratégique et le plan d'actions en constituent les supports essentiels* ».

C'est également celle proposée au préfet de région par le Président du Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur qui propose au Préfet de région dans sa lettre du 17 décembre 2012 : « *Au niveau des territoires, d'une part la multiplicité des acteurs et le foisonnement des initiatives rend complexe les parcours professionnels et d'autre part les acteurs économique sont les premiers à demander une mise en cohérence des actions. C'est pourquoi il me semble que les services des DIRECCTE et ceux de la Région pourraient donner une cohérence d'ensemble à ces actions. Le périmètre de la zone d'emploi ou d'un groupement de zone d'emploi (périmètre objectif défini par l'INSEE) devrait pouvoir constituer un bon support tant en termes d'analyses et diagnostic qu'en termes de coordination d'actions locales. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, des équipes territorialisées copilotées par l'Etat et la Région pourraient être refaçonnées, au niveau de dix ou onze territoires fonctionnant en mode projet, a la fois sur des objectifs fixés par la gouvernance*

régionale et sur des enjeux de développement local, ces équipes peuvent jouer un rôle moteur et fédérateur sur les territoires et faire gagner en efficience le déploiement des prochaines grandes mesures gouvernementales et régionales ».

2 LA DEFINITION D'UN TERRITOIRE COMMUN, CONDITION POUR UNE STRATEGIE TERRITORIALE INTEGREE EN FAVEUR DE L'EMPLOI

2.1 Un territoire régional et des zones infrarégionales pour la concertation permettant le pilotage opérationnel et stratégique concerté et coordonné de la stratégie territoriale de l'emploi

La diversité des territoires mobilisés par les acteurs constitue un des éléments de complexité et de risque de la politique de l'emploi (voir *supra,* première partie, point 3, ainsi que le rapport précédent de la mission sur la cartographie). Elle est un des points d'achoppement des concertations et coordinations entre acteurs tant au plan opérationnel que stratégique. La détermination d'une stratégie commune et la conduite d'actions concertées est entravée par les territoires d'action et de compétence propres à chaque acteur.

La définition d'un territoire commun apparaît donc structurante pour assurer l'efficience de la politique territoriale de l'emploi. Outre l'adoption d'une stratégie et d'un plan d'actions communs, cette nouvelle approche du territoire doit, dans un souci d'opérationnalité, permettre d'installer des instances communes de concertation. Ce zonage constitue donc un nouveau paradigme dans le déploiement de la stratégie territoriale pour l'emploi, source d'efficience stratégique et opérationnelle et de visibilité accrues pour les acteurs de la politique territoriale de l'emploi.

En deçà du territoire national, le choix de la région comme échelon pivot de la politique territoriale de l'emploi s'impose, compte tenu des rôles moteurs des services déconcentrés de l'Etat et du Conseil régional. Les opérateurs se sont structurés à ce niveau (directions régionales de Pôle emploi, délégués régionaux de l'AGEFIPH, associations régionales des missions locales en cours de généralisation). Les dispositions envisagées dans le cadre du futur acte III de la décentralisation confortent cette approche. La région est un espace géographique intégré (action, compétence, perception). Elle constitue donc le premier territoire commun infranational.

La problématique du territoire commun se pose principalement au niveau infrarégional pour coordonner la stratégie et l'action de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs et des partenaires sociaux.

Le territoire infrarégional est celui dans lequel la démarche, concertée et partagée, « diagnostic – plan d'actions – suivi et évaluation » doit être conduite. Ce territoire doit donc respecter un niveau critique d'appréciation des problématiques et de réalité opérationnelle. Il est nécessairement supracommunal.

Ce zonage doit en outre reposer sur une réalité socio économique indispensable à l'efficacité de la politique territoriale de l'emploi. Cette réalité socio économique est constituée par les zones d'emploi définies en commun par la DARES, la DATAR et l'INSEE, en phase avec les réalités économiques et sociales. Elle doit donc être privilégiée pour la conduite des politiques de l'emploi par rapport aux circonscriptions administratives existantes. Le recours aux zones d'emploi permet en outre de disposer d'un outillage adapté. Les données quantitatives sont disponibles à ce niveau. Elles permettent la production des diagnostics et du suivi et de l'évaluation souhaités.

La mission a constaté que les régions s'organisent à ce niveau[118]. Ainsi, beaucoup recourrent à la détermination d'un zonage prenant en compte les zones d'emploi définies par la DARES, la DATAR et l'INSEE.

Qu'est-ce qu'une zone d'emploi ?[119]

« Établies pour la première fois en 1983-84 et partiellement révisées en 1993-94, les zones d'emploi visent à constituer des « zones d'étude et d'information » sur les marchés du travail locaux ainsi que des territoires d'actions possibles pour les politiques de l'emploi initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux. Elles sont définies comme des « espaces à l'intérieur desquels la plupart des actifs résident et travaillent et dans lesquels les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

Les zones d'emploi dont les contours ont été actualisés en 2010 sont désormais fondées sur le critère unique des migrations communales alternantes domicile - travail, l'objectif étant que le nombre d'actifs occupés résidant et travaillant dans la zone rapporté au nombre de personnes résidant dans la zone et travaillant dans ou au dehors de la zone (appelé taux de stabilité), soit le plus élevé possible.

Les règles retenues sont les suivantes:

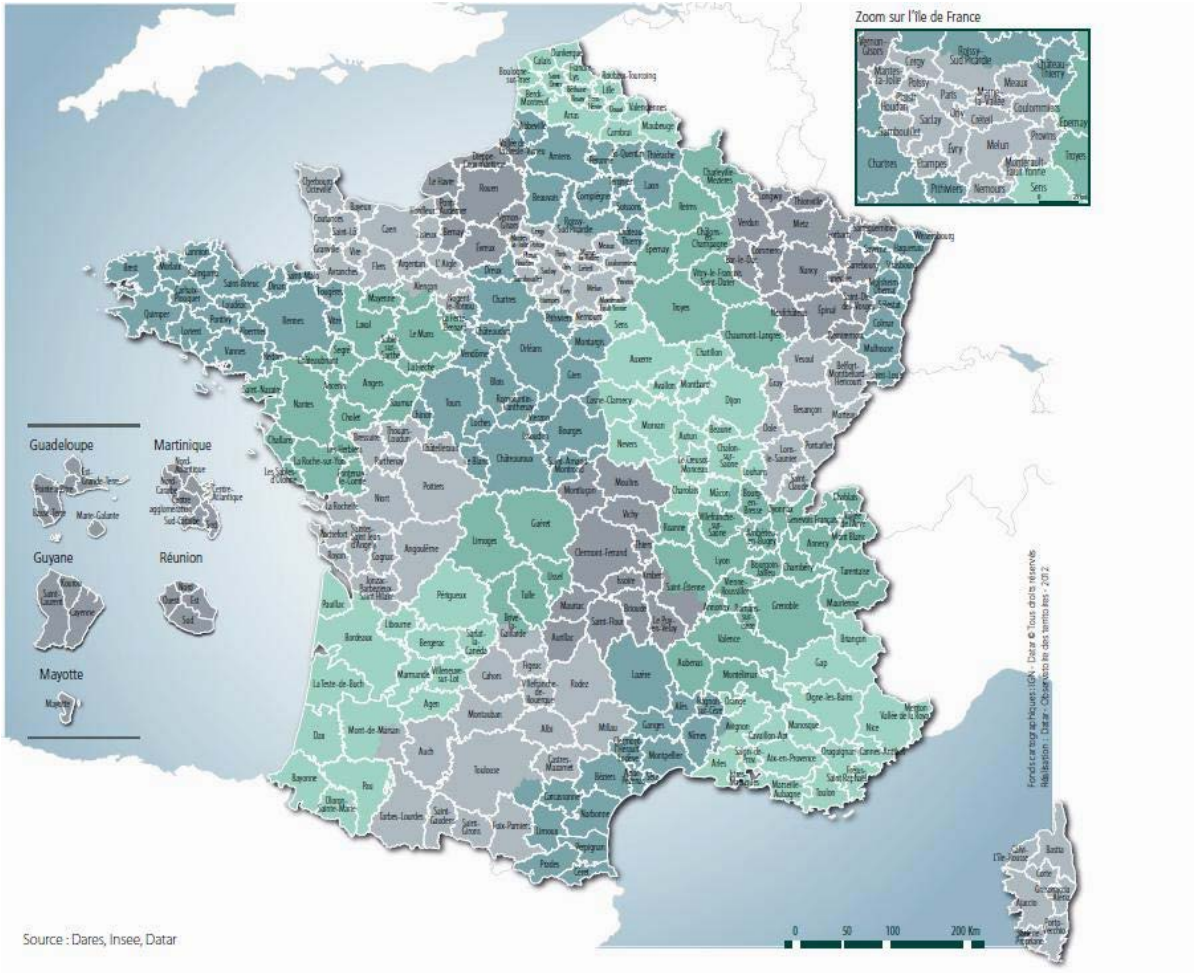
- chaque zone d'emploi est constituée d'un ensemble de communes entières ;
- l'ensemble des zones d'emploi constitue la France (partition entière de la France) ;
- une commune ne peut appartenir qu'à une seule zone d'emploi ;
- les communes d'une zone d'emploi sont contiguës ;
- aucune zone ne peut comporter moins de 5 000 actifs (afin de pouvoir diffuser une information statistique fiable, en particulier sur les taux de chômage localisés et les estimations d'emploi salarié) ;
- afin de mieux respecter la réalité des marchés du travail locaux, les nouvelles zones d'emploi s'affranchissent, dans une certaine mesure, des limites administratives (départements voire dans un nombre limité de cas, régions) ;
- les zones d'emploi ne doivent pas être trop importantes en termes de population ou de surface afin de conserver leur pertinence en tant que bassins locaux d'emploi ».

La mission suggère que les DIRECCTE prennent l'initiative d'un travail concerté avec chaque Conseil régional pour, sur la base des zones d'emploi, déterminer, en concertation avec les autres acteurs, un découpage territorial commun.

Le graphe ci-après rappelle la répartition des zones d'emploi en France, pour permettre une première visualisation du zonage infrarégional envisagé.

[118] Voir *supra*, deuxième partie, point 2.2.
[119] *In* INSEE, DARES, DATAR, *Atlas des zones d'emploi*, 2010.

Graphique 6 : France – délimitation par zones d'emploi



Source : DARES – INSEE – DATAR

Recommandation n°16 : Adopter des territoires communs et uniques de concertation et d'action ; élaborer, à partir des zones d'emploi, un zonage infra régional commun à l'Etat et à la Région.

2.2 Des territoires communs dédiés à la concertation source d'attraction pour les territoires d'action et de compétence

La définition d'un territoire commun est incontournable aux plans stratégiques et opérationnels.

Au plan stratégique, le territoire commun est la condition de mise en place d'instances infrarégionales permettant la concertation et la coordination indispensables entre l'Etat, la région, les conseils généraux et les partenaires sociaux. Ces instances seraient chargées d'élaborer un diagnostic partagé identifiant les forces et faiblesses du territoire. Elles détermineraient et arrêteraient les plans communs d'action en rappelant les responsabilités pour chaque action et en prévoyant leur suivi et leur évaluation. La démarche de diagnostic serait pluriannuelle, celle de plan d'actions annuelle. Ces instances fonctionneraient en réseau avec le CCREOFP. Elles seraient amenées à suivre également la réalisation du plan d'action et les évolutions de la situation de l'emploi dans chaque territoire.

Au plan opérationnel, ce nouveau découpage territorial doit également constituer une référence pour l'organisation des acteurs. La mission ne mésestime la difficulté de faire évoluer les périmètres territoriaux actuels d'intervention des opérateurs. Ce territoire commun doit néanmoins devenir un territoire de convergence pour l'ensemble des intervenants. Ainsi, pour la mission, sans préjudice des implantations locales, les zones infra régionales, définies de façon concertée (voir *supra*) devraient structurer les actions des services de l'Etat, des opérateurs et des autres acteurs. Les missions locales, les agences locales pour l'emploi, les Cap'emploi, les PLIE et les MDE auraient donc vocation à s'organiser dans le respect de ces nouveaux périmètres territoriaux.

Cette évolution structurelle s'inscrirait dans la durée.

Sans attendre une évolution de ce type, la mission rappelle la nécessité d'appréhender de manière spécifique la présence territoriale des opérateurs et intervenants de la politique de l'emploi. Elle a conduit à proposer d'encadrer spécifiquement la fonction de relation avec les publics (voir *supra*, première partie, point 142). Les schémas et orientations stratégiques correspondants seraient examinés au sein des instances de concertation régionales et des nouvelles instances infrarégionales.

Par ailleurs, sans préjudice de l'adoption d'un zonage structurant pour les acteurs, la mission souligne la nécessité de leur laisser une grande latitude dans la conduite des actions et des projets. Le territoire de projet doit demeurer de la seule appréciation des acteurs.

Recommandation n°17 : Créer des instances locales (i) copilotées par l'Etat et la région, associant les partenaires sociaux, les opérateurs et les autres collectivités, et correspondant au zonage proposé (recommandation 16) et (ii) fonctionnant en réseau avec les futurs CCREOFP et CNEOFP.

Recommandation n°18 : Adopter une vision intégrée et coordonnée de la politique territoriale de l'emploi ; élaborer, sur chacun des territoires régionaux et infrarégionaux, un diagnostic et un plan d'actions à périodicités pluriannelle (plan d'action stratégique) et annuelle (plan d'action opérationnel), identifiant un chef de file pour chaque action ou catégorie d'actions.

3 LES MDE ET PLIE, DES POINTS D'APPUI A MIEUX INTEGRER DANS LA STRATEGIE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

Bien que leur activité souffre d'un défaut d'évaluation globale, évaluation qui ne peut se confondre avec la production de bilans d'activité, la mission retire de ses auditions et entretiens que les Maisons de l'emploi (MDE) et les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) représentent des points d'appui utiles dans le cadre d'une stratégie territoriale de l'emploi.

Les PLIE et MDE représentent une force de frappe importante (au total, PLIE et MDE représentent un effectif de plus de 1400 salariés[120]) sur lesquels l'Etat peut appuyer son action en faveur de l'emploi.

Un certain nombre d'initiatives de terrain montrent que ces dispositifs ont permis la mise en place de partenariats qui apportent une valeur ajoutée à l'action du SPE.

[120] 911 ETP (tous effectifs confondus) pour les MDE et 530 pour les PLIE- source *Consolidation 2011 des PLIE* et *Consolidation 2011 des MDE*, Alliance ville emploi (AVE), 2012.

Ces éléments conduisent la mission à considérer que, au moment où les plus hautes autorités de l'Etat appellent à la mobilisation générale en faveur de l'emploi, ces dispositifs qui s'appuient sur des dynamiques portées par les élus locaux, doivent être maintenus, car ils démultiplient l'action de l'Etat en faveur de l'emploi. Leur cadre d'action doit néanmoins être précisé. La mission estime que l'action des PLIE et MDE mériterait de s'inscrire dans la stratégie territoriale portée par l'Etat. Une annexe spécifique est consacrée aux deux dispositifs (voir tome II, annexe 2). Les éléments ci-après synthétisent les réflexions de la mission.

3.1 Revoir le cadre légal et réglementaire d'intervention des PLIE

Pour ce qui concerne les PLIE, il convient de souligner que l'article L5131-2 du code du travail qui constitue la base légale de création des PLIE ne prévoit ni :

- la coordination des activités des PLIE avec celles de Pôle emploi. Si une convention existe au niveau national entre l'Alliance ville emploi[121] et Pôle emploi, il faut noter que cette convention porte sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ce qui ne recouvre pas la totalité des interventions des PLIE[122].
- leur participation au SPE[123], ce qui peut favoriser des pratiques non coordonnées avec les autres acteurs ; il en est notamment ainsi pour ce qui concerne la prospection des offres d'emploi en entreprise.

Les PLIE se définissent aujourd'hui comme « *les maître d'ouvrage délégués des politiques d'insertion et d'emploi des collectivités territoriales et des établissements intercommunaux et comme des plateformes territoriales partenariales de coordination des programmes d'insertion emploi sur leur territoire (ingénierie technique et financière)* »[124].

Une modification de l'article précité du code du travail pourrait permettre de préciser que leur action doit d'abord s'inscrire dans une politique globale de l'emploi, définie au plan national et déclinée dans une stratégie régionale. La mission propose que le conventionnement prévu à l'article R5131-3 du code du travail, s'appuie sur une convention d'objectifs[125] et un cahier des charges à l'instar de celui qui accompagne le conventionnement des maisons de l'emploi. La mission recommande néanmoins un cahier des charges souple afin de laisser aux DIRECCTE l'appréciation d'actions complémentaires propres à chaque territoire. Ces clarifications devraient permettre de décliner, dans les territoires, l'offre de services du PLIE, ses complémentarités avec celles de Pôle emploi, des missions locale et des Cap Emploi, et d'expliciter les modalités de mobilisation de ses partenaires. Il s'agirait de préciser plus clairement, aux plans national et local, le champ d'intervention des PLIE pour les positionner dans les modalités rénovées de prise en compte des relations avec les bénéficiaires, proposé par la mission (voir *supra*, première partie).

Cette démarche permettrait d'harmoniser la qualité des interventions des PLIE. Elle pourrait favoriser une couverture plus homogène du territoire.

[121] AVE, structure de représentation des collectivités territoriales ayant créé des MDE et / ou des PLIE. Voir tome II, annexe 2.
[122] En effet le public des PLIE va au-delà des seules personnes inscrites en tant que demandeur d'emploi.
[123] Dans certaines régions les PLIE sont invitées aux réunions des SPEL, mais la pratique n'est pas générale
[124] Voir Consolidation des PLIE, 2011, Alliance – ville – emploi.
[125] Un cadre conventionnel existe aujourd'hui mais il est attaché au financement FSE et présente plus un caractère technique que stratégique.

3.2 Poursuivre et encadrer le soutien de l'Etat aux MDE

Il ressort des bilans effectués par la DGEFP et par Alliance ville emploi que l'activité des maisons de l'emploi présente une très grande disparité tant dans le volume que dans le contenu des actions développées.

La mission a corroboré ce constat lors des entretiens qu'elle a conduit avec les responsables des maisons de l'emploi qu'elle a rencontrés.

Elle en retire que cette diversité repose sur le portage politique plus ou moins affirmé des élus locaux mais aussi sur l'intégration plus ou moins effective des activités de la maison de l'emploi dans celles du SPE.

Le contenu du cahier des charges des MDE devrait pouvoir être modulé afin de permettre aux DIRECCTE de recentrer le conventionnement avec chaque structure sur les enjeux prioritaires de la politique de l'emploi dans le territoire.

Il est ainsi apparu à la mission qu'il ne paraissait pas très utile de mobiliser des moyens sur la réalisation de diagnostic (souvent sous traiter et compilant des données issus des services de l'Etat), alors même que les OREF et les SESE sont en capacité de les réaliser, et que par ailleurs la mission propose d'en confier la conduite à l'Etat et aux Régions[126].

De même, peut se poser la question pour l'Etat de financer des actions d'animation des réseaux de la création d'entreprise, ce champ relevant des activités de très nombreux acteurs (APCE, réseaux consulaires…). La soumission du maintien de cette activité à un conventionnement financier de ces acteurs avec les MDE permettrait d'en assurer la complémentarité.

3.3 Adapter l'offre des MDE et des PLIE

La mission propose de repréciser les missions et le positionnement des PLIE et MDE existants, dans le respect des spécificités de chacune des deux structures. Les actions des PLIE et des MDE doivent contribuer et s'inscrire dans la stratégie territoriale globale proposée *supra*. Les financements de l'Etat doivent être strictement conditionnés au respect de ces nouveaux principes de fonctionnement, sur la base d'une analyse locale, assurée par les DIRECCTE.

Une démarche renforcée de recherche de maîtrise des coûts de gestion et de visibilité renforcée des actions des communes et de leurs groupements doit également être conduite. Sur la base d'initiatives locales (région Picardie notamment) et du mouvement fort engagé de puis plusieurs années, la mission recommande le regroupement des PLIE, des MDE et des missions locales sur un site unique.

Il paraît également indispensable à la mission qu'un dispositif national de pilotage PLIE et MDE soit mis en place avec les associations d'élus, pour faire partager les priorités de la politique de l'emploi. Dans ce cadre, la mission souligne la nécessité -pour chaque structure- de disposer d'un système d'information unique et permettant les échanges avec les autres acteurs de la politique de l'emploi. Ce système est en outre la condition du suivi de leurs activités.

Enfin, la mission constate que les PLIE et MDE assurent des actions utiles qui contribuent à compléter les actions du SPE. Les territoires ne disposant pas de structures de ce type sont donc doublement handicapés. Ils ne bénéficient pas des actions correspondantes. Ils ne bénéficient pas davantage des financements apportés par l'Etat à ce titre.

[126] Voir Troisième partie, point 2.

Pour autant comme elle le détaille en annexe (voir tome II, annexe 2), la mission estime que, tant pour les PLIE que pour les MDE le scénario d'extension ou de généralisation de ces structures à l'ensemble du territoire à court ou moyen terme ne semblent pas réalistes. Ces structures demeurent de l'initiative des collectivités territoriales, les engagent budgétairement et n'ont de réelle valeur ajoutée que portées politiquement par les élus. Elles doivent donc répondre à un volontarisme qu'une contrainte administrative ne pourra créer.

L'ensemble de ces considérations conduisent la mission a proposé deux pistes d'évolutions pour les PLIE et les MDE :

La première consiste à maintenir le soutien de l'Etat aux MDE, sans préjudice de compléments locaux laissés à l'appréciation des DIRECCTE, devrait privilégier deux axes de conventionnement avec les MDE :

- la prévention des mutations économiques : le développement de la GPECT doit s'inscrire dans le temps et reposer sur un travail d'acculturation de terrain qui impose une permanence dans la diffusion d'informations et une proximité d'écoute. Les DIRECCTE rencontrés ont tous souligné la valeur ajoutée indéniable des MDE dans la conduite de ces projets : outre un support de gestion administratif et financier, elles permettent une réelle coordination avec notamment les structures de développement économique des collectivités.
- la réduction des obstacles culturels et sociaux à l'accès à l'emploi : sur cet axe, devraient être privilégiées les actions visant à lever les obstacles à la mobilité. Ils représentent une difficulté majeure pour nombre de demandeurs d'emploi, et les solutions dépendent pour beaucoup d'une mobilisation des collectivités. Les MDE paraissent bien placées pour identifier le besoin, opérer un recensement des initiatives, en assurer la cohérence et en susciter le développement sur des zones dépourvues de solutions.

Conformément à la logique de responsabilisation qui sous tend la démarche de territorialisation, les DIRECCTE devraient toutefois avoir la possibilité d'adapter ces priorités aux réalités de chaque MDE.

La 2ème piste qui peut être envisagée alternativement ou cumulativement consisterait à intégrer les actions conduites par les PLIE et les MDE dans le cadre suivant :

- L'Etat ne serait amené à financer non plus les PLIE et les MDE en tant que structures mais sur la base des projets qu'il estime prioritaires à la réalisation de la stratégie territoriale de l'emploi ; les PLIE et MDE – comme d'autres acteurs- candidateraient à ces appels à projet.
- Dans les territoires ne disposant pas de PLIE et / ou de MDE, l'Etat serait amené à analyser les besoins et à monter et financer les projets nécessaires et non pris en charge par le SPE, le cas échéant par des appels à projets ciblés.
- La mise en œuvre de ces orientations serait assurée par les DIRECCTE sur la base de missions légales précisées pour les PLIE et les MDE et d'orientations nationales en matière de financement de projet. Ces orientations seraient souples afin de laisser aux services déconcentrés l'appréciation des actions nécessaires dont ils rendraient compte dans le cadre du dialogue de gestion.

La mission a conscience que ce scénario qui met en concurrence des PLIE et des MDE est potentiellement générateur de tensions avec les élus locaux et pourrait donc s'avérer contreproductif au regard de la nécessaire mobilisation pour l'emploi.

Recommandation n°19 : Poursuivre le regroupement des MDE, PLIE et, le cas échéant, les missions locales sur un site unique tant pour les missions d'accueil que pour les autres missions afin de rechercher des économies d'échelle et la cohérence des actions des communes et de leurs groupements.

Recommandation n°20 : Renforcer le pilotage des PLIE et des MDE : mettre en œuvre un dispositif de suivi et d'évaluation national, dans les MDE et les PLIE, assorti – le cas échéant- d'un système d'information unique et national.

Recommandation n°21 : Redéfinir les missions des PLIE et des MDE au niveau national et confier aux représentants locaux de l'Etat l'assignation des priorités à ces acteurs dans le cadre de la stratégie territoriale de l'emploi.

Recommandation n°22 : Pour l'Etat, passer d'une logique de financement de structures à une démarche de financement de projets dans tous les territoires ; (i) identification par les DIRECCTE des besoins du territoire non pris en charge par les acteurs ; (ii) financement des PLIE et MDE uniquement sur la base de leurs projets – après examen des projets proposés par les autres acteurs ; (iii) financement et portage des projets nécessaires dans les territoires ne disposant pas de PLIE ou de MDE.

4 POUR L'ETAT, UN BESOIN DE PROFESSIONNALISATION, D'APPROCHE PARTENARIALE, D'EVALUATION ET DE PRIORISATION DE RESSOURCES

4.1 Doter les services de l'Etat d'une culture de la coordination et du partenariat

Le portage plus collectif de la politique de l'emploi dans les territoires conduit l'Etat à développer son action sur plusieurs registres : commanditaire, facilitateur, garant de la légalité, analyste… Des rapports nouveaux entre territoires et politiques publiques s'instaurent, basés sur des programmes contractuels entre l'Etat et les autres acteurs, dans des champs variés : la coproduction des actions publiques et la coordination des dispositifs étatiques et locaux.

Des démarches et des actions comme celles relatives à la Gestion Territorialisée des Emplois et de Compétences (GTEC) illustrent les enjeux de concertation territoriale et d'appui sur des dynamiques de réseaux ainsi que les enjeux stratégiques -à la fois économiques et sociaux- liés au développement des territoires (réduction des fragilités, sécurisation des parcours professionnels en dehors des seules entreprises, développement d'une employabilité territoriale…).

La négociation, le partenariat, la culture de projet deviennent des constantes de l'action de l'Etat. La réforme organisationnelle des DIRECCTE a traduit une volonté de construire un changement de posture et le passage d'un État régalien à un État facilitateur : permettre à l'État de conduire des politiques axées sur le renforcement du lien travail / emploi / développement économique et la convergence des interventions en entreprise et sur les territoires, en faisant progresser des modes d'intervention publique plus « intégrés ».

Dans cette optique, s'agissant notamment des enjeux en termes de ressources humaines, les travaux de la « mission d'appui DIRECCTE », avaient indiqué que *: « les fonctions d'étude, de conception de la stratégie, de régulation, de conception de projets associant des acteurs multiples et d'évaluation des politiques publiques, seront privilégiées par rapport à la gestion de procédures répétitives »*[127]. On insistait aussi sur l'importance donnée aux « logiques projet », à la modernisation des méthodes de travail et au développement du management transversal.

Dans ce cadre, il est donc essentiel de doter les services de l'Etat d'une culture de la coordination et du partenariat.

[127] Document de travail de la mission d'appui de l'IGF, de l'IGAS et du Conseil général des mines, septembre – décembre 2008.

En termes de ressources humaines, s'agissant des métiers des agents travaillant sur les enjeux de l'emploi et du développement économique, il conviendrait, en prenant en compte l'ensemble des initiatives en ce sens déjà fortement portées par l'INTEFP de :

- renforcer le volet emploi des formations préalables à la prise de fonction (IRA et INTEFP) et développer une culture transversale emploi / travail /développement économique, en termes de formation initiale et de formation continue ;
- développer les formations, à la fois, sur les compétences d'ingénierie et de conduite de projet et sur la maîtrise d'animation des partenariats ;
- promouvoir les partages d'expériences et de connaissance en particulier avec le domaine du développement économique ;
- considérer la fonction des CMAT, aujourd'hui encore mal définie et peu outillée, comme une priorité, en termes de positionnement, de compétences, d'appui méthodologique et de calibrage des effectifs nécessaires sur les territoires ;
- stabiliser les effectifs des services des pôles 3E chargés de l'emploi, qui connaissent depuis plusieurs années une diminution préoccupante (au-delà des effets de la disparition de certaines procédures et tâches de gestion qui a été mise en œuvre dans le cadre de la RGPP), en redéployant les effectifs sur les missions prioritaires avec un fort soutien « formation ». Cette approche devra prendre en compte les réflexions relatives à l'articulation des rôles et des positionnements du niveau régional et du niveau des Unités Territoriales.

Par ailleurs, un travail d'animation et de partenariat sur le territoire ne peut pas se passer d'un minimum de levier budgétaire de ressources à la main des DIRECCTE, alors que les lignes budgétaires à la main du réseau ont tendance à se réduire tout comme les possibilités de fongibilité[128]. Ce n'est peut-être pas le principal élément de la constitution d'une relation partenariale, mais l'absence de marges est un facteur négatif s'agissant du positionnement des services au niveau local et des initiatives partenariales.

4.2 Professionnaliser la fonction emploi formation au plan territorial

4.2.1 La question de la professionnalisation des fonctions territoriales : une question partagée

Dans ses déplacements dans les quatre régions, la mission a pu vérifier que, pour chaque niveau de collectivités territoriales, et en premier lieu pour les Régions, la question de la professionnalisation des fonctions territoriales étaient au cœur des réflexions et croisait souvent les réflexions actuelles en cours au sein des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat, chargés des politiques de l'emploi, du développement économique et des entreprises. Ces analyses tournent autour des enjeux de formation, de compétences, de positionnement et d'appui.

Professionnalisation des animateurs territoriaux – l'exemple de Rhône-Alpes

Le Conseil Régional de Rhône-Alpes dans le cadre dans le cadre de sa démarche conjointe Région-Etat-Partenaires Sociaux, de territorialisation des politiques emploi-formation, a engagé un programme de professionnalisation de ses animateurs territoriaux. Le plan adopté vise à :

- la construction du référentiel de compétences de la fonction d'animateur et conception de cycles de professionnalisation, centrés sur la fonction d'animation territoriale et la conduite de projet ainsi que sur les compétences multiples à mobiliser ;
- le renforcement de la posture d'animateur et la clarification de la répartition des rôles entre « pilotes politiques » et « animateurs techniques » ;
- les réponses, d'une part en termes d'outillage et de cadres méthodologiques en appui et, d'autre part, en termes d'organisation d'un réseau des animateurs.

[128] Voir *supra*, deuxième partie, point 1.

La mission a eu communication, dans chacun de ses déplacements, de fiches de postes ou de référentiels de compétence autour de ces enjeux, de la part des collectivités territoriales. Il paraîtrait très utile que des échanges puissent exister entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales, pour des acteurs qui sont appelés à échanger et à co-construire.

4.2.2 Le chargé de mission de l'animation territoriale (CMAT)

Le renforcement des compétences des « chargés de mission de l'animation territoriale » (CMAT) devrait être une priorité.

La fonction d'animation territoriale est stratégique. Elle doit porter, au côté de l'expertise « métiers » des différentes équipes du pôle, la capacité d'intervention des pôles 3E.

Créée en 1989, la fonction d'animation territoriale s'est appuyée sur le recrutement de contractuels aux profils variés et aux compétences opérationnelles directement mobilisables (les « coordonnateur emploi-formation »). Les agents qui, depuis lors, sont restés sur des fonctions d'animation territoriale, ont vu leur rôle évoluer tour à tour en chargés du déploiement ou de la promotion de dispositifs, responsables du dialogue de gestion des opérateurs au plan départemental, secrétaires des SPEL animés par les sous-préfets… Leur affectation dans des UT, dans un contexte de régionalisation de l'action de l'Etat et de décentralisation des politiques de formation professionnelle, a conduit, pour certains, à une perte de repères et de sens de leur action.

Parallèlement, un nouveau mode de recrutement statutaire (attachés, inspecteurs du travail), sans pré-requis d'expérience préalable et sans formation initiale dédiée, a été mis en place.

La transmission de leur « savoir » n'est pas organisée, avec le manque évident d'une forte animation nationale et régionale, alors qu'il conviendrait de les structurer, à l'avenir, comme un réseau majeur.

La mission a pu constater que certains coordonnateurs emploi-formation déplorent ce qu'ils ressentent comme une certaine déqualification de leur fonction. Les plus récents ne trouvent pas nécessairement leur place dans des activités de conventionnement et de suivi d'opérateurs ou se sentent en difficulté d'animation et de négociation avec leurs partenaires, par manque de formation, d'appui méthodologique, d'échanges en réseau et d'accompagnement de leur pratique.

Il est assez paradoxal de constater que des animateurs territoriaux peuvent être, pour partie, coupés des éléments concernant la doctrine, les méthodes et les outils relatifs à leur posture d'animation de politiques publiques. Il convient donc de replacer ce métier au cœur des enjeux de la mise en œuvre des politiques de l'emploi et du développement économique et de professionnaliser les agents.

La mission estime que les lignes directrices du métier d'animateur territorial, et du caractère transversal de sa fonction, devraient s'articuler autour des lignes de force suivantes :

- il participe, au cœur de la DIRECCTE, à la territorialisation des politiques de l'emploi et doit constituer l'un des leviers du développement de l'offre de service local en réponse aux besoins collectifs des territoires ;
- il facilite et coordonne la définition de plans d'actions partagées et accompagne les projets locaux, de l'émergence à l'appui à la mise en œuvre ;
- il développe des compétences en termes de structuration de réseaux d'acteurs, d'analyse du territoire, de repérage de porteurs de projets.

En termes d'enjeux de formation et de compétences, les CMAT doivent partager un socle commun de compétences permettant la maîtrise des principes et des outils essentiels à la conduite de projet et à l'animation de partenariats.

S'agissant des formations à la conduite de projet et à l'animation des partenariats, il s'agit de construire, diffuser et adapter des ingénieries « sur-mesure », tenant compte des caractéristiques spécifiques des politiques territoriales de l'emploi :

- avec des conduites de projets qui s'inscrivent nécessairement dans des jeux d'acteurs complexes et intégrant leurs positionnements politiques ;
- la nécessité de partir de l'analyse des acteurs et de leurs relations, de leurs positionnements par rapport à la politique à conduire, pour adapter cette politique à la configuration partenariale.

Il s'agit donc de construire une compétence en matière d'analyse stratégique de l'environnement, qui doit être fondée à la fois sur une doctrine claire du positionnement politique de l'Etat au niveau territorial et sur des méthodes et des outils.

Il convient par ailleurs de développer l'« acculturation réciproque » avec les « développeurs économiques » au sein des pôles 3E, en liaison étroite avec les ministères chargés de l'économie et des entreprises, par des formations communes (formation à l'ingénierie de projets, à la conduite de partenariats et à la négociation).

En termes d'effectifs, il conviendrait, à partir d'un bilan des forces en présence sur le territoire pour les CMAT et les développeurs économiques, de définir une cible de remise à niveau pour les DIRECCTE pour lesquels les fonctions définies ci-dessus ne peuvent, en l'état, être sérieusement assurées.

Enfin, la valorisation de l'expertise acquise par ces animateurs territoriaux pourrait être traitée par la création d'une filière de métier « animation territoriale » au sein des services, sur la base de la redéfinition du référentiel.

4.2.3 Les services études, statistiques et évaluation (SESE)

S'agissant de la fonction statistique, la mission rappelle la nécessité, dans le dialogue de gestion, d'édicter une priorité en termes de moyens humains et de souplesse de recrutements (voir *supra*, troisième partie, point 2).

L'effort porté sur les SESE a été particulièrement fort au cours des dernières années. Par conséquent, pour la mission, outre la révision de la charge de travail et la priorisation de certaines tâches et fonctions, des marges de manœuvre substantielles doivent être offertes aux services déconcentrés pour leur permettre de s'attacher les services d'agents au profil idoine et de leur offrir des déroulements de carrière. La diversification des sources de données et le soutien aux démarches engagées en termes d'outillage (THESSALIE notamment) représentent également une priorité haute. Enfin, dans un contexte de recherche d'économies, les synergies avec les autres acteurs de la statistique territoriale doivent être systématiquement recherchées.

En particulier, l'Etat doit investir plus fortement sa fonction d'animation des OREF en leur assignant des objectifs à atteindre, objectifs cohérents avec le haut niveau de professionnalisme de ces organismes et de leur contribution centrale à l'animation et à l'analyse territoriales.

Une approche rénovée de la production statistique nécessite un positionnement rénové de l'Etat. S'agissant du champ de l'emploi, deux priorités se dessinent pour l'activité des SESE : d'une part, l'élaboration du diagnostic et du suivi de la conjoncture et des actions au niveau régional et, d'autre part, l'accompagnement des métiers des opérateurs de la politique de l'emploi. Ce dernier point consiste, au-delà de l'analyse générale assurée, à produire des analyses destinées à éclairer et guider les opérateurs pour renforcer l'efficience de l'action à la demande de l'Etat. Cette approche de la statistique au service des métiers, donc de l'action, apparaît insuffisamment développée[129].

Par ailleurs, l'affirmation du rôle central de l'Etat dans la production de la statistique territoriale sur le champ de l'emploi passe par une démarche renouvelée de partenariat et de conventionnement. Les SESE doivent construire des partenariats durables et clairs avec leurs principaux interlocuteurs territoriaux et en particulier les OREF et Pôle emploi. Dans ce cadre, les actes conventionnels passés entre eux doivent clairement énumérer les responsabilités de chacun. Dans un contexte de ressources limitées, les SESE doivent pouvoir s'appuyer sur les ressources expertes des autres analystes statistiques du territoire. Ainsi, par exemple, l'Etat doit veiller à ce que les programmes de travail et études produites par Pôle emploi et par les OREF[130] correspondent aux besoins et attentes et qu'elles s'inscrivent dans un souci de couverture global des thématiques et champs poursuivis. Dans un contexte d'émulation et de concurrence entre les analystes, les données doivent être mieux partagées, exploitées et valorisées dans le cadre de publications et de productions communes. La mise en commun des ressources et des données nécessite néanmoins de renforcer la culture d'action partenariale entre ces trois catégories d'acteurs.

4.3 Un Etat porteur d'une démarche d'évaluation et de suivi consolidé

La mission a souligné la nécessité de faire évoluer les modalités de répartition des mesures et de leur mise en œuvre (Voir supra, troisième partie, point 1). Dans la même perspective, le champ d'analyse de la politique de l'emploi doit être étendu en mobilisant de nouvelles approches et indicateurs intégrant le suivi de l'impact et de la mise en œuvre territoriale de dispositifs majeurs dans la conduite de la politique nationale de l'emploi (première partie, point 5). Le renforcement nécessaire de l'outillage pour la production de diagnostics intégrés et l'élaboration de plans d'actions concertés ainsi que les conditions de réussite s'y rattachant ont par ailleurs été mis en valeur (troisième partie, point 2).

Par l'ensemble de ces actions, il s'agit de réaffirmer le rôle de l'Etat, principal acteur de la politique de l'emploi et garant de l'égalité de traitement et d'accès des usagers au service public partout sur le territoire. Pour la mission, compte tenu des évolutions en cours (décentralisation et besoin de mise cohérence des actions), la stratégie territoriale de l'emploi ne pourra exister que par une présence forte de l'Etat dans un positionnement spécifique.

Ainsi, au-delà du monopole de l'Etat sur les dispositifs nationaux et leur bonne mise en œuvre, l'approche intégrée de la politique territoriale de l'emploi au service d'une politique nationale favorable à l'emploi nécessite un investissement fort et méthodologique de l'Etat dans les champs de l'analyse, de l'évaluation et du suivi de la conjoncture et des actions.

---

[129] Ainsi, l'Acoss et Pôle emploi ont été amenés à développer une démarche de « statistique au service des métiers », les analyses statistiques guidant directement les actions des agents (relance des entreprises par exemple sur la base de ciblages permis par l'analyse des bases de données). Les SESE pourraient s'inspirer de ces approches et s'appuyer sur ces démarches pour mieux orienter les actions des opérateurs.

[130] S'agissant de la conduite du diagnostic territorial, une complémentarité pourrait ainsi utilement être trouvée entre les SESE et les OREF. Ces derniers ont en effet développé des compétences et savoir faire en matière de méthodologie de partage de diagnostics entre les acteurs territoriaux, ils disposent en outre des méthodes de nature à accompagner la production des diagnostics et suivis proposés par la mission. Cette approche a été confirmée par les travaux de la mission. Les savoir faire des OREF sont reconnus (cf. Benjamin JOLY, Cédric PUYDEBOIS et Michel THIERRY, *Enquête sur le rôle et le fonctionnement des OREF et des CARIF*, rapport IGAS, juin 2010).

Outre les pistes d'amélioration rappelées ci-dessus, l'Etat doit assurer la cohérence des actions conduites. Pour ce faire, il doit disposer d'une visibilité complète des types d'action et des montants financiers qui leurs sont consacrés. Mais sa contribution devrait aller au-delà par la fourniture de l'ensemble des outils, données et de l'appareillage critique permettant la concertation territoriale sur l'emploi et la définition collective de l'intérêt territorial. En la matière, la mission est convaincue de la nécessité non pas de multiplier les méthodes et modalités d'évaluation (indicateurs annexés au PLFI, au PLFSS, diagnostics généraux et ciblés, évaluations externes…) mais d'opérer des choix structurants de méthode et d'indicateurs pour nourrir de manière homogène l'ensemble du débat sur l'emploi tant au niveau national (CNEOFP, Parlement) qu'au niveau territorial (CREOFP et instances ad hoc).

Ce positionnement résolu d'un Etat assurant l'évaluation de l'ensemble des actions favorables à l'emploi et animant les débats nationaux et territoriaux à ce titre constitue un point majeur de réussite de l'approche proposée. Il permet d'affirmer un « Etat stratège » dans un contexte où les acteurs territoriaux sont dans l'attente, d'une part, d'une présence et d'une action rénovés de l'Etat et, d'autre part, de méthodes clarifiées, faisant référence et autorité.

Recommandation n°23 : Reconnaître et développer les compétences des services déconcentrés de l'Etat par (i) le renforcement de leurs compétences pour l'accomplissement des missions d'animation territoriale et d'analyse statistique ; (ii) une démarche de professionnalisation en commun de l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi (agents de l'Etat, des opérateurs et des collectivités territoriales...), sur la base de l'expérience acquise par l'INTEFP.

CONCLUSION

La feuille de route issue de la Grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013 souligne « *l'importance de l'échelon territorial pour le déploiement et l'animation des dispositifs, au plus proche des entreprises et des publics, dans le cadre d'un partenariat renforcé entre tous les acteurs* »[131].

La question du territoire comme espace d'analyse, de diagnostic, de concertation, de coordination et de coopération pour le déploiement des politiques de l'emploi, n'est pas nouvelle. Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, elle s'est posée comme une nécessité pour l'Etat, dès le début des années 1980, par la recherche de la mobilisation d'autres acteurs et notamment les collectivités territoriales.

La réaffirmation de cet objectif et son ardente actualité démontrent que la construction d'une action plus coordonnée dans les territoires ne va pas de soi.

La mission l'a constaté lors de ses déplacements : si tous les acteurs ressentent le besoin d'une convergence des objectifs et des moyens, ils sont contraints par des dispositifs qui laissent peu de marges de manœuvre, et par la difficulté à partager une méthode. La multiplicité des acteurs intervenant en faveur de l'emploi, leurs logiques et territoires propres nécessitent de constituer un « *back office* intelligent » permettant à chaque institution de conduire ses actions en lien avec celles conduites par les autres.

Le nouvel acte de décentralisation vise à une coordination plus forte des objectifs d'emploi d'orientation et de formation, tout en clarifiant les compétences entre l'Etat et les régions. Il dessine un mode de gouvernance des politiques d'orientation, de formation et d'emploi organisé autour de l'Etat, les régions, et les partenaires sociaux.

La mission est convaincue que l'Etat a un rôle essentiel à jouer dans ce nouveau contexte dès lors qu'il saura maintenir sa capacité d'expertise et d'ingénierie territoriale à un haut niveau de compétences.

Elle a constaté que des initiatives de coopération territoriale plus ou moins structurées se développent et que beaucoup d'acteurs attendent que l'Etat propose, en lien avec les régions, une démarche concertée pour la construction de politiques territoriales fédérant l'ensemble des intervenants.

C'est pourquoi la mission, avec la claire conscience de n'avoir pas eu la possibilité d'analyser l'ensemble des enjeux attachés à la territorialisation, a souhaité concentrer ses propositions sur les aspects méthodologiques permettant de passer d'une logique de territorialisation à une logique visant la construction d'une politique territoriale de l'emploi, s'inscrivant en cohérence avec les autres politiques à l'œuvre dans les territoires.

Patrice BOREL Benjamin FERRAS Christian VILLE

[131] Cf. travaux de la table ronde *Mobiliser pour l'emploi et la formation professionnelle*.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION REGROUPEMENT PAR THEMES

1 ADOPTER UNE VISION LARGE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI POUR PERMETTRE UNE DEMARCHE INTEGREE D'ACTIONS COORDONNEES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DANS LES TERRITOIRES

N°	Recommandation	Autorité responsable
1	**Adopter une approche large de la politique de l'emploi :** - faire évoluer les définitions légales et opérationnelles de la politique de l'emploi et du SPE ; - associer l'ensemble des acteurs intervenant en faveur de l'emploi.	DGEFP
2	**Maîtriser et connaître dans une approche stratégique et opérationnelle l'ensemble des actions en faveur de l'emploi :** élaborer un inventaire des dispositifs et aides à l'emploi, comprenant - les actions des collectivités territoriales et l'évaluation de leurs coûts ; - les dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi.	DGEFP, DARES, DGCL, DSS, DGFIP
3	**Développer les analyses et suivis de l'utilisation des dispositifs diminuant le coût du travail (allégements sociaux et dépenses fiscales) :** - approfondir les travaux en matière d'évaluation de l'impact territorial des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi entre les administrations compétentes. - intégrer les indicateurs développés dans le suivi opérationnel des dispositifs aux niveaux national et local - poursuivre, dans un souci de rationalisation et de simplification, les travaux d'évaluation des dispositifs sociaux et fiscaux favorables à l'emploi.	DGEFP, DARES, INSEE, DSS, ACOSS DGEFP, DARES DSS, DGFIP

2 COORDONNER LES ACTIONS DES INTERVENANTS POUR AMELIORER LA QUALITE DU SERVICE RENDU AUX BENEFICIAIRES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

N°	Recommandation	Autorité responsable
4	**Définir et évaluer la relation de service aux bénéficiaires :** - engager au niveau national une réflexion, associant tous les acteurs en contact avec les publics pour, d'une part, favoriser la construction de parcours et, d'autre part, définir des standards qualitatifs et le partage des rôles entre acteurs - procéder à l'évaluation de la relation et des offres de service offertes aux bénéficiaires de la politique de l'emploi.	DGEFP et opérateurs
5	**Assurer la mise en œuvre adaptée de la stratégie de services dans les territoires :** définir et adopter, aux niveaux régional et infrarégional, des orientations stratégiques sur le service aux bénéficiaires assorties d'un schéma directeur des accueils physiques et d'un schéma directeur de la relation avec les publics.	DGEFP
6	**Organiser plus fortement dans le cadre de ces concertations les démarches des acteurs vers les entreprises pour assurer leur coordination.**	DGEFP

3 METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI EN PARTAGEANT UNE METHODE ET UNE MEME APPROCHE DU TERRITOIRE

3.1 Déterminer des territoires communs pour la concertation et l'action

N°	Recommandation	Autorité responsable
16	**Adopter des territoires communs et uniques de concertation et d'action** : élaborer, à partir des zones d'emploi, un zonage infra régional commun à l'Etat et à la Région.	DGEFP, DARES, ARF, DIRECCTE, Régions
17	**Créer des instances locales :** - copilotées par l'Etat et la région, associant les partenaires sociaux, les opérateurs et les autres collectivités, et correspondant au zonage proposé (recommandation 16) ; - et fonctionnant en réseau avec les futurs CCREOFP et CNEOFP.	DGEFP, ARF, DIRECCTE, Régions
18	**Adopter une vision intégrée et coordonnée de la politique territoriale de l'emploi :** élaborer, sur chacun des territoires régionaux et infrarégionaux, un diagnostic et un plan d'actions à périodicités pluriannelle (plan d'action stratégique) et annuelle (plan d'action opérationnel), identifiant un chef de file pour chaque action ou catégorie d'actions.	DGEFP ARF, DIRECCTE, Régions
14	**Garantir le fonctionnement des nouvelles instances :** - doter le futur CNEOFP des moyens indispensables à son fonctionnement (structure, effectifs et budgets propres) - positionner, dans les futurs contrats de projets Etat-régions, les CARIF – OREF comme secrétariats techniques des futurs CCREOFP.	DGEFP DGEFP et DARES
10	**Définir le cadre juridique de participation des partenaires sociaux aux instances locales de concertation.**	DGT

3.2 Structurer la démarche diagnostics – plans d'actions

N°	Recommandation	Autorité responsable
13	**Structurer l'activité de diagnostic :** - développer une méthodologie nationale pour établir les diagnostics régionaux et infrarégionaux ; - assurer l'élaboration régulière des diagnostics territoriaux par les DIRECCTE en lien avec la région dans le cadre d'une démarche copilotée ; - enrichir les diagnostics en mobilisant l'ensemble des données disponibles (données des opérateurs) et en y renforçant le volet relatif aux créations d'emploi, aux entreprises et à l'évolution des salaires.	DGEFP et DARES

4 PRENDRE EN COMPTE LES TERRITOIRES DANS L'ELABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

N°	Recommandation	Autorité responsable
11	**Prendre en compte les impacts territoriaux des mesures nationales :** - intégrer, dans les études d'impact les effets territoriaux des nouveaux dispositifs - assurer le suivi des effets territoriaux des dispositifs de la politique de l'emploi - faire du futur CCREOFP l'instance de suivi de la mise en œuvre des dispositifs ayant un impact territorial fort.	DGEFP et DARES
12	**Faire évoluer les contrats aidés pour renforcer leur territorialisation :** - revoir les modalités de répartition entre régions des contrats aidés et dispositifs nationaux en prenant mieux en compte les spécificités territoriales - limiter le ciblage des contrats aidés et dispositifs nationaux aux critères prévus par la loi et éviter d'y ajouter un ciblage complémentaire à dimension conjoncturelle - envisager la possibilité pour les DIRECCTE de déroger, pour une proportion donnée de contrats aidés ou de dispositifs, aux critères nationaux	DGEFP et DARES

5 FAVORISER L'ELABORATION D'UNE STRATEGIE TERRITORIALE POUR L'EMPLOI

N°	Recommandation	Autorité responsable
7	**Faire évoluer le dialogue de gestion entre l'Etat et les services déconcentrés pour en renforcer la portée :** - développer une approche transversale pour le dialogue de gestion entre les DIRECCTE et les services centraux ; - établir une « feuille de route », issue du dialogue de gestion et validée par toutes les administrations centrales compétentes, permettant à chaque DIRECCTE de conduire une stratégie régionale articulant l'ensemble de leurs compétences pour permettre une action cohérente et globale.	Directions d'administrations centrales compétentes sur les DIRECCTE
8	**Reconnaître et développer les compétences des DIRECCTE par le développement la fongibilité des crédits pour leur ouvrir des marges de manœuvre budgétaires.**	DGEFP
9	**Evaluer les impacts de la stratégie de territorialisation et de déconcentration prévue par la démarche « Horizon 2015 ».**	DGEFP, Pôle emploi
12	**Piloter l'action territoriale des opérateurs** évaluer les impacts de la stratégie de territorialisation et de déconcentration prévue par la démarche « Horizon 2015 ».	DGEFP, Pôle emploi
15	**Adapter les instances SPEL, SPED et SPER au nouveau mode de fonctionnement** - assurer une relation entre les travaux du SPER et du futur CCREOFP ; - recentrer les activités du SPER sur le suivi des dispositifs nationaux ; - faire évoluer les instances SPER, SPED et SPEL suite à l'acte III de la décentralisation et revoir leur dénomination	DGEFP
23	**Reconnaître et développer les compétences des services déconcentrés par :** - le renforcement les compétences des services déconcentrés de l'Etat pour l'accomplissement de ses misions d'animation territoriale et d'analyse statistique ; - une démarche de professionnalisation en commun de l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi (agents de l'Etat, des opérateurs et des collectivités territoriales...), sur la base de l'expérience acquise par l'INTEFP.	DGEFP, DARES et INTEFP

6 CLARIFIER LES INTERVENTIONS DES MDE ET DES PLIE

N°	Recommandation	Autorité responsable
19	**Poursuivre le regroupement des MDE, PLIE et, le cas échéant, les missions locales sur un site unique** tant pour les missions d'accueil que pour les autres missions afin de rechercher des économies d'échelle et la cohérence des actions des communes et de leurs groupements.	DGEFP
20	**Renforcer le pilotage des PLIE et des MDE** : mettre en œuvre un dispositif de suivi et d'évaluation national assorti – le cas échéant- d'un système d'information unique et national.	DGEFP
21	**Redéfinir les missions des PLIE et des MDE au niveau national** et confier aux représentants locaux de l'Etat l'assignation des priorités à ces acteurs dans le cadre de la stratégie territoriale de l'emploi.	DGEFP
22	**Pour l'Etat, passer d'une logique de financement de structures à une démarche de financement de projets dans tous les territoires** - identification par les DIRECCTE des besoins du territoire non pris en charge par les acteurs - financement des PLIE et MDE uniquement sur la base de leurs projets – après examen des projets proposés par les autres acteurs - financement et portage des projets nécessaires dans les territoires ne disposant pas de PLIE ou de MDE	DGEFP

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION
ORDRE DE PRESENTATION DANS LE RAPPORT

N°	Recommandation	Autorité responsable
1	**Adopter une approche large et décloisonnée de l'action en faveur de l'emploi :** faire évoluer les définitions légales et opérationnelles de la politique de l'emploi et du SPE pour - adopter une approche large de la politique de l'emploi ; - associer l'ensemble des acteurs intervenant en faveur de l'emploi.	DGEFP
2	**Maîtriser et connaître dans une approche stratégique et opérationnelle l'ensemble des actions en faveur de l'emploi :** élaborer un inventaire des dispositifs et aides à l'emploi, comprenant - les actions des collectivités territoriales et l'évaluation de leurs coûts ; - les dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi.	DGEFP, DARES, DGCL, DSS, DGFIP
3	**Développer les analyses et suivis de l'utilisation des dispositifs diminuant le coût du travail (allégements sociaux et dépenses fiscales) :** - approfondir les travaux en matière d'évaluation de l'impact territorial des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi entre les administrations compétentes. - intégrer les indicateurs développés dans le suivi opérationnel des dispositifs aux niveaux national et local - poursuivre, dans un souci de rationalisation et de simplification, les travaux d'évaluation des dispositifs sociaux et fiscaux favorables à l'emploi.	DGEFP, DARES, INSEE, DSS, ACOSS DGEFP, DARES DSS, DGFIP
4	**Définir et évaluer la relation de service aux bénéficiaires :** - engager au niveau national une réflexion, associant tous les acteurs en contact avec les publics pour, d'une part, favoriser la construction de parcours et, d'autre part, définir des standards qualitatifs et le partage des rôles entre acteurs - procéder à l'évaluation de la relation et des offres de service offertes aux bénéficiaires de la politique de l'emploi.	DGEFP et opérateurs
5	**Assurer la mise en œuvre adaptée de la stratégie de services dans les territoires :** définir et adopter, aux niveaux régional et infrarégional, des orientations stratégiques sur le service aux bénéficiaires assorties d'un schéma directeur des accueils physiques et d'un schéma directeur de la relation avec les publics.	DGEFP

N°	Recommandation	Autorité responsable
6	**Organiser plus fortement dans le cadre de ces concertations les démarches des acteurs vers les entreprises pour assurer leur coordination.**	DGEFP
7	**Faire évoluer le dialogue de gestion entre l'Etat et les services déconcentrés pour en renforcer la portée :** - développer une approche transversale pour le dialogue de gestion entre les DIRECCTE et les services centraux ; - établir une « feuille de route », issue du dialogue de gestion et validée par toutes les administrations centrales compétentes, permettant à chaque DIRECCTE de conduire une stratégie régionale articulant l'ensemble de leurs compétences pour permettre une action cohérente et globale.	Directions d'administrations centrales compétentes sur les DIRECCTE
8	**Reconnaître et développer les compétences des DIRECCTE par le développement la fongibilité des crédits pour leur ouvrir des marges de manœuvre budgétaires.**	DGEFP
9	**Evaluer les impacts de la stratégie de territorialisation et de déconcentration prévue par la démarche « Horizon 2015 ».**	DGEFP, Pôle emploi
10	**Définir le cadre juridique de participation des partenaires sociaux aux instances locales de concertation.**	DGT
11	**Prendre en compte les impacts territoriaux des mesures nationales :** - Intégrer, dans les études d'impact les effets territoriaux des nouveaux dispositifs - Assurer le suivi des effets territoriaux des dispositifs de la politique de l'emploi - Faire du futur CCREOFP l'instance de suivi de la mise en œuvre des dispositifs ayant un impact territorial fort.	DGEFP et DARES
12	**Faire évoluer les contrats aidés pour renforcer leur territorialisation :** - Revoir les modalités de répartition entre régions des contrats aidés et dispositifs nationaux en prenant mieux en compte les spécificités territoriales - Limiter le ciblage des contrats aidés et dispositifs nationaux aux critères prévus par la loi et éviter d'y ajouter un ciblage complémentaire à dimension conjoncturelle - Envisager la possibilité pour les DIRECCTE de déroger, pour une proportion donnée de contrats aidés ou de dispositifs, aux critères nationaux	DGEFP et DARES

N°	Recommandation	Autorité responsable
13	**Structurer l'activité de diagnostic ;** - développer une méthodologie nationale pour établir les diagnostics régionaux et infrarégionaux ; - assurer l'élaboration régulière des diagnostics territoriaux par les DIRECCTE en lien avec la région dans le cadre d'une démarche copilotée ; - enrichir les diagnostics en mobilisant l'ensemble des données disponibles (données des opérateurs) et en y renforçant le volet relatif aux créations d'emploi, aux entreprises et à l'évolution des salaires.	DGEFP et DARES
14	**Garantir le fonctionnement des nouvelles instances :** - Doter le futur CNEOFP des moyens indispensables à son fonctionnement (structure, effectifs et budgets propres) - Positionner, dans les futurs contrats de projets Etat-régions, les CARIF – OREF comme secrétariats techniques des futurs CCREOFP.	DGEFP DGEFP et DARES
15	**Adapter les instances SPEL, SPED et SPER au nouveau mode de fonctionnement** - Assurer une relation entre les travaux du SPER et du futur CCREOFP ; - Recentrer les activités du SPER sur le suivi des dispositifs nationaux ; - Faire évoluer les instances SPER, SPED et SPEL suite à l'acte III de la décentralisation et revoir leur dénomination	DGEFP
16	**Adopter des territoires communs et uniques de concertation et d'action** : élaborer, à partir des zones d'emploi, un zonage infra régional commun à l'Etat et à la Région.	DGEFP, DARES, ARF, DIRECCTE, Régions
17	**Créer des instances locales :** - copilotées par l'Etat et la région, associant les partenaires sociaux, les opérateurs et les autres collectivités, et correspondant au zonage proposé (recommandation 16) ; - et fonctionnant en réseau avec les futurs CCREOFP et CNEOFP.	DGEFP, ARF, DIRECCTE, Régions
18	**Adopter une vision intégrée et coordonnée de la politique territoriale de l'emploi :** déterminer, sur la base des diagnostics, un plan d'action régional et des plans d'actions infrarégionaux à périodicités pluriannelle (plan d'action stratégique) et annuelle (plan d'action opérationnel), identifiant un chef de file pour chaque action ou catégorie d'actions.	DGEFP ARF, DIRECCTE, Régions

N°	Recommandation	Autorité responsable
19	**Poursuivre le regroupement des MDE, PLIE et, le cas échéant, les missions locales sur un site unique** tant pour les missions d'accueil que pour les autres missions afin de rechercher des économies d'échelle et la cohérence des actions des communes et de leurs groupements.	DGEFP
20	**Renforcer le pilotage des PLIE et des MDE** : mettre en œuvre un dispositif de suivi et d'évaluation national assorti – le cas échéant- d'un système d'information unique et national.	DGEFP
21	**Redéfinir les missions des PLIE et des MDE au niveau national** et confier aux représentants locaux de l'Etat l'assignation des priorités à ces acteurs dans le cadre de la stratégie territoriale de l'emploi.	DGEFP
22	**Pour l'Etat, passer d'une logique de financement de structures à une démarche de financement de projets dans tous les territoires** - identification par les DIRECCTE des besoins du territoire non pris en charge par les acteurs - financement des PLIE et MDE uniquement sur la base de leurs projets – après examen des projets proposés par les autres acteurs - financement et portage des projets nécessaires dans les territoires ne disposant pas de PLIE ou de MDE	DGEFP
23	**Reconnaître et développer les compétences des services déconcentrés de l'Etat par :** - le renforcement de leurs compétences pour l'accomplissement des missions d'animation territoriale et d'analyse statistique ; - une démarche de professionnalisation en commun de l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi (agents de l'Etat, des opérateurs et des collectivités territoriales...), sur la base de l'expérience acquise par l'INTEFP.	DGEFP, DARES et INTEFP

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

UNEDIC

Vincent DESTIVAL, Directeur général
Jean-Paul DOMERGUE, Directeur des affaires juridiques

DGEFP

Emmanuelle WARGON, Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Christophe STRASSEL, Chef du service du financement et de la modernisation
Isabelle EYNAUD-CHEVALIER, Chef du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
Pierre RAMAIN, Sous-directeur des mutations de l'emploi et du développement de l'activité
Corinne VAILLANT, Sous-directrice, Sous direction du Fonds social européen
Marianne KERMOAL-BERTHOME, Sous-directrice du financement, du dialogue de gestion, du contrôle de gestion et des systèmes d'information
Myriam MESCLON-RAVAUD, Sous directrice de l'Ingénierie du retour à l'emploi
Helene MONASSE, Chef de la mission marché du travail, Sous direction service public de l'emploi
Frederic LALOUE, Chef du Département de l'action territoriale
Sylvaine BOSSAVY, Adjointe du Chef de la mission insertion professionnelle, Sous direction de l'ingénierie du retour à l'emploi
Philippe HEURTAUX Adjoint au Chef de la mission contrôle de gestion, Sous-direction du financement, du dialogue de gestion, du contrôle de gestion et des systèmes d'information
Anne GRAILLOT, Adjointe au Chef de Département de l'action territoriale
Paule PORRUNCINI, Adjointe au Chef de Département de l'action territoriale
Claude RACK, Responsable de l'évaluation, Sous-direction du Fonds social européen
Loïc ARNONE, Sous direction du financement, du dialogue de gestion, du contrôle de gestion et des systèmes d'information
Catherine MOTYL-MAUPAS, Sous direction du financement, du dialogue de gestion, du contrôle de gestion et des systèmes d'information

DARES

Antoine MAGNIER, Directeur de l'animation, de la recherche et des études statistiques
Christel COLIN, Chef de service, Adjointe au Directeur
Sylvie HEL-THELIER, Sous-directrice de l'action régionale, de la diffusion et des moyens
Stéphanie MAS, Chef de la mission action régionale, Sous-direction de l'action régionale, de la diffusion et des moyens
Benoit OURLIAC, Chef de la mission analyse économique

MEDEF

Benoit ROGER-VASSELIN, Président de la Commission relations du travail, emploi et formation du MEDEF
Antoine FOUCHER, Directeur des Relations Sociales

CGPME

Georges TISSIE, Directeur des affaires sociales

UPA

Pierre BURBAN, Secrétaire général

ACOSS

Alain GUBIAN, Directeur de la statistique, des études et de l'évaluation (DISEP)
Anne-Laure ZENNOU, Responsable de service à la DISEP

ARF

Anne WINTREBERT, Conseillère à l'emploi, la Formation professionnelle et l'Économie sociale et solidaire
Patrice GRANIER, Directeur général adjoint des services Pôle Formation tout au long de la vie du Conseil Régional de Picardie

ADF

Jean-Pierre HARDY, Chef du service « politiques sociales »
Augustin ROSSI, Chargé de mission

AGEFIPH

Stéphane CLAVE, Directeur général par intérim de l'AGEFIPH

AMF

Patrick MASCLET, Maire d'Arleux (59), Président de l'Association Départementale des Maires du Nord, Vice-Président de l'AMF et Président de la Commission Cohésion Sociale de l'AMF,
Agnès ROUSSEL, Maire-adjoint chargé du développement économique, de l'emploi, de l'insertion sociale et professionnelle et Vice-présidente de Saint-Lô Agglomération,
Sarah OTHMANN, Conseiller Technique en charge des dossiers petite enfance, personnes âgées, action sociale
Valérie BRASSART, Conseiller Technique en charge des dossiers logement, sport, emploi aidé et missions locales

ALLIANCE VILLES EMPLOI (AVE)

El Mustapha BELGSIR, membre du bureau d'AVE, Président du Plan Local pour l'Insertion et l'emploi de Poitiers
Michel BERNARD, Président délégué d'AVE, Président de la Maison de l'Emploi d'Evry Corbeil,
Bernard BESSOU, membre du bureau d'AVE, Président du Plan Local pour l'Insertion et l'emploi de Grand Tarbes - Lourdes

Bernard CHARLES, membre du bureau d'AVE Président de la Maison de l'Emploi et du Plan Local pour l'Insertion et l'emploi de Lille
Anne-Sophie CONDEMINE, membre du bureau d'AVE, Présidente de la Maison de l'Emploi et du Plan Local pour l'Insertion et l'emploi de Lyon Jacqueline FRESSE, membre du bureau d'AVE, Présidente de la Maison de l'Emploi de la Déodatie
Michel PLAZE, membre du bureau d'AVE, Vice Président de la Maison de l'Emploi et du Plan Local pour l'Insertion et l'emploi de Nantes Métropole
Marie-Pierre ESTABLIE D'ARGENCE, Déléguée Générale d'AVE

POLE EMPLOI

Thomas CAZENAVE, Directeur général adjoint en charge de la Stratégie et des Relations extérieures
Cédric CRESPEL, chef du département Action territoriale à la Direction des Partenariats, de la Territorialisation et des Relations Extérieures
Gautier VINCENT, chargé de mission à la Direction de la Stratégie et de la Gouvernance
Odile MARCHAL, Adjointe en charge de la gouvernance / Direction de la stratégie et de la gouvernance

DIRECCTE ILE DE FRANCE

Laurent VILBOEUF, Directeur
Bernard SIMONIN, Chef du Service Etudes, statistiques et évaluation

CFDT

Patricia FERRAND, Secrétaire nationale en charge de la politique nationale emploi et chômage ;
Pascale JANIN, Secrétaire confédéral, Responsable du service Emploi- sécurisation des parcours professionnels

CGT

Jacqueline DONEDDU
Djamal TESKOUK, Conseiller CGT
Jean Philippe MARECHAL, Conseiller CGT

CFTC

Yves RAZZOLI, Membre du Bureau Confédéral
Audrey IACINO, Conseillère technique

CNML

Vincent DELPEY, Secrétaire général
Amaria SEKOURI, Chargée de mission

FNSEA

Claude COCHONNEAU, Vice – Président de la FNSEA, Président de la commission emploi
Jérôme LACHAUX, Chargé d'études emploi – formation à la FNSEA

CGT - FORCE OUVRIERE

Stéphane LARDY, Secrétaire confédéral à la formation, à l'emploi et au chômage

CENTRE D'ETUDE DE L'EMPLOI

Jean-Marc BOULANGER, Président du Conseil d'administration

PERSONNE QUALIFIEE

Olivier MERIAUX, universitaire, chercheur et directeur de la stratégie et du développement d'AMNYOS Consultants

REGION RHÔNE-ALPES

DIRECCTE

Philippe NICOLAS, Directeur
Annick TATON, Chef du département mutations de l'emploi et compétences
Jacques RIBOULET, Chef du département accès à l'accès et au retour à l'emploi
Alain GLOPPE, Chargé de mission au cabinet du directeur
Christine JAKSE, Chef du SESE
Vanina MAUDUIT – PRADIER, SESE
Jean-Daniel CRISTOFORETTI, Directeur de l'unité territoriale de la Loire
Carole CHASSAING, Chargée de mission, animatrice territoriale à l'unité territoriale de la Loire
Camille CHABREDIER, Chargée de mission animatrice territoriale à l'unité territoriale du Rhône

CONSEIL REGIONAL DE RHONE-ALPES

Christiane PUTHOD, Vice-présidente du Conseil régional à l'emploi, au dialogue et à l'innovation sociale et aux contrats territoriaux emploi formation (CTEF)
Hubert BOUCHET, Directeur générale adjoint des services, en charge du pôle formation tout au long de la vie, économie et emploi
Catherine RAFFIN-DAWAELE, Responsable de service, Direction de la formation continue, Service territoires.
Guillaume PARADAS, Adjoint à la direction des formations continues des services de la Région

COPIRE

Alain HUET, MEDEF
Cyril AMPRINO, CGPME
Bernard FAYET, UPA

CARIF /OREF

Isabelle CARRU-ROUCH, Directrice du Pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAO)
Pierre LOUIS, responsable de l'OREF

POLE EMPLOI

Patrick Lescure, Directeur régional

MAISONS DE L'EMPLOI ET PLANS LOCAUX POUR L'INSERTION ET L'EMPLOI

Anne Sophie CONDEMINE, Adjointe au Maire de Lyon, déléguée à l'emploi, à l'insertion, la formation professionnelle et à l'égalité des chances, Présidente de la Maison de l'Emploi et de la Formation de Lyon et de l'union régionale des PLIE et des MDE
Vincent BELEY, directeur de la MDEF de Lyon
Marie-Odile SASSO, présidente de la MDE Loire SUD et présidente du PLIE de Saint Etienne
Fanny PROVOST, directrice de la MDE en Pays Beaujolais

MISSIONS LOCALES

Jean-Pierre MOAL, Président de la Mission Locale du Roannais
Ouardia CHIKH , directrice de la Mission locale de Villefranche
Claude LE GOFF, Directeur de la Mission Locale du Bassin Chambérien
Monsieur Rachid OUKRID, Directeur de la Mission Locale du Plateau Nord Val de Soane

CAP EMPLOI

Sophie LANDAIS, Cap emploi Loire

CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE REGION (CCIR)

Jocelyne FOURNIER, Directrice de la formation

REGION AUVERGNE

DIRECCTE

Serge RICARD, Directeur
Christophe COUDERT, Chef du Pole 3E
Roger TRUSSARDI, Chef de service C2IME
Laurent PFEIFFER, Chef du service Développement de l'Emploi, des Compétences et de l'Animation des territoires
Patricia BOILLAUD, Directrice UT 63Véronique Martin Saint Léon, Directrice UT 03,
Philippe COUPARD, Directeur UT 43,
Christian POUDEYROUX, Directeur UT 15

POLE EMPLOI

Frédéric DANEL, Directeur régional
Alain VERNIOL, Directeur régional adjoint,
Alain CHEVAL, Directeur Adjoint

CONSEIL REGIONAL

Arlette ARNAUD LANDAU, Vice Présidente du conseil régional,
Jean Marc CALLOIS, Directeur général adjoint des services en charge de la formation initiale et continue

COPIRE

Claude BOST, Président de la COPIRE (CFDT),
Rosa DA COSTA, secrétaire du comité régional (CGT)
Rosemonde WOGECIECHOWSKY membre de la COPIRE (CGT)

CARIF-OREF

Mme Cécile RAYNAUD, Directrice

CONSEIL GENERAL DU PUY DE DOME

Stéphanie QUERE Directrice de l'action sociale territorialisée et de l'insertion
Alain BRUGALIERES, Responsable du Service Insertion Action Sociale pour le Logement/ CG du Puy de Dôme

PLIE DE CLERMONT FERRAND MISSIONS LOCALES

Bruno INCABY, Coordinateur du PLIE
Alain MARTINET, Président de l'association régionale des Missions locales
Nathalie CLOUX LEWANDOWSKI, Animatrice régionale Auvergne (Réseau des Missions Locales d'Auvergne) AMPA

CAP EMPLOI DU PUY DE DOME ET DE LA HAUTE LOIRE

Serge TRICOIRE, Président de l'association gestionnaire du CAP Emploi du Puy de Dôme
Julien FOURNIER, Directeur CAP emploi Puy de Dôme
Emmanuel RODRIGUES, Directeur Cap emploi Haute Loire

CCI REGION AUVERGNE

Michel LACLAUTRE, Directeur CCI Formation Auvergne

REGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

DIRECCTE

Patrice RUSSAC, Directeur
Patrick MADDALONE, Directeur régional adjoint, Chef du Pôle 3E et Commissaire au Redressement Productif (CRP)
Miguel COURALET, Chef de cabinet
Michel BENTOUNSI, Directeur régional adjoint et Directeur de l'unité territoriale des Bouches du Rhône
Jean Pierre ROUX, Directeur de l'unité territoriale des Alpes-de-Haute-Provence
Eric LOPEZ, Chef du service Accès à l'Emploi
Dominique CHEVEREAU, Chef du service Développement Economique et Innovation (DEI)

POLE EMPLOI

Denis CAVILLON, Directeur régional adjoint
Alain BOS, Directeur du partenariat

CARIF ET ORM

Sylvette BELMONT, Directrice du CARIF
Céline GASQUET**,** Directrice de l'Observatoire Régional des Métiers (ORM)

COPIRE

Mario BARSAMIAN, membre de la COPIRE représentant la CFDT
Patrick FOURNIER, membre de la COPIRE représentant l'UPA
Olivier ROBERT, secrétaire technique de la COPIRE

CONSEIL REGIONAL

Bernard MOREL, Vice Président du Conseil Régional en charge de l'Emploi du développement Economique de la Recherche de l'Enseignement Supérieur et de l'Innovation
Thierry FELLMAN, Directeur général adjoint Innovation Economie Formation
Olivia DAULLE, Directrice de l'emploi et de la continuité professionnelle
Yamina LAMARA, Chargée de mission Pôle Innovation Economie Formation

MAISONS DE L'EMPLOI ET PLANS LOCAUX POUR L'INSERTION ET L'EMPLOI

Isabelle FOTIA, Directrice de la Maison de l'emploi de l'Est Var
Claudine CAMILLERI, Directrice de Sagacité, plan local pour l'insertion et l'emploi du Grand Avignon
Sylvia FERNANDEZ, Responsable du plan local pour l'insertion et l'emploi de Toulon Provence Méditerranée
Elvire BARRAL, Coordinatrice de la Maison de l'emploi de la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis

CAP EMPLOI

Olivier LESAINT, Directeur de Cap emploi des Alpes maritimes
Albane DESSAIS, Directeur de Cap emploi des Hautes Alpes

CONSEIL GENERAL DU VAUCLUSE

André CASTELLI, Vice président du Conseil général et Président de la commission Enfance – famille – jeunesse – solidarité des territoires – insertion

CONSEIL GENERAL DES BOUCHES DU RHONE

Lisette NARDUCCI, Vice Présidente à l'Insertion sociale et professionnelle
Jehan Noël FILATRIAU, Directeur général adjoint de la Solidarité

MISSIONS LOCALES

Michel GRAMBERT, Président de la mission locale des Alpes de Haute Provence
Marie-Claude LOMBARD, Directrice de la mission locale des Alpes de Haute Provence
Brigitte CAVALLARO, Directrice de la mission locale des Bouches du Rhône

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Anne MAREL, Directeur de la vie institutionnelle et des politiques publiques, CCI régionale PACA
Carine RAYNAL, Responsable du pôle Formation / Apprentissage de la CCI régionale PACA
Laurence MICK, Responsable de service à la CCI de Marseille - Provence

REGION POITOU-CHARENTES

DIRECCTE

Jean-François ROBINET, Directeur
Elisabeth FRANCO-MILLET, Chef du Pole 3E
Anne SAILLY, Adjointe à la chef de Pôle 3E
Sylvie SALORT, chef du service « Emplois et Territoires »
Johann COMPAIN, Adjoint à la cheffe de service « Emplois et Territoires »
M.P. DURAND, Responsable de l'UT 86
F.FUMERON, UT 86

POLE EMPLOI

Dominique MORIN, Directeur Régional de Pole Emploi
Stéphane BERGER, adjoint au Directeur Régional

MEDEF

Mr. François INFANTES, Délégué Général MEDEF Poitou-Charentes

CGT

Mr. GIRAUDEAU, vice –président du CESER ; secrétaire régional du comité régional CGT

CAP EMPLOI

Anne Marie JEAN, Directrice Cap emploi 86
Brigitte PASSILLY, Directrice Cap Emploi 17

CONSEIL REGIONAL

Emmanuel CLOSSE, Responsable de la formation et l'apprentissage
Hervé BAROT, Chef du Service Formation Apprentis
Christine DION, Chef du Service Emploi-Dialogue Social

CONSEIL GENERAL

Mariannig HALL, Directrice Générale adjointe - Pôle des Solidarités (79)
Brigitte HUMMEL, Direction de l'Insertion CG 86
Jérôme GUIARD, Service insertion professionnelle CG 86
Laurent ANTOINE, Responsable du service emploi de la direction de l'économie CG 86

MAISONS DE L'EMPLOI

Chantal RIVAULT, Directrice de la Maison de l'Emploi et des Entreprises de Parthenay et de Gâtine
Florence LABORDE, Directrice de la Maison de l'Emploi de Haute Saintonge
Arlette MARECHAL, Directrice de la Maison de l'Emploi de La Rochelle

PLIE

Caroline ARTERO, Directrice du PLIE de Grand Poitiers

MISSION LOCALES

M. Jean-Claude BONNEFON, Président de l'ARML

ARFTLV

Martine PHAM QUOC, Directrice

CCIR

Patrick FAUGOUIN, Directeur Général

LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

Le Ministre

PARIS, LE - 6 MARS 2013

Monsieur le chef de service,

Le gouvernement s'est fixé une nouvelle ambition pour une action publique plus cohérente et plus efficace, permettant le redressement de nos finances publiques. Pour assurer, dans la durée, la cohérence et l'efficacité de l'action publique, il a décidé d'engager un travail d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs) dans le cadre d'une démarche de modernisation de l'action publique (MAP).

Ces évaluations doivent faciliter la construction d'une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique, en tenant compte des besoins, actuels et à venir, des citoyens. Elles doivent aussi contribuer à une hiérarchisation des objectifs de l'action publique, à une amélioration de son efficience, notamment dans sa dimension partenariale, alors que les dépenses publiques doivent globalement décroître tout en couvrant les besoins évolutifs de la population.

Dans ce cadre, le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 20 décembre 2012 a décidé de procéder à une évaluation de la politique territoriale de l'emploi dès le début de l'année 2013, et m'a confié la responsabilité de mener à bien cette évaluation.

La politique territoriale de l'emploi est mise en œuvre dans le cadre d'une organisation – le service public de l'emploi – mise en place au milieu des années 80. Elle n'a toutefois été inscrite dans la loi qu'à compter de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, modifiée par la loi n°2008-126 du 13 février 2008. Néanmoins, la mise en œuvre de la politique de l'emploi sur les territoires reste marquée par une grande complexité, du fait de la diversité de la nature et des missions des acteurs, aussi bien que de la complexité de leurs relations fonctionnelles et financières.

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de Service
Inspection Générale des Affaires Sociales
39-43 Quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15

J'attends de cette évaluation de la politique territoriale de l'emploi qu'elle permette de tirer pleinement partie des moyens mobilisés en associant davantage l'ensemble des acteurs concernés dans chaque territoire et en tenant mieux compte des spécificités (fragilités et atouts) qu'ils recèlent.

Cette démarche portera sur les modalités de pilotage adoptées dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi dans les territoires par l'ensemble des acteurs (Etat, régions, départements, communes, intercommunalités, partenaires sociaux ainsi que Pôle emploi et les autres opérateurs concernés).

Sont attendus de la mission:

- pour la fin du mois de mars, sur la base des travaux actuellement en cours à l'IGAS, une cartographie du service public de l'emploi, présentant de manière lisible les principaux paramètres sur lesquels il serait possible d'agir pour améliorer la démarche de territorialisation. Il s'agit d'éléments à l'origine de la complexité mais dont l'approche cartographique doit faciliter la compréhension au regard des impératifs de la territorialisation. La cartographie montrera les services offerts par les différents acteurs dans les bassins d'emploi; et sur cette base, à chaque échelon local, départemental, régional et central, comment, dans leur champ de compétences, chaque catégorie d'acteur organise tant ses propres actions que les relations avec les autres acteurs sur les plans opérationnel, juridique, et financier ;
- pour le début du mois de juin, un rapport d'évaluation correspondant au rapport analytique et au rapport opérationnel tel que prévus par le cadrage interministériel des évaluations de politiques publiques. Au-delà de la cartographie ce rapport exposera un bilan détaillé de la politique territoriale de l'emploi et, sous la forme de différents scénarios, il proposera des évolutions pour en améliorer significativement l'efficacité et l'efficience.

Dans ces travaux relatifs à la cartographie, au bilan et aux perspectives une attention particulière doit être apportée à deux types de structures qui constituent des modalités spécifiques de mise en place de la territorialisation des politiques de l'emploi : d'une part, les maisons de l'emploi (MDE) créées par la loi du 18 janvier 2005, d'autre part, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) mis en place suite à la loi du 29 juillet 1998. Il s'agira de développer une analyse plus précise de leur fonctionnement et de leurs réalisations pour envisager différentes recommandations et pistes d'évolution.

Le comité de pilotage que je présiderai précisera le cas échéant ses souhaits après avoir pris connaissance du premier diagnostic.

Vous conduirez ces travaux d'évaluation et de diagnostic, à partir des conclusions des différents rapports déjà existants. Vous procéderez à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires, notamment auprès des acteurs politiques et opérateurs du secteur.

101, RUE DE GRENELLE – 75007 – PARIS
TÉLÉPHONE : 01 44 38 38 38 – TÉLÉCOPIE : 01 44 38 20 10

Vous rendrez compte à M. Christophe Strassel, Chef de service à la DGEFP désigné, en accord avec la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, coordinateur des travaux de modernisation de l'action publique, de vos avancées comme des éventuelles difficultés rencontrées. Ce dernier aura l'occasion de remonter ces informations au comité de pilotage que je réunirai au moins deux fois pendant la période dévolue à vos travaux.

Vous vous appuierez sur une équipe que vous constituerez en lien avec le coordinateur et serez accompagné dans cette démarche par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le chef de service, l'expression de ma considération distinguée.

Michel SAPIN

101, RUE DE GRENELLE – 75007 – PARIS
TÉLÉPHONE : 01 44 38 38 38 – TÉLÉCOPIE : 01 44 38 20 10

BIBLIOGRAPHIE

Agnès JEANNET, Laurent CAILLOT et Yves CALVEZ, *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, Rapport IGAS, RM 2010-037P, juillet 2010.

Anne FRETEL, *La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination in* Revue française de socio-économie, n°11, La Découverte, janvier 2013.

Benjamin JOLY, Cédric PUYDEBOIS et Michel THIERRY, *Enquête sur le rôle et le fonctionnement des OREF et des CARIF*, Rapport IGAS, RM 2010-053P, juin 2010.

Bernard KRYNEN, Monique MOUSSEAU, Hervé LEOST, David SOUBRIE, *Evaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux*, Rapport IGAS, RM2012-080P, mai 2012.

Bernard SEILLIER, *Formation professionnelle le droit de savoir*, Rapport d'information, Sénat, juillet 2007.

Bernard SEILLIER, *Pour un contrat d'accompagnement généralisé - Contrat de travail accompagné ou contrat de création accompagné*, Rapport au Premier ministre, juillet 2003.

Bertrand BRASSENS, Remi TOUSSAIN, Didier LAVAL, Jean-François MAGANA, Françoise TRASSOUDAINE, Philippe BLANCHARD, Myriam MESCLON-RAVAUD, *Évaluation de la mise en place des DIRECCTE*, Rapport IGF-CGIET-IGAS, RM 2012-04P, février 2012.

Bertrand BRASSENS, Sylvie MOULET, Géraldine CAPDEBOSCQ, Johannes LEIBETSEDER, Philippe DOLE, Carole LÉPINE, « Les dispositifs de revitalisation territoriale, contrats de site, conventions de revitalisation », Rapport IGF-IGA-IGAS- CGEFI, n° RM2006-127P, Octobre 2006.

Brigitte WARTELLE, Fadéla PINON, Sébastien HEBERT, *Réaliser un état des lieux et outiller le dialogue social territorial*, Rapport sur le Dialogue Social Territorial, Stratorg – CFDT, novembre 2012.

Centre d'Analyse Stratégique, *Les politiques de cohésion sociale, acteurs et instruments*, Rapports et Documents, n°55, 2013.
Christine BRANCHU, Christian LENOIR et Jean ROIGT, *Conventionnement des projets de Maisons de l'Emploi labellisés*, Rapport IGAS, RM2007-005A, janvier 2007.

CNFPTLV, *Jalon de la formation professionnelle*, juin 2012.

CNFPTLV, *Le CCREFP : une instance de concertation et de coordination au cœur de la gouvernance régionale de l'emploi et de la formation professionnelle*, décembre 2012.

Conseil d'Orientation pour l'Emploi, *Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi : évaluation des principaux dispositifs*, avril 2013.

Conseil d'Orientation pour l'Emploi, *Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi, évaluation d'ensemble*, avril 2013.

COUR DES COMPTES, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*, Rapport public thématique, mars 2006.

COUR DES COMPTES, *Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion*, rapport public thématique, juillet 2011.

COUR DES COMPTES, *L'utilisation des crédits du fonds social européen : des améliorations mais toujours une grande dispersion des actions*, *in* Rapport public annuel, février 2012.

COUR DES COMPTES, *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, Rapport public thématique, janvier 2013.

COUR DES COMPTES, *Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

Daniel JAMME, *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*, rapport du Conseil économique, social et environnemental, juin 2011.

DARES (collectif sous la direction d'Alain GUBIAN et de Norbert HOLCBATT), *La politique de l'emploi*, La découverte, collection repères, 1997.
DARES, Guide méthodologique, *L'accompagnement de la mise en œuvre des conventions de revitalisation, collection des études régionales*, numéro 4, février 2013.

Delphine LEVY et François SCHECHTER, *Globalisation et fonctionnement du service public de l'emploi*, Rapport IGAS, février 1999.

Dominique BALMARY, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat Général du Plan, février 2004.

Elisabeth DUFOURCQ, *Analyse du rôle et du fonctionnement des diverses structures consultatives intervenant dans le domaine de l'emploi au niveau régional, départemental et local*, Rapport IGAS, novembre 1997.

Fabrice COLOMB, *Les politiques de l'emploi (1960-2000) – sociologie d'une catégorie de politique publique*, Presses universitaires de Rennes, collection *Res Publica*, 2012.

Gérard LARCHER, *La Formation professionnelle : clé de la compétitivité et de l'emploi*, Rapport au Président de la république, avril 2012.

Hélène PELOSSE, Vincent CLAUDON, Elsa COLONNA D'ISTRIA, Stéphanie FILLION, Michaël DANON, *Le financement de l'insertion par l'activité économique »*, Rapport IGAS-IGF, RM2013-011P, janvier 2013.

Hervé LE BRAS et Emmanuel TODD, *L'invention de la France, atlas anthropologique et politique*, Gallimard, collection NRF essais, 2012.

Hervé LE BRAS et Emmanuel TODD, *Le mystère français*, Seuil, collection la République des idées, 2013.

Jean-Baptiste NICOLAS, Michel GAGNEUX, Jean-Yves LE GALLOU, Bruno DURIEUX, Laurent CHAMBAUD, Nicolas GRIVEL, *L'impact de la décentralisation sur les administrations d'État-Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale-Ministère de la Santé et des solidarités*, Mission d'audit de modernisation, Rapport IGAS/IGF/IGA, RM2006-169P, janvier 2007.

Jean-Louis WALTER, *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, Rapport, Conseil économique, social et environnemental, juillet 2009.

Jean-Luc FICHET et Stéphane MAZARS, L*es collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape*, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, février 2013.

Jean MARIMBERT, *Le rapprochement des services de l'emploi*, rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, janvier 2004.

Jean-Paul ALDUY, *Rapport d'information au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi*, Sénat, juillet 2011.

Jean-Raphaël BARTOLLI et Olivier MERIAUX, *Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle*, *in* Alain FAURE et Emmanuel NEGRIER (dir). *Les politiques publiques à l'épreuve du l'action locale; Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007.

Laurent CYTERMAN et Thomas WANECQ, *Les politiques sociales*, PUF, collection major, 2010.

Laurent DAVEZIES, *La crise qui vient – La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, collection la République des idées, 2012.

Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT (dir), *Politiques sociales*, PFNSP-Dalloz, 1997.

Marion DEL SOL, Pascale TURQUET, *Le dispositif des maisons de l'emploi : l'exemple de la maison de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle du bassin rennais*, Rapport final pour la DARES, juillet 2008.

Michel DINET, Michel THIERRY, Guy JANVIER, *Gouvernance des politiques de solidarité*, Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Rapport du groupe de travail, 2012.

Michel HEINRICH et Régis JUANICO, *Suivi de l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe*, Rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe, Assemblée Nationale, décembre 2011.

Michel THIERRY, *Elaboration d'un nouveau cahier des charges pour le conventionnement des Maisons de l'emploi*, Rapport du groupe de travail, rapport IGAS, RM2009-085P, juillet 2009.

Monique IBORRA, *Pôle emploi et le service public de l'emploi*, Rapport d'information, Assemblée nationale, juin 2013.
Observatoire des Fiances Locales, *Les finances des collectivités locales en 2012*, juillet 2012.

Olivier BAGUELIN, *Politique conjoncturelle de l'emploi et structures des marchés du travail locaux : le déploiement territorial du contrat d'accompagnement dans l'emploi en 2009, in* Economie et statistique, INSEE, n°454, mars 2013.

Olivier MERIAUX et Yann-Gaël FOURQUIER, *Note d'état des lieux sur les CTEF*, Région Rhône-Alpes, Direction de la Formation Continue / Amnyos Groupe, décembre 2011.

Olivier MERIAUX et Yann-Gaël FOURQUIER, *Repères et ressources pour l'animation des démarches territoriales emploi*-formation, Région Rhône-Alpes, Direction de la Formation Continue / Amnyos Groupe, septembre 2012.

Olivier MERIAUX, *La réforme de l'administration territoriale de l'État dans le champ du travail, de l'emploi et de l'économie*, Pouvoirs Locaux - Les Cahiers de la Décentralisation, n° 91 IV, décembre 2011.

Olivier MERIAUX, *Démarches RH territoriales : des concepts à la conduite de projet*, mai 2011.

Olivier MERIAUX, *Extension du domaine des RH : du mirage de la RSE à la réalité de l'ancrage territorial*, contribution au site www.rhinfo.com, mai 2012.

Olivier MERIAUX, *La stratégie du jardinier-Politiques publiques et stratégies d'entreprises dans l'activation des ressources humaines du territoire*, contribution pour La Fabrique de l'industrie, février 2013.

Pascal PENAUD (dir) *Politiques sociales*, Presses de sciences po et Dalloz, 2012.

Patricia SCHILLINGER, *Les collectivités territoriales et l'emploi*, Rapport d'information, Sénat, juillet 2012.

Patrick MILHE-POUTINGON, *La décentralisation des politiques sociales est-elle conciliable avec l'exercice de la solidarité nationale ? L'exemple du revenu minimum d'insertion*, ETSUP – École Supérieure de Travail Social, 2012.

Philippe BLANCHARD, Aurélie LAPIDUS, Nicolas BONDONNEAU et Fatma RAHIL, *Evaluation de la mise en œuvre du premier pallier de renforcement des services prévus par la convention tripartite signée entre l'Etat, l'UNEDIC et Pôle Emploi*, rapport IGAS-IGF, RM 2010-068P, septembre 2010.

Pierre Emmanuel LECERF, Emmanuel MONNET, Véronique HESPEL, *Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume Uni*, rapport IGF, janvier 2011.

Rapport de la Commission présidée par Rose-Marie VAN LERBERGHE, *Pour une dynamique territoriale de l'emploi / Stratégie de territorialisation de Pôle emploi: concourir à sécuriser les parcours et renforcer les liens avec les employeurs pour accroître durablement le nombre de placements*, Pôle Emploi, Avril 2010.

Rapport IGAS-IGF, *Evaluation du pilotage des contrats aidés et de leur performance en termes d'insertion*, janvier 2012.

Rapport IGN-IGAENR-IGAS, *Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation*, RM 2013-020P, avril 2013.

Rapport IGAS, *Les bourses du travail et les maisons des syndicats*, RM 2013-070, mai 2013.

Serge DASSAULT, *Rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes portant sur les contrats aidés*, Sénat, février 2007.

Virginie CAYRE, Monique MOUSSEAU, Jacques-Bertrand de REBOUL, *Contrôle de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle Emploi en régions Picardie, Poitou-Charentes, Bretagne et Rhône-Alpes*, Rapport IGAS, RM2011-189P, décembre 2011.

Yann BOARETTO, Philippe DOLE, Alain TURC, Delphine CORLAY, Les aides à la création d'entreprises, Mission d'audit de modernisation, IGAS-IGF-CGEFI, décembre 2007.

Yves URIETTA, *40 ans de formation professionnelle*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, décembre 2011.

SIGLES UTILISES

ACCRE	Aides aux chômeurs et salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADF	Association des Départements de France
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
ARF	Association des Régions de France
AVE	Alliance ville emploi
CAR	Conventions annuelles régionales
CESE	Conseil Economique Social et Environnemental
CESER	Comités Economique Sociaux et Environnementaux Régionaux
CARIF	Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation
CBE	Comités de bassin d'emploi
CCREFP	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CCREOFP	Comité de coordination régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle
CFI	Crédit Formation Individualisé
CG	Conseil Général
CIMAP	Comité Interministériel de Modernisation de l'Action Publique
CLEF	Comités Locaux Emploi Formation
CMAT	Chargés de mission de l'animation territoriale
CNE	Conseil National de l'Emploi
CNEOFP	Conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle
CNFPTLV	Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie
CNML	Conseil National des Missions Locales
COE	Conseil d'Orientation pour l'Emploi
COPIRE	Commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi
CPNFP	Comité Paritaire National de la Formation Professionnelle
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs

CPRDFP	Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
CRE	Conseil régional de l'emploi
COTEFE	Conférences territoriales économie formation emploi
CTEF	Comité territoriaux emploi formation
CTEF	Contrats territoriaux emploi formation
CTF	Commission territoriale de formation
CUI	Contrat unique d'insertion
CUI-CAE	Contrat unique d'insertion- contrats d'accompagnement dans l'emploi
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDTEFP	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DGCIS	Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGP	Délégation générale au pilotage des DIRECCTE
DGEFP	Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
DIRECCTE	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRTEFP	Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DGT	Direction générale du travail
DRFIP	Direction Régionale des Finances Publiques
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FSE	Fonds Social Européen
GIP	Groupement d'intérêt public
GTEC	Gestion Territorialisée des Emploi et des Compétences
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INTEFP	Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
IPR	Instances paritaires régionales
MDE	Maisons de l'Emploi
NACRE	Nouvel Accompagnement pour la Création et la Reprise d'Entreprise

OI	Organismes Intermédiaires
OPCA	Organismes Paritaires Collecteurs Agrées
OREF	Observatoires régionaux emploi formation
PLIE	Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi
Pôle 3E	Pôle « entreprise emploi, économie »
Réate	Réforme de l'Administration Territoriale
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SESE	Services des études, des statistiques et de l'évaluation
SMPT	Salaire moyen par tête
SPE	Service Public de l'Emploi
SPER	Service Public de l'Emploi Régional
SPED	Service Public de l'Emploi Départemental
SPEL	Service Public de l'Emploi Local
SRADT	Schéma régional d'aménagement du territoire
SRDE	Schéma régional de développement économique
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF	Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
UT	Unités Territoriales
ZRR	Zones de Revitalisation Rurale
ZFU	Zones Franches Urbaines
ZUS	Zones Urbaines Sensibles
ZTEF	Zones territoriales emploi formation

RAPPORT RM2013-091P

EVALUATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI
EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
BILAN ET RECOMMANDATIONS

TOME II – ANNEXES

Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation de la politique territoriale de l'emploi
Evaluation des politiques publiques
Bilan et recommandations

TOME II
ANNEXES

Établi par

Patrice BOREL Benjamin FERRAS Christian VILLE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Juillet 2013 -

RM2013-091P

Sommaire

ANNEXE 1 ANALYSE STATISTIQUE DE LA TERRITORIALISATION DE MESURES GENERALES, SECTORIELLES ET GEOGRAPHIQUES : L'EXEMPLE DES DISPOSITIFS D'ALLEGEMENTS DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES 7

1 APPREHENDER L'INTEGRALITE DU CHAMP DES AIDES A L'EMPLOI : UNE ANALYSE DE DISPOSITIFS SOCIAUX FAVORABLES A L'EMPLOI A PARTIR DE LEUR POTENTIEL TERRITORIAL 13

1.1 La problématique de l'intégration des dépenses fiscales et des dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale 13

1.2 Le choix des dispositifs d'allégements 15

1.3 La définition du potentiel territorial 16

1.4 Les cinq dispositifs retenus dans l'analyse 18

1.5 Les difficultés et limites de l'approche proposée 20

2 LES TAUX D'EXONERATION APPARENTS PRODUITS PAR L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS) 21

2.1 L'indicateur annexé au PLFSS : le taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé 21

2.2 Les résultats obtenus 22

2.2.1 Une donnée de référence : le salaire moyen par tête (SMPT) du secteur privé 22

2.2.2 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé 24

2.2.3 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé au titre de l'allégement général dit « Fillon » 26

2.2.4 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé au titre de l'allégement « contrat d'apprentissage » 28

2.2.5 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé au titre de l'allégement « contrat d'accompagnement dans l'emploi » 30

2.2.6 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé au titre de l'allégement « zone franche urbaine » 33

2.3 L'utilité du recours à ces indicateurs pour la conduite, le suivi et l'évaluation de la politique territoriale de l'emploi 35

3 DE PREMIERS INDICATEURS DE RAPPROCHEMENT ENTRE LES POPULATIONS ELIGIBLES ET LES POPULATIONS BENEFICIAIRES 35

3.1 Une approche générale qui doit être prise avec précaution 36

3.1.1 Méthode générale 36

3.1.2 Indicateurs produits 37

3.2 Analyse des ratios population bénéficiaire / population éligible 38

3.2.1 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allègement général 38

3.2.2 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allégement « contrat d'apprentissage » 41

3.2.3 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allégement « contrat d'accompagnement dans l'emploi » (CUI-CAE) 44

3.2.4 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allégement « ACCRE » 47

3.2.5 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allégement « zone franche urbaine » (ZFU) 50

3.3 Le développement nécessaire des réflexions de ce type pour renforcer la portée des diagnostics nationaux et territoriaux 54

4 LES ENSEIGNEMENTS GENERAUX DE L'ANALYSE ASSUREE 57

ANNEXE 2 LES PLANS LOCAUX POUR L'INSERTION ET L'EMPLOI (PLIE) ET LES MAISONS DE L'EMPLOI (MDE) 59

INTRODUCTION GENERALE 61

1 LES PLIE, ACTEUR TERRITORIAL SPECIFIQUE DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI 63

1.1 Des acteurs *sui generis* de l'insertion sociale et professionnelle 64

1.1.1 Des acteurs *sui generis* 64

1.2 Le financement et l'organisation des PLIE 65

1.2.1 Des plateformes financières bénéficiant de fonds publics divers 65

1.2.2 Le fonctionnement interne standard d'entités autonomes 67

1.2.3 Les ressources humaines 67

2 LES PLIE, DES STRUCTURES TERRITORIALES REGIS PAR UNE DEMARCHE PAR OBJECTIF 68

2.1 Une démarche individualisée et orientée vers les résultats 68

2.1.1 Un parcours personnalisé, une prise en charge individualisée 68

2.1.2 Un objectif affirmé de retour à l'emploi 68

2.2 L'apport des PLIE à la coordination territoriale en matière d'insertion sociale et professionnelle 70

2.3 La coordination et l'ingénierie territoriales 71

3 LES PLIE DANS LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI : UN POSITIONNEMENT AMBIGU 72

3.1 L'autonomie des PLIE est un atout mais aussi un handicap pour la politique territoriale de l'emploi 72

3.2 Des efforts de coordination qui demeurent imparfaits 74

3.2.1 Le choix d'une structure nationale souple d'animation du réseau des PLIE : le rôle d'Alliance Villes Emplois (AVE) 74

3.2.2 Compte tenu de la nature des PLIE, l'intervention de l'Etat n'a pas directement conduit à une harmonisation et à un pilotage coordonnés 75

3.2.3 Des relations avec les opérateurs qui demeurent à stabiliser 77

3.3 Des évolutions à envisager de manière coordonnée 77

3.3.1 Un renforcement du lien avec le SPE 78

3.3.2 Poursuivre le regroupement avec les Maisons de l'emploi et les Missions locales 79

3.3.3 Un recentrage sur les bénéficiaires du RSA 80

LES MAISONS DE L'EMPLOI (MDE) 83

1. LES MDE, ACTEUR SPECIFIQUE DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI 83

1.1 Un dispositif à l'initiative des communes et de leurs groupements pour fédérer les actions locales en faveur de l'emploi 83

1.1.1 Le cadre initial : la loi de cohésion sociale 83

1.1.2 Les évolutions envisagées dans le contexte de la création de Pôle emploi 84

1.1.3 L'évolution du cahier des charges des MDE 85

1.2 Un dispositif d'action dans les territoires 86

1.2.1 Un projet commun au service de l'emploi et du développement économique dans le territoire 86

1.2.2 Une gouvernance partenariale 86

2 LES DONNEES RELATIVES AUX MDE 87
2.1 Les données issues des travaux de consolidation nationale au titre de 2011 réalisée par Alliance ville emploi (AVE) 87
2.1.1 Les structures porteuses de Maisons de l'Emploi 87
2.1.2 Le territoire de compétence des maisons de l'emploi 88
2.1.3 Le rapprochement avec les PLIE et les Missions Locales 90
3 LES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS MOBILISES PAR LES MAISONS DE L'EMPLOI 90
3.1 Des financements apportés majoritairement par l'Etat 90
3.1.1 Les modalités de financement des MDE par les services de l'Etat 91
3.1.2 Un financement complémentaire important par les collectivités territoriales 92
3.1.3 Les financements du FSE 92
3.2 Des effectifs très variables 92
4 UNE ACTIVITE VARIABLE DES MDE DANS LES TERRITOIRES : ANALYSE AU REGARD DU CAHIER DES CHARGES 94
5 DES STRUCTURES DONT L'UTILITE EST INTERROGEE 96
5.1 La diversité des MDE 96
5.1.1 Les analyses des acteurs : constats de terrain et actions nationales 96
5.1.2 Trois modèles d'organisation 98
5.1.3 Deux schémas de gouvernance 98
5.1.4 Une valeur ajoutée dépendant directement du positionnement adopté par la MDE 98
5.2 Des évolutions indispensables 100
5.2.1 Un dispositif de plus en plus segmenté ? 100
5.2.2 L'absence de dispositif fiable d'évaluation et de suivi 101
5.2.3 L'absence d'instance nationale 102
6 INTEGRER L'ACTION DES MDE A LA STRATEGIE TERRITORIALE DE L'EMPLOI NECESSITE DE CONDUIRE PLUSIEURS EVOLUTIONS 102
6.1 Rapprocher les MDE des PLIE et des Missions locales 103
6.2 Un standard commun d'actions défini au plan national et des adaptations locales appréciées par les DIRECCTE 104
6.3 Passer d'un financement des structures au financement de projets 105

ANNEXE 3 FICHES PRESENTANT LES INSTANCES CHARGÉES DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE 107

1. CONSEILS REGIONAUX DE L'EMPLOI (CRE) 109
2 CONSEILS TERRITORIAUX DE L'EMPLOI 110
3 COMITES DE COORDINATION REGIONAUX DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (CCREFP) 111
4 COMMISSION PARITAIRE INTERPROFESSIONNELLE REGIONALE DE L'EMPLOI (COPIRE) 112
5 COMITES DE BASSIN D'EMPLOI (CBE) 113
6 CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE (CNFPTLV) 115
7 CONSEIL NATIONAL DE L'EMPLOI 116

ANNEXE 1

ANALYSE STATISTIQUE DE LA TERRITORIALISATION DE MESURES GENERALES, SECTORIELLES ET GEOGRAPHIQUES : L'EXEMPLE DES DISPOSITIFS D'ALLEGEMENTS DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES

Résumé :

La mission a constaté que les dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi sont insuffisamment mobilisés par les acteurs de la politique de l'emploi. Leur impact est faiblement pris en compte, notamment dans le cadre des stratégies territoriales de l'emploi.

La démarche proposée ci-après est motivée par deux types d'analyses :

- cerner les impacts territoriaux des dispositifs ;
- interroger les performances territoriales s'agissant du recours aux dispositifs.

Cette analyse est néanmoins partielle. Elle devrait être complétée par des travaux plus approfondis d'économétrie de nature à mieux cerner les déterminants du recours aux dispositifs et en particulier, d'une part, les spécificités des marchés locaux du travail et , d'autre part, les stratégies de mise en œuvre des dispositifs dans les territoires. Elle doit également être prolongée par les analyses devant être assurée par les acteurs de terrain.

L'approche conduit à identifier, dans des proportions variables selon les dispositifs et approches, de très fortes variations entre les régions, départements et zones d'emploi. Ces variations sont analysées notamment en termes d'écart par rapport à la situation nationale et par rapport à la moyenne des situations territoriales.

- selon les approches retenues, la mission identifie, pour 96 départements relevant du champ analysé, 80 ou 86 départements présentant des performances nécessitant une analyse complémentaire et éventuellement une évolution de la stratégie de territorialisation d'au moins un des dispositifs étudiés ;
- les variations permettent de déterminer les territoires présentant des performances élevées et ceux des performances plus détériorées. Des travaux complémentaires permettraient donc, dans une approche opérationnelle, d'identifier -au-delà des spécificités des marchés du travail locaux- les éventuelles bonnes et mauvaises pratiques territoriales.

L'analyse permet de proposer de premiers outils susceptibles d'orienter les actions des acteurs nationaux (analyse des impacts territoriaux des dispositifs et de l'importance du recours à ces dispositifs) et, surtout, territoriaux (analyse de la situation du territoire par rapport aux autres et recherche d'explications en vue de prioriser les actions) dans le cadre de la territorialisation de dispositifs de cette nature.

Compte tenu de l'impact potentiellement inflationniste pour les dépenses publiques d'une approche de ce type, la mission recommande, outre la territorialisation renforcée des dispositifs par ces nouvelles approches, la poursuite de l'examen de l'efficience de ces dispositifs de « niches » en vue de leur simplification. Cette approche de l'efficience pourrait utilement intégrer les impacts territoriaux des dispositifs.

Avertissement :

Les travaux ci-après ont été soumis à l'Acoss, à la DARES et à un expert afin de disposer de leur analyse sur la démarche, les premiers résultats et les commentaires correspondants. Ces acteurs avaient été associés aux travaux dès leur lancement.

La mission remercie les relecteurs pour leurs remarques qui ont, autant que possible, étaient intégrées dans la version présentée.

L'expert a souligné l'opportunité et le caractère novateur de la démarche conduite. Il a souligné l'opportunité de poursuivre des approches de ce type notamment en proposant un ratio complémentaire à celui du taux d'exonération apparent proposé par l'Acoss. Ainsi, la recherche d'un effet emploi pourrait conduire à privilégier un indicateur direct rapprochant, d'une part, le montant des allègements et exonérations d'une mesure et, d'autre part, le nombre d'emplois (ou nombre d'équivalents temps plein) du champ couvert (et non la masse salariale déplafonnée comme assuré ci-après). Une approche de ce type permettrait d'identifier un « montant moyen d'allègement par emploi » dans une zone territoriale donnée.

L'Acoss a formulé plusieurs remarques et précisions. S'agissant de la proposition d'indicateur alternatif formulée par l'expert, elle a indiqué que le « taux d'exonération apparent proposé » n'est pas sans défaut mais il indique l'équivalent de points de cotisation moyens exonérés. Elle a indiqué que le déploiement d'autres indicateurs se heurtait à des contraintes techniques et devrait, le cas échéant, donner lieu à des travaux complémentaires.

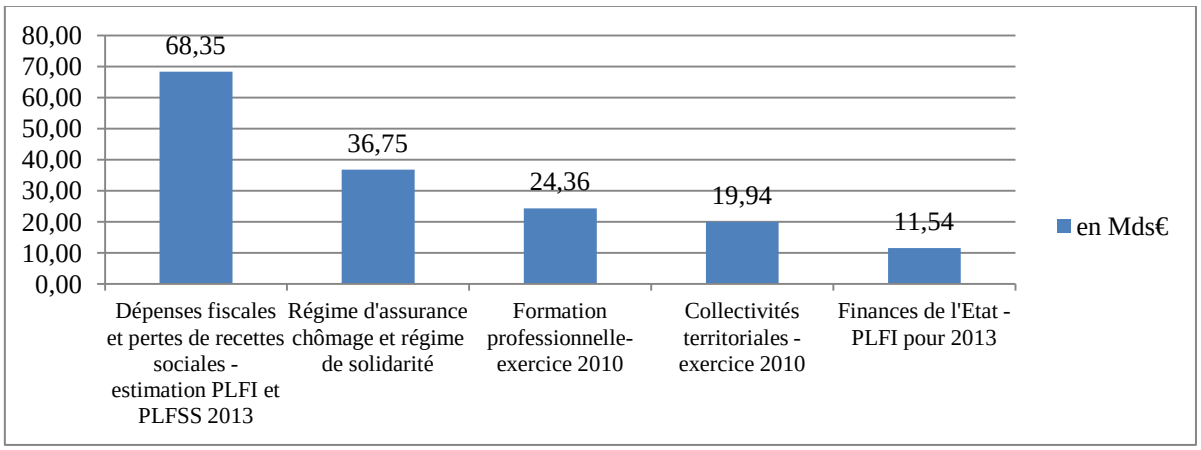
La DARES enfin a souligné que les analyses ci-après devaient être prises avec précaution eu égard à la possibilité de développer des approches alternatives mobilisant le cas échéant d'autres données s'agissant de l'indicateur produit par l'Acoss et eu égard à la nécessité de prendre en compte des facteurs complémentaire ou alternatifs de nature à modifier l'analyse.

La mission a tenu compte de ces remarques dans les formulations proposées, ces remarques n'étant que le reflet de l'opportunité et la nécessité de poursuivre des travaux de cette nature dans un autre cadre. Comme le souligne l'annexe à plusieurs reprises, ces travaux ne sont en rien définitifs. Ils constituent une première approche donnant des ordres de grandeur et sans préjudice de travaux complémentaires, en particulier de travaux économétriques permettant d'intégrer d'autres facteurs et de prendre en compte la spécificité des marchés du travail locaux[1].

[1] Sur le modèle d'une étude récente adoptant une approche similaire, voir Olivier BAGUELIN, *Politique conjoncturelle de l'emploi et structures des marchés du travail locaux : le déploiement territorial du contrat d'accompagnement dans l'emploi en 2009, in* Economie et statistique, INSEE, n°454, mars 2013.

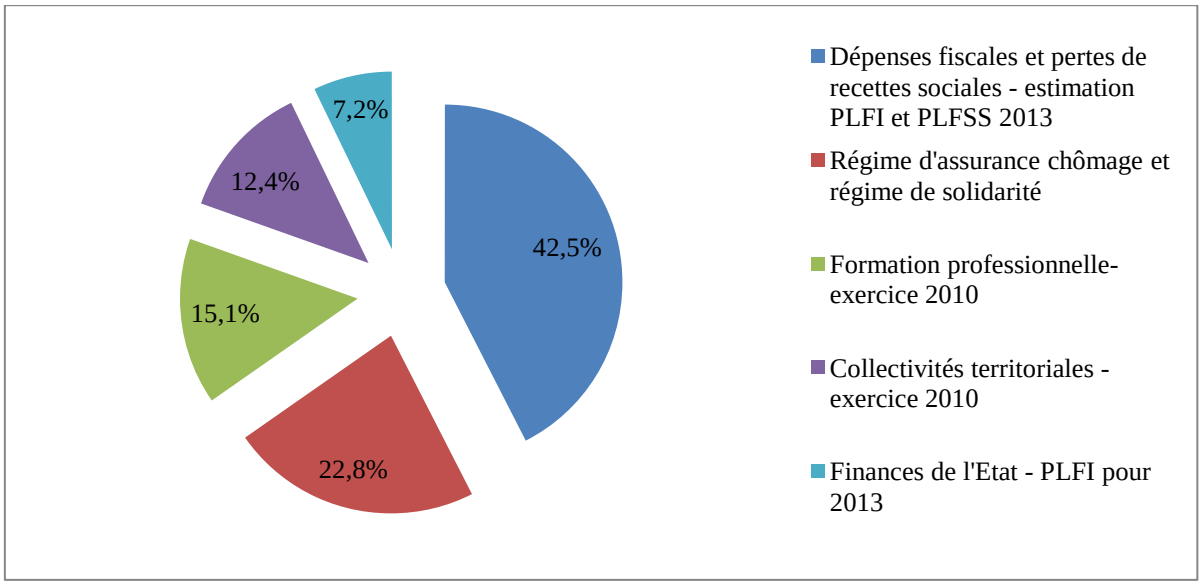
Dans ses travaux de cartographie[2], la mission IGAS a proposé d'adopter une approche large de la politique de l'emploi en recensant les différents types d'actions conduites dans la perspective de soutenir et créer de l'emploi. Cette approche, distincte des approches disponibles[3], conduit à un ordre de grandeur des dépenses relevant de la politique de l'emploi à hauteur de 160 milliards d'euros. Elle permet en outre de souligner l'importance, parmi les dispositifs mobilisés en faveur de l'emploi, des dépenses fiscales et des dispositifs de perte de recettes sociales (allégements et exonérations de cotisations et contributions sociales et autres dispositifs dérogatoires). L'ensemble de ces mesures est dénommé ci-après dénommés « dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi ».

Graphique 1 : Comparaison des dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – par champ de dépenses – en Mds €



Source : *IGAS*

Graphique 2 : Dépenses pouvant relever du champ de la politique de l'emploi – par champ de dépenses – en %



Source : *IGAS*

[2] Rapport IGAS RM 2013-089P, évaluation de politique publique, cartographie de la politique territoriale de l'emploi, mai 2013.
[3] Voir notamment, DARES *in* Dares analyses, *Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2010*, n°7, janvier 2013.

La mission a constaté un cloisonnement fort dans les analyses conduites, d'une part, sur les dépenses fiscales et les dispositifs de perte de recettes sociales et, d'autre part, sur la dépense pour l'emploi dans une approche plus étroite (dépenses d'assurance chômage et de solidarité, dépenses de formation professionnelle, dépenses retracées dans la mission « Travail et emploi » des lois de finances). L'activité de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est structurée par l'animation du service public de l'emploi (SPE). Les services de la DGEFP se consacrent donc principalement à la politique de l'emploi en pilotant les crédits ouverts en lois de finances (mission « Travail, emploi ») et en animant le réseau des acteurs et opérateurs du SPE. Les dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi sont principalement élaborés et suivis par les administrations en charge du financement (Direction de la sécurité sociale, Direction du budget, Direction générale des finances publiques, Direction générale du trésor). Les outils de la politique de l'emploi sont donc élaborés et suivis par plusieurs administrations. S'agissant de leur évaluation, outre les directions mentionnées ci-dessus, la DARES est amenée à y contribuer très largement. Elle en fait état dans de nombreuses publications.

Ce cloisonnement dans l'analyse et entre administrations a été corroboré par les entretiens de terrain. Les acteurs du service public de l'emploi rencontrés par la mission ne mobilisent pas directement ces dispositifs dans leurs actions ou dans les relations avec les demandeurs d'emploi et les employeurs. Les diagnostics et plans d'action territoriaux analysés par la mission ne prennent pas en compte les dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi. Les acteurs mobilisent toutefois indirectement ces outils favorables à l'emploi utilisant le levier fiscal ou le levier prélèvements sociaux dès lors qu'une mesure dont ils ont la charge comprend une dimension de minoration de ces prélèvements (zones géographiques prioritaires, dispositifs particuliers d'accompagnement sectoriels ou individuels de type contrats aidés par exemple).

Les conséquences de ce cloisonnement aux niveaux national et territorial sont plurielles. Les acteurs du service public de l'emploi -tant au niveau national qu'au niveau des territoires- ne mobilisent pas l'ensemble des dispositifs favorables à l'emploi ce alors même que la diminution des charges sociales et fiscales est devenue un mode privilégié d'action au cours des dernières années. Dans les territoires, l'approche des dépenses en faveur de l'emploi et des actions en faveur de l'emploi est souvent partielle par les acteurs du SPE. Ainsi, au niveau local, la coordination des actions susceptibles d'agir en faveur de l'emploi n'est donc pas totalement assurée dans le cadre du SPE.

La mission a ainsi constaté, lors de l'ensemble de ses déplacements en région, que les acteurs considéraient ces dispositifs comme ne relevant pas de leur compétence directe et comme n'étant pas analysés dans le cadre du SPE régional, départemental ou local. Les acteurs -nationaux et territoriaux- du SPE reconnaissent néanmoins le caractère structurant de dispositifs de cette nature dans le cadre de la création et du maintien de l'emploi dans les territoires.

Au bénéfice de ces constats, la mission a déployé une analyse spécifique qui a été soumise et validée par le comité de pilotage de l'évaluation de la politique territoriale de l'emploi. Cette analyse consiste à identifier et mobiliser les données statistiques de nature à apprécier l'intensité du recours à certains dispositifs d'allégements de cotisations sociales dans les territoires.

Cette annexe détaille les travaux conduits. Elle rappelle le cadre général retenu (1). Elle présente, successivement, les indicateurs relatifs aux taux d'exonération réalisés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (2), les indicateurs de rapprochement construits par la mission des populations éligibles et bénéficiaires de certains allégements (3) avant de proposer les enseignements pour la mission de l'approche retenue (4).

1 APPREHENDER L'INTEGRALITE DU CHAMP DES AIDES A L'EMPLOI : UNE ANALYSE DE DISPOSITIFS SOCIAUX FAVORABLES A L'EMPLOI A PARTIR DE LEUR POTENTIEL TERRITORIAL

1.1 La problématique de l'intégration des dépenses fiscales et des dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale

Les politiques de l'emploi se sont particulièrement renforcées depuis les années quatre-vingts par la mobilisation de nouveaux outils pour encourager le soutien et la création d'emplois. Ce renforcement a conduit, pour agir plus directement sur l'offre d'emploi, à mobiliser des dispositifs permettant de minorer les « charges » fiscales et sociales liées à l'embauche ou à l'emploi pour des catégories plus ou moins importantes de publics (salariés ou demandeurs d'emploi) pour des secteurs d'activité ou pour des zones géographiques.

La montée en puissance de ces dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi a entraîné une mobilisation de fonds publics dans des proportions de plus en plus importantes. L'effort public lié à ces outils est néanmoins de deux natures. Les dépenses fiscales et certains dispositifs d'allégement ou d'exonération sociales constituent une « perte » ou un « manque à gagner ». Cette perte est chiffrable mais ne correspond pas au plan budgétaire ou comptable à une dépense. En revanche, la grande majorité des dispositifs entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale (allégements, exonérations, dispositifs dérogatoires divers) donne lieu à compensation par l'Etat soit *via* des dotations budgétaires soit *via* des transferts de recettes.

La mise en place de ces dispositifs n'intègre pas la dimension territoriale : le dispositif est conçu et adopté sur la base d'une analyse macroéconomique des besoins assurée au niveau national.

Seuls les dispositifs ciblés sur des zones géographiques (zones urbaines sensibles, zones de revitalisation rurale par exemple) donnent lieu à une première analyse d'impact territorial lors de l'élaboration et de la conception des mesures.

La prise en compte de l'impact territorial de mesures de ce type ne s'impose pas systématiquement. En effet, une grande part de ces mesures correspond à des dispositifs de portée générale ou universelle (allégement général Fillon, crédit d'impôt compétitivité emploi…). Pour celles-ci, la question de l'impact territorial est secondaire.

Toutefois, les dispositifs ciblés sur un secteur d'activité, une catégorie de publics ou une zone géographique sont porteurs d'effets territoriaux puissants. Selon la nature du dispositif et les caractéristiques socio économiques d'un territoire, le dispositif est conduit à s'y déployer de manière plus ou moins importante. L'approche de dispositifs de cette nature représente un intérêt premier dans le cadre de la politique territoriale de l'emploi. Il s'agit, d'une part, au niveau national, d'analyser les effets des dispositifs nationaux sur les différents territoires et, d'autre part, au niveau de chaque territoire, de prendre conscience des dispositifs pouvant être mobilisés au bénéfice du soutien et de la création d'emplois, compte tenu des caractéristiques démographiques ou socio-économiques du territoire.

Le tableau et le graphe ci-après soulignent l'importance de l'effort en finances publiques pour les dispositifs généraux et les dispositifs ciblés, en les rapprochant des crédits budgétaires relevant de la politique de l'emploi. Ainsi, si l'on écarte les dispositifs de portée générale, les dispositifs ciblés sur des publics, des secteurs d'activité ou des zones géographiques représentent le double des crédits ouverts en lois de finances pour le financement de la politique de l'emploi.

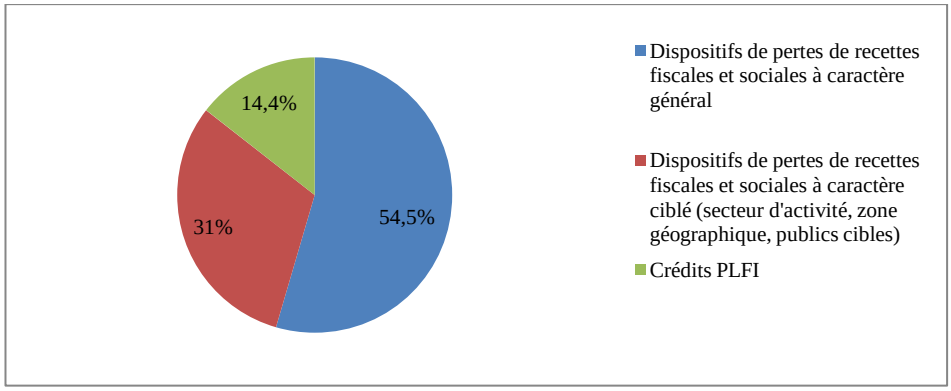
Tableau 1 : Mise en perspective des dispositifs de pertes de recettes et des crédits budgétaires relevant de la politique de l'emploi par nature – en Mds€ et en %

Nature de dépenses	Montants en Mds€	Part
Dispositifs de pertes de recettes fiscales et sociales à caractère général	43,56	54,5 %
Dispositifs de pertes de recettes fiscales et sociales à caractère ciblé (secteur d'activité, zone géographique, publics cibles)	24,79	31,0 %
Crédits PLFI	11,54	14,4 %

Source : IGAS

Nota bene: les crédits sont ceux rattachables à la politique de l'emploi soit les programmes 102 et 103 de la mission "travail, emploi"; les dispositifs de pertes de recettes sont chiffrés à partir des éléments produits en annexe au PLFI et au PLFSS pour 2013. Les retraitements assurés sont présentés dans le rapport relatif à la cartographie.

Graphique 3 : Mise en perspective des dispositifs de pertes de recettes et des crédits budgétaires relevant de la politique de l'emploi par nature – en %



Source : IGAS

L'intégration de ces dispositifs dans un pilotage opérationnel intégré de la politique territoriale de l'emploi vise avant tout à veiller à la pleine et bonne utilisation des outils disponibles pour favoriser le maintien et la création d'emplois. L'objet de la démarche est de vérifier que les montants consacrés le sont conformément aux objectifs poursuivis[4]. Une approche territoriale est en outre de nature à interroger de manière renforcée la pertinence de l'existence de certains dispositifs.

La mission souligne qu'un outillage renforcé de la territorialisation des dispositifs de perte de recettes sociales pourrait conduire à un plus fort recours à ces mesures dérogatoires donc à développer leur ampleur. La démarche conduirait donc à une dépense publique potentiellement plus importante qui n'est pas intégrée dans les trajectoires actuelles de recherche d'équilibre des comptes publics. Le seul outillage de la territorialisation ne pourrait donc se suffire à lui-même.

[4] Le « taux de recours » présenté ci-après ne permet néanmoins d'épuiser l'analyse. Une approche exhaustive devrait intégrer les éventuels effets d'aubaine. La démarche conduite permet au sens strict de mesurer les écarts de mobilisation des dispositifs étudiés sans préjudice de travaux complémentaires à conduire.

Compte tenu du poids des dépenses fiscales et de la compensation des allégements, dans un contexte de recherche d'équilibre des comptes publics, une telle démarche ne pourrait être mise en œuvre que dès lors qu'elle serait accompagnée d'une clarification des dispositifs existants et de l'abandon des dispositifs n'ayant pas démontré leur efficacité. La mission considère donc que si l'impact territorial de ces dispositifs doit être appréhendé et piloté, cette action -compte tenu de l'éventuel impact inflationniste qu'elle pourrait avoir- ne pourrait être envisagée qu'en étant accompagnée d'une démarche renouvelée d'analyse de ces dispositifs, de leur efficience et de leur justification prenant en compte, le cas échéant, leur impact territorial.

Dans le cadre des travaux de cartographie, la mission a par ailleurs souligné que l'existence de 98 dispositifs complexes uniquement au titre des dispositifs fiscaux et sociaux favorisant le maintien ou la création d'emploi fragilise la capacité opérationnelle des acteurs locaux à les connaître et à les maîtriser[5]. Elle est donc de nature à amoindrir la capacité opérationnelle à mettre en œuvre les dispositifs de la politique de l'emploi. La démarche de rationalisation des dispositifs dérogatoires constituerait donc une approche à encourager tant en termes d'efficacité des financements publics qu'en termes de capacité opérationnelle de mise en œuvre.

La mission considère que les travaux de nature à renforcer la territorialisation des dispositifs fiscaux et sociaux favorables au maintien ou à la création d'emploi sont nécessaires. Dans le contexte actuel, ils ne pourraient néanmoins être conduits qu'en cohérence avec les travaux d'analyse de l'efficacité de ces dispositifs, dans la continuité des actions en cours[6].

1.2 Le choix des dispositifs d'allégements

Au-delà de la nécessaire intégration de ces dispositifs dans la conduite de la politique territoriale de l'emploi, les modalités opérationnelles de prise en compte de cette dimension par les acteurs locaux apparaît essentielle. Cette problématique conduit à identifier, d'une part, des données quantifiées mobilisables et, d'autre part, des éléments en lien direct avec la mise en relation entre offre et demande d'emploi.

Les dispositifs de réduction du coût du travail par des exonérations, des allégements ou de minoration de l'assiette du taux ou du montant de cotisations et contributions sociales sont identifiés dans les déclarations transmises par les employeurs publics et privés aux Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) tous les mois ou tous les trimestres (selon la taille de l'effectif du déclarant). Ces données sont consolidées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), caisse nationale du réseau des Urssaf dans des délais réduits (mise à disposition des données sur une base trimestrielle). Ces données sont disponibles, d'une part, par secteur d'activité et par taille d'entreprise et, d'autre part, par zone géographique (région, département et, le cas échéant, zones d'emploi)[7].

[5] Rapport IGAS RM 2013-089P op.cit. « (…) le travail d'inventaire conduit à identifier la coexistence de très nombreux dispositifs. Cette problématique du nombre de dispositifs doit être rapprochée du caractère parfois hautement ciblé et détaillé de certains d'entre eux. Le nombre et la technicité des dispositifs soulignent la complexité globale du contexte d'intervention des différents acteurs de la politique de l'emploi. Cette complexité reflète la volonté de mettre en place des outils extrêmement adaptés aux besoins des populations et aux objectifs poursuivis. Pour la conduite de la politique territoriale de l'emploi elle conduit à s'interroger sur la capacité des acteurs à pouvoir connaître, présenter et maîtriser cet ensemble de dispositifs. La question de la spécialisation des acteurs intervenant au niveau local sur cette fonction doit par conséquent être appréciée au regard de ce contexte. »

[6] Voir notamment le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (IGF, juin 2011, http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf) ainsi que le récent rapport du COE (Conseil d'orientation pour l'emploi, rapports sur les aides financières aux entreprises en faveur de l'emploi, Paris, 25 avril 2013, www.coe.gouv.fr).

[7] Les données agrégées sont disponibles à périodicité trimestrielle. Les données de détail sont actuellement disponibles à périodicité annuelle. Les effectifs bénéficiaires des mesures sont estimés par l'Acoss à partir des montants d'exonérations déclarés.

Ces dispositifs sont analysés régulièrement par les administrations chargées de la statistique publique (INSEE, Acoss et DARES notamment), des travaux universitaires et dans le cadre des documents annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de l'année. L'annexe 1 relative au programme de qualité et d'efficience « financement » présente nombre de données sur les dispositifs entraînant une perte de recettes. Par ailleurs, l'annexe 5 relative à la « Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leurs compensations » dénombre, décrit et évalue (coût et bénéficiaires) l'ensemble des dispositifs sociaux favorables à l'emploi.

Ces dispositifs ont donc été retenus par la mission comme pertinents. Leur objet est directement en lien avec le maintien ou la création d'emploi. Les données sont disponibles, fiables et produites régulièrement. Ces dispositifs apparaissent comme les plus documentés.

Deux approches ont été retenues par la mission.

En premier lieu, les travaux reposent sur l'exploitation des taux d'exonération réalisés par l'Acoss. Un indicateur de ce type est proposé dans l'annexe 1 du PLFSS. Des travaux complémentaires sur certains dispositifs d'exonération ont été conduits par l'Acoss de manière spécifique, à la demande de la mission. Cet indicateur consiste à rapporter le montant des exonérations constatées à la masse salariale du secteur privé. Il permet ainsi de mesurer le poids du dispositif concerné dans la masse salariale versée dans un espace territorial[8].

En second lieu, la mission a construit des indicateurs spécifiques à partir, d'une part, des données Acoss concernant les effectifs bénéficiaires de certaines mesures et, d'autre part, des données produites par la DARES relatives à des catégories spécifiques correspondant aux populations éligibles à ces mêmes mesures. Ces indicateurs permettent d'approcher un « taux de recours » à un dispositif[9]. Ces données ne concernent que le régime général de sécurité sociale et ne couvrent donc pas le secteur agricole (voir *infra*).

1.3 La définition du potentiel territorial

Le potentiel territorial d'un dispositif consiste à déterminer la capacité et l'opportunité de le mobiliser au niveau territorial.

Les dispositifs fiscaux et sociaux favorables au maintien ou à la création d'emploi sont encadrés strictement dans leurs champs et modalités d'application par les lois et règlements. Les acteurs locaux ne disposent donc pas d'une marge d'action dans le cadre de leur application. Toutefois, ils peuvent être amenés à mobiliser plus ou moins directement un dispositif au regard de la situation particulière du territoire. La problématique posée est donc, dans un premier temps, d'apprécier dans quelle mesure un territoire peut être plus particulièrement concerné par un dispositif pour, dans un second temps, envisager si ce territoire mobilise effectivement ce dispositif (mise en œuvre opérationnelle, promotion et utilisation du dispositif). L'analyse conduit alors à envisager trois potentiels distincts compte tenu de la nature du dispositif fiscal ou social favorable au maintien ou à la création d'emploi :

- Les mesures générales présentent un faible potentiel de territorialisation compte tenu de leur universalité ;
- Les mesures concernant des publics ou des secteurs spécifiques présentent globalement un potentiel moyen de territorialisation. En effet, les acteurs locaux peuvent être amenés, au regard du diagnostic produit sur le territoire (secteurs d'activité à développer ou en

[8] L'analyse pourrait être complétée, pour les dispositifs donnant lieu à prescription soit les allégements CUI-CAE, ACCRE et contrat d'apprentissage, par l'analyse des données physiques disponibles sur les bénéficiaires et leur répartition territoriale. Cette approche eut complété l'analyse. Elle n'a pu être conduite avec la DARES dans les délais de production du rapport.

[9] Ils permettent surtout, plus qu'un taux de recours au sens strict, d'apprécier la dispersion territoriale. L'analyse d'un taux de recours au sens strict nécessiterait des travaux complémentaires.

développement, structure des demandeurs d'emploi en particulier), à mobiliser plus particulièrement un dispositif concernant une catégorie particulière de la population active ;

- Les mesures concernant des territoires particuliers présentent un potentiel fort de territorialisation. La mise en œuvre de ces dispositifs zonés repose avant tout sur la mobilisation des acteurs locaux pour y recourir.

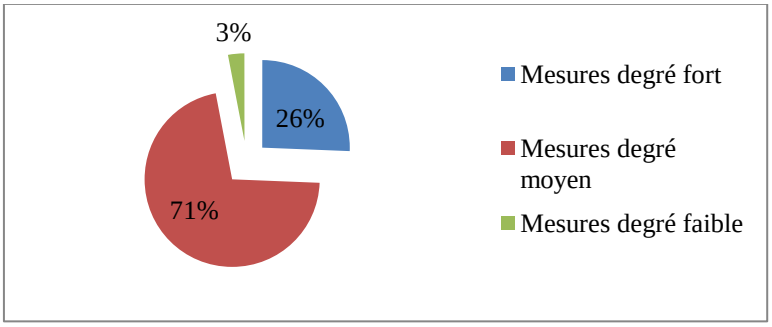
Tableau 2 : Analyse du potentiel territorial des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi

Dispositif	Potentiel territorial
Général	Faible
Zoné	Fort
Sectoriel ou ciblé sur un public	Moyen

Source : IGAS

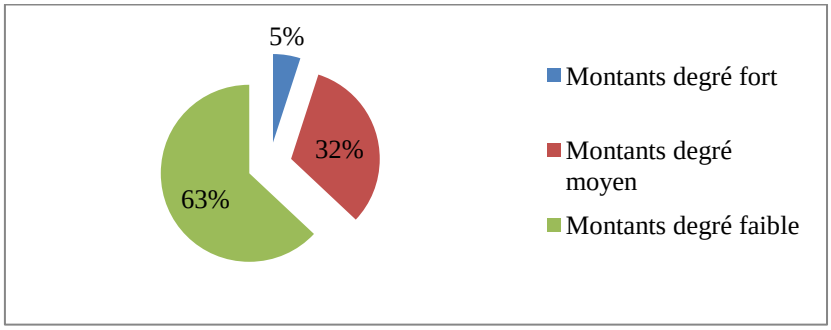
Cette approche a été conduite dans le cadre de l'inventaire réalisé dans le rapport relatif à la cartographie de la politique territoriale de l'emploi[10]. Ces travaux ont conduit à détailler le nombre et le montant des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi. Les mesures sont, en nombre, fortement concentrées sur les mesures à potentiel territorial moyen ou fort. En revanche, les montants sont principalement ciblés sur les mesures générales et universelles présentant un potentiel territorial faible. Les deux graphes ci-après rappellent ces conclusions.

Graphique 4 : Potentiel territorial des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi – par nombres de mesures, en %



Source : IGAS

Graphique 5 : Potentiel territorial des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi – par montants, en %



Source : IGAS

[10] Rapport IGAS RM 2013-089P op.cit.

1.4 Les cinq dispositifs retenus dans l'analyse

Compte tenu du très grand nombre de dispositifs sociaux favorables à l'emploi, la mission IGAS a été amenée à en retenir cinq. Les dispositifs ont été retenus compte tenu de leur nature. Afin de garantir une répartition territoriale théoriquement homogène sur le territoire, les dispositifs les plus utilisés et correspondant donc aux montants les plus importants ont été privilégiés[11]. Les mesures retenues permettent, d'une part, *via* l'analyse de l'allégement général, d'apprécier l'utilisation de 20,7 milliards d'euros au bénéfice de 10,75 millions de salariés et de 1,55 millions d'entreprises et, d'autre part, *via* l'analyse des autres dispositifs la répartition territoriale de dépenses de l'ordre de 2,85 milliards d'euros pour 880 000 salariés et travailleurs indépendants bénéficiaires.

L'attention a été plus particulièrement portée sur les dispositifs destinés à des publics ou des secteurs d'activité particuliers présentant un potentiel territorial moyen. Trois ont été retenus. En effet, pour la seconde catégorie d'indicateurs élaborés par la mission, le rapprochement entre les populations bénéficiaires et les populations éligibles permet d'apprécier de manière indirecte dans quelle mesure le dispositif a été mis en œuvre dans le territoire considéré et donc d'apprécier sa territorialisation. Un dispositif général et universel – l'allègement général- présentant un potentiel territorial faible a été analysé. Ce dispositif a été retenu avant tout dans une approche méthodologique afin de disposer d'une référence dans l'analyse. Enfin, un dispositif présentant un potentiel territorial fort a été retenu. Le tableau ci-après recense les dispositifs relevant de l'analyse. Les analyses ont été conduites par dispositif à la fois s'agissant du taux d'exonération apparent et du ratio de rapprochement entre populations bénéficiaires / populations éligibles. Toutefois, compte tenu de l'absence d'exhaustivité des données, la production du taux apparent de l'allégement ACCRE n'a pu être conduite.

[11] Cette approche a conduit à écarter les dispositifs ciblés sur des secteurs d'activité qui sont utilisés dans les territoires ou sont localisés les dits secteurs : une analyse de la répartition nationale aurait été de moindre valeur et portée. Une approche de ces dispositifs serait néanmoins utile à l'avenir pour le renforcement de l'efficience de la politique territoriale de l'emploi.

Tableau 3 : Synthèse des dispositifs retenus

Dispositif	Mesure	Objectif	Bénéficiaires	Nature de l'avantage	Montant
Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale, dite « réduction Fillon »	Mesure générale	Favoriser l'emploi des salariés peu qualifiés, en diminuant le coût du travail pour les niveaux de salaire pour lesquels l'élasticité de la demande de travail à son coût est la plus sensible	Salariés peu qualifiés (10,75M) Employeurs (1,55M)	Réduction de cotisations patronales pour les rémunérations jusqu'à 1,6 SMIC	20,7Mds€
Contrat d'apprentissage	Mesure ciblée public	Favoriser le développement de la formation initiale en alternance et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans	Salariés entre 16 et 25 ans (0,44M) Employeurs (0,26M établissements)	Abattement assiette et exonérations de cotisations patronales et salariales	1,36Md€
Contrat unique d'insertion sous forme de contrat d'accompagnement dans l'emploi	Mesure ciblée public Secteur non marchand	Faciliter l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi.	Salariés (220000) Employeurs (58 000 établissements)	Franchise de cotisations patronales et de versements annexes dans la limite d'un seuil	1,09Md€
Chômeurs et salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE)	Mesure ciblée public	Dispositif de soutien à la création et à la reprise d'entreprise par des chômeurs ou des salariés	Travailleurs indépendants ou salariés (plus de 180 000)	Franchise de cotisation dans la limite d'un plafond et pendant un an ou franchise de cotisations patronales	254,6M€
Zones franches urbaines (ZFU)	Mesure ciblée territoire	Inciter à la création d'activité et d'emplois dans les quartiers touchés par un déficit d'activité économique en permettant aux entreprises et associations qui s'y implantent de bénéficier d'exonérations de cotisations sociales et fiscales. La présente mesure s'applique également aux associations en zone de redynamisation urbaine	Salariés (43 400) Employeurs (11 530 établissements)	Exonération de cotisations patronales dans la limite d'un seuil de salariés	147M€

Source : IGAS et annexe 5 du PLFSS pour 2013

1.5 Les difficultés et limites de l'approche proposée

La mission a estimé nécessaire des travaux de cette nature à plusieurs titres. La démarche proposée ici apparaît inédite. La mission n'a pas trouvé d'approches comparables conduites dans le cadre d'évaluation à l'initiative de corps de contrôle. De premiers travaux de recherche ont été tout récemment conduits dans une perspective plus ciblée que celle retenue par la mission. Ils confirment la validité de l'approche retenue[12].

Ainsi, les travaux de cartographie et d'inventaire des dispositifs relevant de la politique de l'emploi ont conduit à identifier la nécessité d'une approche de cette nature. Si les acteurs du service public de l'emploi ne se saisissent qu'indirectement de dispositifs de cette nature, ceux-ci apparaissent désormais incontournables. Ils représentent des montants importants. Ils constituent un mode privilégié d'action pour favoriser la création et le maintien d'emploi. L'analyse de la territorialisation de la politique de l'emploi nécessite d'analyser les conditions dans lesquelles les dispositifs nationaux sont pris en compte et mis en œuvre dans les territoires. Tel est l'objet de la présente approche.

Cette démarche est ponctuelle et imparfaite. Elle a été conduite de manière pragmatique. Ponctuelle : la mission n'a pu, dans les délais impartis, conduire l'ensemble des analyses qui devraient être conduites sur un champ d'études de cette nature et en particulier une analyse économétrique du poids des déterminants des marchés du travail locaux. Imparfaite : la mission a produit cette étude en disposant de données mises à disposition par la DARES et l'ACOSS dans des délais restreints. L'approche a conduit à favoriser des données immédiatement disponibles et à ne pas poser d'impératif de qualité ou de rigueur trop élevés afin de produire de premiers enseignements. Pragmatique enfin : la finalité est de produire des ordres de grandeur et de souligner des points d'attention. L'approche permet d'interpeller les acteurs territoriaux sur la situation de leur territoire et relativement à celle des autres territoires. L'analyse approfondie des causes de la situation décrite ci-après nécessiterait, au-delà d'un enrichissement par des données quantitatives relatives au contexte territorial, une analyse qualitative par les acteurs de terrain afin de produire un diagnostic complet de situation sur les différents points et, le cas échéant, mettre en place les actions correctrices nécessaires.

De plus, les indicateurs présentés ci-après ne peuvent être analysés pour et par eux-mêmes. Ils constituent une partie des données quantitatives de nature à permettre de documenter et enrichir le diagnostic approfondi indispensable à la conduite de toute politique territoriale. Ils doivent être appréciés au regard de données fréquemment mobilisées concernant la structure de la population active, la démographie des salariés et des demandeurs d'emploi ou encore la taille, le secteur d'activité et la répartition des employeurs des secteurs publics et privés. Ces indicateurs présentent néanmoins un intérêt supplémentaire compte tenu des analyses assurés par la mission sur les diagnostics produits lors des déplacements dans les territoires. Ils permettent d'enrichir les analyses existantes de données relatives à la structure de la masse salariale et à la nature des emplois (approche en stock et en flux), en particulier pour le secteur marchand. En effet, les diagnostics territoriaux actuels sont extrêmement centrés sur la demande d'emploi et portent une attention insuffisante et *a priori* imparfaite à l'offre d'emploi dans les territoires.

Enfin, les indicateurs proposés ne peuvent être analysés toute chose égale par ailleurs. Les dispositifs publics sont destinés à faciliter la combinaison entre demande et offre d'emploi. Les indicateurs ci-après permettent d'approcher l'importance et le niveau de recours à ces dispositifs publics avant tout entre territoires. Ils ne peuvent donner lieu à une interprétation mécaniste selon laquelle, par exemple, la seule promotion d'un dispositif permettrait d'assurer son succès et donc d'améliorer la situation de l'emploi. Une telle approche s'avèrerait erronée dès lors qu'elle ne reposerait pas également, par exemple, sur une analyse des capacités réelles de création d'emplois dans le territoire considéré.

[12] Cf. Olivier BAGUELIN, *Politique conjoncturelle de l'emploi…*, op. cit.

Une démarche de ce type aurait vocation à être approfondie par les administrations compétentes (DGEFP, DARES, DSS, ACOSS, INSEE, Pôle emploi en particulier) afin de déterminer, à partir de cette première approche, les modalités idoines d'évaluation par la détermination d'indicateurs clefs utilisés de manière régulière par les instances nationales et territoriales compétentes aux fins de suivi et d'évaluation.

2 LES TAUX D'EXONERATION APPARENTS PRODUITS PAR L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS)

Les lois de financement de la sécurité sociale proposent, depuis la réforme des LFSS par la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, une annexe « programme de qualité et d'efficience » (PQE). Ces nouvelles annexes sont le pendant des projets et rapports annuels de performance annexés aux lois de finances. Elles proposent des éléments de contexte et de résultats pour éclairer les débats parlementaires. Une partie de cette annexe est consacrée à la qualité et à l'efficience du financement de la sécurité sociale. Ses développements ont trait notamment à la structure du financement. Une attention particulière est apportée aux dispositifs conduisant à diminuer le coût du travail par la diminution des prélèvements sociaux ; compte tenu des effets attendus en matière de créations d'emplois ainsi que sur les modalités de financement de la sécurité sociale et leur impact sur les « charges » acquittées par les employeurs.

2.1 L'indicateur annexé au PLFSS : le taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé

Un indicateur spécifique a été développé par l'Acoss pour figurer dans le PQE financement : le taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé. L'indicateur est construit à partir des données recueillies auprès des employeurs, à périodicité mensuelle ou trimestrielle, *via* les bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC). Ces déclarations aux Urssaf permettent d'identifier précisément les montants de cotisations patronales de sécurité sociale donnant lieu à allégement ou exonération. Les montants agrégés sont rapprochés de la masse salariale totale. Les taux sont ainsi réalisés à partir d'un ratio entre la somme des cotisations exonérées et l'ensemble de l'assiette déplafonnée. L'indicateur est présenté par secteur d'activité et par taille d'établissements. Le champ couvert correspond au secteur concurrentiel soit le champ des entreprises du secteur privé relevant des Urssaf. Par conséquent, ce champ est incomplet[13].

Le taux est global : aucune distinction par type d'exonération n'est assurée dans l'annexe. L'indicateur n'est par ailleurs pas proposé par région, département ou zone d'emploi mais nationalement et de manière agrégée.

A la demande de la mission, la Direction des statistiques, des études et des prévisions (DISEP) de l'Acoss a été amenée à produire cet indicateur au titre de l'exercice 2012 de manière agrégée et pour chaque mesure retenue par l'étude. L'indicateur est proposé par région, par département et par zone d'emploi. Les commentaires et analyses ont été réalisés par la mission.

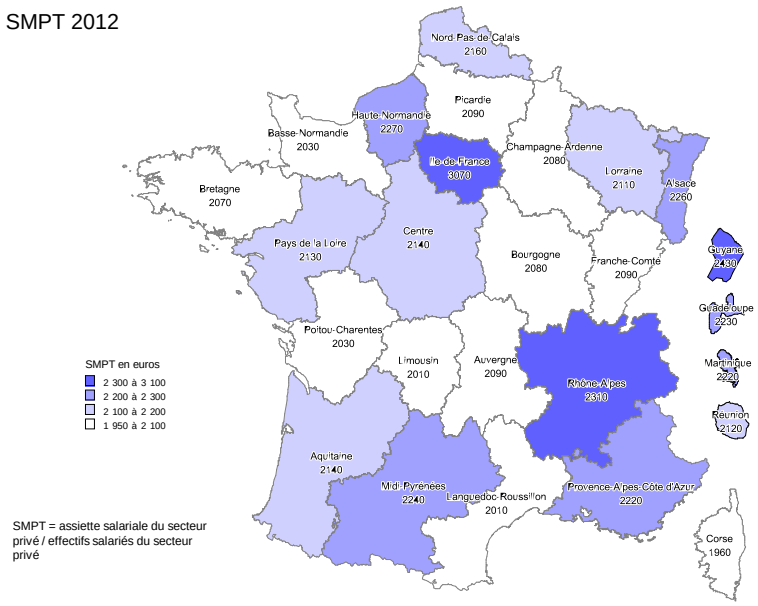
[13] Ne sont pas pris en compte notamment les entreprises relevant du régime agricole et déclarant et acquittant leurs cotisations et contributions sociales auprès des caisses de mutualité sociale agricole (MSA). Les données utilisées au 3 infra sont affectées des mêmes limites.

2.2 Les résultats obtenus

2.2.1 Une donnée de référence : le salaire moyen par tête (SMPT) du secteur privé

L'appréciation du niveau moyen de rémunération versé éclaire l'analyse du niveau d'allégement consentis. La très grande majorité des dispositifs sociaux favorables à l'emploi est conditionnée au respect d'un seuil maximal de rémunération[14]. Tel est le cas des dispositifs retenus par la mission dans le cadre de la présente étude. Le salaire moyen par tête (SMPT) constitue donc une donnée de référence. L'approche du SMPT à trois niveaux (région, département, zone d'emploi) permet en outre de disposer d'une approche comparée des rémunérations moyennes versées aux salariés du secteur privé dans les territoires et de leur grande diversité dans ces trois approches territoriales.

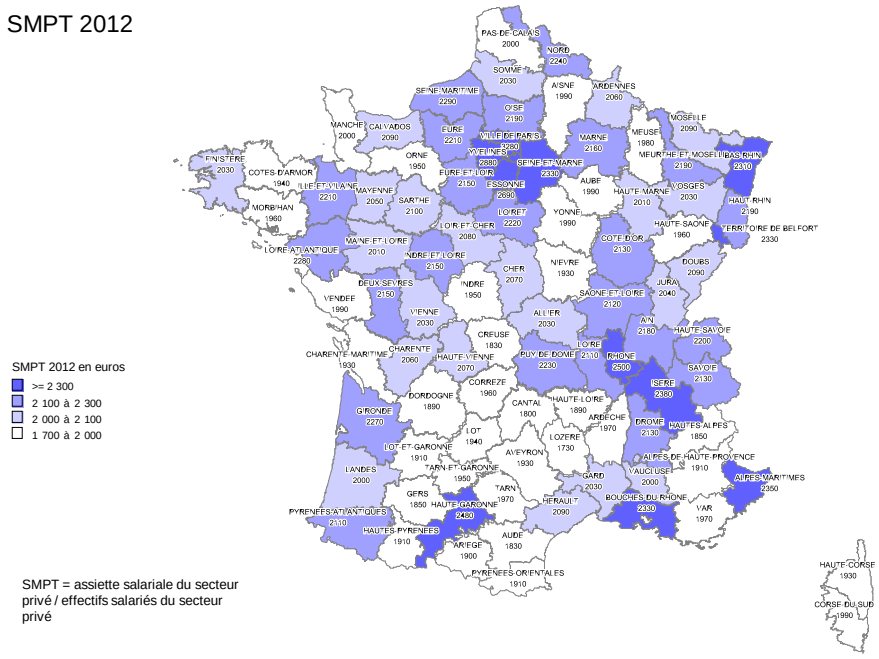
Graphique 6 : Salaire moyen par tête par région – en euros



Source : *Acoss*

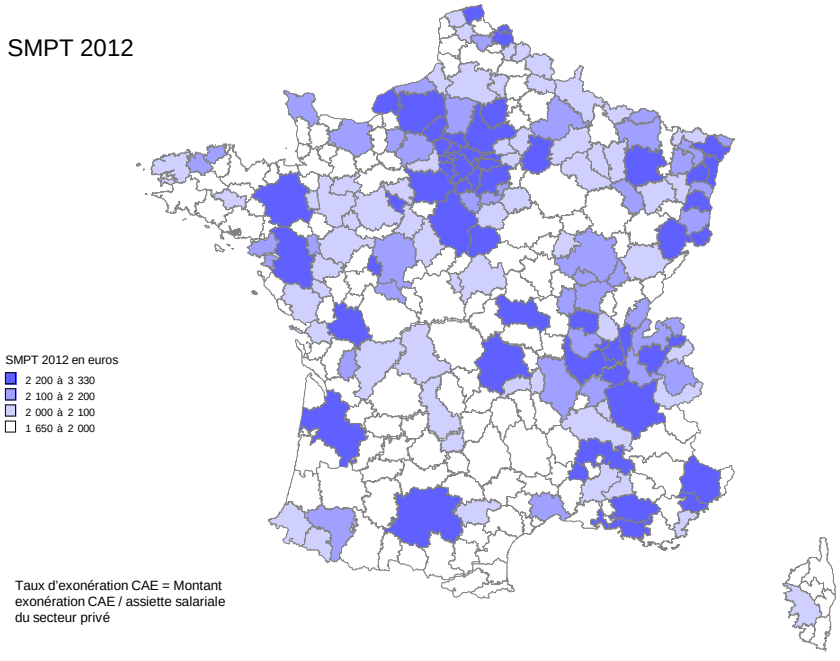
[14] La référence est néanmoins le salaire horaire et non le salaire moyen. Le SMPT constitue donc un des éléments à analyser.

Graphique 7 : Salaire moyen par tête par département – en euros



Source : *Acoss*

Graphique 8 : Salaire moyen par tête par zone d'emploi – en euros



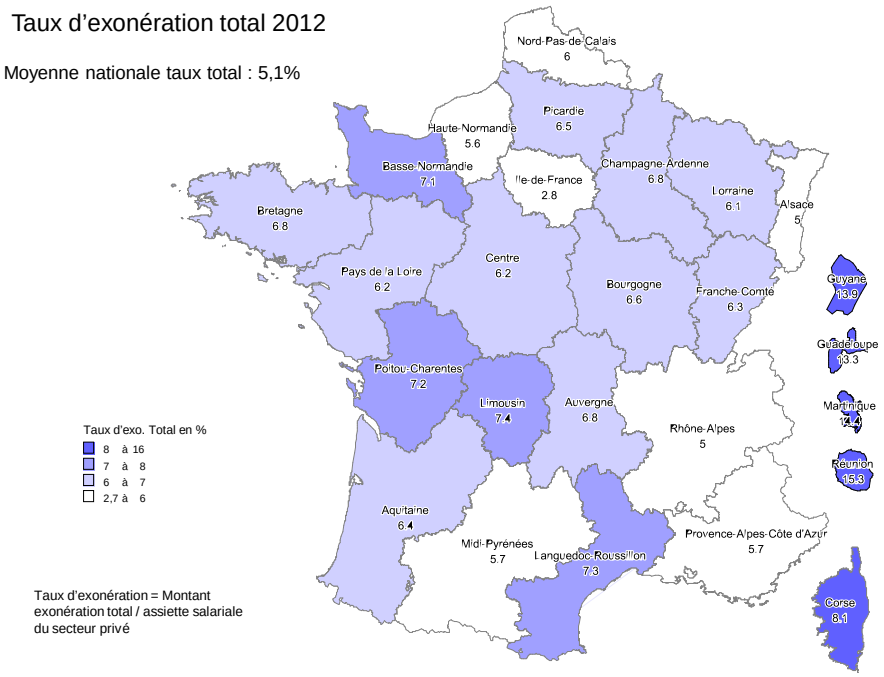
Source : *Acoss (NDLR : ne pas tenir compte de la mention erronée sur le CAE)*

2.2.2 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé

L'analyse de ce taux doit être assurée avec précaution. Le taux varie en particulier selon le niveau, la structure des emplois par secteur d'activité et le niveau de rémunération. Un taux élevé peut être le reflet d'un niveau d'emploi faible et de rémunérations moindres que dans le reste du territoire national, les allégements et exonérations étant ciblés sur les bas et moyens salaires. Ainsi, le taux global proposé est le reflet de la répartition entre régions des moyens financiers consacrés nationalement à la baisse du coût du travail pour favoriser le maintien et la création d'emploi. Il est rappelé que les données Acoss, ne comprennent pas le secteur agricole.

L'approche toutes exonérations confondues au niveau régional fait apparaître de fortes singularités territoriales. Compte tenu des dispositifs spécifiques mis en œuvre dans ces territoires, la Corse et les départements ultramarins présentent un taux élevé. En France métropolitaine, les régions Basse-Normandie, Poitou-Charentes, Limousin et Languedoc-Roussillon présentent les taux les plus élevés.

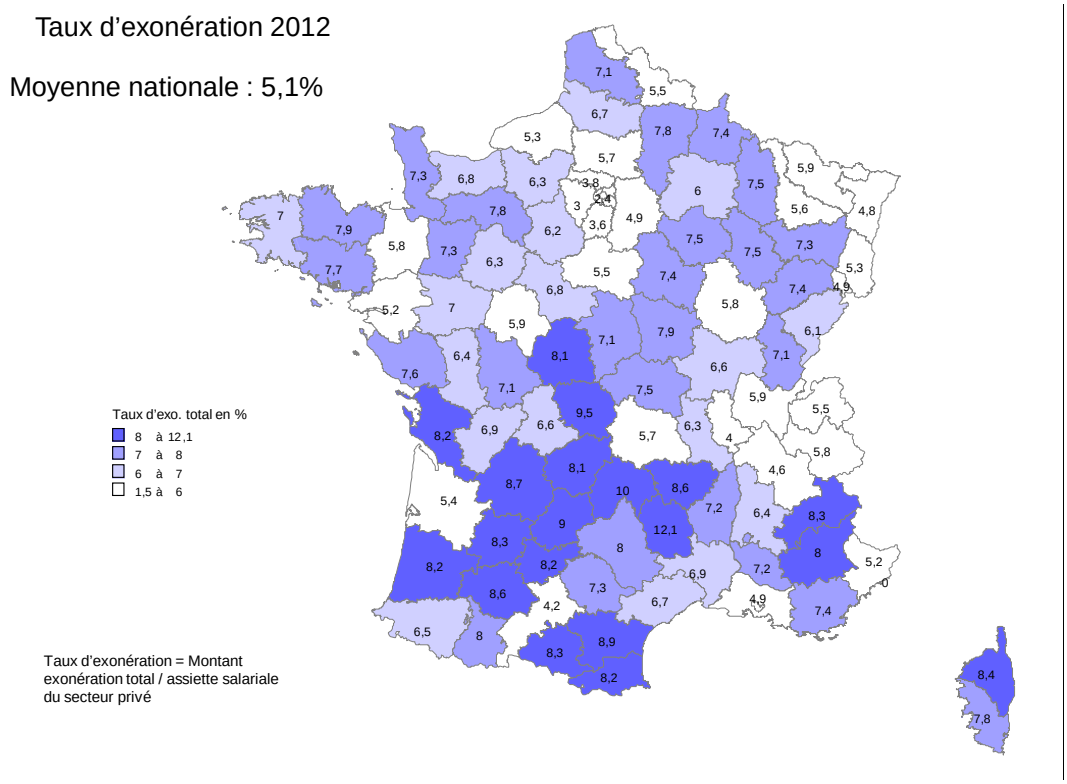
Graphique 9 : Taux d'exonération apparent du secteur privé – par région – année 2012



Source : *Acoss*

L'approche par département permet de préciser l'analyse en indiquant les départements contribuant au taux régional. Elle permet ainsi de mettre l'accent sur des singularités territoriales plus affirmées. Ainsi, par exemple, au-delà de l'approche régionale, les départements des régions Basse-Normandie ou Nord-Pas de Calais présentent des situations hétérogènes. Une relation directe peut être assurée avec les données produites précédemment concernant le salaire moyen par tête (SMPT).

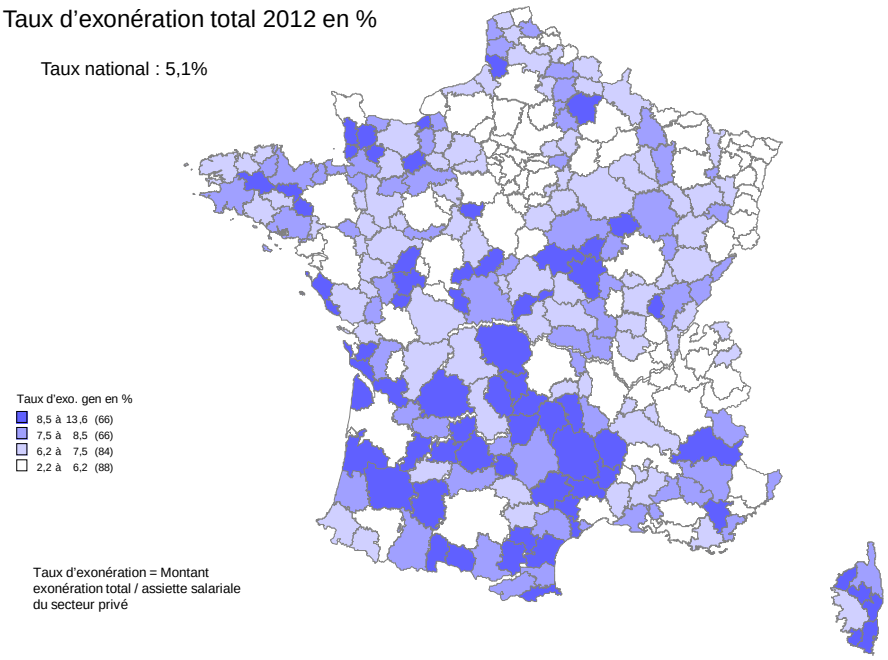
Graphique 10 : Taux d'exonération apparent du secteur privé – par département – année 2012



Source : *Acoss*

Enfin, l'approche par zone d'emploi permet une vision encore plus fine et de déceler ainsi les segmentations infra départementales qui, elles aussi, apparaissent tout à fait significatives par exemple, là encore, en Basse-Normandie ou en région Nord-Pas de Calais.

Graphique 11 : Taux d'exonération apparent du secteur privé – par zone d'emploi – année 2012



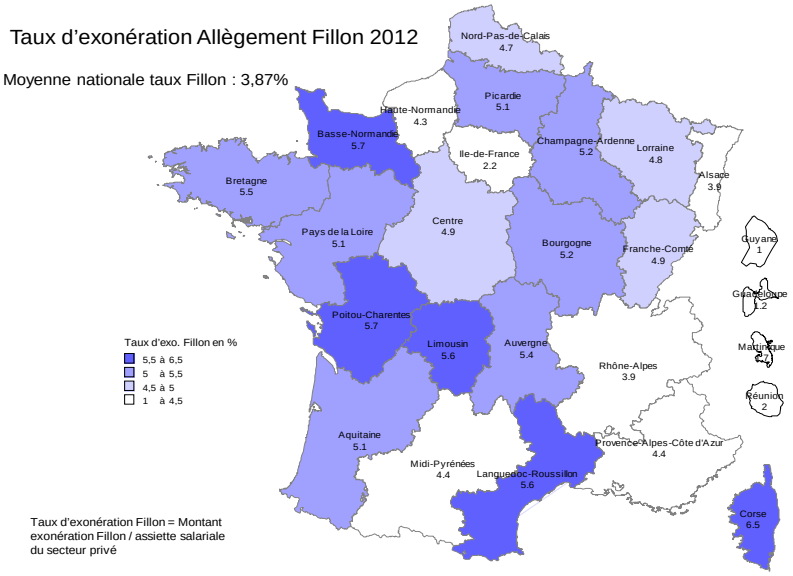
Source : *Acoss*

2.2.3 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé au titre de l'allégement général dit « Fillon »

L'allégement général, compte tenu de sa dimension universelle, présente un potentiel territorial faible. Cet allégement est applicable à l'ensemble des salariés du secteur privé, dans la limite d'un seuil de rémunération. La mesure universelle ne nécessite pas, *a priori*, de conditions de mise en œuvre spécifiques dans chaque territoire. Elle bénéficie à 10,75 millions de salariés et à 1,55 millions d'employeurs.

L'approche territoriale de la répartition de l'allégement général permet de disposer d'une analyse plus fine que cette agrégation nationale. La réduction dite « Fillon » est applicable aux rémunérations dans la limite de 1,6 SMIC. Compte tenu de ce seuil et du caractère général du dispositif, les données ci-après peuvent utilement être rapprochées des données sur le SMPT présentées ci-dessus. Les approches par région, département et zones d'emploi permettent d'identifier une hiérarchie légèrement différente entre les territoires que celle proposée par le taux d'exonération apparent toutes exonérations confondues présentés ci-dessus. Toutefois, compte tenu du poids financier de l'allégement général, les tendances observées toutes exonérations confondues sont globalement cohérentes avec celles constatées ici. Dans l'analyse de la situation territoriale, outre le lien avec les données relatives au salaire moyen par tête proposées précédemment, une approche par type de secteurs d'activité et taille des entreprises, utilisée souvent comme facteur explicatif du niveau des rémunérations serait des plus adaptées. Comme précédemment, la situation des territoires ultramarins doit être appréciée au regard des dispositifs spécifiques dont ils bénéficient.

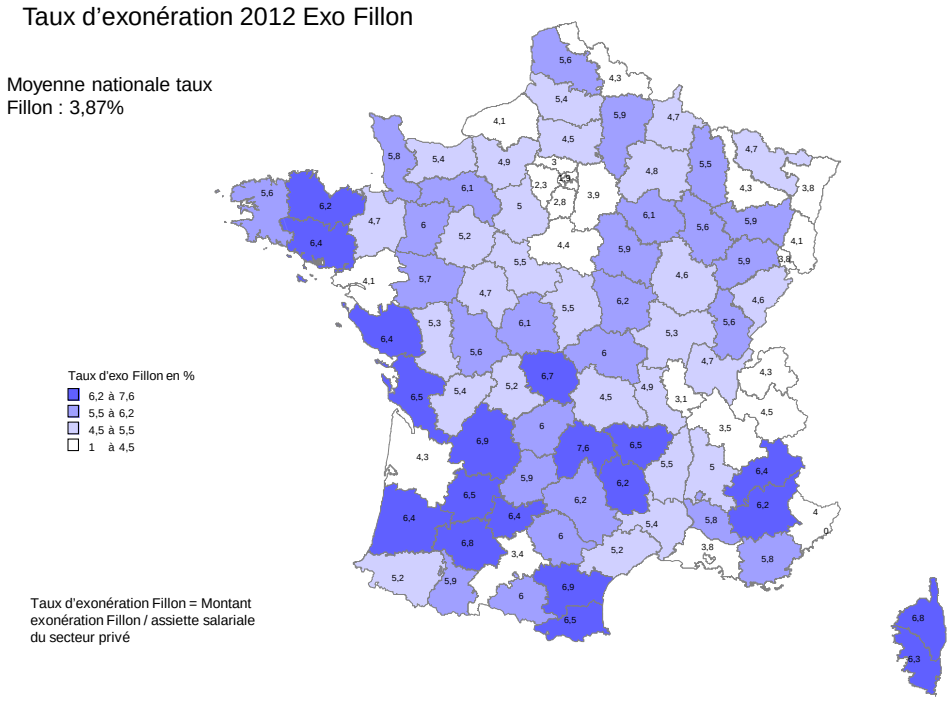
Graphique 12 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement général – par région – année 2012



Source : *Acoss*

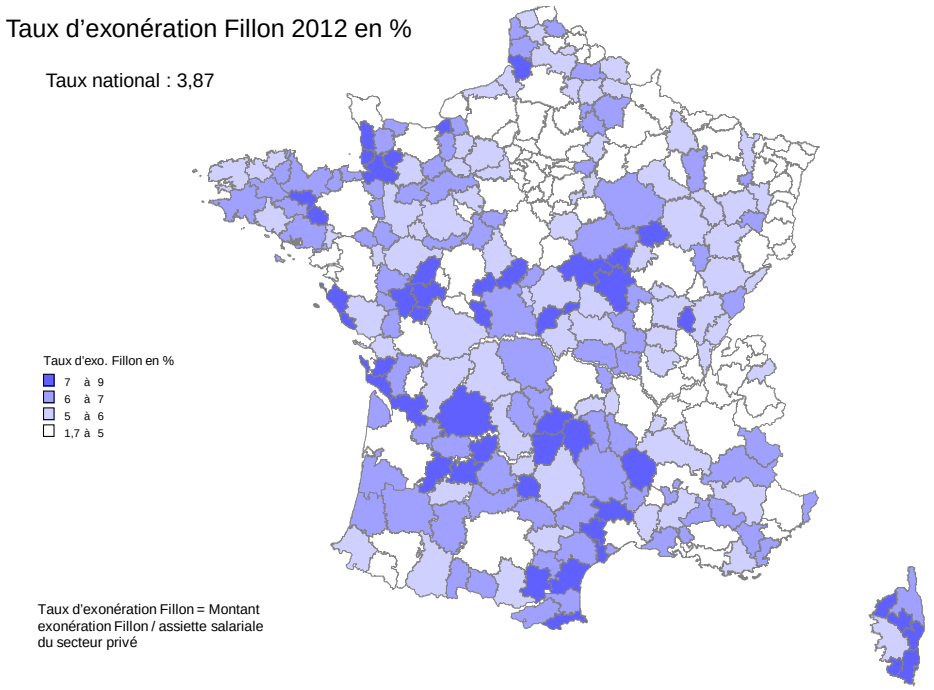
Les approches par département ou par zones d'emploi confirment globalement la segmentation infra régionale constatée pour le taux proposé toutes exonérations confondues.

Graphique 13 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement général – par département – année 2012



Source : *Acoss*

Graphique 14 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement général – par zone d'emploi – année 2012



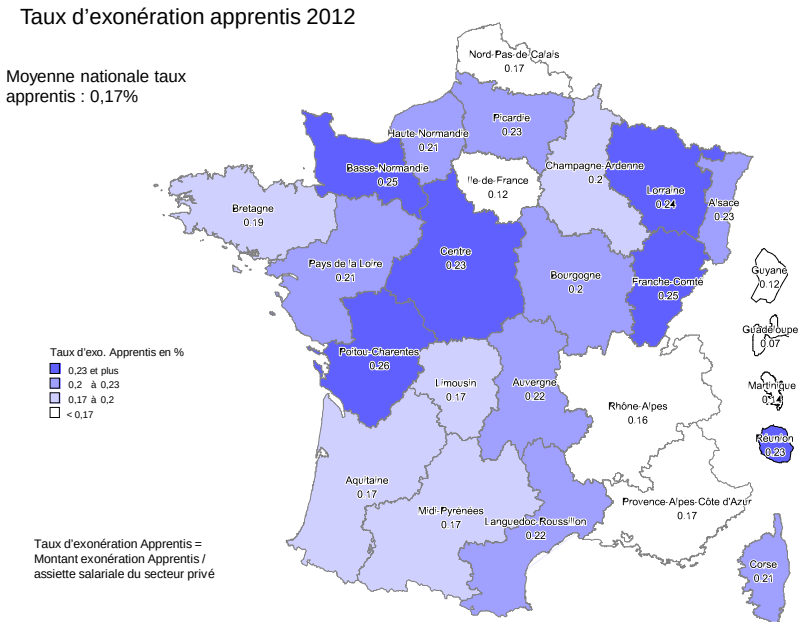
Source : *Acoss*

2.2.4 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé au titre de l'allégement « contrat d'apprentissage »

L'indicateur propre aux allégements accordés dans le cadre des contrats d'apprentissage permet d'examiner la territorialisation d'une mesure au potentiel moyen. La mesure est ciblée sur la population jeune. Elle représente 1,36 milliards d'euros correspondant à près de 440 000 salariés et de 260 000 employeurs. L'analyse de la dispersion de la mesure ne correspond pas directement au volume du recours à l'apprentissage dans un espace géographique déterminée. Elle correspond à l'étude de la part de l'apprentissage par rapport à l'ensemble des rémunérations versées par les employeurs du secteur privé à leurs salariés dans ce même espace. Cet indicateur dépend notamment de la répartition par âge de la population active : sont éligibles aux contrats d'apprentissage les jeunes âgés de 16 à 25 ans. Là aussi, l'approche pourrait être enrichie par une approche selon les secteurs et taille d'entreprise.

Les données régionales permettent d'apprécier que, dans plusieurs régions (Franche-Comté, Basse-Normandie, Poitou-Charentes ou Lorraine notamment), la part de la masse salariale versée aux apprentis est significative par rapport à l'ensemble de la masse salariale. Cet indicateur propose ainsi une approche indirecte de la structure de la population active au travers des rémunérations versées dans l'espace considéré.

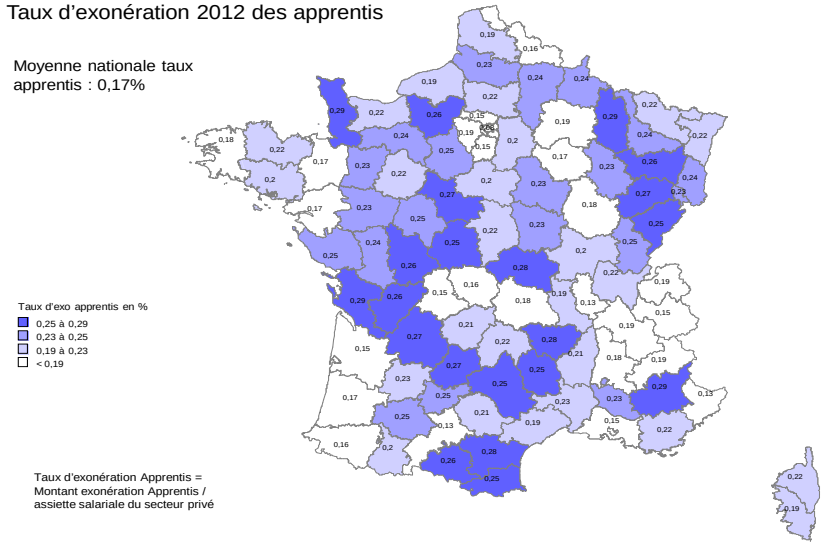
Graphique 15 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement « contrat d'apprentissage » – par région – année 2012



Source : *Acoss*

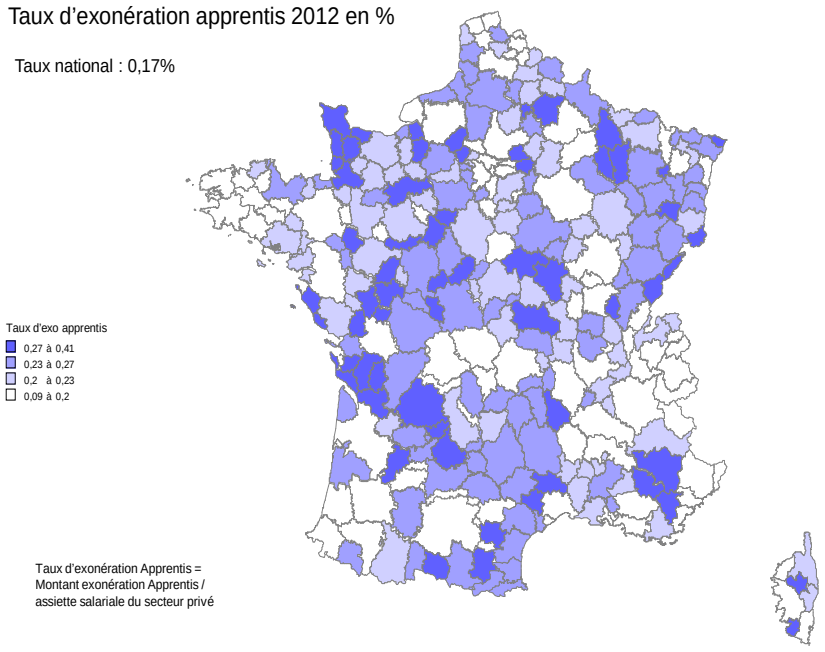
Les taux aux niveaux régional et des zones d'emploi précisent l'analyse des phénomènes observés régionalement. On constate ainsi une très forte segmentation départementale et surtout infra départementale des taux observés au niveau régional. Une région présentant un taux élevé dissimule donc des situations contrastées des territoires infra régionaux révélatrices du poids des allégements « contrat d'apprentissage » dans la masse salariale totale du secteur privé. Les régions Languedoc-Roussillon ou Provence-Alpes-Côte-D'azur en sont le reflet.

Graphique 16 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement « contrat d'apprentissage » – par département – année 2012



Source : *Acoss*

Graphique 17 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement « contrat d'apprentissage » – par zone d'emploi – année 2012



Source : *Acoss*

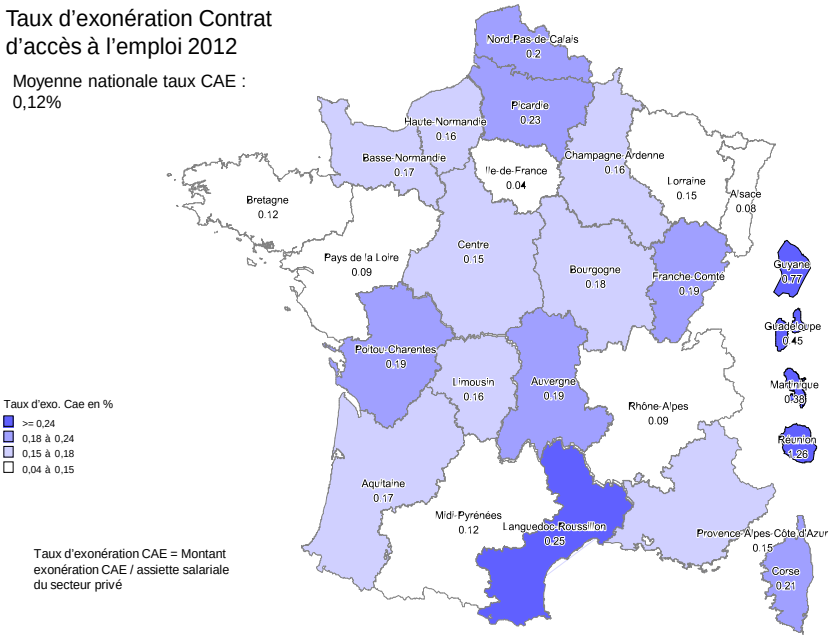
2.2.5 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé au titre de l'allégement « contrat d'accompagnement dans l'emploi »

Les taux relatifs aux allégements liés à la conclusion de contrats uniques d'insertion – contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) permettent d'analyser une mesure à potentiel territorial moyen. Environ 220 000 salariés dans près de 60 000 établissements bénéficient du dispositif qui représente un coût de 1,09 milliard d'euros. Cet allégement entre dans la catégorie des contrats aidés. Il constitue donc une mesure prescrite par les acteurs du SPE. En effet, le CUI-CAE correspond, d'une part, à une incitation à l'embauche constituée par la baisse du coût du travail et, d'autre part, à la conclusion d'un contrat spécifique comprenant un volet d'accompagnement dans l'emploi et un volet de formation du bénéficiaire. Le succès de la mesure correspond donc non seulement à l'adéquation de la mesure au besoin des employeurs du secteur non marchand du territoire envisagé mais aussi à l'action des acteurs compétents pour promouvoir le dispositif. L'importance du taux peut également être le reflet du nombre de contrats aidés accordés par l'administration centrale à la région considérée. Le taux présenté ci-après doit être analysé avec une précaution supplémentaire. Le rapprochement avec la masse salariale du secteur privé du territoire n'est pas des plus adaptées. Le secteur privé ne comprend par l'ensemble des employeurs pouvant recourir au CUI-CAE, une partie des utilisateurs étant des employeurs du secteur public[15].

[15] Nombre de CUI-CAE sont conclus par des associations qui relèvent du secteur privé au sens de ces statistiques. Les autres CUI-CAE sont conclus par des collectivités publiques (collectivités territoriales notamment) qui ne sont pas compris dans l'agrégat « passe salariale du secteur privé ».

La répartition par région souligne le poids prépondérant de plusieurs régions, régions qui n'apparaissaient pas systématiquement dans les analyses précédentes : le Languedoc-Roussillon, la Picardie et les départements ultramarins présentent ainsi une part importante des exonérations au titre des CUI-CAE par rapport à la masse salariale totale. En revanche, ce poids est réduit pour l'Ile-de-France et les régions Alsace ou Rhône-Alpes.

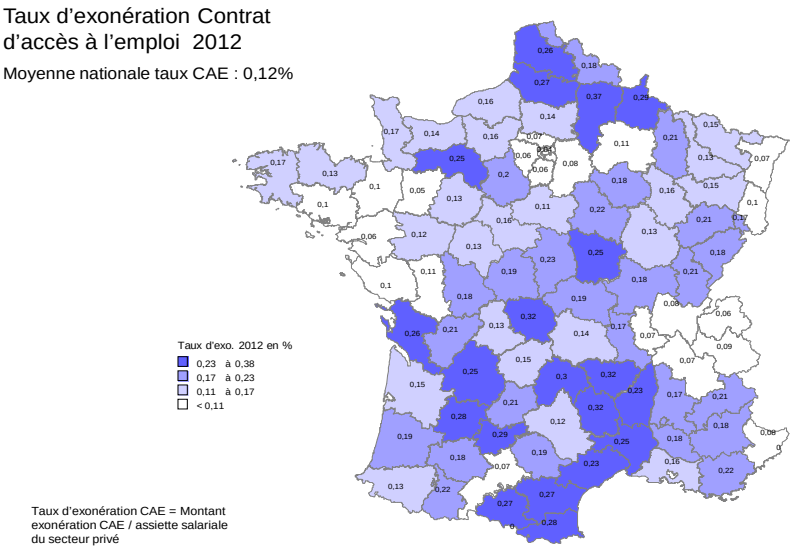
Graphique 18 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement « CUI-CAE » – par région – année 2012



Source : *Acoss*

La répartition au niveau départemental est éclairante pour les régions présentant un taux élevé. Ainsi, les départements de la région Languedoc-Roussillon présentent une situation très homogène. En revanche, les départements de la région Picardie présentent une forte segmentation.

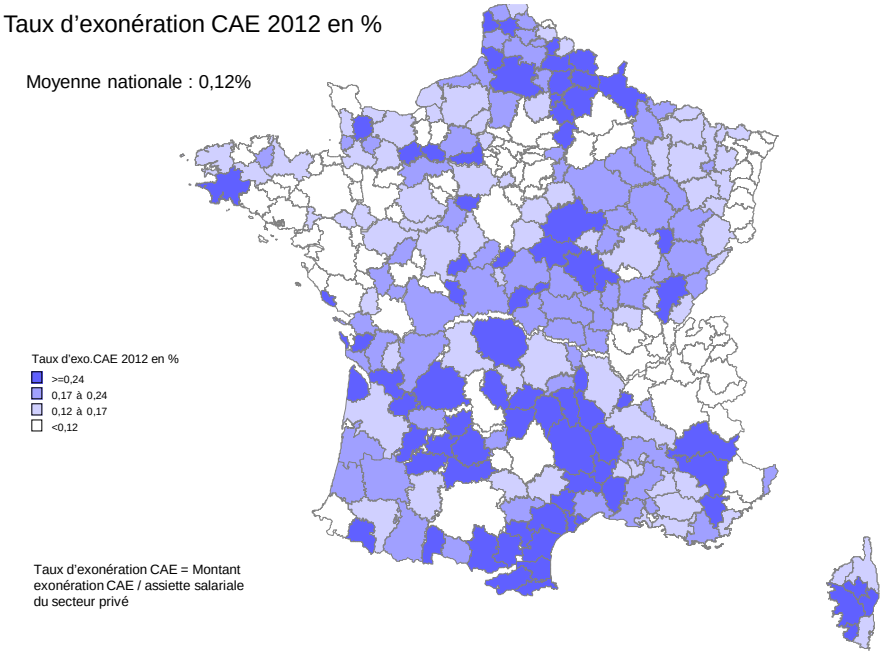
Graphique 19 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement « CUI-CAE » – par département – année 2012



Source : *Acoss*

L'analyse du même indicateur confirme l'approche de forte homogénéité ou de forte segmentation dans les zones d'emploi d'une même région.

Graphique 20 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement « CUI-CAE » – par zone d'emploi – année 2012



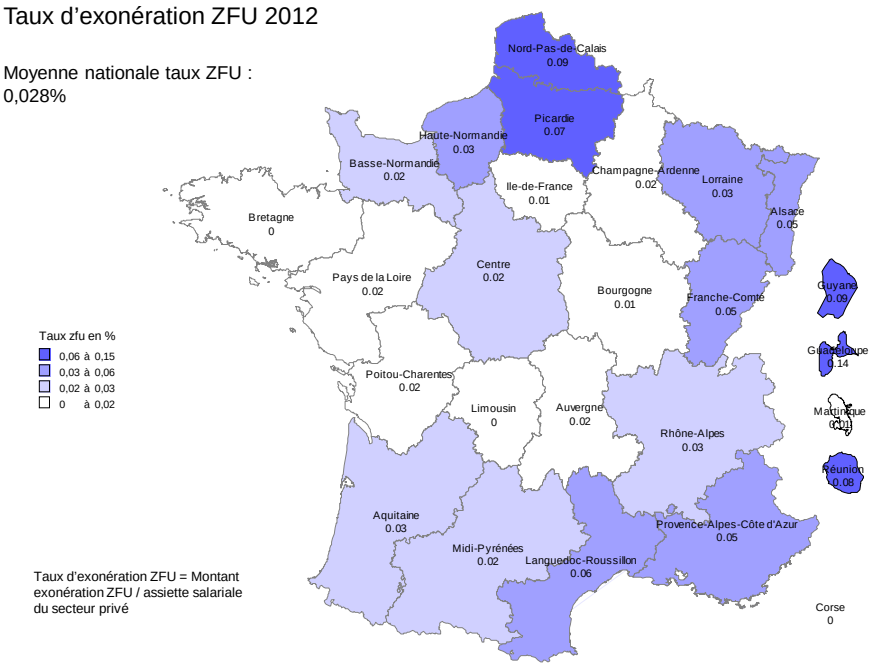
Source : *Acoss*

2.2.6 Taux d'exonération apparent des entreprises du secteur privé au titre de l'allégement « zone franche urbaine »

L'indicateur relatif aux allégements applicables au titre de l'emploi de salariés en zones franches urbaines (ZFU) est le seul de l'échantillon permettant d'étudier une mesure présentant un potentiel territorial fort. Il concerne 43 400 salariés dans 11 530 établissements. Son coût pour les finances publiques est de 147 millions d'euros.

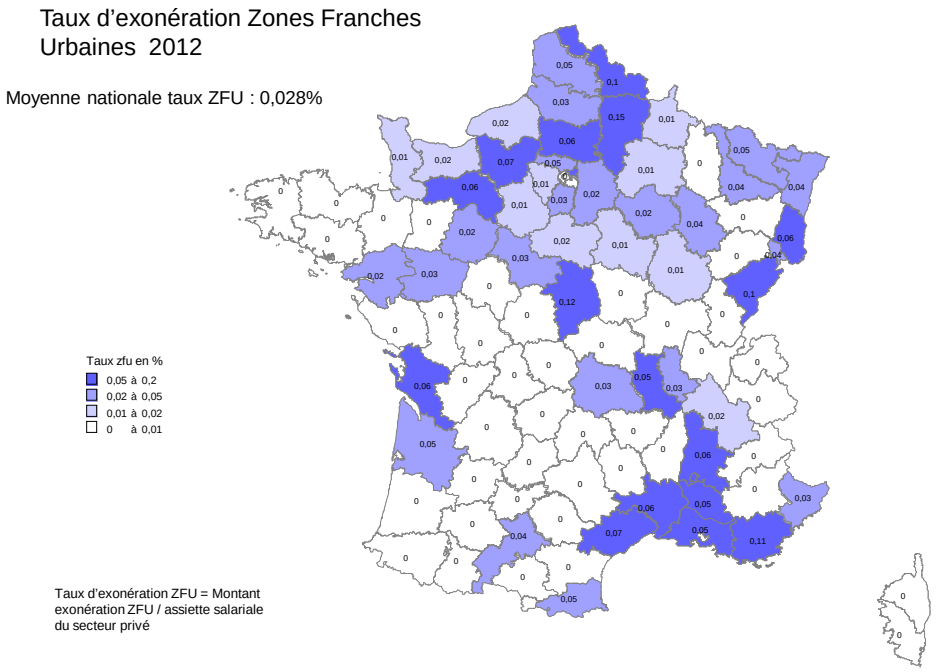
Le recours au zonage appelle nécessairement une très forte implication des acteurs territoriaux compétents. L'approche produite ci-après est néanmoins limitée en ce qu'elle est directement le reflet du zonage retenu. Elle n'est productrice d'enseignements que pour les régions et départements comprenant plusieurs zones franches urbaines. Par exemple, les régions Nord-Pas de Calais et Ile de France présentent un intérêt dans cette approche eu égard au nombre important de zones franches urbaines qu'elles contiennent. En revanche, l'approche par zone d'emploi est productrice de sens en particulier pour les départements comptant plus de trois zones franches urbaines : le Nord, le Rhône, les Yvelines et la Seine-Saint-Denis.

Graphique 21 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement « ZFU » – par région – année 2012



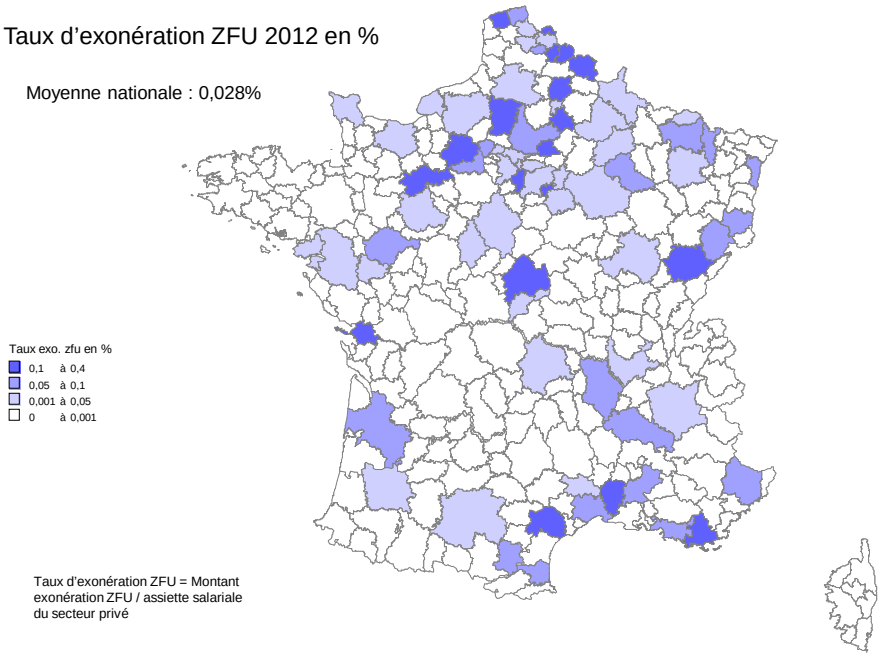
Source : *Acoss*

Graphique 22 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement « ZFU » – par département – année 2012



Source : *Acoss*

Graphique 23 : Taux d'exonération apparent du secteur privé au titre de l'allégement « ZFU » – par zone d'emploi – année 2012



Source : *Acoss*

2.3 L'utilité du recours à ces indicateurs pour la conduite, le suivi et l'évaluation de la politique territoriale de l'emploi

La mobilisation des indicateurs relatifs aux « taux d'exonération apparents » revêt plusieurs intérêts.

Elle permet d'apprécier la part des allégements dans la masse salariale totale et donc, de manière indirecte, d'apprécier l'effort dont bénéficie un territoire donné. Cette analyse est fructueuse pour éclairer les décisions nationales de création, de suppression ou d'adaptation de dispositifs par la prise en compte des situations territoriales.

Elle permet en outre de donner à voir les situations territoriales diversifiées au sein des régions et des départements. En cela, elle constitue un guide pour l'action des décideurs locaux qui, à partir de l'analyse de l'indicateur, peuvent décider d'actions spécifiques de promotion de dispositifs publics ou du déploiement d'actions alternatives ou combinatoires aux dispositifs nationaux, compte tenu de leur importance dans la masse salariale totale.

Au niveau territorial, l'analyse des indicateurs pourrait donc avoir des effets au plan opérationnel (mobilisation pour mettre en œuvre un dispositif national) ou en termes de décision (mobilisation des fonds disponibles en soutien d'une action nationale ou en vue de déployer une action alternative).

La production de données territoriales détaillées permet une approche comparative entre territoires afin de pouvoir identifier les conditions de succès d'un dispositif favorable au maintien ou à la création d'emploi. Elle permettrait d'identifier les bonnes pratiques et de les mutualiser.

Ces indicateurs présentent enfin une qualité opérationnelle certaine. Ils reposent sur des données fiables. Ils sont disponibles et pourraient donc utilement enrichir les diagnostics produits actuellement.

Ils demeurent néanmoins imparfaits car ils ne constituent qu'un ratio entre des allégements et la masse salariale. Ils ne permettent pas d'identifier le niveau du recours aux dispositifs publics compte tenu des populations éligibles.

3 DE PREMIERS INDICATEURS DE RAPPROCHEMENT ENTRE LES POPULATIONS ELIGIBLES ET LES POPULATIONS BENEFICIAIRES

A partir de la première approche permise par l'analyse des taux d'exonération apparent, la mission a souhaité élaborer des indicateurs répondant plus particulièrement à l'objectif d'analyse de la territorialisation soit la capacité d'une mesure nationale à rencontrer le public auquel elle entend bénéficier. Cette approche ne peut être que partielle. En effet, le seul rapprochement entre les populations éligibles et les populations bénéficiant d'un dispositif ne permet pas de prendre en compte un élément déterminant : la création d'emplois éligibles par les employeurs des secteurs marchand et non marchand du territoire envisagé.

3.1 Une approche générale qui doit être prise avec précaution

3.1.1 Méthode générale

L'approche retenue par la mission s'est centrée sur plusieurs types d'allègements compte tenu de leur potentiel territorial.

Les travaux ont porté tout d'abord sur la nature des données disponibles en matière d'allégements de cotisations et contributions sociales. Ces données ont été mises à disposition par l'Acoss pour l'exercice 2012. Le champ couvert est plus large que celui proposé au titre des taux d'exonération apparents qui sont cantonnés au seul secteur privé. Sont comprises dans les données ci-après l'ensemble des employeurs, privés et publics, ayant bénéficié d'exonération au titre de l'exercice 2012. Les effectifs proposés (entreprises et salariés bénéficiaires) sont des moyennes des effectifs trimestriels moyens. Les données sont issues des déclarations mensuelles ou trimestrielles des employeurs privés et publics. Ces données sont en outre fiabilisées et redressées par l'Acoss à partir des autres sources et informations disponibles.

Les données proposées par l'Acoss ont par la suite été présentées à la DARES pour identifier les données susceptibles de permettre de cerner les individus et employeurs pouvant bénéficier des dispositifs d'allégements retenus. L'identification de telles données s'est avérée particulièrement ardue. Les champs ne se recoupent pas systématiquement. Par exemple, l'analyse de la population éligible aux contrats d'apprentissage qui sont ouverts aux jeunes de 16 à 25 ans n'a été assurée qu'à partir des effectifs estimés par l'INSEE des jeunes de 15 à 24 ans. Les données disponibles ne permettent pas toujours de répondre aux besoins du rapprochement : ainsi, pour les zones franches urbaines, seules les données relatives à l'ensemble des établissements implantés en ZFU sont disponibles. Or, le dispositif d'exonération est ouvert aux entreprises s'étant implantées en zone franche à compter de la création de l'allégement.

Les données n'ont pu en outre être disponibles pour des périodes homogènes. Il a été retenu de rapprocher les données Acoss les plus récentes (2012) des dernières données disponibles (2011 et avant).

Dans les délais impartis, il n'a pu être procédé à des croisements entre les données relatives aux zones géographiques et celles relatives à la taille des entreprises ou à leur secteur d'activité (code NAF). Ces répartitions sont disponibles dans les données Acoss. Elles pourraient être mobilisées dans le cadre d'études complémentaires.

Les données n'ont pu être mises en forme qu'au niveau des départements. L'agrégation au niveau régional n'a pu, faute de temps, être assurée. Une présentation de ces indicateurs au niveau des zones d'emploi s'avèrerait ardue compte tenu de la moindre fiabilité voire de l'absence des données disponibles au niveau des zones d'emploi[16]. Les données relatives aux départements ultramarins, compte tenu de leurs spécificités, n'ont pas été intégrées dans l'analyse qui est produite uniquement pour la France métropolitaine.

Compte tenu de ces imperfections, les indicateurs présentés ci-après doivent être analysés avec une certaine précaution. Ils décrivent néanmoins de manière adaptée des tendances et des ordres de grandeur de nature à permettre une analyse territoriale inédite.

Les dispositifs analysés et sources rapprochées sont présentés dans le tableau ci-après.

[16] Les données Acoss sont disponibles à ce niveau comme présenté supra *via* les taux apparents d'exonération.

Tableau 4 : Synthèse des dispositifs retenus et des données de référence des travaux

Dispositif	Objectif	Données Acoss disponibles	Données produites par la DARES
Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale, dite « réduction Fillon »	Favoriser l'emploi des salariés peu qualifiés, en diminuant le coût du travail pour les niveaux de salaire pour lesquels l'élasticité de la demande de travail à son coût est la plus sensible	Données Acoss 2012 issues des BRC disponibles par région, département, taille d'entreprise et code NAF	Nombre des postes à 1,6 SMIC - Données DARES à partir des DADS et CLAP 2010
Contrat d'apprentissage	Favoriser le développement de la formation initiale en alternance et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans	Données Acoss 2012 disponibles par région, département, taille d'entreprise et code NAF	Population de 15 à 24 ans- Données Insee - Estimations de population - 2012
Contrat unique d'insertion sous forme de contrat d'accompagnement dans l'emploi Secteur non marchand	Faciliter l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi.	Données Acoss 2012 disponibles par région, département, taille d'entreprise et code NAF	Allocataires des minima sociaux - Répartition selon le département de la caisse de gestion pour les données CNAF (données Cnamts, CNAF, MSA, DREES, Unédic, FSV, CNAV, CDC, régime des caisses des DOM - 2011)
Chômeurs et salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE)	Dispositifs de soutien à la création et à la reprise d'entreprise par des chômeurs ou des salariés	Données Acoss 2012 disponibles par région, département, taille d'entreprise et code NAF	Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi / données Pôle emploi-Dares - décembre 2012
Zones franches urbaines (ZFU)	Inciter à la création d'activité et d'emplois dans les quartiers touchés par un déficit d'activité économique en permettant aux entreprises et associations qui s'y implantent de bénéficier d'exonérations de cotisations sociales et fiscales. La présente mesure s'applique également aux associations en zone de redynamisation urbaine	Données Acoss 2012 disponibles par région, département, taille d'entreprise et code NAF	Stock d'entreprises de l'ensemble des activités marchandes non agricoles implantées en ZFU au 01/01/2011 - Données INSEE - Répertoire Sirene - 2011

Source : IGAS

3.1.2 Indicateurs produits

Les données ont été rapprochées pour tous les dispositifs *via* le ratio, d'une part, du nombre de salariés ouvrant droit à l'allégement et, d'autre part, du nombre d'individus pouvant prétendre à l'allégement si ils obtenaient un emploi de ce type. Pour les zones franches urbaines, la même approche a été retenue mais fondée sur les entreprises (établissements localisés en ZFU).

Le ratio ainsi obtenu par département peut être rapproché entre départements. Au-delà, il peut être rapproché du ratio constaté sur l'ensemble du territoire national. L'écart type permet d'apprécier la dispersion entre les taux départementaux. L'importance de l'écart type doit être appréciée au regard de la valeur de l'indicateur[17].

L'appréciation de la dispersion entre les valeurs départementales est également permise par la présentation segmentée des taux départementaux (quartiles ou quintiles). Elle est éclairée par les données complémentaires que sont la médiane ainsi que la moyenne des taux des départements.

[17] Par exemple, un écart type de 1 pour des taux compris entre 1 et 5 % est particulièrement important. En revanche un écart type de 5 pour des taux compris entre 50 et 80 % est considéré comme faible.

Les valeurs par département sont présentées sous forme de cartes.

Enfin, pour chaque indicateur, l'étude présente, d'une part, le nombre de départements présentant un écart par rapport au taux en France métropolitaine et, d'autre part, le nombre de départements présentant un écart par rapport à la moyenne des taux départementaux. Ces écarts permettent d'identifier, d'une part, les départements présentant une situation favorable au plan national et, d'autre part, les départements présentant une situation dégradée. Les deux situations sont des sources potentielles d'enseignement pour la politique territoriale de l'emploi. Les départements en situation favorable peuvent permettre l'identification des bonnes pratiques ayant permis de telles performances. Les départements en situation défavorable seraient utilement amenés à analyser ces données pour envisager d'éventuelles actions correctrices.

Toutefois, compte tenu de la complexité des phénomènes observés, une approche définitive doit naturellement mobiliser d'autres angles d'approche. L'appréciation des écarts ne peut être univoque. Elle trouve ses explications dans des facteurs socio économiques qui ne peuvent être appréhendés que dans chaque territoire par une analyse tant quantitative que qualitative.

3.2 Analyse des ratios population bénéficiaire / population éligible

3.2.1 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allègement général

L'intégration de l'allégement général dans le champ de l'analyse revêt un caractère conventionnel. Les données ci-après n'apportent que peu d'éléments complémentaires par rapport à l'indicateur du taux d'exonération apparent. Elles ne peuvent conduire à une approche comparative développée. Elles ne sont pas intégrées dans les conclusions de l'étude. La mission a estimé nécessaire de conserver cette approche dans un but méthodologique afin d'éprouver l'approche de construction de ratio. La démarche s'est avérée concluante.

Tableau 5 : Ratio allègement général – données de base

Taux France métropolitaine	73,47 %
Ecart type départements	5,10
Médiane départements	72,86 %
Moyenne départements	72,34 %

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

La dispersion apparaît faible entre départements. Elle est homogène aux ordres de grandeur constatés au travers du taux de cotisation apparent. La segmentation de l'échantillon en quartiles confirme cette analyse.

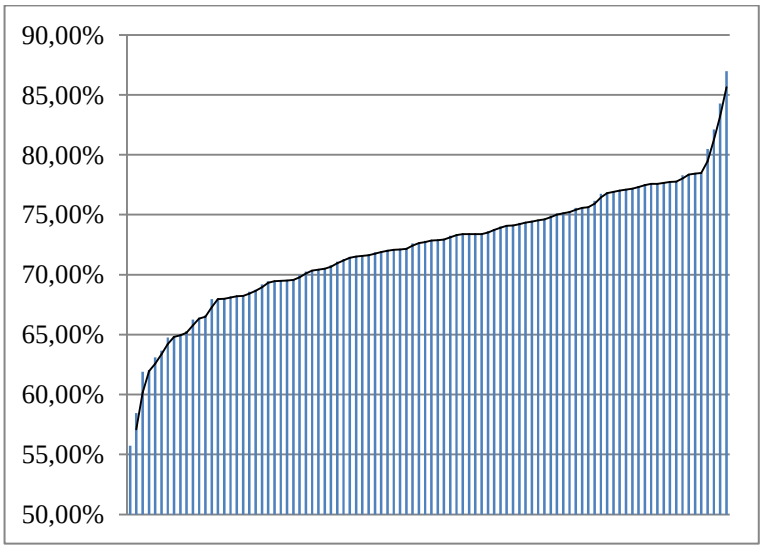
Tableau 6 : Ratio allégement général – quartiles

Quartile	Valeur basse	Valeur haute	Ecart
1er quartile	55,72 %	69,47 %	13,74 %
2ème quartile	69,49 %	72,81 %	3,32 %
3ème quartile	72,86 %	75,57 %	2,71 %
4ème quartile	75,58 %	86,96 %	11,38 %

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Le graphe ci-après présente les taux pour chaque département et confirme une concentration des situations autour du ratio national. Ce graphe peut ainsi constituer une référence pour analyser la plus forte dispersion des approches proposées ci-après pour les autres dispositifs.

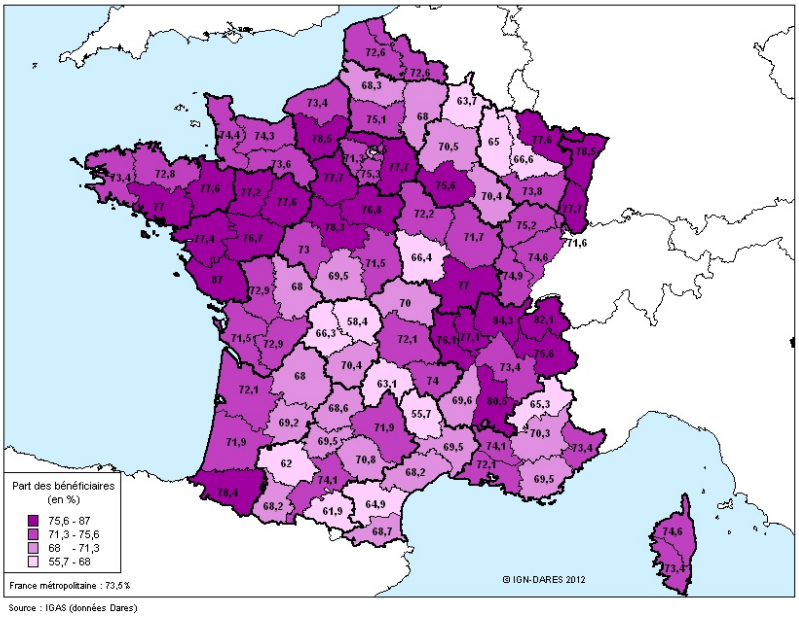
Graphique 24 : Ratio allégement général – structure des taux par département



Source : *IGAS à partir des données ACOSS et DARES*

La carte de France ci-après présente la répartition des ratios entre départements. Les données peuvent utilement être rapprochées des données *supra* produites concernant les taux d'exonération apparent et le niveau du SMPT : compte tenu de la nature et de l'ampleur de l'allégement général, on constate une forte homogénéité des territoires au regard des différentes approches. Cette homogénéité relative conforte en première analyse la méthode de construction de ratios retenue par la présente étude.

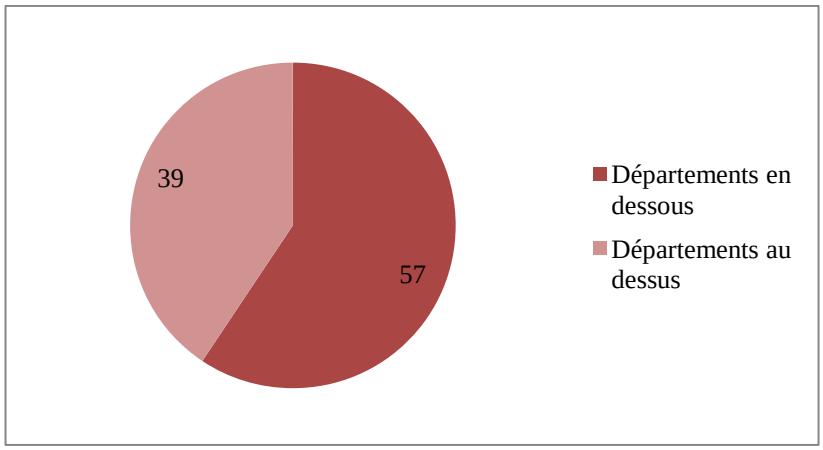
Graphique 25 : Ratio allégement général – taux départementaux



Source : *IGAS à partir des données ACOSS et DARES, carte réalisée par la DARES*

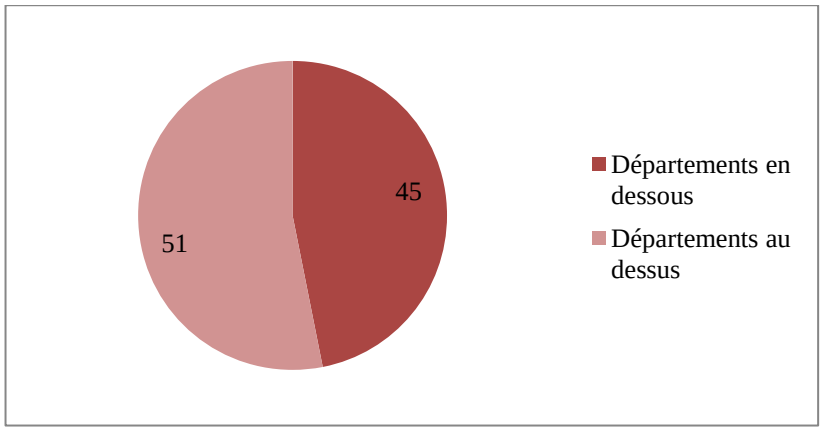
Ainsi, au-delà de situations atypiques au premier et dernier quartiles, l'approche des écarts par rapport à la moyenne des taux départementaux ou au ratio national doit être appréhendée avec précaution : nombre de départements présentent des taux extrêmement proches de ces deux valeurs. Sous ces réserves, 59 % des départements sont en dessous du ratio national et près de 47 % des départements présentent un taux en deçà de la moyenne des taux départementaux.

Graphique 26 : Allégement général - situation des départements par rapport au ratio national – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Graphique 27 : Allégement général - situation des départements par rapport à la moyenne des taux départementaux – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

3.2.2 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allégement « contrat d'apprentissage »

L'analyse de l'indicateur relatif aux contrats d'apprentissage présente plusieurs intérêts. Le développement de l'apprentissage est, pour partie, lié à l'action des services de l'éducation nationale et au développement de cette démarche spécifique dans les structures employeuses. Les différentes analyses de l'apprentissage sont actuellement majoritairement centrées sur une approche du profil des apprentis ainsi que des secteurs d'activité et de la taille des structures employeuses. Pourtant, l'approche territoriale est pleinement pertinente en ce que le développement de l'apprentissage dans un espace géographique donné constitue un élément d'une stratégie d'emploi en faveur des jeunes.

Le ratio produit est particulièrement large puisqu'il rapproche les salariés ouvrant droit au bénéfice de l'allégement des jeunes potentiellement éligibles. Il doit s'interpréter donc sans préjudice des jeunes potentiellement éligibles qui poursuivent une scolarité ou un cursus universitaire ou ceux ayant trouvé un emploi.

L'indicateur souligne une très forte segmentation entre départements : le ratio national est à 5,11 % ; l'écart type a une valeur très forte à 1,01 %.

Tableau 7 : Ratio contrat d'apprentissage – données de base

France métropolitaine	5,11 %
Ecart type départements	1,01
Médiane départements	5,38 %
Moyenne départements	5,46 %

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Cette première approche de la dispersion est confirmée par l'approche en quartile des taux départementaux. Les premier et quatrième quartiles présentent des valeurs élevées et des écarts importants entre départements relevant du même quartile. La dispersion est moindre au sein des deuxième et troisième quartiles mais demeure conséquente.

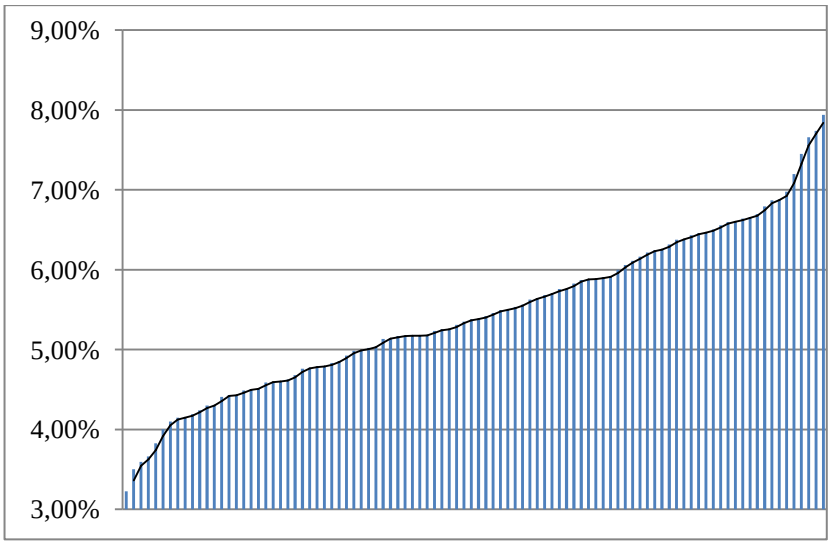
Tableau 8 : Ratio contrat d'apprentissage – quartiles

Quartile	Valeur basse	Valeur haute	Ecart
1er quartile	3,23 %	4,68 %	1,45
2ème quartile	4,76 %	5,38 %	0,62
3ème quartile	5,39 %	6,22 %	0,83
4ème quartile	6,24 %	7,94 %	1,69

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Les données détaillées par département illustrent cette très forte dispersion entre les performances départementales. La courbe proposée apparaît particulièrement segmentée notamment si on la rapproche de l'indicateur « boussole » que peut constituer le ratio allégement général présenté précédemment.

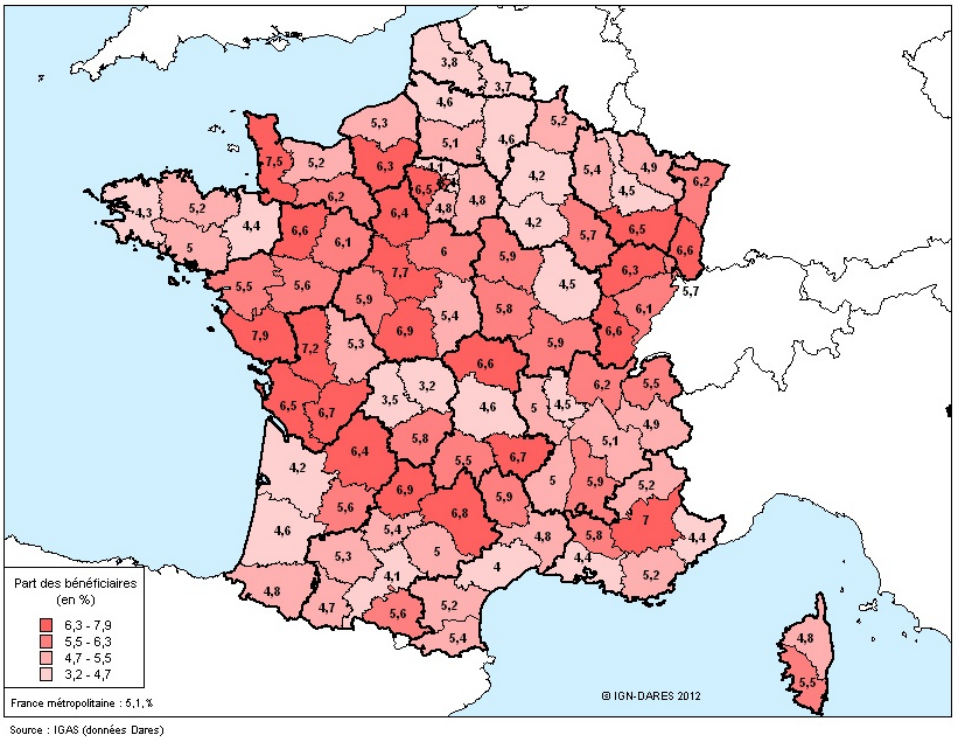
Graphique 28 : Ratio contrat d'apprentissage – structure des taux par département



Source : *IGAS à partir des données ACOSS et DARES*

Cette dispersion se trouve enfin dans la répartition cartographique proposée ci-après. Dans une même région, certains départements présentent des performances très élevées et d'autres des performances beaucoup plus dégradées. L'analyse conduit à souligner l'existence de territoires propices au développement de l'apprentissage et d'autres pour lesquels la stratégie d'emploi des jeunes ne repose actuellement que de manière plus faible sur le « levier » apprentissage.

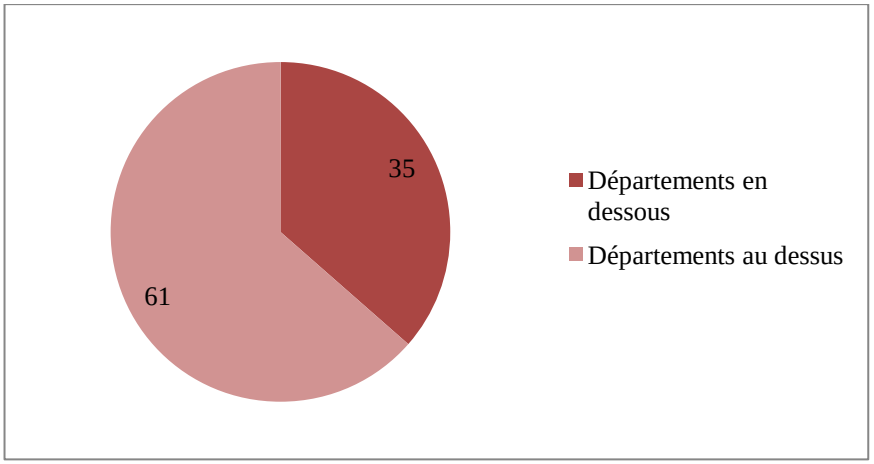
Graphique 29 : Ratio contrat d'apprentissage – taux départementaux



Source : *IGAS à partir des données ACOSS et DARES, carte réalisée par la DARES*

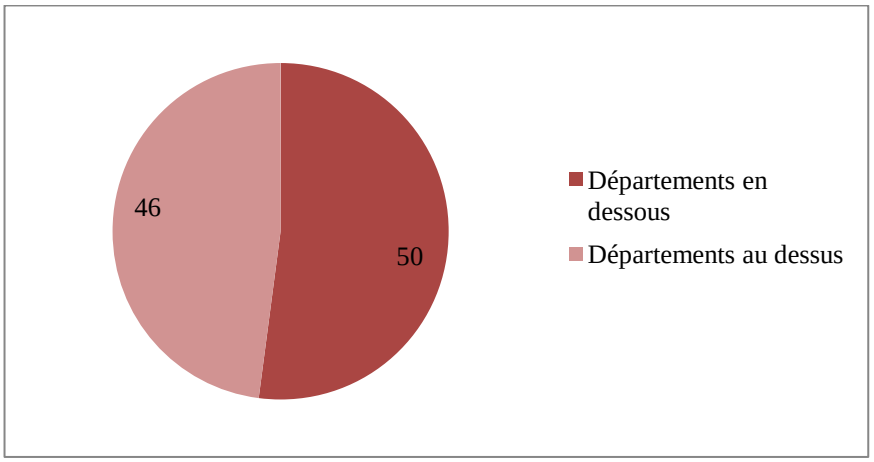
L'analyse des situations des départements par rapport au ratio national ou par rapport à la moyenne des taux départementaux conduit à souligner l'opportunité de l'approche centrée territoire. Une part très forte des départements présente des performances supérieures au ratio national et à la moyenne des taux départementaux (respectivement 63,5 % et 47,9 %). Comme précisé précédemment, les départements présentant un écart constituent des lieux où l'analyse doit être poursuivie afin d'identifier les facteurs explicatifs des écarts au bénéfice d'une politique favorable à l'apprentissage susceptible de servir une stratégie efficiente pour assurer l'emploi des populations jeunes.

Graphique 30 : Contrat d'apprentissage - situation des départements par rapport au ratio national – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Graphique 31 : Contrat d'apprentissage - situation des départements par rapport à la moyenne des taux départementaux – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

3.2.3 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allégement « contrat d'accompagnement dans l'emploi » (CUI-CAE)

L'allègement lié à la conclusion du contrat d'accompagnement dans l'emploi présente une spécificité forte en ce qu'il s'inscrit dans le cadre d'un « contrat aidé » soit la combinaison d'un avantage spécifique, d'actions particulières (formation notamment) et d'un accompagnement renforcé par les acteurs du SPE. Le CUI-CAE est un dispositif réservé au secteur non marchand. La performance du dispositif est donc, pour partie, liée à la visibilité dont dispose le SPE sur la stratégie de localisation de ces emplois et en particulier ceux relevant du secteur public.

Les performances départementales peuvent résulter de plusieurs éléments. Elles sont en particulier le reflet du volume de contrats aidés affecté aux territoires concernés qui prend en compte la capacité des territoires à conclure des contrats de ce type (cf. rapport, 3ème partie, point 1.1). Elles sont également le reflet de la situation du marché local du travail pour le secteur non marchand ainsi que les modalités de mise en œuvre du dispositif par les acteurs du SPE.

Le ratio proposé est large en ce qu'il rapproche les salariés ouvrant droit à l'allègement de la population allocataire de minimas sociaux. Cette approche a été retenue compte tenu du ciblage prioritaire de ces dispositifs vers ce type de publics. Ce ciblage prioritaire conduit à justifier les modalités de construction du ratio. Toutefois, cette priorité ne constitue pas toujours une condition indispensable : les bénéficiaires de CUI-CAE ne sont pas tous allocataires de minima sociaux.

L'indicateur conduit à constater une dispersion territoriale particulièrement marquée, supérieure à celle constatée lors de l'examen de l'allégement « contrat d'apprentissage ». Le ratio national s'élève à 5,42 %. L'écart type est important (1,49 %).

Tableau 9 : Ratio CUI-CAE – données de base

France métropolitaine	5,42 %
Ecart type départements	1,49
Médiane départements	5,78 %
Moyenne départements	5,86 %

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

La répartition en quartiles confirme cette analyse. La dispersion constatée est supérieure à celle de l'allégement « contrat d'apprentissage ». Si les deuxième et troisième quartiles présentent des valeurs plus proches, les écarts demeurent significatifs.

Tableau 10 : Ratio CUI-CAE – quartiles

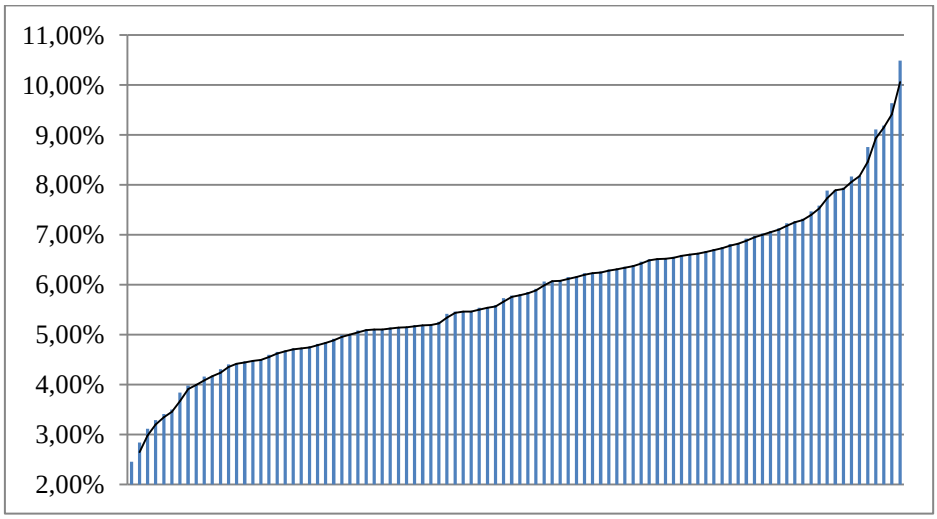
Quartile	Valeur basse	Valeur haute	Ecart
1er quartile	2,46 %	4,82 %	2,36
2ème quartile	4,84 %	5,78 %	0,93
3ème quartile	5,80 %	6,67 %	0,87
4ème quartile	6,71 %	10,48 %	3,77

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

L'approche des taux par département souligne les performances extrêmement diversifiées des départements en matière de CUI-CAE. Cette approche interroge donc, d'une part, la répartition actuelle des volumes de CUI-CAE de l'échelon national vers les territoires et, d'autre part, la mobilisation des acteurs du SPE pour promouvoir le dispositif.

Cette approche s'entend naturellement, comme toujours dans ces analyses, sans préjudice du niveau de création d'emplois dans le département et de l'appétence des employeurs territoriaux du secteur non marchand pour la mesure.

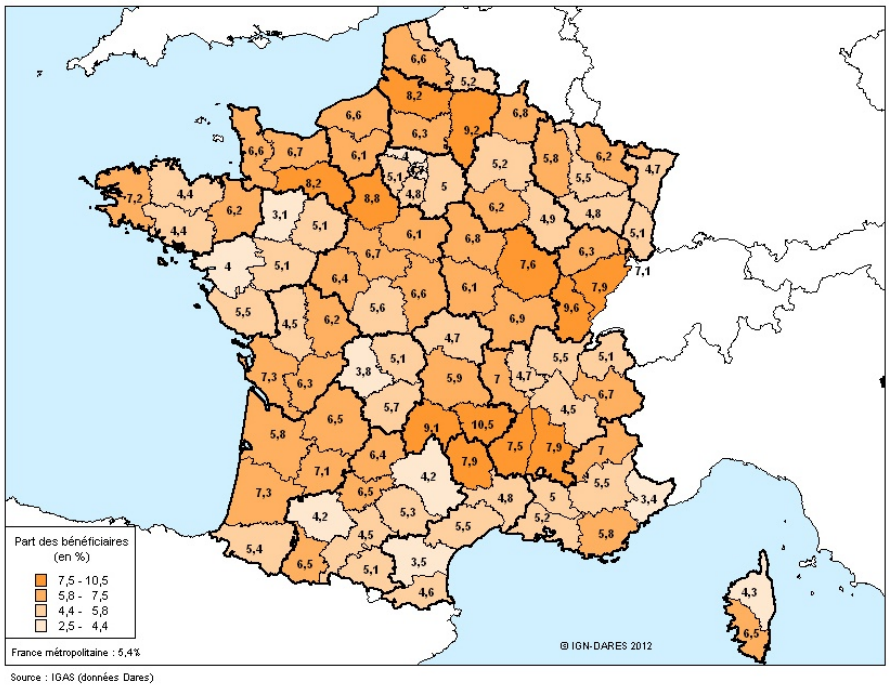
Graphique 32 : Ratio CUI-CAE – structure des taux par département



Source : *IGAS à partir des données ACOSS et DARES*

La représentation cartographique des ratios par département confirme, au-delà de la dispersion constatée nationalement, des situations extrêmement contrastées dans des territoires proches. Certaines régions présentent des performances homogènes. D'autres présentent des performances beaucoup plus dispersées. Une approche par zone d'emploi pourrait utilement compléter cette approche de la dispersion territoriale du ratio.

Graphique 33 : Ratio CUI-CAE – taux départementaux

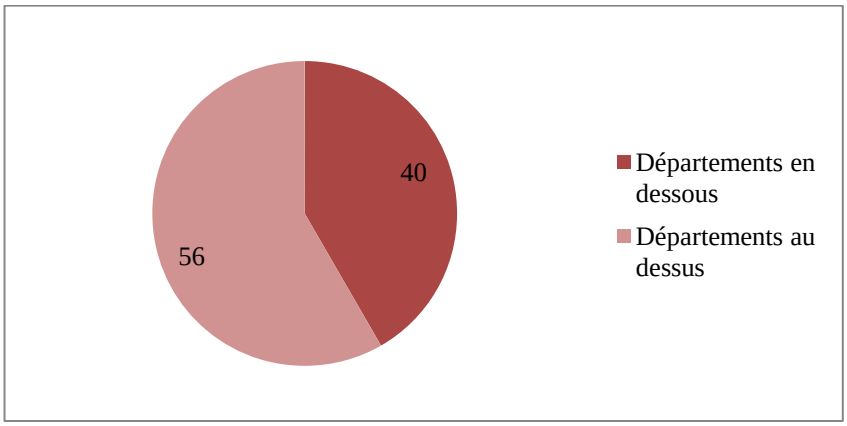


Source : *IGAS à partir des données ACOSS et DARES, carte réalisée par la DARES*

Les départements présentant un écart par rapport au ratio national ou à la moyenne des taux départementaux sont ainsi plus nombreux que ceux constatés pour le contrat d'apprentissage. Respectivement 41, 7 % et 52,1 % des départements présentent des performances inférieures.

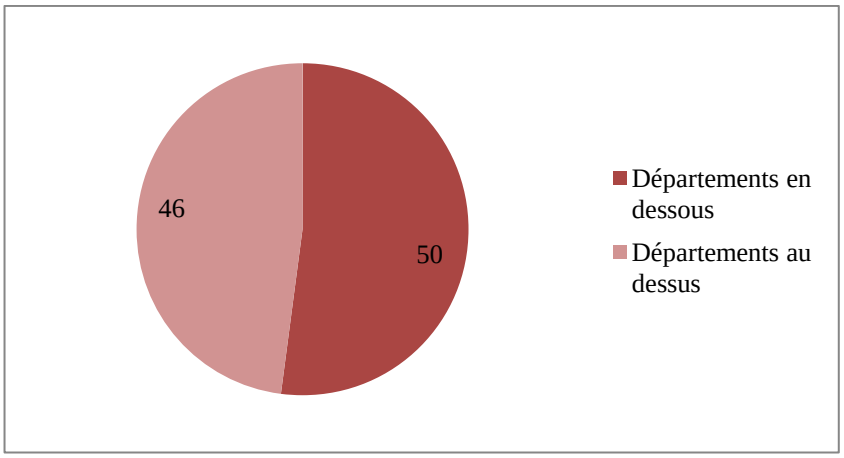
L'analyse de ces écarts présente un intérêt renforcé par rapport aux écarts constatés pour la mesure applicable aux contrats d'apprentissage. En effet, s'agissant de contrats aidés, la performance est directement liée à la capacité et à l'efficience de la prescription de CUI-CAE dans le cadre de l'activité de placement assurée par les acteurs du SPE. La mesure présente donc un niveau d'enseignement supérieur en ce que la mise en œuvre du dispositif dans les territoires *via* une stratégie adaptée dépend directement des volumes accordés par l'échelon national et de la qualité de la mobilisation des acteurs locaux du SPE.

Graphique 34 : CUI-CAE - situation des départements par rapport au ratio national – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Graphique 35 : CUI-CAE - situation des départements par rapport à la moyenne des taux départementaux – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

3.2.4 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allégement « ACCRE »

Le dispositif ACCRE est l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises. Cette mesure constitue donc une mesure ciblée sur un public particulier qui présente un potentiel territorial moyen selon la classification retenue par la mission. Le dispositif bénéficie à plus de 180 000 individus. Il représente un effort pour les finances publiques évalué, en 2012, à 254,6 millions d'euros.

Le ratio présenté est, là encore large. Il présente néanmoins certains facteurs propres d'incertitude. L'identification des bénéficiaires de l'ACCRE est ardue. En effet, un créateur d'entreprise peut avoir le statut de salarié (gérant minoritaire notamment) ou de travailleur indépendant (gérant majoritaire). Le rapprochement des deux populations est délicat. Par ailleurs, l'exonération est accordée pour une durée de douze mois. A l'expiration de cette période, l'exonération peut, le cas échéant, et sous certaines conditions, être prolongée pour une période de vingt-quatre mois[18]. Les données intégrées dans le ratio ne tiennent compte que très imparfaitement de ces conditions : les bénéficiaires de l'ACCRE sont estimés à partir du stock de bénéficiaires ayant le statut de salariés ou de travailleurs indépendants à la fin de l'année 2012. Par ailleurs, les publics éligibles à l'ACCRE sont particulièrement nombreux et divers[19]. Cette diversité conduit à empêcher une consolidation fine et exhaustive des bénéficiaires potentiels du dispositif. La mission a par conséquent retenu dans le ratio une population large : les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi à la fin de l'année 2012.

Les données de base du ratio sont conformes aux constats assurés sur les précédents dispositifs ciblés. Le ratio France métropolitaine s'élève à 4,11 %. Pour cet indicateur, il est proche de la médiane et de la moyenne des taux départementaux. L'écart type s'élève à 1,10 %. Il apparaît particulièrement significatif.

Tableau 11 : Ratio ACCRE – données de base

Ratio France métropolitaine	4,11 %
Ecart type entre départements	1,10
Médiane départements	4,06 %
Moyenne départements	4,18 %

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

La répartition en quartiles de l'échantillon présente une dispersion forte des taux. La dispersion est toute chose égale par ailleurs modérée pour les deuxième et troisième quartiles. Elle est très prononcée pour le quatrième quartile.

[18] Pour une approche complète, voir http://www.urssaf.fr/profil/createurs_dentreprise/chef_dentreprise/vous_-_creer_votre_entreprise/les_aides_et_exonerations_02.html

[19] Il s'agit des publics suivants : Demandeur d'emploi indemnisé, demandeur d'emploi indemnisable : personne remplissant les conditions pour bénéficier de l'allocation d'assurance chômage ou de l'allocation prévue en cas de convention de reclassement ; demandeur d'emploi non indemnisé inscrit à Pôle Emploi six mois au cours des dix-huit derniers mois ; bénéficiaire du Revenu de Solidarité Active, du Revenu Minimum d'Insertion, de l'Allocation de Solidarité Spécifique ou certaines catégories de bénéficiaires de l'Allocation Temporaire d'Attente ; jeune de 18 à 25 ans révolus ; personne de moins de 30 ans non indemnisée (durée d'activité insuffisante pour l'ouverture de droits) ou reconnue handicapée ; salarié ou personne licenciée d'une entreprise en redressement ou en liquidation judiciaire qui reprend l'activité de l'entreprise : l'entreprise est soumise à l'une des procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires et le salarié ou la personne licenciée reprend tout ou partie de cette entreprise en s'engageant à investir en capital la totalité des aides et à réunir des apports complémentaires en capital au moins égaux à la moitié des aides accordées ; personnes qui remplissent l'une des conditions visées ci-dessus et qui ont conclu un contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE) pour la création ou la reprise d'une activité économique ; personne créant une entreprise implantée au sein d'une zone urbaine sensible ; bénéficiaire du complément de libre choix d'activité.

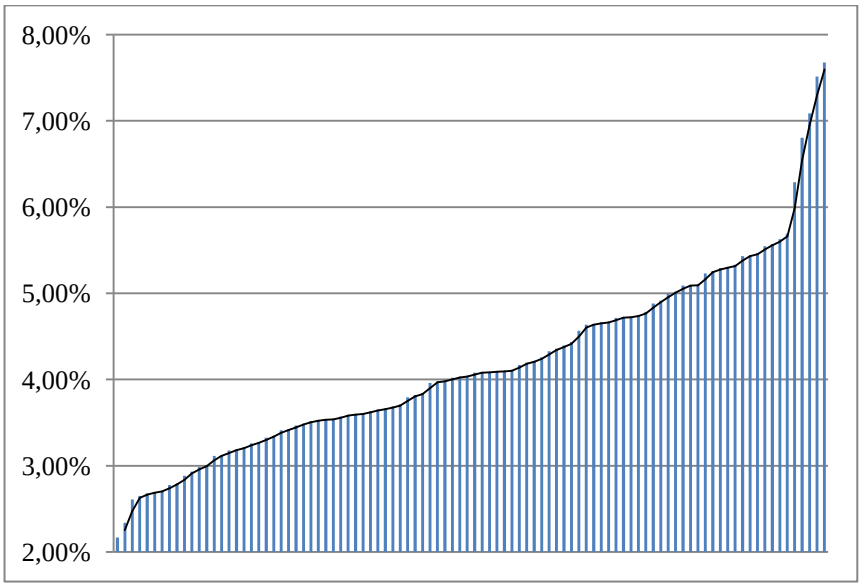
Tableau 12 : Ratio ACCRE – quartiles

Quartile	Valeur basse	Valeur haute	Ecart
1er quartile	2,17 %	3,42 %	1,25
2ème quartile	3,47 %	4,04 %	0,57
3ème quartile	4,08 %	4,79 %	0,71
4ème quartile	4,88 %	7,68 %	2,80

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

La structure des taux par département confirme l'approche assurée *via* l'analyse des quartiles : le ratio présente une dispersion très forte et particulièrement prononcée dans les valeurs hautes du taux. Quelques départements présentent des ratios particulièrement dégradés alors que d'autres départements présentent des performances tout à fait exceptionnelles.

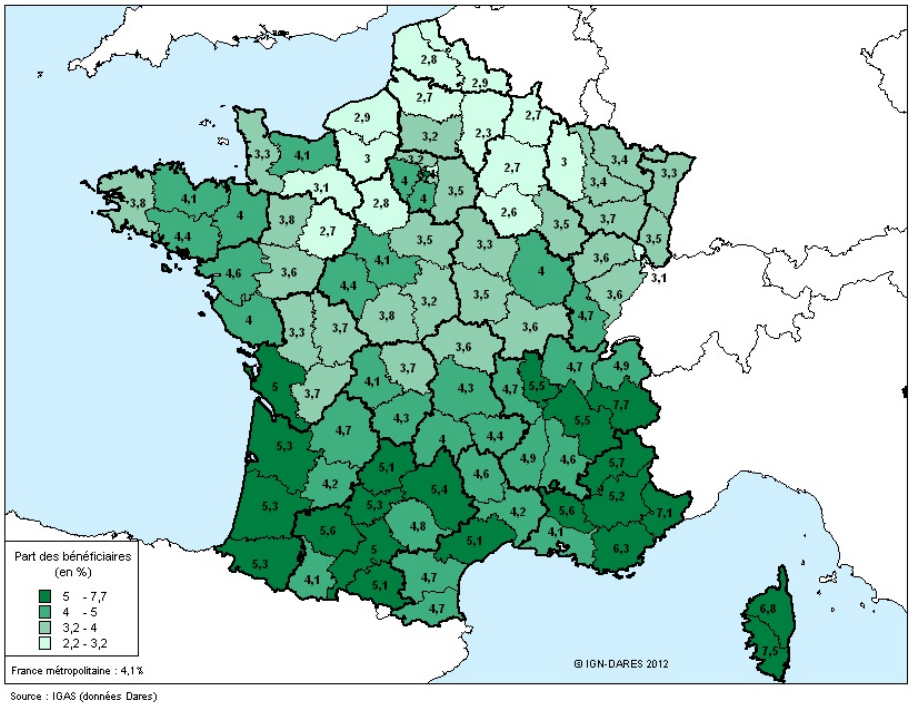
Graphique 36 : Ratio ACCRE – structure des taux par département



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

La répartition des taux par département illustrée par la carte ci-après montre indirectement la faible homogénéité des situations territoriales : les départements présentant les performances les plus élevées côtoient dans le même espace régional des départements accusant des performances bien inférieures. Les performances moyennes des départements pourraient utilement être éclairées par une approche des zones d'emploi qui permettrait de constater si cette hétérogénéité se retrouve à ce niveau de maillage territorial.

Graphique 37 : Ratio ACCRE – taux départementaux



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES, carte réalisée par la DARES

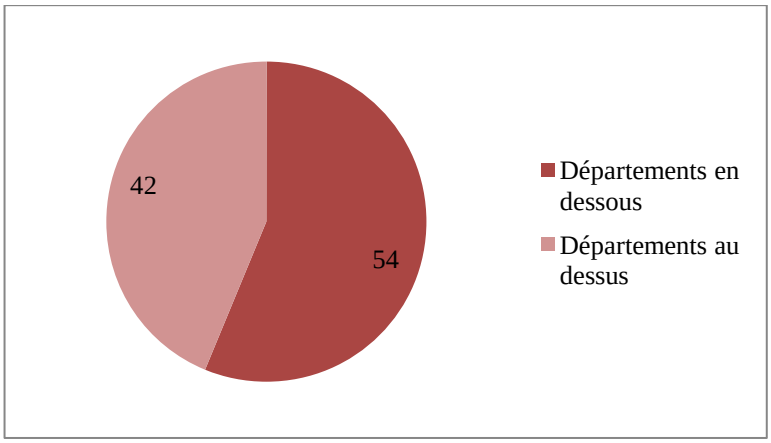
Compte tenu de la proximité entre les valeurs du ratio national et de la moyenne des taux départementaux, les deux mesures des écarts produisent des ordres de grandeur proches. La singularité ici est que la grande majorité des départements sont en deçà des valeurs nationales. 56,3 % présentent un taux inférieur au ratio national. 57,3 % des départements présentent un taux inférieur à la moyenne des taux départementaux.

L'analyse du ratio ACCRE est producteur de plusieurs séries d'enseignements. Tout d'abord, on constate un nombre réduit de départements présentant des performances exceptionnelles. L'analyse des facteurs explicatifs de ces performances élevées revêtirait un intérêt particulier dans une approche d'éventuelle capitalisation des bonnes pratiques. Par ailleurs, nombre de départements sont en deçà des performances nationales. L'ACCRE constitue une aide qui concrétise un *continuum* d'interventions publiques. En effet, la création ou la reprise d'une activité constituent un projet économique particulier.

Le taux de recours au dispositif ACCRE ne peut donc être perçu isolément. Il doit être rapproché du recours aux autres dispositifs d'aide (dispositif NACRE par exemple[20]) et des offres nombreuses d'accompagnement des nouveaux chefs d'entreprise (experts-comptables, réseaux consulaires, organismes sociaux et fiscaux, Agence pour la création d'entreprises…). Dès lors que la création et la reprise d'activité constituent un élément mobilisé dans le cadre de la stratégie nationale pour l'emploi, il apparaît nécessaire d'analyser son impact non seulement au niveau du taux d'emploi mais aussi au niveau de la création et de la pérennité des projets d'entreprise. Cette approche nécessite donc de ne s'attacher non aux actions des seuls acteurs traditionnels du SPE mais d'évaluer les effets de la combinaison des interventions d'acteurs nombreux. Si une approche de ce type peut être assurée au niveau national, l'analyse précise du phénomène ne peut qu'intervenir au plus près des réalités des territoires.

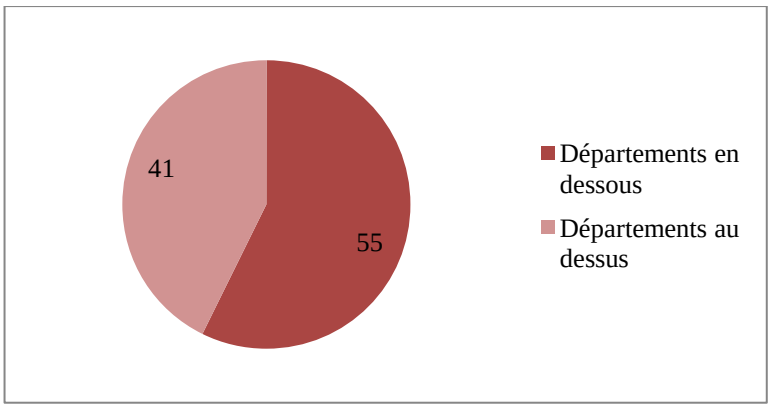
[20] Une mission IGAS-IGF a été récemment diligentée sur ce dispositif.

Graphique 38 : ACCRE - situation des départements par rapport au ratio national – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Graphique 39 : ACCRE - situation des départements par rapport à la moyenne des taux départementaux – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

3.2.5 Le rapprochement des populations éligibles et des bénéficiaires de l'allégement « zone franche urbaine » (ZFU)

L'allègement « zone franche urbaine » constitue le seul allégement présentant un potentiel territorial fort. Les dispositifs applicables à une zone géographique particulière se sont fortement développés au cours des dernières années. Ils correspondent intrinsèquement à une démarche territorialisée : l'analyse nationale conduit à constater des besoins spécifiques de certaines zones, un dispositif national est élaboré (souvent une combinaison : volets fiscal, social, accompagnement…), les zones éligibles sont déterminées sur la base de critères nationaux. La démarche est fortement territorialisée en ce que les territoires concernés doivent le plus souvent « candidater » pour bénéficier du dispositif et en ce que la réussite du dispositif repose sur une forte appropriation et une grande mobilisation dans la zone concernée. Parmi les dispositifs zonés, le dispositif ZFU a été retenu par la mission car il constitue le dispositif le plus important et le plus réparti sur le territoire national. On estime que 43 400 salariés ouvrent droit à l'allégement pour 11 530 établissements bénéficiaires. L'allègement représente un coût estimé à 147 millions d'euros.

L'analyse de la mesure n'est pas sans poser plusieurs difficultés. Les zones éligibles au dispositif ZFU ont varié depuis leur création (41 zones en 1997 puis 44 nouvelles zones en 2004 notamment). Les conditions pour bénéficier des avantages fiscaux et sociaux ont varié dans le temps (part de l'emploi local dans les embauches, localisation de l'activité en ZFU, entreprises implantées ou installées en ZFU…). Sont éligibles à l'allégement les entreprises implantées en ZFU (prise en compte de la date d'implantation selon la date de création de la ZFU). La mesure repose néanmoins sur une incitation forte à l'installation d'entreprises dans ces zones. Par ailleurs, les données proposées sont apparues parfois peu fiables (départements ultramarins notamment). Les données imparfaites ont été neutralisées dans l'analyse.

L'approche de la mesure à partir du seul niveau départemental pose également des problématiques fortes : certains départements peuvent compter plusieurs ZFU, d'autres aucune. Il y a donc une potentielle sur représentation de la situation des départements comptant plusieurs ZFU dans les données présentées ci-après. Les départements ne comprenant pas de ZFU ont été neutralisés dans l'analyse[21].

Le ratio est construit en assurant un rapport entre, d'une part, les établissements bénéficiant d'un allégement (dénombrant donc au moins un salarié) et, d'autre part, les établissements implantés en zone franche urbaine (sans considération de l'effectif employé). Cette approche est apparue préférable au rapprochement des salariés bénéficiaires de l'allégement (conditions de limitation de l'avantage et lien avec la date de création de la ZFU) et des salariés pouvant potentiellement en bénéficier. Les données présentées ci-après doivent donc être appréciées au regard de cette double précaution de distorsion de l'analyse au niveau départemental et des limites du ratio construit. L'approche pourrait être affinée *via* une analyse au niveau des zones d'emploi voire des ZFU en tant que telles et *via* une analyse des flux de créations d'emplois ou d'installation d'entreprises en ZFU par rapport aux évolutions de la population active résidant en ZFU ou évolutions du nombre d'entreprises implantées dans ces zones. Une telle approche correspond aux travaux devant être conduits par ailleurs. Le ratio proposé, même affecté des imperfections susmentionnées, rempli la fonction attendue dans le cadre de la présente étude.

Les données de base présentent une dispersion extrêmement forte du ratio. L'écart type présente une valeur extrêmement élevé. On constate des écarts très forts entre le ratio national, la médiane et la moyenne.

Tableau 13 : Ratio ZFU – données de base

Ratio France métropolitaine	16,34 %
Ecart type entre départements	8,60
Médiane départements	17,81 %
Moyenne départements	19,67 %

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

L'approche par quintile confirme l'extrême dispersion entre les dispositifs. La crainte d'une surreprésentation des départements comptant plusieurs zones franches urbaines n'est pas vérifiée : les deux départements présentant les ratios les plus élevés ne comptent qu'une zone franche urbaine dans leur espace de compétence. Les écarts sont significatifs dans tous les quintiles. Ils revêtent toutefois une ampleur sans précédent dans le dernier quintile, compte tenu de situations atypiques de deux départements.

[21] *In fine*, 50 départements en France métropolitaine ont donné lieu à réalisation de ratios.

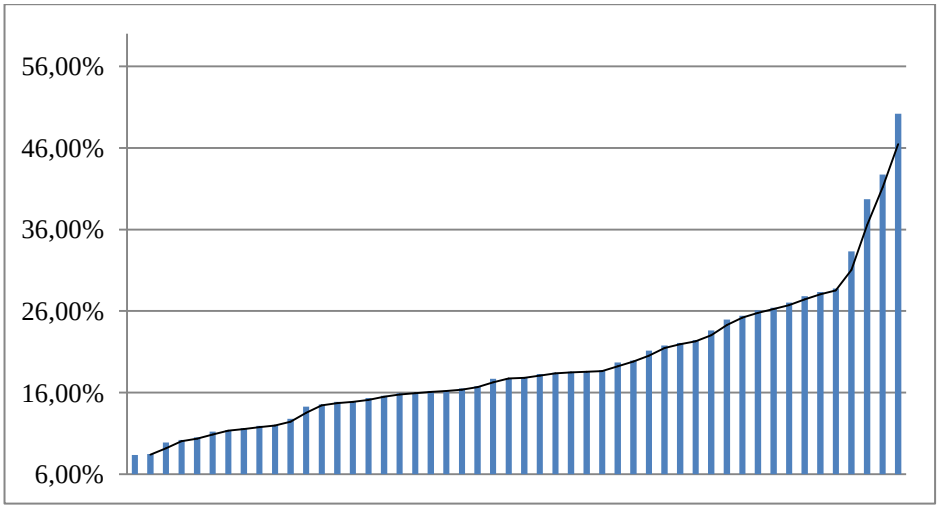
Tableau 14 : Ratio ZFU – quintiles

Quartile	Valeur basse	Valeur haute	Ecart
1er quintile	8,35 %	12,06 %	3,71 %
2ème quintile	12,81 %	16,20 %	3,39 %
3ème quintile	16,24 %	18,57 %	2,33 %
4ème quintile	18,75 %	25,44 %	6,69 %
5ème quintile	26,09 %	50,18 %	24,09 %

Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

L'analyse de la structure des taux par départements reflète le constat d'une très grande hétérogénéité des taux selon les départements considérés.

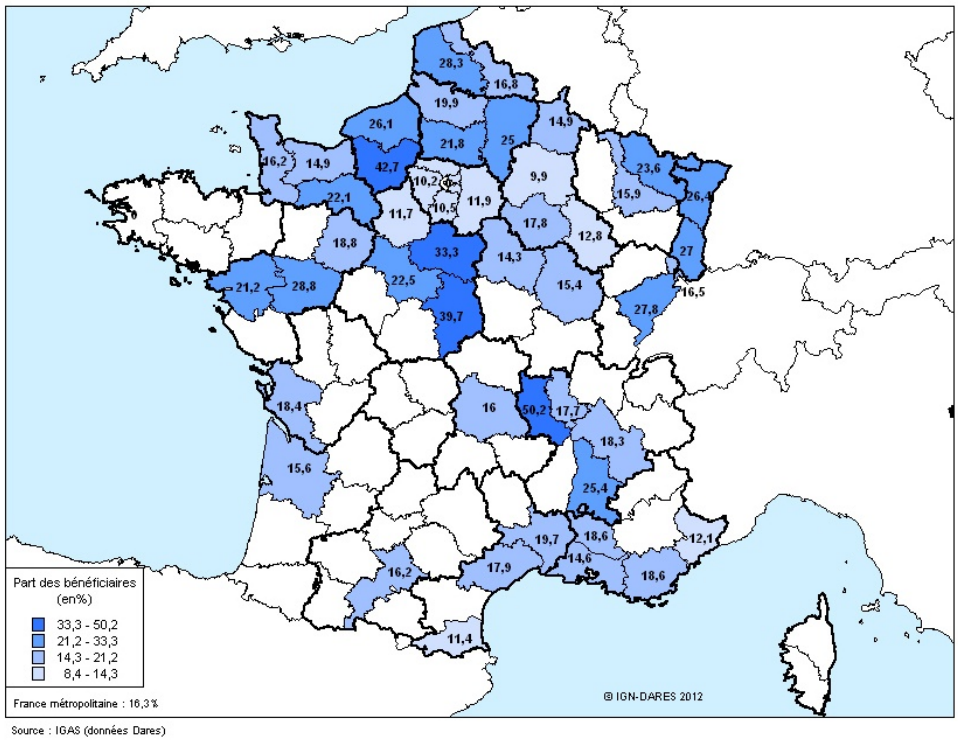
Graphique 40 : Ratio ZFU – structure des taux par département



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Enfin, la répartition cartographique des taux par département présentée ci-après présente un moindre intérêt que précédemment : s'agissant de mesures zonées, l'approche régionale est encore moins pertinente que l'approche départementale. En revanche, une approche plus fine par zone d'emploi ou par ZFU serait des plus pertinentes.

Graphique 41 : Ratio ZFU – taux départementaux

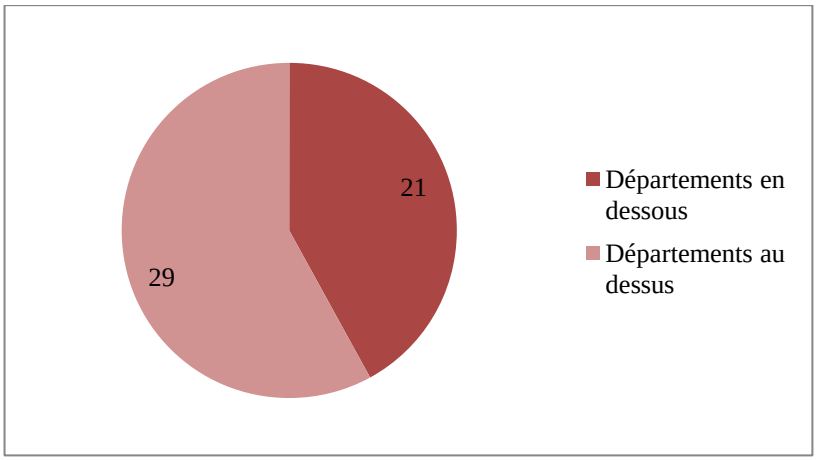


Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES, carte réalisée par la DARES

S'agissant de l'analyse des départements en écart par rapport au ratio national ou à la moyenne des départements, elle apparaît fructueuse. Les tendances sont propres au dispositif ZFU et ne correspondent pas à celles analysées précédemment. 42 % des départements présentent des taux inférieurs au ratio national. 62 % des départements présentent des taux inférieurs à la moyenne des taux des départements.

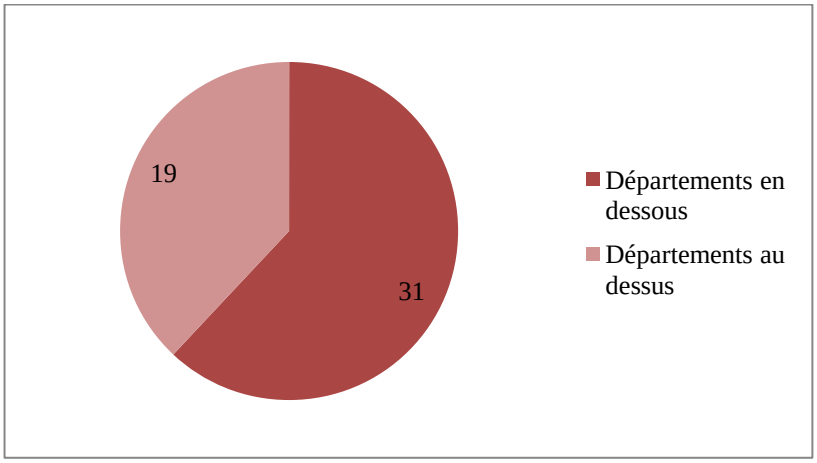
Le dispositif ZFU présente donc, pour des zones définies selon des critères d'éligibilité homogènes, de très fortes singularités. Le dispositif donne lieu à un pilotage spécifique dans le cadre d'une organisation administrative locale et nationale *ad hoc*. La mission n'entend pas poursuivre des analyses relevant d'autres acteurs. Elle note néanmoins, dans une approche comparative, les performances tout à fait spécifiques de cet allègement à potentiel territorial fort par rapport aux allégements à potentiel territorial moyen ou faible.

Graphique 42 : ZFU- situation des départements par rapport au ratio national – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Graphique 43 : ZFU - situation des départements par rapport à la moyenne des taux départementaux – en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

3.3 Le développement nécessaire des réflexions de ce type pour renforcer la portée des diagnostics nationaux et territoriaux

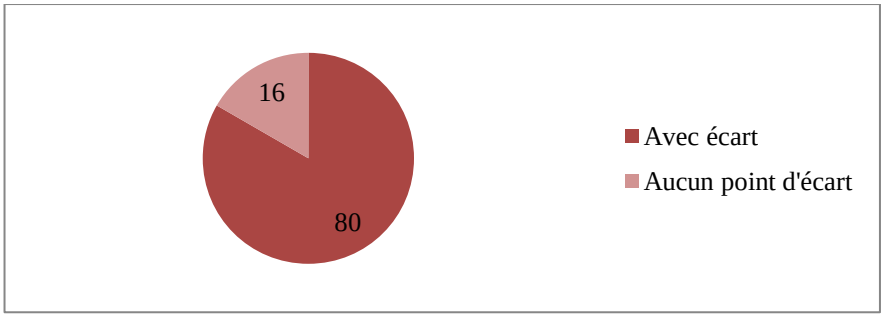
Au final, l'approche par ratio rapprochant les populations bénéficiaires des populations potentiellement éligibles à un dispositif apparaît pertinente. Les limites recensées en amont de l'analyse n'ont pas conduit, en première approche, à invalider les tendances et ordres de grandeur constatés. Les éléments indiqués ci-après sont avancés sans préjudice des travaux complémentaires, recommandés par la présente étude, et devant être développés pour enrichir l'analyse.

L'approche quantitative confirme l'approche conceptuelle avancée par la mission. Les dispositifs présentent une dispersion territoriale variable selon leur nature. Un dispositif à potentiel territorial faible présente une faible dispersion des performances territoriales. Un dispositif à potentiel territorial moyen présente une dispersion moyenne à élevée. Enfin, le dispositif à potentiel territorial fort analysé présente une dispersion *sui generis*.

La production de ratios de ce type n'a néanmoins un intérêt que dans les conséquences opérationnelles auxquelles elle peut conduire. La segmentation proposée permet d'identifier des départements pour lesquels les conditions de mise en œuvre et de l'application d'une mesure nationale présente un intérêt fort. Le constat d'un écart ne correspond pas à la mise en cause du territoire considéré pour la mise en œuvre de la mesure considérée. Elle conduit néanmoins à analyser la situation au regard du dispositif concerné dans le territoire compte tenu des spécificités socio économiques pouvant affecter l'application de la mesure. Au-delà, pour le niveau national, la production de tels ratios s'avère potentiellement précieuse dans deux approches : le suivi et l'évaluation globale de la mesure afin de s'assurer qu'elle remplit l'objectif poursuivi notamment au regard des montants engagés ; la conduite du dialogue avec les territoires pour mutualiser les bonnes pratiques et accompagner, le cas échéant, les territoires dans la conduite d'actions correctrices.

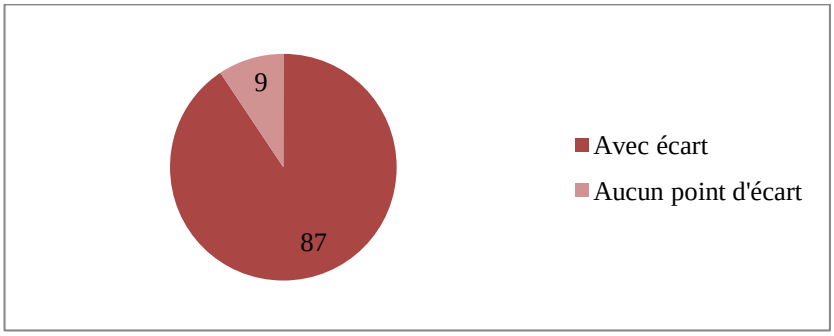
Les graphes ci-après proposent la synthèse des écarts constatés par rapport au ratio national ou par rapport à la moyenne des taux départementaux. Il ne porte que sur les autres allégements présentant un potentiel moyen ou fort, l'allégement général ayant été présenté à des fins méthodologiques. Le dispositif ZFU ne concernant que 50 départements sur les 96 relevant du champ de l'étude, les données sont présentées avec et sans prise en compte de l'allégement ZFU. Seuls 16 départements ne présentent aucun taux inférieur aux ratios nationaux. Tous les autres départements seraient amenés à analyser leur situation sur au moins l'un des dispositifs envisagés. S'agissant des écarts par rapport à la moyenne des taux des départements, la tendance est de même nature : seuls 9 départements ne présentent aucun taux en dessous de la moyenne des taux des départements. Une présentation agrégée est présentée en première approche. Une présentation plus détaillée est présentée par la suite. Cette dernière permet de cibler les départements présentant le plus de situations défavorables par rapport aux ratios produits.

Graphique 44 : Synthèse des départements présentant un écart défavorable par rapport aux ratios nationaux – en nombre de départements



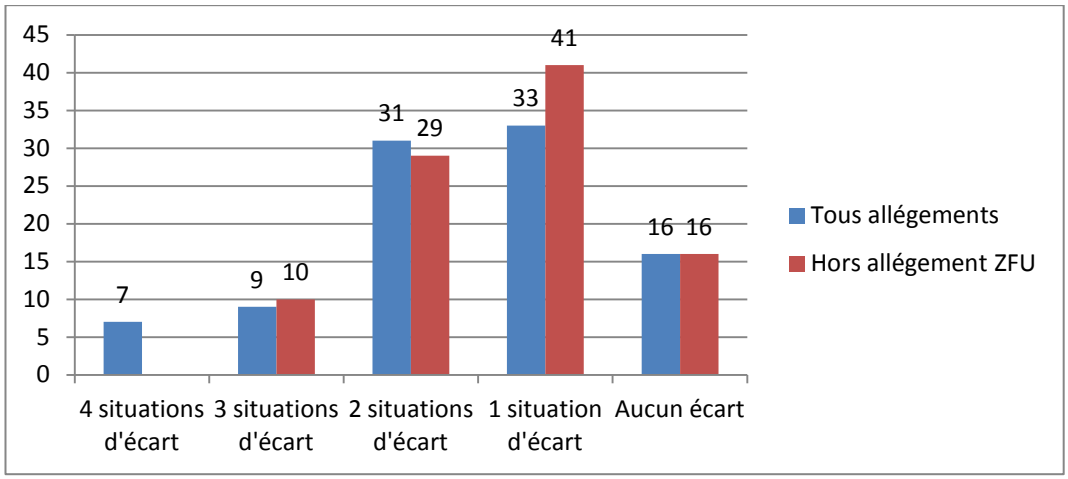
Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Graphique 45 : Synthèse des départements présentant un écart défavorable par rapport aux moyennes des taux des départements – en nombre de départements



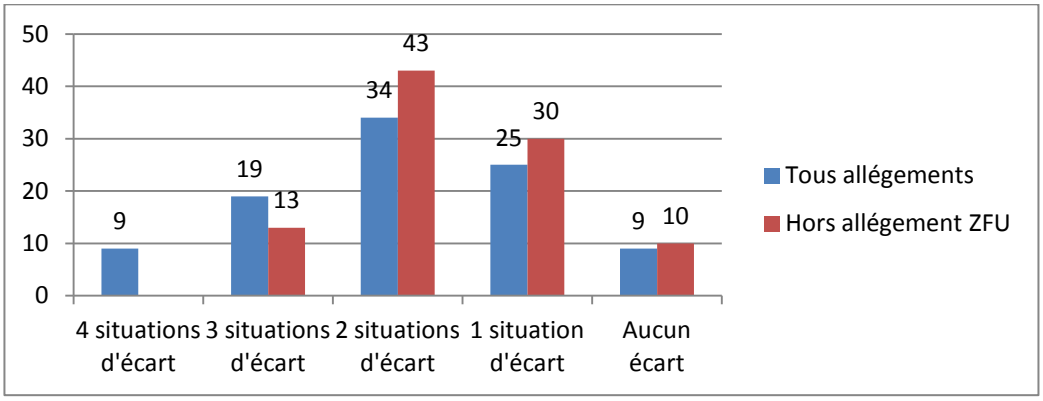
Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Graphique 46 :Synthèse des écarts constatés sur les dispositifs analysés – par rapport aux ratios nationaux - en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

Graphique 47 : Synthèse des écarts constatés sur les dispositifs analysés – par rapport aux moyennes des taux départementaux - en nombre de départements



Source : IGAS à partir des données ACOSS et DARES

4 LES ENSEIGNEMENTS GENERAUX DE L'ANALYSE ASSUREE

L'intégration des dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi revêt une importance de premier rang pour la conduite efficace et efficiente de la politique territoriale de l'emploi. La dimension territoriale de ces dispositifs est faiblement prise en compte par les niveaux national et local, alors même qu'ils ont des impacts territoriaux tout à fait important. Le nombre et le poids financier de ces dispositifs, leur impact sur les situations nationale et locales de l'emploi rendent impératifs leur prise en compte dans les diagnostics et plans d'action de la politique territoriale de l'emploi. A défaut de prise en compte de ces dispositifs, l'analyse demeure partielle. Elle demeurerait également imparfaite et ambivalente : une analyse focalisée sur les seules actions « traditionnelles » des acteurs du SPE pourrait conclure à l'effectivité ou l'inefficacité de celles-ci alors même que les améliorations ou dégradations trouveraient leurs causes dans les modalités de recours aux dispositifs fiscaux et sociaux favorables à l'emploi. L'approche large des dépenses en faveur à l'emploi conduirait en outre à associer des acteurs qui ne participent pas traditionnellement au SPE (réseaux Urssaf et DGFIP notamment).

La classification selon la nature des mesures en mesures à potentiel territorial fort, moyen ou faible apparaît validée. Cette classification pourrait conduire à une nouvelle approche dans la conduite des politiques territoriales. Lors de l'élaboration de la mesure, la prise en compte de l'impact territorial s'avèrerait d'autant plus nécessaire que le potentiel territorial est fort. Cette prise en compte lors de la conception de la mesure pourrait trouver directement une application opérationnelle par la mobilisation accélérée des territoires particulièrement concernés par une mesure.

L'approche *via* les dispositifs d'allégement des cotisations et contributions patronales est adaptée. En effet, comme le démontre la présente étude, les données sont disponibles, produites à périodicité fixe, fiables et proposées au niveau de détail suffisant. Des analyses complémentaires peuvent être conduites selon les secteurs d'activité ou les tailles des structures d'emploi. Au-delà, compte tenu du recours croissant aux allégements et exonérations, l'approche apparaît structurante : comme démontré supra, nombre de dispositifs d'allégements sont complétés par d'autres types d'actions (contrats aidés, accompagnement, avantages fiscaux…). L'approche par le dispositif social permet ainsi indirectement d'analyser la performance de la mise en œuvre d'autres actions. Les indicateurs sur les allégements permettent ainsi de disposer à certains égards d'une première « vision panoptique » sur des actions favorables à l'emploi qui demeurent, dans une approche de ce type[22], insuffisamment suivies et évaluées à ce stade.

Les deux approches par les taux de recours et par des ratios spécifiques pour certains dispositifs semblent source d'enseignements dans des conditions équivalentes. Les deux approches se combinent et s'enrichissent. Il convient de souligner que l'approche par les taux de recours est d'ores et déjà disponible, s'agissant d'indicateurs développés chaque année dans uen annexe du PLFSS.

Les approches quantitatives de ce type ne sont pas développées pour elles-mêmes. Elles doivent servir à l'action. Les seuls constats quantitatifs permettent de guider les analyses quantitatives et qualitatives complémentaires qui doivent nécessairement être conduites par les acteurs pertinents au niveau territorial.

La démarche consiste à renforcer les moyens dont dispose les acteurs nationaux et territoriaux pour concevoir, suivre et évaluer les politiques de l'emploi. Les indicateurs présentés dans cette étude contribuent à cet objectif. Ils permettent d'apprécier la « boîte à outils » des dispositifs favorables à l'emploi dans son intégralité. Ils permettent en outre d'outiller les agents chargés de leur suivi et de leur évaluation.

[22] Et donc sans préjudice des travaux des administrations chargées de la statistique, du COE, de la Cour des comptes et des travaux cités précédemment.

La production d'indicateurs tendant à renforcer l'efficience du recours aux dispositifs publics ne peut être assurée sans des mesures complémentaires de simplification et de rationalisation des dispositifs. Compte tenu de son impact potentiellement dépensier, dans un contexte de recherche d'équilibre des comptes publics, elle ne pourrait être mise en œuvre que dès lors qu'elle serait combinée à la poursuite des travaux de mesure de l'efficacité des dispositifs, de leur simplification et de la diminution de leur nombre. Cette démarche a déjà été conduite, elle est poursuivie. Outre la perspective financière, elle a un intérêt opérationnel direct : la multiplicité des dispositifs favorables à l'emploi empêche tant les acteurs du SPE que les bénéficiaires (salariés, demandeurs d'emploi et employeurs) de connaître et maîtriser l'ensemble des actions favorables à l'emploi.

ANNEXE 2
LES PLANS LOCAUX POUR L'INSERTION ET L'EMPLOI (PLIE) ET LES MAISONS DE L'EMPLOI (MDE)

INTRODUCTION GENERALE

La mission a constaté une très grande diversité et intensité d'actions dans les PLIE et MDE visités.

La création des MDE et PLIE a répondu à un double besoin, pour les champs d'action dévolus respectivement à chaque structure :

- Permettre la conduite d'actions de proximité nécessaire non prises en charge par les acteurs territoriaux du SPE ;
- Formaliser la stratégie en matière d'emploi des collectivités territoriales, sur la base d'un processus volontaire d'association et constituer un outil de mobilisation coordonnées de leurs actions avec celles conduites par les acteurs du SPE.

La mission a constaté que les actions conduites sont de nature hétérogènes et extrêmement diverses. Elles ne correspondent au cadrage national (cahier des charges pour les MDE notamment) que de manière formelle. En effet, des MDE peuvent conduire des actions tout à fait différentes correspondant au même axe. Cette approche pose la question de l'opportunité d'un cahier des charges directif et détaillé qu'il est, compte tenu de la nature des activités conduites par les structures et de leur éparpillement, particulièrement délicat de suivre et d'évaluer de manière rigoureuse.

L'activité des PLIE et MDE dépend largement de cofinancements et notamment d'apports du FSE. De ce point de vue, les choix des pouvoirs publics en matière de niveau territorial chargé de la gestion de ces fonds revêtent un caractère central qu'il convient de prendre pleinement en compte.

La mission n'a pu, dans le cadre prévu, élaborer une analyse exhaustive non seulement des deux dispositifs mais aussi de l'ensemble des entités présentes dans les territoires visités. Elle constate néanmoins que certaines de ses structures jouent un rôle tout à fait essentiel dans certains registres de la politique territoriale de l'emploi. Les actions porteuses se caractérisent, d'une part, par une forte adéquation aux besoins des territoires et de leurs publics et, d'autre part, par une forte dimension de combinaison d'actions des acteurs du SPE et d'innovation dans l'approche ou dans les pratiques. Enfin, si les deux dispositifs sont distincts, la mission constate que des synergies sont possibles : nombres de directeurs de MDE sont ainsi directeurs de PLIE et les structures sont souvent partagées (implantation, services support) dans une recherche d'économies d'échelle.

Pour la mission, plusieurs MDE et PLIE – qui ne correspondent pas à la majorité des structures examinés- ont ainsi su trouver leur place dans le système d'acteurs du SPE en agissant en partenariat et en subsidiarité et en complémentarité des actions mises en œuvre par les acteurs territoriaux du SPE. Ces modèles soulignent la nécessité de prévoir un cadre de nature à encourager ce type d'actions.

Au-delà, la mission constate que les MDE et les PLIE ne sont pas présents sur l'ensemble du territoire. Les acteurs nationaux et locaux soulignent la faible probabilité d'une généralisation du dispositif sur le territoire national.

Il en résulte deux limites.

- Première limite, s'agissant de structures cofinancées, notamment par l'Etat, la reconduction annuelle des moyens conduit à focaliser l'attention sur le financement des seules structures existantes.

- Seconde limite, nombre de territoires ne sont pas dotés de dispositifs de ce type. Outre que de ce fait leur accès aux financements de l'Etat sont limités, ils ne disposent pas des atouts potentiels de ces activités complémentaires ou subsidiaires.

Les inégalités territoriales semblent donc renforcées par l'approche actuelle. Le système est peu lisible pour les usagers : un demandeur d'emploi d'une commune proche du lieu d'implantation d'une MDE ou d'un PLIE pouvant se voir refuser les services de la structure, sa commune n'ayant pas adhéré et ne contribuant au PLIE ou à la MDE considérée.

Les deux dispositifs donnent donc lieu à deux annexes présentées ci-après. Le rapport formule par ailleurs les recommandations correspondantes de la mission.

LES PLANS LOCAUX POUR L'INSERTION ET L'EMPLOI (PLIE)

Cette annexe répond à la demande formulée par la lettre de mission d'analyser de manière spécifique les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE). La mission a consacré ses travaux à l'analyse de la politique territoriale de l'emploi. Dans ce cadre, elle a porté son attention sur cet acteur spécifique de l'insertion sociale et professionnelle de proximité que sont les PLIE. Cette analyse constitue une première approche et ne prétend pas à l'exhaustivité. La mission s'est fondé uniquement sur des entretiens nationaux avec la DGEFP et l'Alliance – villes – emploi ainsi qu'avec les autres acteurs de l'EPP, sur les éléments de documentation disponibles et sur les échanges intervenus dans le cadre de ses déplacements. La mission souligne la difficulté à disposer d'informations stables et consolidées au niveau national concernant l'ensemble des PLIE[23].

Les PLIE sont chargés, dans les territoires en disposant, de l'insertion des « personnes rencontrant de grandes difficultés d'insertion sociale ou professionnelle »[24].

Ils assurent une fonction intégratrice en développant des parcours adaptés aux besoins de ces publics. Ils combinent ou coordonnent les actions qui leurs sont proposées par les intervenants du territoire (opérateurs du SPE et acteurs de l'insertion). Ils proposent des prestations à ces publics soit de manière directe soit en suscitant ces prestations fournies par les organismes financés par leurs soins[25].

Ils sont coordonnateurs d'actions, en fédérant l'activité des acteurs du SPE et de l'insertion sociale dans chaque territoire et en mobilisant à cette fin les financements du Fonds social européen (FSE). Ils sont acteurs directs ou indirects au profit « des personnes en grande difficulté d'insertion ».

L'analyse des PLIE amène à envisager, d'une part, les modalités d'intégration d'un acteur territorial *sui generis* dans la stratégie et la mise en œuvre opérationnelle de la politique de l'emploi et, d'autre part, les modalités idoines de coordination dans les territoires des politiques de l'emploi et de l'insertion sociale.

La présente annexe souligne la spécificité des PLIE (1) avant de préciser les actions conduites actuellement par les PLIE (2) pour enfin présenter les problématiques actuelles et les évolutions envisageables (3).

1 LES PLIE, ACTEUR TERRITORIAL SPECIFIQUE DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

Issus d'une initiative des collectivités territoriales (le premier PLIE a été créé à Lille en 1990), les PLIE se sont vus reconnaître un cadre légal en 1998. Au 1er novembre 2011, le réseau Alliance ville emploi dénombre 182 PLIE. Près de 5500 communes sur le territoire national regroupant près de 20 millions d'habitants se sont dotées d'un plan local.

[23] L'essentiel des données présentées ci-après sont fournies par Alliance ville emploi (AVE) à partir des questionnaires envoyés aux PLIE. Ces données sont affectées d'une triple fragilité : elles sont déclaratives, l'ensemble des PLIE ne reconnait pas l'intervention d'AVE, les PLIE reconnaissant l'intervention d'AVE ne répondent pas systématiquement aux demandes d'information.

[24] Article L. 5131-2 du code du Travail, voir *infra*.

[25] Compte tenu du risque de confusion avec les terminologies employées dans l'ensemble du rapport, la mission n'a pas retenu la segmentation lexicale proposée par AVE considérant que les demandeurs d'emploi bénéficiant d'un parcours PLIE sont des « participants » et que les organismes financés par le PLIE et notamment les opérateurs du SPE sont des « bénéficiaires » du PLIE. Dans cette annexe ils demeurent, respectivement, des « personnes en grande difficulté » ou des « publics » et des « acteurs », « opérateurs » ou « intervenants ».

1.1 Des acteurs *sui generis* de l'insertion sociale et professionnelle

1.1.1 Des acteurs *sui generis*

1.1.1.1 L'encadrement par les textes

Les PLIE constituent des acteurs *sui generis*. Suite à la constitution des premiers PLIE, la loi d'orientation n° 98-659 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a précisé leur existence, leurs modalités de création, leur champ d'intervention et leurs objectifs.

La définition légale des PLIE : la section 2
« Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi » du code du Travail

Disposition législative unique - Article L. 5131-2 du code du Travail

« Afin de faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de parcours individualisés en associant accueil, accompagnement social, orientation, formation, insertion et suivi, les communes et leurs groupements peuvent établir des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi dans le ressort géographique le plus approprié à la satisfaction des besoins locaux.

Les autres collectivités territoriales, les entreprises et les organismes intervenant dans le secteur de l'insertion et de l'emploi peuvent s'associer à ces plans ».

Disposition réglementaire unique – Article R. 5131-3 du code du Travail

« L'Etat apporte son concours, pour une durée maximale de cinq ans, à la mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, dans le cadre d'accords conclus avec les collectivités intéressées et les agences d'insertion mentionnées à l'article L. 522-1 du code de l'action sociale et des familles ».

Les PLIE sont destinés à un public cible particulièrement large soit les « personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle ». Pour autant, ils ne constituent pas un dispositif catégoriel au sens strict, ils sont compétents compte tenu de l'analyse de la situation sociale et professionnelle de chaque individu qui permet de qualifier une situation de « grande difficulté ». Les personnes relevant du champ des PLIE peuvent être donc jeunes ou adultes, handicapés ou valides, chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RSA…

La création et le territoire d'action d'un PLIE relèvent exclusivement de l'initiative des collectivités territoriales. La démarche est néanmoins plastique puisque d'autres collectivités territoriales ne relevant pas du PLIE peuvent décider de s'y associer.

Il convient de distinguer, au plan juridique, deux types d'actes. Tout d'abord le plan local pour l'insertion et l'emploi constitue un acte conclu entre collectivités territoriales. Il formalise une stratégie entre collectivités locales en matière d'insertion et d'emploi. Ce plan conduit à élaborer un autre acte : le protocole qui est conclu entre les collectivités territoriales ayant créé le PLIE et l'Etat.

Cette définition légale particulièrement large et souple a donné lieu à des précisions par les autorités compétentes de l'Etat.

La définition des PLIE par la doctrine administrative - l'instruction DGEFP n° 2009 du 8 juin 2009

« Les Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi constituent un outil de proximité au service des actifs durablement exclus du marché du travail. (…) Leur objet est de mobiliser et de renforcer l'ensemble des moyens concourant à l'accompagnement de ces publics, *via* la mise en œuvre de parcours vers l'emploi adaptés à chaque situation individuelle. Résultant d'une initiative des collectivités locales, les PLIE se définissent comme des entités opérationnelles, associant, à l'échelle d'une ou plusieurs communes, l'ensemble des acteurs institutionnels et des partenaires socio-économiques concernés. Dans cette perspective, ils ont la possibilité de contribuer au financement d'actions d'accompagnement et/ou de sélectionner des projets éligibles au FSE ».

1.1.1.2 Différentes personnalités morales possibles

Les textes n'encadrent pas la personnalité morale. Ils prévoient uniquement l'existence d'un « plan », à l'initiative de collectivités territoriales et associant les différents partenaires. Ainsi, on recense quatre types de personnalités morales pour accueillir un PLIE :

- une régie mise en place par les collectivités territoriales membres,
- un établissement public de coopération intercommunale (EPCI),
- une association constituée par les collectivités,
- ou enfin un groupement d'intérêt public (GIP).

Le choix de l'association ou du GIP permet aux collectivités territoriales de confier à la personne morale des missions excédant celles du PLIE. Ainsi, par exemple, au 1er janvier 2012, 48 Maisons de l'Emploi portent juridiquement des Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et d'Emploi (PLIE).

1.2 Le financement et l'organisation des PLIE

1.2.1 Des plateformes financières bénéficiant de fonds publics divers

Le financement des PLIE est le reflet de leur positionnement singulier. Les PLIE permettent de mobiliser, dans les territoires, des financements publics -directs et indirects- extrêmement diversifiés (Etat, collectivités territoriales et FSE).

Les PLIE bénéficient de contributions directes de leurs financeurs. Mais leurs actions sont également financées indirectement. Ce financement indirect correspond (i) aux dépenses engagées par des tiers (ii) dans le cadre de dispositifs de droit commun (iii) au profit des personnes en grande difficulté d'insertion relevant des PLIE.

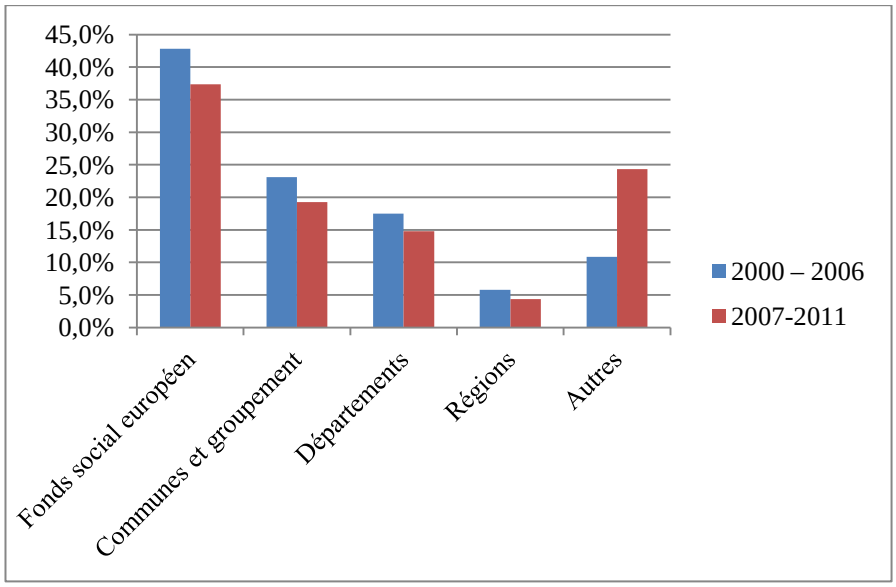
Leur financement a évolué ente les deux périodes récentes. Il est en diminution au cours des dernières années. L'analyse conduit à constater une diminution des contributions du FSE et de l'ensemble des collectivités territoriales entre les deux périodes, illustrée par le tableau et le graphe ci-après.

Tableau 15 : Evolution des financements des PLIE – en millions d'euros

	2000 – 2006		**2007-2011**	
	en M€	en %	en M€	en %
Fonds social européen	473	42,8%	258	37,3%
Communes et groupement	255	23,1%	133	19,2%
Départements	193	17,5%	102	14,8%
Régions	64	5,8%	30	4,3%
Autres	120	10,9%	168	24,3%
Total	1105	100,0%	691	100,0%

Source : AVE

Graphique 48 : Evolution des financements des PLIE ente les périodes 2000/2006 et 2007/2011 – en %



La source majoritaire de financement est assurée directement par le FSE. Au titre de 2011, 123 PLIE analysés ont bénéficié de 151 millions d'euros dont 54 *via* le FSE soit près de 36 % de l'ensemble des financements et près de 60 % des seuls financements directs.

L'Etat constitue le deuxième financeur des PLIE, apportant plus de 19 % des financements totaux, essentiellement par des financements indirects.

Les autres financements sont apportés, par ordre décroissant d'importance par les communes, les départements et les régions. Les collectivités territoriales représentent Plus de 32 % des financements directs et plus de 35 % des financements indirects.

Tableau 16 : Financement des PLIE en 2011 – en millions d'euros

	Financements directs	**Financements indirects**	**Total**
Communes et EPCI	19,0	7,3	26,3
Conseils Généraux	7,8	11,8	19,6
Conseils Régionaux	2,7	2,2	4,9
Etat	3,4	25,4	28,8
FSE	54,0	0	54,0
Autres	3,6	13,9	17,5
Total	**90,5**	**60,6**	**151,1**

Source : Alliance ville – emploi, données consolidées de la situation de 123 PLIE sur 182

1.2.2 Le fonctionnement interne standard d'entités autonomes

S'agissant de structures *sui generis*, l'organisation de chaque PLIE relève des décisions des acteurs locaux. Les analyses conduites par la mission à partir des éléments produits par AVE conduisent néanmoins à identifier des principes d'organisation partagés.

Les principes d'organisation communs aux PLIE

Chaque PLIE est dirigé par un **« comité de pilotage »**. Cette instance est coprésidée par un élu et par le Préfet ou son représentant. Il réunit les partenaires institutionnels et financiers du PLIE (représentants des communes et EPCI, de l'Etat, de Pôle Emploi et éventuellement du Conseil Régional, du Conseil Général, du secteur économique et d'autres partenaires). Il assure le pilotage stratégique du dispositif.

Par ailleurs, le **« comité technique »** du PLIE est chargé de son animation et de proposer la stratégie et le plan d'action au comité de pilotage. Ce comité technique est composé pour l'essentiel des opérateurs du PLIE (Pôle emploi, missions locales, autres structures intervenant dans le domaine de l'insertion).

La **« cellule de validation territoriale »** ou selon les PLIE le « comité d'accès et de suivi » ou « comité de gestion des parcours » a la responsabilité de prononcer la prise en charge ou la fin de prise en charge d'un individu par le PLIE (entrées et sorties de PLIE). Il contribue également à élaborer les parcours de prise en charge des individus par les PLIE et d'en assurer le suivi. Il est composé des salariés du PLIE et des salariés des opérateurs œuvrant en lien avec le PLIE.

Enfin, la **« structure d'animation et de gestion »** du PLIE constitue le cœur opérationnel du dispositif. Elle est placée sous l'autorité hiérarchique directe de l'élu local président la personne morale accueillant le PLIE. Il dirige le dispositif en pilotant opérationnellement les actions prévues par le plan.

Source : AVE

1.2.3 Les ressources humaines

Les agents intervenant pour les PLIE sont soit des salariés de la personne morale accueillant le PLIE soit des agents relevant d'autres structures financées par le PLIE.

S'agissant des salariés des PLIE, on distingue, d'une part, les agents intervenant dans le cadre de l'animation du PLIE et, d'autre part, les agents intervenant directement auprès des personnes en grande difficulté d'insertion.

Les agents chargés de l'animation du PLIE représentaient 530 salariés en 2011 dans 109 PLIE. Soit 392 équivalents temps plein pour un budget de 15,5 millions d'euros au titre de la masse salariale. Cela correspond en moyenne à près de 5 salariés pour chaque PLIE et une dépense de plus de 142 K€ par PLIE en masse salariale.

On dénombre, par ailleurs, en 2011, pour 117 PLIE, 987 agents intervenant auprès des personnes en grande difficulté d'insertion (les « référents de parcours ») dont 188 agents salariés des PLIE (19 %) et 799 agents de structures financées par des PLIE (81 %). La répartition des structures employeuses de cette seconde catégorie d'agents est extrêmement variable. Il peut s'agir des communes et de leurs groupements et établissements (CCAS par exemple), de chambres de commerce et d'industrie, de missions locales, d'agences locales de Pôle emploi, de maisons de l'emploi, de structures d'insertion (ACI, AI et EI), d'organismes de formation, des services du conseil général, d'associations… Les dépenses correspondantes en masse salariale ne sont pas disponibles.

2 LES PLIE, DES STRUCTURES TERRITORIALES REGIS PAR UNE DEMARCHE PAR OBJECTIF

2.1 Une démarche individualisée et orientée vers les résultats

2.1.1 Un parcours personnalisé, une prise en charge individualisée

Pour répondre aux besoins d'insertion sociale et professionnelle des personnes en grande difficulté, les PLIE organisent des parcours d'insertion poursuivant l'objectif de retour à l'emploi. Chaque PLIE détermine de grandes logiques de parcours compte tenu de l'offre et de la structuration des intervenants du territoire.

Ces parcours sont personnalisés. Un parcours particulier est déterminé, au vu de la situation individuelle de la personne, par un agent (le « référent de parcours »), compte tenu des offres et prestations disponibles sur le territoire et dans le cadre de la stratégie arrêtée par le PLIE.

La prise en charge est assurée par un intervenant réputé unique, le « référent de parcours » qui constitue l'interlocuteur de la personne prise en charge[26]. Le référent évalue la situation du bénéficiaire. Il définit les différentes étapes d'insertion vers l'emploi. Dans le cadre de la prise en charge de bénéficiaires du RSA, le référent assure sa mission dans le cadre du pacte territorial pour l'insertion (PTI) ou d'un mandat du département. Le référent unique de parcours accompagne chaque personne prise en charge jusqu'à sa « sortie du PLIE » soit jusqu'au sixième mois du CDI ou du CDD long dont il bénéficie.

Les fonctions du référent unique de parcours

- diagnostic permanent du participant, de son projet et de l'environnement ;
- coordination et cohérence du parcours. Le référent de parcours peut être soutenu par un référent chargé de relations entreprises pour la mise en relation avec les employeurs ;
- mobilisation des mesures – à commencer par les mesures de droit commun – répondant aux besoins du participant et susceptibles de concourir à la réussite du parcours jusqu'à la sortie du participant du PLIE ;
- mobilisation des acteurs partenaires du PLIE au bénéfice de son participant ;
- recherche des actions supports d'étapes du parcours du participant et positionnement de celui-ci sur ces actions ;
- écoute et suivi individualisé, avec conseils personnalisés ;
- suivi dans l'emploi durant les 6 premiers mois du CDI ou du CDD long ;
- suivi du contrat d'engagement dans le cadre du RSA.

Source : AVE

2.1.2 Un objectif affirmé de retour à l'emploi

La spécificité des PLIE est, dès leur création, de s'être construits autour d'une finalité : mobiliser l'ensemble des actions nécessaires au bénéfice de personnes en grande difficulté pour leur permettre de trouver un emploi.

La mesure de leur efficacité est assurée par rapport aux nombre de « sorties positives » du PLIE, soit le retour à l'emploi. Les autres « sorties de PLIE » sont liées à des sorties « administratives » (décès, déménagement, retraite…) ou à l'initiative du PLIE ou du participant (abandon, rupture de contrat d'engagement, interruption de l'accompagnement…).

[26] Ce référent est soit salarié du PLIE soit salarié par une autre structure financée par le PLIE, voir *supra*.

Qu'est-ce qu'une sortie positive du PLIE ?

- toute situation continue d'emploi de 6 mois et plus attestés (au minimum en mi-temps hebdomadaire choisi). Les contrats de travail temporaires consécutifs de plus de 6 mois sont des sorties positives ;
- toute formation qualifiante sanctionnée par un diplôme, un titre homologué, ou un certificat professionnel et validée ;
- les contrats aidés sont considérés comme des étapes de parcours dans le cadre des Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI), des Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ), des Associations intermédiaires (AI) et des Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) ;
- Le Contrat Unique d'Insertion (CAE et CIE) est considéré comme une sortie à l'emploi dans les conditions habituelles ;
- Le poste en insertion en EI, en AI, ou en ETTI, n'est pas considéré comme une sortie à l'emploi.

Source : AVE

Tableau 17 : Les principaux résultats des PLIE sur la période 2000 – 2011

	Période 2000 – 2011	
	Nombre	*%*
Personnes prises en charge	483 122	100
Sorties positives	177 055	36,6 %
Total sorties	400 689	82,9 %

Source : AVE, consolidation des PLIE de 2000 à 2011

Le taux de sorties positives estimé par AVE, suite à des retraitements tenant en compte les sorties non imputables aux PLIE, est de 46 % pour la période 2000 à 2006 et de 42 % pour la période 2007 à 2011.

Ces performances sont homogènes aux objectifs assignés par le programme opérationnel national du Fonds Social Européen pour la période 2007-2013. L'objectif « compétitivité régionale et emploi » fixe ainsi à 42 %, le taux de sortie vers l'emploi à l'issue d'un parcours dans le PLIE et à 8 %, le taux d'accès à une formation qualifiante validée à l'issue d'un parcours dans le PLIE. L'objectif de résultat d'un PLIE est donc de conduire au moins 50 % des participants à une sortie positive.

Les performances des PLIE en matière d'insertion professionnelle – l'exemple de l'année 2011

Les parcours d'insertion professionnelle : 113 230 personnes ont été en parcours d'insertion professionnelle en 2011 dans le cadre des PLIE analysés et 77 089 personnes étaient toujours en parcours à la fin de l'année 2011.

Les sorties positives : 14 179 «sorties positives» ont été comptabilisées en 2011 dont 11 450 sur un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois, validés à l'issue des 6 mois), 1 924 sur une sortie qualifiante et 805 autres sorties positives. Le taux de sorties positives (neutralisation des sorties non imputables aux PLIE) est de 47 %.

Les autres sorties : 19 502 sorties «sans suite» se sont produites durant cette même année 2011 ; 22,4 % des bénéficiaires des PLIE abandonnent leurs parcours d'insertion professionnelle de leur propre chef.

Source : AVE – pour 123 PLIE

Par ailleurs, le coût moyen d'une personne prise en charge par un PLIE s'élève à 1 334 euros en 2011[27]. Compte tenu des informations disponibles, ce coût peut sembler relativement peu élevé mais une approche comparative devrait être développée à ce sujet[28].

2.2 L'apport des PLIE à la coordination territoriale en matière d'insertion sociale et professionnelle

Les PLIE permettent de concrétiser une ambition territoriale dans le champ spécifique de l'insertion sociale et professionnelle. En effet, les personnes en grande difficulté d'insertion sont les cibles d'actions publiques diverses. Le besoin peut être social (logement, santé…) ou professionnel (formation, accompagnement…). Or, ces besoins sont satisfaits par les opérateurs du SPE, les acteurs de l'insertion et les collectivités territoriales. Le premier apport des PLIE est de donner une cohérence à ces actions en proposant des parcours individualisés aux personnes prises en charge compte tenu de leur connaissance des types d'interventions des différents acteurs et de leur capacité à les combiner[29].

L'analyse externe assurée pour la DGEFP sur les PLIE et l'action des départements dans la perspective de la programmation 2014-2020 du FSE[30]

Les bonnes pratiques constatées tant pour les départements que pour les PLIE :

- Constat de l'effet bénéfique du recensement et de la cartographie des offres d'insertion (exemple du département de la Gironde) et du regroupement (mutualisations envisagées entre le PLIE de Mulhouse et le Conseil général) ;
- Renforcement de l'ingénierie de parcours tant par les PLIE (Vermandois, Seine et Eure) que par les départements (Eure) ;
- Renouvellement de l'accompagnement social des bénéficiaires en intégrant une dimension emploi (lien avec l'accompagnement des bénéficiaires du RSA dans les départements du Vaucluse, de la Seine maritime et de la Gironde).
- Actions visant à lever les freins à l'emploi (départements de la Savoie et de l'Eure, PLIE Cœur d'Hérault et PLIE du Vermandois)

Le rapport constate l'apport des PLIE :

- Il propose de les positionner sur les actions visant à outiller les professionnels chargés de l'accompagnement des bénéficiaires car « les PLIE ont forgé depuis 1993 une "culture du parcours d'insertion" (mise en œuvre à échelle modeste en termes de volumétrie de publics considérés) qu'ils pourraient essaimer auprès des institutions ayant en charge l'accompagnement du plus grand nombre des publics en insertion (Pôle emploi et Conseils Généraux en particulier). La structure d'animation et de gestion du PLIE serait ainsi positionnée sur une valeur ajoutée majeure. »
- Il reconnaît l'apport des PLIE concernant trois fonctions : l'ingénierie de parcours, l'accompagnement de parcours et les relations avec les entreprises
- Il défend une gouvernance et une approche globales de la gestion des fonds FSE dans lesquels les PLIE s'insèreraient, notamment en articulant leurs actions avec celles du Conseil général.

Plusieurs scénarios sont envisagés et notamment :

- Le maintien de la situation actuelle avec le recentrage des PLIE sur les fonctions clefs (ingénierie de parcours, accompagnement de parcours et relations avec les entreprises)
- Le pilotage intégral par les Conseils généraux

[27] Source AVE, données 2011 pour 123 PLIE.

[28] La mission n'a pu identifier de mesures fiables du coût de placement, les éléments ci-après devraient être vérifiés et validés.. L'action des PLIE s'ajoute potentiellement à celle d'autres opérateurs (Pôle emploi notamment), l'approche du coût doit être globale. Les PLIE interviennent par ailleurs sur un public spécifique ce qui rend la comparaison difficile avec les performances d'autres opérateurs.. Néanmoins, le coût affiché pour un organisme privé de placement serait supérieur à celui des PLIE puisqu'il est évalué, sous réserves, entre 1450 et 1815 euros. Voir http://www.ifrap.org/IMG/pdf/Fondation_iFRAP_-_Dossier_Pole_emploi.pdf

[29] Un PLIE regroupe en moyenne 146 465 habitants et 33 communes (données AVE pour 2011 sur 123 PLIE).

[30] Cette action d'évaluation scientifique externe pour le compte de l'Etat s'inscrit dans les procédures applicables en matière de gestion du FSE. Ses conclusions n'engagent pas le commanditaire – en l'espèce la DGEFP.

- La généralisation de la fonction PLIE sur l'ensemble du territoire via (i) le regroupement et l'extension des PLIE existants et la création de nouveaux PLIE et (ii) un positionnement rénové pour les PLIE « Placer les PLIE dans un rôle d'animation/ transfert de l'ingénierie de parcours vers les "accompagnateurs de masse" (Pôle emploi et les Conseils généraux) » ce qui conduirait à la valorisation de la structure du PLIE plus que des référents PLIE assurant l'accompagnement

Les deux derniers scénarios sont ceux présentés comme ayant le plus de points positifs et donc les plus pertinents *a priori*.

Source : Etude AMNYOS présentée en CSE le 29 octobre 2010

2.3 La coordination et l'ingénierie territoriales

L'action des PLIE se fait auprès des acteurs territoriaux. Pour l'insertion sociale et professionnelle, elle repose sur le développement de l'animation territoriale, le développement local, la mise en réseau d'acteurs, l'ingénierie et le montage de projets, les partenariats avec le monde économique et, enfin, les offre de services aux employeurs pour les aider à recruter.

Les PLIE jouent ainsi un rôle d'assembleur. Ils aident à porter des projets d'acteurs territoriaux en contribuant à leur financement. Ils sont à l'origine du déploiement d'offres nouvelles ou de projets spécifiques en apportant les financements et en coordonnant les acteurs de l'insertion sociale et professionnelle à cette fin.

De plus, compte tenu de leur positionnement particulier, les PLIE constituent des acteurs susceptibles de mobiliser des dispositions favorables au retour à l'emploi de personnes qui en sont éloignées durablement. Le fort investissement des PLIE dans la mise en œuvre de la clause sociale des marchés publics en est l'illustration.

L'exemple de la mobilisation du réseau PLIE et MDE pour les clauses sociales dans les marchés publics

Une recommandation des pouvoirs publics dès 1993 : la possibilité, dans certains marchés publics, d'inscrire une clause liant l'exécution des marchés de travaux publics à une action de lutte contre le chômage et pour l'insertion professionnelle.

Le PLIE de Strasbourg s'engage dès 1994 dans l'accompagnement à la mobilisation de ces clauses sociales.

L'article 5 du code des marchés publics prévoit désormais que la commande publique peut être mobilisée afin de lutter contre le chômage.

Le Guide de l'Observatoire Economique de l'Achat Public précise que le recrutement d'un chargé de mission dédié est la condition indispensable pour faire bon usage des clauses sociales. Ce facilitateur remplit une fonction d'intermédiation entre tous les partenaires concernés : le donneur d'ordre, les entreprises attributaires du marché, les personnes éloignées de l'emploi, le service public de l'emploi et les acteurs de l'Insertion par l'Activité Economique.

L'Alliance Villes Emploi met en œuvre depuis septembre 2009 une animation nationale et territoriale des facilitateurs des clauses sociales dont l'objectif est de renforcer la place des PLIE et, depuis 2005, des Maisons de l'Emploi dans le développement des clauses sociales. Les Maisons de l'emploi et les PLIE sont, aujourd'hui, les employeurs de 90 % des 295 facilitateurs présents sur le territoire national.

Selon une enquête réalisée par AVE en 2011, pour la période 1995- 2010, sur 90 territoires où les clauses sociales ont été intégrées, plus de treize millions d'heures d'insertion ont été dégagées au bénéfice de publics éloignés de l'emploi. Ainsi, pour 81 structures analysées, la mise en place de la clause sociale a permis la réalisation de 4 324 contrats de travail dont 42 % sont des CDI, 25 % sont des CDD, 20 % sont des contrats de professionnalisation ou contrats d'apprentissage, 7 % des contrats aidés et 6 % des contrats d'intérim.

Source : AVE

3 LES PLIE DANS LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI : UN POSITIONNEMENT AMBIGU

Si les actions et réalisations des PLIE sont incontestables, au bénéfice des données disponibles et des entretiens conduits, la mission ne peut conclure qu'à une extrême singularité territoriale des actions conduites. La mission estime ne pas être en capacité d'analyser pleinement l'efficacité des PLIE compte tenu de l'absence de distinction de leurs performances et leurs coûts pour chacune des structures. Ainsi, la mission ne dispose pas d'éléments permettant de conclure à l'efficacité ou à l'inefficacité des dispositifs.

Elle constate toutefois, que le nombre de bénéficiaires suivis est important (plus de 480 000), et que la nature du public accueilli correspond aux critères du public en difficulté.[31]

Elle relève aussi que les efforts importants des collectivités territoriales pour créer puis maintenir les PLIE constituent une assurance de l'importance qu'elles attachent à l'institution donc de son utilité pour le territoire.

Elle souligne aussi le caractère très hétérogène des PLIE. L'action de chaque PLIE peut ainsi être centrée, dans des proportions extrêmement variables, sur la production d'un diagnostic, la coordination des actions, la mise en place d'actions subsidiaires par des appels à projets, l'accueil et l'accompagnement de personnes en grande difficulté.

Au-delà, le positionnement des PLIE doit être apprécié au regard de la très forte mobilisation qu'ils assurent des financements européens. Les PLIE sont les deuxièmes bénéficiaires des financements accordés au titre de l'objectif « compétitivité et emploi » du FSE. Ils ont ainsi démontré leur capacité à créer l'ingénierie de nature à mobilise des financements publics importants. Toutefois, les PLIE ne couvrent que moins d'un tiers de la population française. Cette approche amène à s'interroger sur l'effet d'éviction de ces financements au détriment des territoires dépourvus de PLIE.

3.1 L'autonomie des PLIE est un atout mais aussi un handicap pour la politique territoriale de l'emploi

La valeur ajoutée des PLIE réside dans l'élaboration d'un projet de territoire ayant pour objectif le retour à l'emploi de personnes fortement éloignées du marché de l'emploi. Cette valeur ajoutée se manifeste par la prise en compte, d'une part, des besoins particuliers des « personnes en grande difficulté d'insertion » du territoire et, d'autre part, des offres et actions conduites par les acteurs du SPE et les intervenants de l'insertion dans le territoire.

Cette démarche intégrée autonome n'est néanmoins pas sans poser de difficultés compte tenu des constats assurés par la mission dans son rapport :

- La démarche diagnostic / plan d'actions est autonome, elle n'est coordonnée qu'indirectement *via* l'association de l'Etat, des autres collectivités territoriales et des opérateurs. Les diagnostics et plans d'actions des PLIE doivent donc intégrer la démarche générale proposée par le rapport.
- Le territoire du PLIE ne reflète pas nécessairement une réalité socio économique ou une circonscription administrative ou de compétence. Il constitue une nouvelle définition territoriale, assurée compte tenu de la décision politique d'association de collectivités autonomes, décision qui peut être remise en cause en cas de désaccord politique. Le territoire du PLIE est *sui generis* et potentiellement instable. Cette spécificité du territoire doit être

[31] Sur la période 2007-2011 et en moyenne 42 % étaient titulaires du RMI/RSA ; près de 70 % avaient un niveau V ou infra. Données AVE consolidation des PLIE 2011

appréciée au regard des préconisations du rapport s'agissant de retenir un échelon régional et infra régional harmonisé en termes de pilotages stratégique et opérationnel.

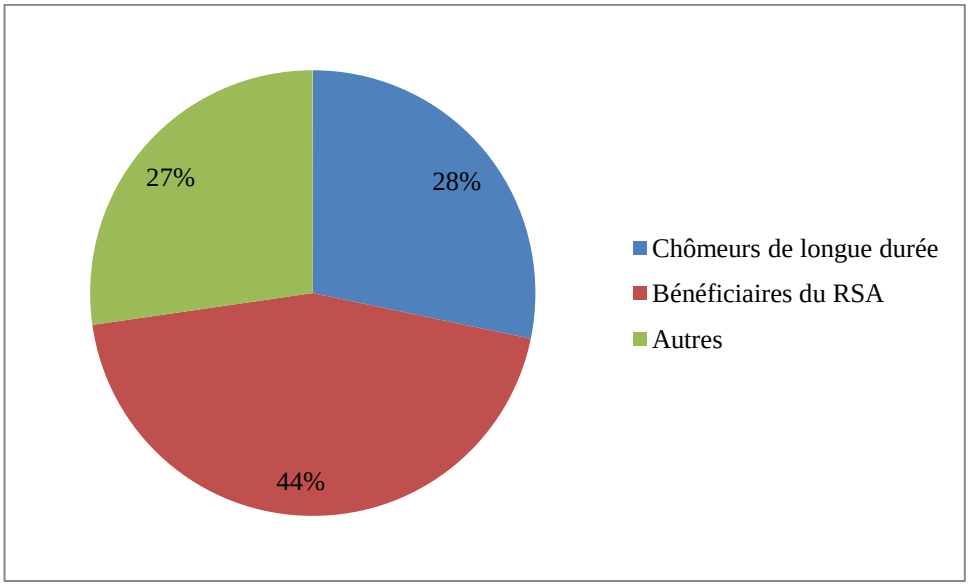
- La priorisation des actions prises en charge par le PLIE relève de sa propre appréciation. La coordination avec les autres intervenants n'est donc pas, dans le dispositif actuel, pleinement garantie. Il existe des risques de redondance ou de concurrence entre les différentes actions ce quand bien même le PLIE constitue un outil de mise en cohérence des actions et des offres dans le territoire.

Le choix d'une structure compétente potentiellement sur l'ensemble des actions de nature à faciliter l'insertion sociale et professionnelle n'est pas sans poser de difficultés. Tout d'abord, si les PLIE sont des structures relativement réduites, la mission constate que ces structures jouent des rôles très composites : les PLIE peuvent être ainsi opérateurs (accueil et accompagnement), financeurs de structures (octroi des crédits du FSE notamment aux acteurs relevant de son champ d'action) et organisateurs ou monteurs de projet (mise en place d'une offre ou d'un service n'existant pas sur le territoire).

L'apport des PLIE doit être directement apprécié au regard de cette juxtaposition de fonctions prises en charge compte tenu du besoin évalué localement. Cette « polyactivité » comprend un risque d'éparpillement. La mission note que cette polyactivité constitue une caractéristique d'autres acteurs et au premier chef les maisons de l'emploi.

Pour la mission, parmi ces activités, celle apparaissant comme potentiellement la plus problématique concerne les activités de *front office* du PLIE. La typologie des publics accueillis ou pris en charge en est le reflet. Compte tenu des données disponibles, les PLIE interviennent à 72 % auprès de publics relevant directement des autres opérateurs du SPE (chômeurs de longue durée relevant de Pôle emploi, de Cap'emploi et des missions locales) ou des acteurs de l'insertion (Conseil général pour les bénéficiaires du RSA).

Graphique 49 : Typologie des publics pris en charge par les PLIE en 2011



Source : AVE, retraitement IGAS

Ainsi, et en fonction de la qualité du partenariat au plan territorial, l'accueil et l'accompagnement assurés par les PLIE sont soit complémentaires soit concurrents ou redondants de ceux assurés par les opérateurs du SPE et par les acteurs de l'insertion sociale et professionnelle.. La mission a ainsi ponctuellement constaté ces deux situations La première situation est celle d'interventions juxtaposées. Ainsi, en PACA, le Conseil général des Bouches du Rhône a développé une logique autonome de placement des bénéficiaires du RSA auprès d'employeurs partenaires sans articulation avec Pôle emploi. Cette action autonome du département aurait sans doute due être portée par le PLIE. La seconde situation est celle d'interventions hautement coordonnées. En Rhône-Alpes, la communauté urbaine de Lyon a été conduite à définir les logiques d'intervention des PLIE, de la MDE et des autres opérateurs. Cette complémentarité conduit, pour les personnes en grande difficulté à disposer d'un guichet et d'un interlocuteur unique et, pour les employeurs à n'être sollicité que par un acteur pour toutes les problématiques de mise en œuvre de la politique de l'emploi.

Il n'existe pas, à la connaissance de la mission, d'encadrement de cette fonction d'accueil et de mesure de sa qualité Les recommandations de la mission sur ce domaine dans le cadre de l'analyse de l'ensemble de la politique territoriale de l'emploi et qui vise à instaurer au plan territorial un schéma directeur de l'accueil des publics, sont donc pleinement applicables aux fonctions d'accueil et d'accompagnement par les PLIE.

3.2 Des efforts de coordination qui demeurent imparfaits

3.2.1 Le choix d'une structure nationale souple d'animation du réseau des PLIE : le rôle d'Alliance Villes Emplois (AVE)

L'Alliance Villes Emploi est une association créée en octobre 1993. Elle « regroupe les collectivités territoriales, communes, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), ainsi que leurs outils territoriaux de développement de l'insertion et de l'emploi, les Maisons de l'Emploi et les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE). »[32]

Cette association est un lieu de débat et d'échanges concernant les stratégies des communes et de leurs groupements en matière d'emploi. Son champ ne couvre néanmoins pas les missions locales qui donnent lieu à une gouvernance propre. AVE est également chargée de fédérer les analyses locales et de représenter, au niveau national, les collectivités territoriales ayant constitué une MDE ou un PLIE.

Depuis sa création, AVE, dans une démarche de recherche d'efficience, a cherché à accompagner l'activité des PLIE et à les aider à atteindre leurs objectifs. Ainsi, au-delà de l'action de représentation nationale, AVE a, dans un cadre participatif, développé une offre de soutien des PLIE : aide aux méthodes de recherches de financement en particulier du FSE, guides méthodologiques nombreux, formations communes conçues, organisées et dispensées aux agents des PLIE ou relevant de ceux-ci.

AVE a en outre largement promu une logique de suivi et d'évaluation tant interne aux PLIE (dispositif d'autodiagnostic) que de consolidation de leurs résultats et performances. Cette approche demeure néanmoins imparfaite. Cette évaluation n'est ni externe ni contradictoire. Elle n'est jamais exhaustive. Elle dépend de la seule volonté des PLIE de répondre aux demandes de renseignements d'AVE.

Si le monopole d'action et de représentation par AVE est parfois contesté[33], l'association est l'interlocuteur unique au niveau national pour formaliser les partenariats avec l'Etat et les autres acteurs.

[32] Voir http://www.ville-emploi.asso.fr/a-propos/message-du-president/
[33] Notamment par le groupement EUROPLIE.

3.2.2 Compte tenu de la nature des PLIE, l'intervention de l'Etat n'a pas directement conduit à une harmonisation et à un pilotage coordonnés

3.2.2.1 L'Etat a laissé aux collectivités le soin d'organiser et gérer les PLIE en étant un facilitateur technique pour certains projets

La démarche retenue par l'Etat doit s'apprécier au regard de la nature des PLIE, personnes morales *sui generis* créées par les collectivités territoriales dans le cadre de leur autonomie et dans le respect du principe de libre administration.

Ainsi, jusque dans les années 2000, l'Etat n'a pas utilisé les différents outils à sa disposition pour rechercher une convergence ou une harmonisation des PLIE. Les textes sont particulièrement souples. Contrairement aux MDE, les PLIE ne donnent pas lieu à un « cahier des charges ». La conclusion de protocoles avec les PLIE n'a pas été l'occasion pour l'Etat de rechercher une complémentarité des actions mais de participer à l'essor d'une initiative territoriale à encourager. L'Etat a ainsi laissé aux seules collectivités territoriales le soin de créer un PLIE. Il n'a pas eu de démarche d'incitation à l'image de celle mise en œuvre pour le réseau des missions locales. Il n'a pas, à la connaissance de la mission, estimé nécessaire d'encadrer l'intervention des PLIE soit *via* des instructions nationales soit *via* des consignes de positions des représentants de l'Etat dans les territoires.

Cependant, l'Etat est intervenu, en lien avec AVE, pour permettre aux PLIE de disposer d'un outil informatique unifié.

La mise en place par la DGEFP et AVE d'un logiciel commun aux PLIE, ABC VIeSion

Le logiciel a été retenu après une procédure d'appel à projets, organisée par le Ministère de l'Emploi – DGEFP et l'Alliance Villes Emploi en 2006.

158 PLIE, sur les 178 existants, sont équipés de ce logiciel. Cet outil permet d'assurer le suivi des parcours des personnes prises en charge par les PLIE ainsi que le suivi administratif des actions.

Il offre également la possibilité aux PLIE de générer des tableaux de consolidation, base de données essentielle pour que l'Alliance Villes Emploi réalise chaque année la Consolidation nationale des PLIE.

Une interface existe avec un logiciel ABC Clause, utilisé par les PLIE et les MDE dans le cadre du suivi des parcours des bénéficiaires des clauses sociales (lorsque des participants du PLIE bénéficient de la clause sociale).

Par ailleurs, il était prévu que les échanges d'informations entre ABC VIeSION) et le système d'informations de Pôle emploi soient assurés dans le cadre du Dossier Unique du Demandeur d'Emploi (DUDE) sous réserve de la faisabilité de l'accès DUDE aux PLIE. Une convention nationale régissant les accès au DUDE ainsi que les modalités d'habilitation des personnels des PLIE, la nature des échanges d'information, devait être conclue. Cette démarche n'a pas été mise en œuvre. Elle devrait être réactivée dans le cas où les PLIE se verraient confirmer dans leurs fonctions d'accueil et d'accompagnement.

3.2.2.2 Une attention croissante aux financements et à la gestion du FSE justifiant une intervention indirecte

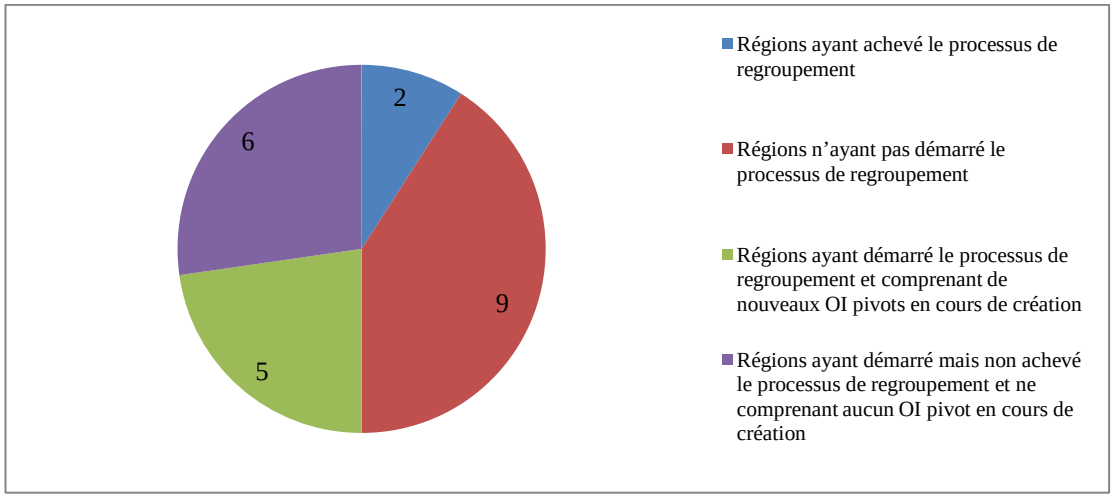
Dans un contexte de recherche d'équilibre des comptes publics, les financements des PLIE constituent un point fort d'attention pour l'Etat tant au titre de ses financements qu'au titre des autres financements publics accordés aux PLIE.

S'agissant de la gestion du FSE, les PLIE bénéficient de subventions globales du Fonds Social Européen (Axe 2 et Axe 3 du Programme Opérationnel National). Ils sont par conséquent des Organismes Intermédiaires (OI) au regard du FSE, ce qui leur permet de remplir leur fonction de « plateforme territoriale », de mobiliser et de mutualiser des fonds et de financer leurs opérateurs du SPE ou de l'insertion sur la base des projets retenus. Le statut d'OI permet d'être délégataire d'une subvention globale remise par l'État, dans le cadre du FSE, autorisant la redistribution à des organismes tiers de tout ou partie des crédits communautaires et des crédits nationaux mobilisés en contrepartie.

A la demande de la Commission européenne, l'Etat a engagé des réformes pour diminuer le nombre d'Organismes Intermédiaires, sécuriser le système de gestion et rendre les dispositifs plus performants. En conséquence, la DGEFP a demandé aux OI de réaliser des groupements en mutualisant les tâches de gestion et de contrôle. Cette approche a particulièrement concerné les PLIE qui ont été amenés soit à se regrouper directement, soit, de manière plus majoritaire, à se regrouper afin de constituer un « organisme intermédiaire pivot » plus susceptible de répondre aux objectifs de sécurisation de la gestion des fonds du FSE.

Ce regroupement, impulsé en 2009, demeure néanmoins inachevé comme le souligne le graphe ci-après.

Graphique 50 : Etat du regroupement des PLIE pour constituer un organisme pivot – approche par régions



Source : DGEFP, situation arrêtée au 21 décembre 2012

Compte tenu du rôle clef des financements du FSE dans l'action des PLIE, cette situation apparaît particulièrement problématique. Les PLIE ne se mobilisent pas pour opérer ces rapprochements alors même qu'ils conditionnent une part essentielle de leurs financements. Cette situation risque de créer des difficultés majeures à de nombreux PLIE lors de la prochaine programmation du FSE.

Cette situation est également le reflet de la difficulté, pour l'Etat, de conduire une démarche générale vers les PLIE. Ce d'autant plus que cette démarche est indirecte, elle ne s'attache pas aux PLIE en tant que tels mais aux PLIE en tant qu'organisme intermédiaire, compte tenu de la demande de la Commission européenne.

3.2.3 Des relations avec les opérateurs qui demeurent à stabiliser

AVE a été amenée à conclure en 2010 un accord cadre avec Pôle emploi. Cette convention constitue une convention cadre destinée à être déclinée dans les territoires entre les PLIE et les directions régionales de Pôle emploi.

L'accord cadre Pôle emploi – AVE du 11 février 2010

Cette convention assigne trois objectifs partagés entre les PLIE et les directions régionales de Pôle emploi :

- développer l'accompagnement personnalisé au profit des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, dans le cadre de la mise en œuvre du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE - plus de 30 000 demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont accueillis dans les PLIE chaque année - *Source : AVE - Consolidation des PLIE années 2000 à 2006) ;*
- favoriser le développement de partenariats locaux et de l'ingénierie de projet au service de l'emploi;
- renforcer la coordination des actions réalisées par Pôle emploi et les PLIE vers les entreprises pour optimiser leurs forces.
-

L'accord définit les publics accompagnés par les PLIE. Au titre du PPAE, ce public relève pour Pôle emploi du parcours accompagnement. L'accord définit enfin l'organisation du parcours au sein du PLIE et de son suivi entre chaque opérateur. Par ailleurs, l'accord prévoit que, dans le cadre de la mise en œuvre du RSA, Pôle emploi et les PLIE s'engagent à rendre complémentaires leurs offres de service respectives et à encourager toutes les expérimentations.

Chaque convention bilatérale locale Pôle emploi – PLIE doit définir le volume et la spécificité des publics orientés vers chaque PLIE.

Cet accord cadre a donné lieu à une enquête auprès des directions régionales de Pôle emploi au premier semestre 2011 dont il ressort, outre la confirmation de la nécessité d'une formalisation de cette nature, d'une part le fait que les conventions locales n'ont pas toutes été conclues et, d'autre part, l'identification de points de vigilance (partenariat à construire sur les actions en direction des entreprises et la collecte d'offres, insuffisances des PLIE en termes d'actions innovantes mises en œuvre et d'ingénierie de projet en particulier).

Au-delà de ce cadre mis en place avec Pôle emploi, la mission constate que les partenariats devant être mis en œuvre dans les territoires avec les acteurs du SPE et les intervenants de l'insertion sont laissés à la seule initiative locale. Ainsi, pour le SPE, il n'existe pas de cadre formalisé de relations avec les missions locales ou le réseau Cap'emploi. Pour le domaine de l'insertion, les relations avec les conseils généraux sont soient arrêtées dans le cadre de projets locaux plus larges (pacte territorial pour l'insertion) soient définis ponctuellement.

3.3 Des évolutions à envisager de manière coordonnée

Les PLIE sont des structures issues de la mobilisation des communes et de leurs groupements. Ainsi, depuis deux décennies, ils apportent une réponse à la préoccupation d'une mobilisation générale, organisée et structurée en faveur de l'emploi. Ils permettent la formalisation entre communes d'orientations stratégiques et d'actions en faveur de publics particuliers nécessitant une prise en charge renforcée et de proximité. Ils structurent non seulement l'action et l'intervention des collectivités territoriales mais contribuent également à la coordination des interventions des différents acteurs auprès des publics concernés. Ils permettent enfin de mobiliser des financements divers et notamment ceux du FSE dans des proportions fortes.

Ils accueillent un volume important de publics, qui connaissent des difficultés d'accès l'emploi.

Pour toutes ces raisons, pour la mission, une évolution profonde des PLIE ne peut qu'être pensée dans la durée. et de manière progressive afin d'éviter la déstabilisation du dispositif en place au moment où la situation de l'emploi exige une mobilisation optimale de l'ensemble des acteurs. Toutefois, l'absence d'universalité de PLIE sur le territoire national, la grande variété des actions et organisations territoriales amènent à interroger leur fonctionnement et à proposer des pistes d'évolution.

3.3.1 Un renforcement du lien avec le SPE

Dans le cadre des diligences qu'elle a été amenée à conduire la mission souligne plusieurs points d'attention.

Tout d'abord, l'évolution souhaitable des PLIE passe par une insertion renforcée dans les actions assurées par l'ensemble des intervenants du SPE. Pour la mission, les PLIE doivent être pleinement intégrés dans la démarche générale proposée par le rapport et notamment les éléments ci-après :

- Les diagnostics qu'ils produisent doivent être en articulation avec les autres diagnostics produits ;
- Leurs actions doivent être intégrées dans les plans d'actions communs et partagés aux niveaux régional et infrarégional ;
- Leur fonction d'accueil et d'accompagnement doit être repensée et appréciée compte tenu de la nécessité de faire converger les modes de relations avec les publics et les offres de services dans le cadre défini au niveau national ;
- Les territoires d'action et de compétence doivent converger compte tenu du nouveau zonage proposé par le rapport.

Au-delà, au bénéfice des constats assurés dans le cadre de l'examen des PLIE par la mission à l'occasion de l'analyse de la politique territoriale de l'emploi, la mission appelle l'attention sur des problématiques spécifiques aux PLIE :

- L'animation et le suivi national des PLIE doit être renforcé et l'évaluation externe doit être renforcé ; une approche partagée entre la DGEFP et AVE serait nécessaire à ce titre ;
- Le cadre légal d'intervention des PLIE doit être précisé afin de permettre la coordination
- Les partenariats stratégiques et opérationnels avec les acteurs clefs du champ d'action des PLIE doivent être systématisés et renforcés, sur le modèle de la démarche conduite entre AVE et Pôle emploi.

S'agissant du financement sur l'ensemble du territoire des actions prises en charge par les PLIE auprès de près d'un tiers de la population, la mission recommande de passer d'une logique de financement à la structure (le PLIE) au seul financement de projets (les actions estimées pertinentes dans un territoire donné pour répondre aux problématiques prises en charge par les PLIE ce que le territoire soit ou non doté d'un PLIE). Cette démarche concernerait non seulement les financements d'Etat mais aussi les financements des collectivités territoriales autres que les communes membres et les financements FSE.

3.3.2 Poursuivre le regroupement avec les Maisons de l'emploi et les Missions locales

Un rapport parlementaire récent propose le regroupement « au sein de structures généralistes de portée régionale des missions locales, des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et des écoles de la deuxième chance »[34].

Par ailleurs, l'Alliance villes emploi, affirmait dans son manifeste de 2012 : « La compétence partagée des Collectivités intercommunales en matière d'insertion et d'emploi impliquerait le rapprochement des outils territoriaux que sont les Maisons de l'Emploi, les PLIE et les Missions Locales. Quelque soit la forme de rapprochement de ces outils territoriaux, et sans préjudice de sa nature juridique, à laisser à l'appréciation des acteurs, la gouvernance partagée de ces outils au sein de la MDE est la forme la plus avancée et la plus cohérente de l'outil territorial, (déjà expérimentée avec succès sur certains territoires et généralisé dans la région Picardie). Dans ce cas, les Missions Locales sont l'expression de la politique des jeunes au sein de la Maison de l'Emploi, et les PLIE sont l'expression de la politique insertion au sein des Maisons de l'Emploi. »

La mission rappelle que ce rapprochement existe déjà pour partie mais par sur le champ proposé par le rapport. Il concerne les PLIE et les MDE. Ainsi, au 1er janvier 2012, 48 Maisons de l'Emploi portent juridiquement des PLIE. 54 PLIE et Maisons de l'Emploi sont des entités juridiques différentes mais collaborent au quotidien dans la mise en œuvre de leurs actions respectives. Enfin, sur les territoires des 93 Maisons de l'Emploi restantes, 4 PLIE ont fermé ou ont été dissolus et 89 territoires ne disposent d'aucun PLIE.

La mission se prononce pour le rapprochement dans des entités uniques des MDE, des PLIE et des missions locales pour être localisées, à terme, dans un site unique et assurer la mutualisation des fonctions immobilières et support et créer de la visibilité sur l'offre territoriale pour l'emploi. Cette organisation permettrait en outre aux services pour l'emploi des communes et de leurs groupements d'intervenir sur un territoire unique. Au-delà des économies attendues, une telle approche permettrait de fédérer les initiatives des communes et de leurs groupements dans une entité territoriale cohérente, gage de visibilité et d'une participation à l'efficience renforcée au SPE et la politique territoriale de l'emploi.

Le regroupement des structures communales intervenant dans le champ emploi

En Picardie, les élus locaux ont souhaité rapprocher les missions locales et les maisons de l'emploi dans une entité unique : la maison de l'emploi et de la formation. Ce regroupement est intervenu sur plusieurs mois. Il est opérationnel depuis 2010.

Face à des évolutions de cette nature, la DGEFP a été amenée à préciser les modalités de rapprochement des MDE et des missions locales en :

- Rappelant que l'arrêté du 21 décembre 2009 prévoit que « des coopérations opérationnelles entre les maisons de l'emploi et les missions locales peuvent s'organiser en fonction des réalités locales et, le cas échéant, donner lieu à des rapprochements » ;
- Soulignant l'opportunité de rapprochements en terme de maîtrise des coûts de fonctionnement et de rationalisation des moyens ;
- Précisant que deux formes juridiques sont à privilégier soit la constitution d'une association de gestion ou la mise en œuvre de conventions de mise à disposition. En revanche, le recours à un GIP est prohibé.

[34] Voir Monique IBORRA, *Rapport de la mission d'infirmation sur Pôle emploi et le service public de l'emploi*, Assemblée nationale, juin 2013.

3.3.3 Un recentrage sur les bénéficiaires du RSA

La mission souligne enfin que, compte tenu de leur champ d'action, les PLIE doivent adopter un cadre standard de collaboration avec les Conseils généraux. La mission rappelle que les PLIE peuvent soit s'intégrer dans le pacte territorial de l'insertion soit bénéficier d'un mandat du Conseil général pour accompagner les bénéficiaires du RSA.

Deux approches peuvent permettre d'assurer cette coordination : une coopération renforcée et impulsée au niveau national et déclinée dans chaque département ou une intégration des PLIE dans les missions du Conseil général. Cette dernière approche constituerait, pour les seuls PLIE, un scénario alternatif à celui du regroupement des services œuvrant pour l'emploi des communes et de leurs groupements présenté ci-dessus. Cette approche aurait une autre cohérence. Elle conduirait à prioriser l'action sur les bénéficiaires du RSA. Elle renforcerait le rôle clef du département en matière d'insertion sociale et professionnelle. Cette nouvelle articulation PLIE / Conseils généraux constituerait en outre une simplification dans l'organisation du partenariat existant entre Pôle emploi et les conseils généraux.

Par ailleurs, ce lien doit être apprécié au regard, d'une part, des évolutions envisagées en matière de gestion des fonds du FSE et, d'autre part des expérimentations envisagées suite à la grande conférence sociale de juin 2013. Les évolutions envisagées en matière de gestion du FSE demeurent, à la date de rédaction du rapport, ouvertes. Les expérimentations envisagées dans le cadre de la grande conférence sociale sont présentées ci-après. Elles interrogent directement le positionnement des PLIE.

Expérimentations arrêtées par la grande conférence sociale de juin 2013en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignées du marché du travail

La feuille de route suite à la conférence prévoit notamment d'« *améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail [par] une nouvelle approche du partenariat entre les Conseils généraux et Pôle emploi, au croisement de l'accompagnement professionnel et de l'accompagnement social. Une expérimentation, en lien avec l'Assemblée des départements de France, sera lancée dans une dizaine de départements volontaires d'ici fin 2013. Pôle emploi s'engagera à accompagner l'ensemble des demandeurs d'emploi en fonction de leur situation, indépendamment de leur statut administratif, tandis que les départements feront bénéficier de leur savoir-faire en matière d'insertion les demandeurs d'emploi en ayant besoin, indépendamment de leurs statuts.* »

Le lancement de ces expérimentations appelle plusieurs remarques :

- Le champ de ce partenariat rénové entre Pôle emploi et les Conseils généraux correspond au champ d'intervention des PLIE qui n'apparaissent pas à ce stade dans le champ de ces expérimentations ; le département est ainsi chargé d'agir pour 'l'insertion par l'emploi non plus des seuls bénéficiaires du RSA mais pour l'ensemble des « demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail » ;
- Le positionnement des PLIE dans ces expérimentations revêt un caractère central : dans le cas où ils y seraient associés, leur apport sur leurs domaines d'expertise peut renforcer la coordination des actions conduites dans le territoire par Pôle emploi et les Conseils généraux et les autres acteurs ; dans le cas où ils n'y participeraient pas, la réussite du partenariat Pôle emploi – département interrogerait l'existence même des PLIE ;
- En tout état de cause, l'évaluation de ces expérimentations sera de première importance pour clarifier le rôle des PLIE dans la conduite de la politique d'insertion par l'emploi.

Compte tenu du caractère ouvert de modalités de gestion du FSE et du périmètre de ces expérimentations, afin d'éclairer les analyses et décisions sur ce point, la mission présente ses réflexions dans le cadre du tableau ci-après.

Tableau 18 : Les impacts pour les PLIE des éventuelles évolutions dans la gestion du FSE et du rôle des départements en matière d'insertion professionnelle

<table>
<tr><th>Scénarios</th><th>Impact pour les PLIE</th><th colspan="2">Positionnement pour les PLIE</th></tr>
<tr><td colspan="4">Evolution des modes de gestion du FSE</td></tr>
<tr><td>Le Conseil général est l'autorité de gestion FSE</td><td>Les PLIE doivent répondre à des appels d'offre du Conseil général que la base du programme élaboré par le département. Le Conseil général répond de l'emploi des fonds.</td><td>Besoin d'une meilleure formalisation de l'offre de services PLIE, professionnalisation des PLIE dans la réponse aux appels d'offres, recentrage vraisemblable sur les bénéficiaires du RSA</td><td rowspan="2">Dans les deux cas, la responsabilité accrue des départements au détriment des PLIE conduit à deux risques, compte tenu du rôle des PLIE en ces matières: une moindre innovation dans les actions, une moindre relation avec le monde économique comme actuellement</td></tr>
<tr><td>Le Conseil général est le seul organisme intermédiaire du FSE</td><td>Les PLIE doivent s'inscrire dans les dotations ouvertes par le CG dans le cadre de sa convention de subvention globale sur les actions prévues dans le cadre du programme national</td><td>Besoin de démonstration du professionnalisme des PLIE pour éviter que le Conseil général ait des relations de gré à gré avec les actuels opérateurs qui seraient en concurrence avec les PLIE</td></tr>
<tr><td>Le PLIE est organisme intermédiaire du FSE</td><td>Comme actuellement, les PLIE doivent inscrire leur action dans le cadre du programme national</td><td colspan="2">Regroupement nécessaire des PLIE pour la gestion du FSE compte tenu des demandes de la Commission européenne de réduction du nombre de gestionnaires des fonds du FSE</td></tr>
<tr><td colspan="4">Evolution structurelle</td></tr>
<tr><td>Grande conférence sociale qui confère au CG un élargissement des compétences sur leur métier</td><td>Les PLIE voient leurs fonctions directement concurrencées par les Conseils généraux qui ont un partenariat direct avec Pôle emploi sur une population qui va au-delà des bénéficiaires du RSA ("demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail")</td><td colspan="2">Les PLIE doivent s'inscrire dans cette évolution (coordination, coopération ou intégration)</td></tr>
</table>

Source : IGAS

LES MAISONS DE L'EMPLOI (MDE)

Le cadre juridique des maisons de l'emploi (MDE) a été posé en 2005 suite à de premières expérimentations locales. La création des MDE relève de la volonté des communes et de leurs groupements de formaliser et structurer leurs actions en faveur de l'emploi. Dès 2007, des réflexions sont intervenues sur leur devenir et notamment sur l'évolution de leur offre de service, suite à la création de Pôle emploi.

Cette annexe souligne la spécificité des MDE (1), présente des données de base –néanmoins incomplètes- sont disponibles et soulignent la grande diversité de ces structures (2), décrit les moyens financiers et humains mobilisés (3), analyse les missions assurées par les MDE dans le cadre arrêté par le cahier des charges (4), interroge l'utilité des MDE (5) pour enfin formuler des propositions permettant de les intégrer dans la stratégie territoriale de l'emploi (6).

1. LES MDE, ACTEUR SPECIFIQUE DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

1.1 Un dispositif à l'initiative des communes et de leurs groupements pour fédérer les actions locales en faveur de l'emploi

1.1.1 Le cadre initial : la loi de cohésion sociale

La loi du 18 janvier 2005 relative à la cohésion sociale a reconnu, dans son article 1er, l'implication des collectivités territoriales en matière d'emploi. Ce même article a créé un nouvel acteur : les maisons de l'emploi.

Extraits de l'article 1er de la loi de cohésion sociale

[…]
« Art. L. 311-1. - *Le service public de l'emploi comprend* le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il est assuré par les services de l'Etat chargés de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes. Il est également assuré par les organismes de l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 351-21 dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres.
« *Les collectivités territoriales et leurs groupements concourent au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L. 311-9 et suivants.*

[…]
« Art. L. 311-10. - Des maisons de l'emploi, dont le ressort, adapté à la configuration des bassins d'emploi, ne peut excéder la région ou, en Corse, la collectivité territoriale, contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles participent également à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise.
« Les maisons de l'emploi peuvent bénéficier d'une aide de l'Etat dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. » ;
6° Après l'article L. 311-10, il est inséré un article L. 311-10-1 ainsi rédigé :
« Art. L. 311-10-1. - Les maisons de l'emploi peuvent prendre la forme de groupements d'intérêt public.
« Ces groupements associent obligatoirement l'Etat, l'Agence nationale pour l'emploi, les organismes mentionnés à l'article L. 351-21 et au moins une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale.
« Le groupement est administré par un conseil d'administration composé de représentants de ses membres constitutifs. Ce conseil élit son président en son sein.
«Le directeur du groupement, nommé par le conseil d'administration, assure, sous l'autorité du conseil et de son président, le fonctionnement du groupement.
«La convention par laquelle est constitué le groupement doit être approuvée par l'autorité administrative, qui en assure la

publicité. Elle détermine les modalités de participation, notamment financière, des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement. Elle indique notamment les conditions dans lesquelles ceux-ci mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.
« Pour l'exercice de leurs missions, les membres du groupement peuvent créer ou gérer ensemble des équipements ou des services d'intérêt commun. Ils s'appuient sur les personnels mis à leur disposition par leurs membres. En tant que de besoin et sur décision de leur conseil d'administration, ils peuvent également recruter des personnels qui leur sont propres, régis par le présent code.
« Le groupement est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues à l'article L. 133-2 du code des juridictions financières et au contrôle de l'inspection générale des affaires sociales ».

Le dispositif des maisons de l'emploi a pour objectif, sur la base d'initiatives d'élus locaux, de fédérer l'action des partenaires publics et privés afin d'améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux entreprises.

Dans le contexte préalable à la fusion entre l'ANPE et le réseau des ASSEDIC, les « maisons de l'emploi » avaient pour objectif principal de fédérer les interventions de l'ensemble des acteurs, si possible en un lieu unique pour répondre aux besoins des bénéficiaires de la politique de l'emploi. L'arrêté du 5 avril 2005 définissant le cahier des charges des maisons de l'emploi leur assignait ainsi trois missions principales :

- l'observation, analyse et anticipation des problématiques emploi du territoire ;
- l'accès et retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et des salariés ;
- le développement de l'emploi et création d'entreprise.

Le soutien politique fort apporté à ce dispositif entre 2005 et 2007 a permis une montée en charge très rapide : 227 maisons de l'emploi ont été labellisées lors de douze réunions de la Commission nationale de labellisation des maisons de l'emploi entre juin 2005 et février 2007. En janvier 2008, 177 d'entre elles avaient signé une convention de financement avec les services gouvernementaux. Elles étaient 217 fin 2008.

1.1.2 Les évolutions envisagées dans le contexte de la création de Pôle emploi

En septembre 2007, dans le contexte des travaux préparatoires à la loi du 13 février 2008 portant réforme du service public de l'emploi, il a été décidé de suspendre le processus de labellisation des projets de maison de l'emploi. Une réflexion est intervenue sur leur devenir et notamment sur l'évolution de leur offre de service, au regard de la création de Pôle Emploi, et son rôle d'accompagnement des publics, champ sur lequel la maison de l'emploi semblait le plus souvent doublonner avec les structures existantes.

Différents rapports ont procédé à une analyse des actions mises en place par les premières maisons de l'emploi. Ils conduisaient à un bilan contrasté.

Dans certains territoires, les MDE apparaissaient comme des portes d'entrée sur les territoires en ce qui concerne les politiques d'emploi et d'insertion ;

- elles permettaient un élargissement du partenariat entre acteurs de l'insertion, de l'emploi de la formation et du développement local ;
- elles constituaient un levier en faveur du développement d'actions complémentaires ou novatrices.

Dans d'autres, il était relevé que :

- les maisons de l'emploi ajoutaient une « strate » dans un système déjà complexe ;
- leur offre de services était parfois jugée restreinte ;
- la qualité de leurs services était estimée insuffisante.

Au-delà, la difficulté à évaluer précisément l'impact des actions conduites par les MDE, notamment compte tenu de leur dimension partenariale, était soulignée.

1.1.3 L'évolution du cahier des charges des MDE

La loi du 13 février 2008 portant réforme de l'organisation du SPE a confirmé le rôle fédérateur des MDE dans les territoires en leur confiant une mission globale de « *coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique* ». Elle a toutefois ajusté leurs missions pour tenir compte de la création de Pôle emploi.

Un décret du 18 décembre 2009 et un arrêté du 21 décembre 2009 ont fixé les nouvelles modalités de soutien de l'Etat aux maisons de l'emploi:

Le nouveau cahier des charges structure leur intervention autour de quatre axes obligatoires:

- l'élaboration d'un diagnostic du marché local devant permettre de déboucher sur une stratégie des acteurs locaux de l'emploi ;
- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans une logique de dialogue social territorial ;
- la contribution au développement de l'emploi local ;
- et la réduction des obstacles culturels ou sociaux à l'embauche.

A l'intérieur de chacun de ces axes, les maisons de l'emploi déterminent les actions qu'elles souhaitent engager.

Un cinquième axe, concerne des actions facultatives encadrées en matière d'accompagnement et de placement. Il s'agit, dans ce cas, de répondre à des besoins bien identifiés où la maison de l'emploi vient en complément des services offerts par Pôle emploi.

La détermination des projets, sur les quatre premiers axes, est négociée au niveau local. A chaque axe sont réputés associés des indicateurs de performance. Ces indicateurs doivent s'inscrire dans une démarche de pilotage opérationnel avec la mise en place d'un dialogue de gestion et permettre ainsi de réaliser une évaluation des actions menées.

Le nouveau cahier des charges s'est accompagné d'une réforme du financement par l'Etat des MDE basée sur les projets et actions des maisons de l'emploi, et d'une déconcentration du conventionnement afin de mieux inscrire la participation financière de l'Etat dans une logique de:

- équité entre les maisons de l'emploi, notamment à travers le recours au critère d'habitants relevant du ressort des structures ;
- performance avec la valorisation de projets, de leur conception à leur réalisation ;
- souplesse avec une gestion de ces structures au niveau déconcentré.

1.2 Un dispositif d'action dans les territoires

1.2.1 Un projet commun au service de l'emploi et du développement économique dans le territoire

Il se définit par :

- l'expression d'une politique territoriale de l'emploi construite et partagée entre l'État, Pôle emploi et les collectivités territoriales, principalement intercommunales, et initiatrices du projet de Maison de l'Emploi ;
- un outil d'observation partagée du territoire, d'analyse des besoins, d'anticipation des évolutions socioéconomiques, et de construction de projets innovants qui concourent à améliorer la situation de l'emploi ;
- une plateforme partenariale, d'animation des synergies locales en complémentarité avec Pôle emploi et les autres acteurs du territoire.

Le rôle des MDE au sein du Service Public de l'Emploi Local (SPEL) a été conforté par la loi du 13 février 2008. Elle assigne aux MDE la mission de *« développer une stratégie territoriale partagée : du diagnostic au plan d'actions »* (point 3.1.1. Axe 1 du cahier des charge) e.

Depuis la mise en œuvre des nouveaux SPEL par le Ministère du Travail au dernier trimestre 2011, les MDE ont été amenées parfois à co-animer les réunions.

1.2.2 Une gouvernance partenariale

L'innovation du dispositif réside dans son pilotage tripartite par les collectivités territoriales, l'État et Pôle Emploi, partenariat indispensable à son ancrage territorial.

Les MDE se sont caractérisées, dès l'origine, par un cadre institutionnel ouvert et souple : libre choix entre statut associatif et groupement d'intérêt public, liberté pour les acteurs locaux de composition du conseil d'administration[35], comportant une représentation de droit des autres collectivités territoriales adhérentes et un collège de partenaires associés (acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle) agréés par le conseil d'administration de la MDE. Le conseil régional, le conseil général, les intercommunalités et les communes concourant au projet peuvent être, à leur demande, membres constitutifs.

Cette ouverture a été appréciée par les partenaires de terrain, ainsi que la mise en place de conseils d'orientation, comportant des représentants des partenaires sociaux, des personnalités qualifiées issues de l'entreprise ou justifiant d'une expertise du développement local.

Extrait de l'arrêté arrêté du 21 décembre 2009 – Gouvernance des MDE

Article 1.1 du cahier des charges des MDE- Les membres de la Gouvernance

Une Maison de l'Emploi est structurée autour de membres constitutifs obligatoires, de membres constitutifs à leur demande et de partenaires associés :

- les membres constitutifs obligatoires sont au nombre de trois : les collectivités territoriales ou leur groupement porteurs du projet, l'État et Pôle emploi ;
- le conseil régional, le conseil général, les intercommunalités et les communes distinctes de la collectivité territoriale fondatrice, concourant au projet, sont, à leur demande, membres constitutifs ;
- tous les acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle peuvent devenir des membres associés à la maison de l'emploi dès lors que leur admission a reçu l'accord préalable des membres dits «obligatoires».

[35] Sous réserve que les membres constitutifs obligatoires disposent de la majorité des voix au sein du conseil

Article 1.3 - Mise en place des conseils d'orientation

Les Maisons de l'Emploi disposent d'une réelle connaissance de l'activité et de l'emploi au niveau local. Il est, dès lors, indispensable qu'elles associent les acteurs économiques que sont les entreprises et les partenaires sociaux. Dans ce cadre, elles sont également amenées à développer des actions dans le champ de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territorialisées.

Par conséquent, afin d'associer les entreprises et les partenaires sociaux (représentants patronaux et salariaux) à la définition des grandes orientations et au suivi des projets, il est souhaitable, quoique nullement obligatoire, que les Maisons de l'Emploi créent un conseil d'orientation ou toute structure aux missions équivalentes. Ils seront composés notamment des partenaires sociaux, des entreprises et de toutes autres personnalités qualifiées.

2 LES DONNEES RELATIVES AUX MDE[36]

2.1 Les données issues des travaux de consolidation nationale au titre de 2011 réalisée par Alliance ville emploi (AVE)

195 Maisons de l'Emploi labellisées, dont 194 conventionnées avec l'État, sont réparties sur toutes les régions de France métropolitaine et dans les DOM.

15 800 communes, représentant 25 millions d'habitants, adhèrent à une maison de l'emploi.

Chiffres clefs des MDE en 2011

Pour les 128 structures ayant répondu à l'enquête AVE en 2011, soit 66 % des Maisons de l'Emploi du territoire, on recense les données ci-après :

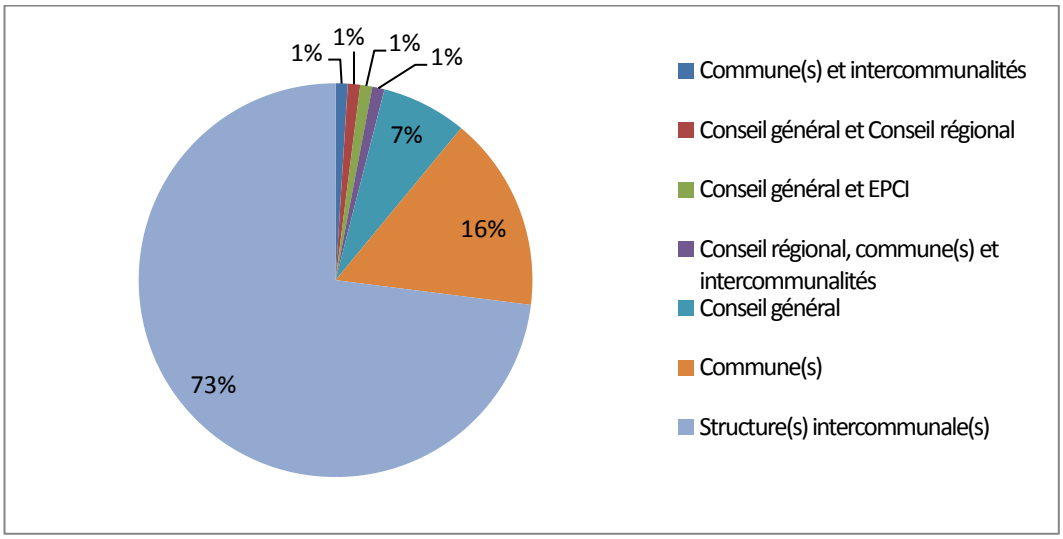
- 11 000 communes couvertes
- 110 000 km2 de superficie
- 19 millions d'habitants
- 1 million d'entreprises
- 1,7 millions de demandeurs d'emploi (catégorie ABC)

2.1.1 Les structures porteuses de Maisons de l'Emploi

L'analyse des structures juridiques portant la MDE témoigne qu'elles sont issues de la volonté des communes et de leurs groupements. Ainsi, près de trois quarts des MDE (73 %) sont portées juridiquement par des structures intercommunales. 16 % des MDE sont portées directement par des communes. Les autres MDE sont portées par une ou plusieurs collectivités territoriales.

[36] Données produites à partir des travaux d'Alliance Ville Emploi (AVE) de consolidation nationale au titre de 2011, 128 structures ont répondu à cette enquête soit 66 % des MDE.

Graphique 51 : Structures portant juridiquement les maisons de l'emploi – en %



Source : Données Alliance vile emploi, exercice 2011 – sur la base de 128 MDE ayant répondu au questionnaire sur les 194 existantes

Au-delà de cette implication des collectivités territoriales, 33 MDE (une sur quatre) ont créé des Conseils d'Orientation, qui ont notamment permis l'intégration des partenaires sociaux (dans 69 % des instances créées).

A ces acteurs s'ajoutent les opérateurs de l'emploi et de l'insertion (SIAE, associations diverses, organismes de formation, opérateurs de la création d'activité - dans 97 % des cas) et d'autres membres tels que l'Education Nationale, les Universités, les OREF et d'autres organismes d'observation du marché du travail, de l'emploi et du développement économique.

Cette structuration des MDE conduit à une relation forte entre la gouvernance des Maisons de l'Emploi et les autres instances de gouvernance des territoires sur le champ de l'emploi (SPEL, Conseils régionaux, Commissions départementales d'insertion, etc.) et doit contribuer à renforcer la cohérence des plans d'action.

2.1.2 Le territoire de compétence des maisons de l'emploi

Le territoire des MDE ne recoupe souvent pas les bassins ou les zones d'emploi au sens de la définition INSEE. Cette absence de recours à la définition statistique de l'entité socio économique s'explique par le contexte de création de chaque MDE. Elles sont créées sur la base d'accords politiques entre élus locaux conduisant à définir un territoire spécifique. Cette fragilité a été soulignée à plusieurs reprises dans les échanges avec la mission. Le territoire retenu n'est pas toujours lisible pour les usagers – certains se voyant refuser les services de la MDE au motif que leur commune de résidence n'y a pas adhéré. Le territoire de compétence peut évoluer compte tenu des accords politiques pouvant être remis en cause au fil du temps.

Dans une approche territoriale, on constate la très grande dispersion de la répartition des MDE. Ainsi, en 2011, moins de 40 % de la population française peut accéder aux services des MDE. Cette répartition clairsemée sur le territoire national pose la question du creusement d'inégalités territoriales. Elle ne semble pas avoir de solution immédiate : compte tenu du fait que leur création résulte de la volonté des élus locaux, les acteurs eux-mêmes (Alliance ville emploi) estiment que l'idée de couverture à court terme de l'ensemble de la population par des MDE est illusoire. On constate par ailleurs, à partir de quelques exemples retracés dans le tableau ci-après, une variation extrêmement forte des populations potentiellement prises en charge par des MDE dans les territoires

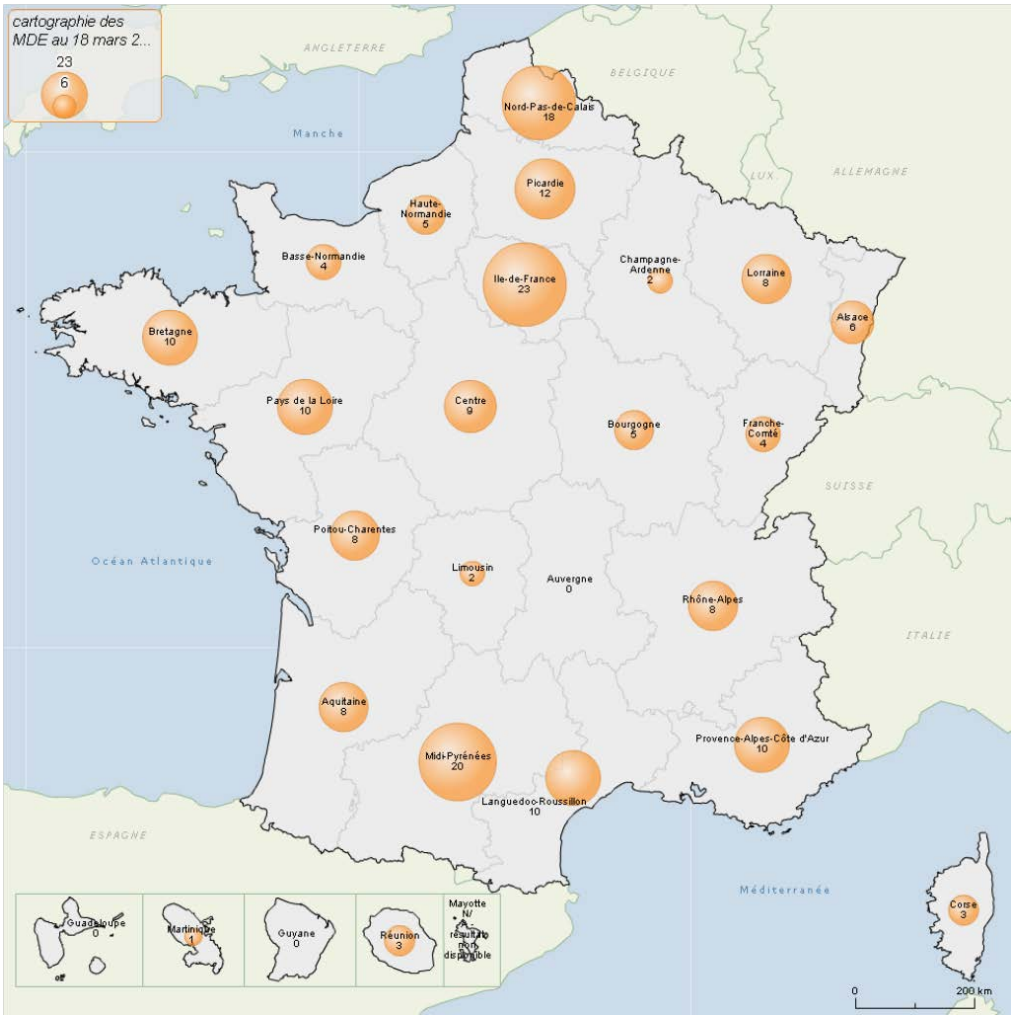
Tableau 19 : Ratio du nombre d'habitants par MDE dans plusieurs régions – ordre de grandeur

Région	Nombre de MDE	Nombre d'habitant par MDE
Auvergne	0	-
Limousin	2	373 115 habitants / MDE
Centre	9	284 692 habitants / MDE
Languedoc – Roussillon	10	268 605 habitants / MDE
Midi-Pyrénées	20	146 464 habitants / MDE

Source : Données DATAR et INSEE, le rapprochement est assuré sans préjudice des territoires de compétence des MDE afin de produire des ordres de grandeur

Une analyse plus fine de la répartition, proposée dans la carte ci-après, permet de cerner plusieurs caractéristiques. Alors même que les territoires ruraux pourraient potentiellement être particulièrement concernés par les MDE, on constate qu'ils ne sont pas couverts dans leur intégralité. *A contrario*, les métropoles et espaces urbains disposent très fréquemment d'une ou plusieurs MDE.

Graphique 52 : Répartition des maisons de l'emploi dans les régions



Source : DATAR

2.1.3 Le rapprochement avec les PLIE et les Missions Locales

Au 1er janvier 2012, pour 191 structures parmi les 195 MDE labellisées[37] :

- 48 Maisons de l'Emploi portaient juridiquement un PLIE ;
- 54 PLIE et Maisons de l'Emploi étaient des entités juridiques différentes entretenant un partenariat étroit et menant des actions communes ;
- 89 territoires d'implantation de MDE, pour lesquels aucun PLIE n'est recensé.

Par ailleurs, les portages juridiques communs peuvent concerner également les Missions Locales : 29 MDE porteraient juridiquement les Missions Locales (avec ou sans PLIE associé).

Il ne s'agit en aucun cas de fusion, les PLIE et les missions locales demeurent dans ces rapprochements. Chaque structure conserve son identité de projet, tout en rationalisant les fonctions administratives et de gestion souvent mutualisées pour une meilleure optimisation des coûts fixes. Seul le portage juridique est commun, la comptabilité est analytique afin que la lisibilité des financements et des coûts soit garantie pour chaque type d'activité.

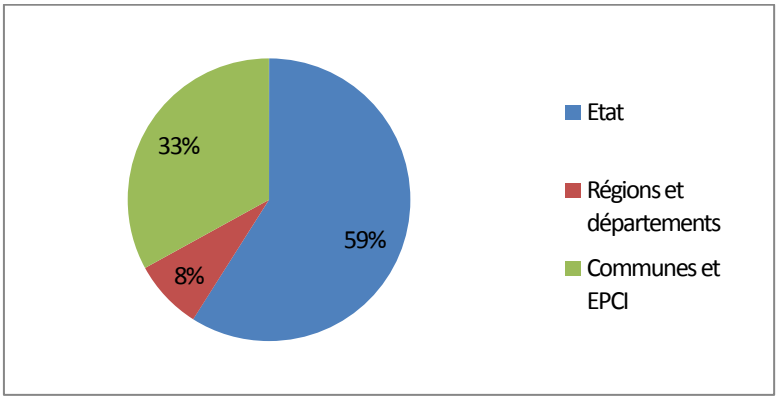
Le rapprochement pratiqué par de nombreux territoires prend la forme d'un management politique et technique commun. Ainsi de nombreuses structures gardent chacune leur identité juridique, MDE, PLIE et Mission Locale. Mais elles sont présidées par le même élu et/ou dirigées par le même directeur.

3 LES MOYENS FINANCIERS ET HUMAINS MOBILISES PAR LES MAISONS DE L'EMPLOI

3.1 Des financements apportés majoritairement par l'Etat

Le financement des MDE est particulièrement diversifié. La part la plus forte des financements -près de 60 %- est assurée par l'Etat. Les financements peuvent être directs, ils correspondent dans ce cas à des contributions des financeurs. Les financements peuvent être indirects et correspondent alors aux moyens mis à disposition des MDE par les financeurs. Ces moyens correspondent très majoritairement à la mise à disposition de locaux par des communes ou des structures intercommunales ou encore à la mise à disposition de personnel.

Graphique 53 : Répartition des financements directs et indirects des MDE – en 2011



Source : Données Alliance vile emploi, exercice 2011 – sur la base de 89 MDE ayant répondu au questionnaire sur les 194 existantes

[37] Données alliance ville emploi.

Les analyses de la DGEFP confirment le diagnostic porté par Alliance Villes Emploi : pour l'administration centrale, en 2011, les collectivités cofinancent les maisons de l'emploi à hauteur de près de 40 %.

3.1.1 Les modalités de financement des MDE par les services de l'Etat

La circulaire DGEFP du 19 février 2010 inscrit le financement des MDE par l'Etat dans le cadre de Conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Elle conditionne ce financement au respect du nouveau cahier des charges. Elle définit enfin les règles de gestion qui encadrent les subventions de l'Etat :

- chaque MDE bénéficie d'une dotation qui correspond à la participation de l'Etat, d'une part, aux dépenses de structure et, d'autre part, aux dépenses liées aux actions des MDE. Son montant est déterminé sur la base d'un critère de population résidant à l'intérieur du périmètre d'intervention de la structure. Il varie de 50 000 à 200 000 euros ;
- la participation de l'Etat ne peut excéder 70 % du financement des projets retenus dans le plan d'actions conventionné dans la limite d'un plafond d'un million d'euros (sauf pour les structures fusionnées ;
- le financement de l'Etat est subordonné au respect des engagements des autres financeurs.

Ce financement par l'Etat a néanmoins fortement évolué. Ainsi, l'apport initial de l'Etat aux MDE était, en 2009, de 100 millions d'euros. En 2010, les MDE ont bénéficié de dotations de 82 millions d'euros. Ces dotations ont été abaissées en 2011 à 64,4 millions d'euros, puis en 2012 et en 2013 à 63 millions d'euros. En trois ans, la dotation de l'Etat aux MDE a donc diminué de près de 40 %.

Selon les donnés de la DGEFP, réalisées début 2013 en analysant les remontées des DIRECTTE[38], les modalités de financement des maisons de l'emploi respectent le cahier des charges. Ainsi :

- la contribution financière de l'Etat est donc inférieure au plafond de 70 % du budget de fonctionnement des maisons de l'emploi, conformément à l'arrêté du 21 décembre 2009, bien qu'il intervienne à divers titres **:** les DIRECCTE portent un financement majoritaire au titre de la convention pluriannuelle d'objectifs, complétée par des financements pour d'autres actions (par exemple, des engagements de l'emploi et des compétences- EDEC- ou des conventions de promotion de l'emploi).
- le financement de l'Etat représente 32,4 M€ de financement au titre de la CPO en 2012 ;
- au-delà des financements Etat dans le cadre des CPO (50 %), d'autres services de l'Etat cofinancent, de manière complémentaire, les maisons de l'emploi dans le cadre de la politique de la ville (DRJSCS, Acsé, ANRU, Caisse des dépôts et des consignations), de l'aménagement des territoires (FNADT), ou d'autres politiques publiques sectorielles (ADEME pour le développement durable, ANSP pour les services à la personne).

[38] Les éléments correspondent à des données financières fiabilisées et complètes pour uniquement 105 maisons de l'emploi et sans les régions Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Bretagne.

3.1.2 Un financement complémentaire important par les collectivités territoriales[39]

Les financements directs et indirects des MDE par les collectivités sont, pour une très large part, apportés par les communes et leurs groupements. Celles-ci apportent, pour 92 maisons de l'emploi, près de 79 % de l'ensemble des financements des collectivités territoriales.

Tableau 20 : La structure du financement des MDE par les collectivités territoriales – année 2011

Type de collectivités	Financements directs en M€	Financements indirects en M€	Total financements en M€	Part en %
Communes et structures intercommunales	16,02	3,45	19,47	78,7 %
Conseil Général	1,51	0,40	1,9	7,7 %
Conseil Régional	3,11	0,27	3,38	13,7 %
Total	20,64	4,11	24,75	100 %

Source : Données AVE – exercice 2011, données disponibles pour 92 MDE soit moins de la moitié des MDE

Ainsi, les financements des collectivités territoriales sont globalement supérieurs au seuil de 30 % fixé par le cahier des charges.

3.1.3 Les financements du FSE

Selon des données produites par Alliance-ville emploi pour l'exercice 2011, pour 102 Maisons de l'Emploi analysées, 47 structures ont mobilisé des financements du FSE. Ainsi, le montant total du FSE mobilisé pour ces MDE s'élève à 5,5 millions d'euros.

Le poids des financements du FSE aux MDE est en augmentation. Ainsi, des fonds sont programmés sur la période 2007-2013 dans 20 régions et 122 maisons de l'emploi, à hauteur de 32,6 M€.

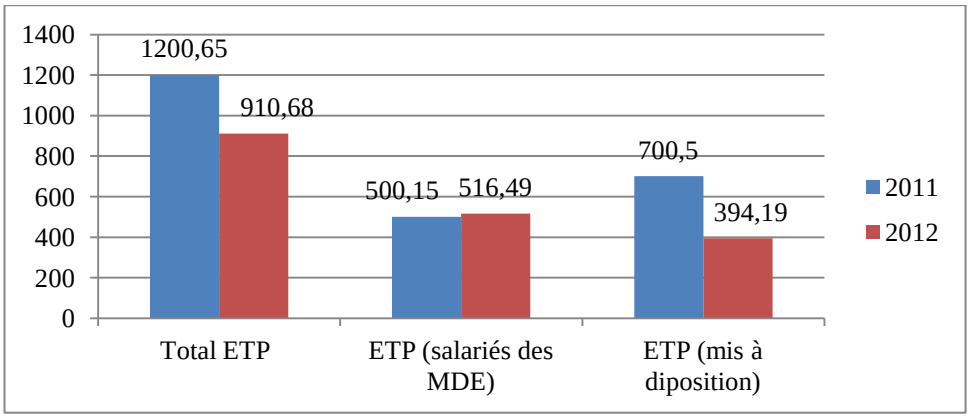
3.2 Des effectifs très variables

Alliance ville emploi recense, en 2011, près de 689 salariés équivalents temps plein dans 128 MDE. La DGEFP, *via* les DIRECCTE, présente des données plus complètes au titre des exercices 2011 et 2012[40].

[39] Les données ci-après sont issues d'une analyse d'Alliance Villes Emploi (Enquête sur le poids des collectivités territoriales dans le budget 2011 des MDE, novembre 2011). Cette enquête ne porte que sur 92 MDE soit moins de la moitié des MDE.

[40] Enquête lancée par la DGEFP en janvier 2013, ce bilan s'appuie sur les données de 21 régions qui ont répondu, et de 154 maisons de l'emploi, soit près de 80 % des MDE.

Graphique 54 : Evolution des effectifs totaux, effectifs salariés des MDE et effectifs mis à disposition des MDE – années 2011 et 2012 – en équivalents temps plein



Source : DGEFP pour 154 MDE dans 21 régions soit près de 80 % des MDE – retraitements IGAS

Ainsi, si les effectifs semblent avoir fortement baissés entre 2011 et 2012, cette baisse résulte d'une nette diminution du nombre d'agents mis à disposition par des tiers (collectivités territoriales, Pôle emploi, autres partenaires), les salariés des MDE augmentant légèrement.

Il existe néanmoins une très forte disparité ente MDE en termes d'effectifs mobilisés. Les évolutions de ces effectifs sont distinctes selon les MDE considérées. Ainsi, une comparaison, réalisée par la DGEFP, sur les exercices 2010 et 2011-2012 fait apparaître :

- un groupe de régions (Basse-Normandie, Languedoc-Roussillon, Picardie) dont les effectifs ont globalement diminué de 30 %, avec le cas spécifique de l'Ile-de-France (effectifs divisés par deux, de 450 à 213 ETP) ;
- un autre groupe de régions pour lesquelles les effectifs se stabilisent, voire augmentent légèrement (Bretagne, Franche-Comté notamment).

Au-delà de ces évolutions, comme le souligne une enquête ci-après, si près de deux tiers des MDE ont un effectif inférieur à 12 ETP, le tiers restant mobilise des effectifs à rapprocher de ceux mobilisés par Pôle emploi dans ses agences locales.

Tableau 21 : Répartition des maisons de l'emploi selon la taille de leurs effectifs

Typologie	Tranches d'effectifs (ETP)	Nombre de maisons de l'emploi	Part dans le total examiné
Structure légère	2 à 5	28	28,3 %
Equipe projet	Plus de 5 et jusqu'à 10	47	47,5 %
Equivalent de deux équipes de conseillers dans une agence de Pôle emploi	Plus de 10 et jusqu'à 20	17	17,2 %
Taille d'une petite agence de Pôle emploi	Plus de 20	7	7,1 %

Source : Données DGEFP, exercice 2011-2012, pour 99 MDE soit un peu plius de la moitié des MDE

Les plus grandes structures (plus de 12 ETP) sont essentiellement situées dans les grandes agglomérations (Lyon, Nantes, Bordeaux, Rennes) dans le Nord-Pas-de-Calais et en région parisienne.

4 UNE ACTIVITE VARIABLE DES MDE DANS LES TERRITOIRES : ANALYSE AU REGARD DU CAHIER DES CHARGES

L'analyse de l'investissement par les MDE des différents axes du cahier des charges (voir supra, point 113) souligne la très forte diversité de leurs activités. Pour 128 MDE analysées :

- près de 70 % ont conduit des actions relevant de l'axe 1 - stratégie territoriale partagée ;
- plus de 64 % ont conduit des actions relevant de l'axe 2 – mutations économiques[41] ;
- plus de 60 % ont conduit des actions relevant de l'axe 3 - développement de l'emploi ;
- 57 % ont conduit des actions relevant de l'axe 4 – obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi ;
- Enfin, seul près de 22 % ont conduit des actions relevant de l'axe 5 – accueil et accompagnement diagnostic territorial.

Ainsi, les MDE sont très majoritairement mobilisés dans le cadre de l'élaboration de stratégies territoriales. En revanche, elles sont très peu actives en matière d'accueil et d'accompagnement, ce qui est conforme à l'évolution souhaitée par le nouveau cahier des charges.

L'approche par les moyens consacrés conduit à souligner que les actions mobilisant le plus de moyens sont celles relatives aux mutations économiques et au développement de l'emploi[42].

Le tableau produit page suivante présente l'ensemble des données recueillies par Alliance ville emploi au titre de 2011.

[41] La DGEFP dans une circulaire du 1er avril 2011, relative à la démarche d'appui aux mutations économiques, à rappelé le rôle important des Maisons de l'Emploi en matière de Gestion Prévisionnelle Territorialisées des Emplois et des Compétences.

[42] Les travaux de la DGEFP début 2013 confirment la prépondérance de ces deux axes dans l'activité des MDE qui mobiliseraient 43 % des ETP.

Tableau 22 : Analyse de l'activité des MDE – par axe du cahier des charges – année 2011

Axes	Principales actions mises en œuvre	Nombre de MDE concernées	Part dans l'échantillon	ETP mobilisés	Financements-en M€
Axe 1 - Développer une stratégie territoriale partagée, du diagnostic au plan d'actions	Animation et coordination territoriale ; Mise en synergie des acteurs des territoires ; Co-production (ou co-actualisation) et animation du diagnostic territorial partagé ; Diffusion d'information auprès des partenaires, des acteurs locaux de l'insertion et de l'emploi, du grand public –Communication ; Suivi et autoévaluation des actions partenariales développées	89	69,5 %	111	5,0
Axe 2 - Participer à l'anticipation des mutations économiques	Animation et coordination du territoire autour de l'anticipation des mutations économiques ; Plateformes Ressources Humaines, anticipation et développement de l'emploi local ; Actions sectorielles et qualité de l'emploi ; Reconversion, revitalisation des territoires ; Information, parcours professionnels et mobilités.	82	64,1 %	174	10,1
Axe 3 - Contribuer au développement de l'emploi local	Création – reprise d'entreprises ; Développement local en lien avec le développement de l'emploi et de l'insertion ; Clauses sociales ; Développement de la Responsabilité Sociétale des Entreprises	78	60,9 %	206	13,3
Axe 4 – Réduire les obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi	Animation du territoire et information des publics pour lever les freins à l'emploi ; Développement de la mobilité géographique Lutte contre l'illettrisme Lutte contre les discriminations et égalité des chances.	73	57,0 %	131	7,4
Axe 5 – Les actions en matière d'accueil, d'orientation ou d'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi	Actions en zones rurales et dans des quartiers de zones urbaines sensibles, animées par des salariés de la Maison de l'Emploi ou du personnel mis à disposition par les partenaires, disposant de labels ou non ; Actions concernant tous les publics, sans aucune condition d'accès particulière, principalement pour l'accueil, l'information et l'orientation des publics, ainsi que sur l'animation de cyber-bases emploi et des dispositifs d'information des publics.	28	21,9 %	67	3,0

Source : Données AVE – exercice 2011 – données disponibles pour 128 MDE soit près des deux tiers des MDE, les données relatives aux effectifs sont incertaines, l'ensemble des MDE interrogées n'ayant pas renseigné tous les items[43]

Ce relevé montre la s grande diversité et l'étendue des actions engagées par les MDE,. Cela a conduit plusieurs rapports parlementaires à s'interroger sur l'impact de leurs actions et leur, valeur ajoutée[44].

[43] Ces données sont également reprises dans un rapport parlementaire récent, voir Monique IBORRA, *Rapport de la mission d'information sur Pôle emploi et le service public de l'emploi*, Assemblée nationale, juin 2013

[44] Voir Monique IBORRA, *Rapport de la mission d'information sur Pôle emploi… op. cit.* et Patricia SCHILLINGER, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, Les collectivités locales et l'emploi : bilan d'un engagement*, 3 juillet 2012.

5 DES STRUCTURES DONT L'UTILITE EST INTERROGEE

5.1 La diversité des MDE

Les bilans dont la mission a pu prendre connaissance, corroborent les constats de terrain. Chaque MDE est singulière dans sa structure juridique, son organisation, ses activités, son territoire de compétence, les partenariats qu'elle conduit… Ainsi, la mission ne peut prétendre, à partir de l'analyse des éléments parcellaires disponibles au niveau national et de quelques rencontres de terrain proposer une typologie complète et exhaustive des maisons de l'emploi. Les entretiens conduits par la mission ont conduits les acteurs à souligner leur très forte adaptation au contexte local et la nécessité de répondre aux demandes estimées prioritaires par leurs commanditaires.

La mission note néanmoins des analyses contrastées des partenaires des MDE sur leur activité, l'existence de plusieurs modèles d'organisation, le recours à deux schémas de gouvernance, l'importance du positionnement de la MDE dans son environnement et l'opportunité de prioriser deux domaines d'activité.

5.1.1 Les analyses des acteurs : constats de terrain et actions nationales

La mission n'a ainsi relevé aucune critique radicale des MDE dans ses auditions. La plupart des partenaires interrogés soulignent à la fois des éléments de faiblesse mais aussi des atouts des MDE.

Les critiques portent principalement sur :

- le pilotage « très communicatif » par les élus locaux sans que ce portage médiatique fort se traduise nécessairement dans les financements ;
- le zonage qui répond principalement à la volonté politique locale, et qui ne recoupe ni les territoires d'action de l'Etat, ni les zones d'emploi de l'INSEE, ni les zones ALE. Ainsi, le bilan réalisé par la DGEFP en 2013 relève que « l'exemple le plus le plus remarquable est celui de Toulouse où coexistent cinq maisons de l'emploi, portées par des collectivités différentes et dont les priorités d'action ne sont pas coordonnées » ;
- le poids quelquefois important dans le budget des MDE des dépenses de fonctionnement par rapport au dépenses d'intervention ; des structures ;
- enfin des interrogations sur la valeur ajoutée effective lorsque les travaux des MDE sont « sous traités » ; cette critique vise principalement les travaux de diagnostic que nombres de MDE confient à des cabinets spécialisés qui synthétisent les données des services composant la MDE. A titre d'exemple, les maisons de l'emploi de l'Ile-de-France sous-traitent 25 % de ces travaux. Dans l'approche retenue par axe (voir supra point 4), les montants consacrés à cette fonction représentent 10 % de l'ensemble des dépenses.

Les atouts de la MDE sont réunis dès lors qu'elles se positionnent comme des points d'appui au SPE. Elles favorisent ainsi l'articulation entre les objectifs de la politique de l'emploi et la volonté des collectivités d'agir en faveur du développement économique de leur territoire. Il en est ainsi lorsqu'une MDE :

- réussit à donner une vision partagée des besoins et une cohérence aux réponses à y apporter, en organisant l'ensemble de la chaîne orientation, formation, emploi ;
- est portée politiquement ce qui favorise la mobilisation du tissu économique local ;
- crée des synergies entre les différentes structures développées sur le champ économique et de l'emploi : comité d'expansion ou agence de développement ; mission locale, PLIE…

Ainsi, la MDEF de Lyon fait observer que les MDE portent souvent des actions que le SPE n'a plus le temps de faire, tout en considérant qu'il ne peut en aucune manière s'agir là d'une définition suffisante : la MDE est une « structure de projets » porteuse d'innovations et développant des modes alternatifs d'actions en faveur de l'emploi.

Beaucoup d'acteurs rencontrés par la mission insistent sur le travail de coordination des acteurs par les MDE en évoquant, par exemple, leur apport sur un territoire sur lequel elles ont des permanences et offrent des services au public en lien avec Pôle emploi dans des zones enclavées ou difficiles (zones urbaines sensibles notamment).

Sur un autre plan, l'enquête conduite par la Direction Générale de Pôle emploi auprès des directeurs régionaux de l'établissement montre que ceux-ci ont une image positive de l'action des MDE. Dans 62 % des cas, ils jugent constructive la coopération avec les élus des MDE[45].

Recherche de complémentarité : l'exemple de la coordination MDE – Pôle emploi

Dans le cadre de l'accord du 11 février 2010 entre l'Etat, Pôle emploi et AVE, l'objectif est développer la coopération entre Pôle emploi et les MDE pour contribuer notamment à l'élaboration d'une stratégie territoriale partagée par tous les partenaires et mise en œuvre par des actions concrètes, déclinée et négociée au niveau local.

Même si cet accord-cadre est un document d'orientation stratégique national sans caractère normatif, il témoigne de la reconnaissance de l'existence des MDE dans le paysage partenarial de l'opérateur.

Les objectifs sont exprimés en termes de complémentarité, de mise en œuvre de plans d'actions concertés et de recherche de synergie sur les territoires entre les offres de service, s'agissant notamment du développement d'une stratégie territoriale partagée, du diagnostic au plan d'actions, sur les axes du cahier des charges des MDE, ou encore des actions en matière d'accueil, d'information, d'orientation ou d'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi, notamment dans les zones rurales, pour accroître ou renforcer la présence du service public de l'emploi sur ces territoires.

S'agissant de l'engagement des partenaires sociaux au niveau local, qui peut être considéré comme une condition de réussite pour la MDE, la mission note que cet engagement reste faible. Dans certains cas, elle se concrétise par l'intégration du comité de bassin d'emploi préexistant[46] . La démarche pourrait logiquement contribuer à renforcer les liens entre les partenaires sociaux et les autres acteurs des politiques de l'emploi.

Enfin, l'élargissement du partenariat à d'autres acteurs que ceux qui composent le premier cercle fondateur peut favoriser souvent des actions plus transversales ou complémentaires à celles du SPE, en direction des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi.

Une démarche originale : la Maison de l'Emploi, de l'Entreprise et de la Formation de Vitré (MEEF)

Elle réunit 10 partenaires de l'emploi, de l'entreprise et de la formation.

Elle a pour vocation de coordonner les différentes actions de l'ensemble des partenaires dans un souci de cohérence du service rendu au public.

La singularité organisationnelle réside en une direction unifiée Pole Emploi / MEEF.
Ses actions concernent à la fois le public, le territoire, et les entreprises :

- Actifs : Encourager une dynamique de mobilité professionnelle et de montée en compétences dans une perspective de sécurisation des parcours et de promotion sociale. .
- Territoire : Anticiper les processus de « destruction créatrice» et accompagner les mutations technologiques, sociologiques et économiques dans une perspective d'attractivité et de développement économique.

[45] Etats de lieux et Partenariat avec les MDE
[46] Cette intégration est prévue par le cahier des charges des MDE

- Entreprises : Apporter les compétences nécessaires pour sécuriser les recrutements et s'impliquer comme « partenaire RH » dans une perspective de compétitivité et d'avantage concurrentiel.

La MEEF présente plusieurs particularités :

- un site unique regroupant 10 services en lien avec l'emploi, l'insertion et la formation :Pôle Emploi, PAE Points d'Accueil Emploi, Cyber-base emploi, PIJ Point d'Information Jeunesse, Service Insertion PLI, CCI Territoriale Rennes Bretagne Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre d'Agriculture, Chambre des Métiers et de l'Artisanat
- des partenaires proposant des permanences à la MEEF :FONGECIF Bretagne, Cap emploi, Boutique de Gestion, organismes de formation, gendarmerie: information sur les métiers, Boutique de Gestion.

5.1.2 Trois modèles d'organisation

L'analyse réalisée, début 2013, par la DGEFP permet de cerner trois modèles distincts d'organisation :

- Les MDE « réseau » : soit les MDE composées d'un site central et d'un réseau d'antennes locales (43 recensées)
- Les MDE « site unique » : soit les MDE ne comportant qu'un site unique d'accueil (notamment dans de grandes agglomérations comme Marseille, Toulouse, Nancy, Perpignan, mais aussi pour des petites communes comme Pays Creusois, Castres, Decazeville), (37 recensées)
- Les MDE « virtuelles » : elles assurent une coordination sans accueil avec mise en réseau de partenaires (36 recensées).

5.1.3 Deux schémas de gouvernance

En termes de gouvernance, deux schémas se dégagent :

- le premier avec une gouvernance équilibrée associant l'Etat, les communes et intercommunalités ainsi que les acteurs socio-économiques ;
- le second se caractérise par une présence plus forte et des financements conséquents du Conseil régional comme dans les régions Bretagne et Midi-Pyrénées où toutes les maisons de l'emploi sont labellisées service public de l'orientation (SPO). Dans ces deux régions, les actions des MDE sont donc « tirées » vers des missions relevant plus particulièrement d'un pilotage des régions (ex. SPO).

5.1.4 Une valeur ajoutée dépendant directement du positionnement adopté par la MDE

La mission retire donc de ses travaux que la valeur ajoutée des maisons de l'emploi se situe sur deux registres. Lorsqu'elles:

- développent une fonction d'animation territoriale que l'Etat notamment n'est plus à même de remplir (animation territoriale, ingénierie, conception et montage de projets partenariaux, accompagnement des mutations économiques…) soit par manque d'effectif, soit par un déficit de compétence ;
- situent leur action dans des « interstices » de l'action du SPE, c'est-à-dire sur des champs non pris en charge par les membres du SPE. Ainsi, la MDE peut-être un appui précieux pour Pôle emploi, par exemple pour le démarchage des entreprises non clientes de Pôle emploi, comme l'ont indiqué à la mission certains responsables locaux.

Ainsi la mission retire de ses auditions que les partenariats avec les acteurs du développement économique (consulaires, entreprises, partenaires sociaux, réseaux socioprofessionnels, associations…) sont un terrain essentiel pour l'action des MDE. L'objectif pour la MDE est de créer une dynamique locale avec les acteurs économiques pour développer l'emploi. Ce type d'activité aurait vocation à s'inscrire dans les dispositifs de coordination recommandés par le rapport (voir *supra*, rapport, première partie).

La prévention des mutations économiques et le développement de la GPECT par les MDE constituent des apports appréciés.

En effet, ces actions doivent s'inscrire dans la durée : reposent sur un travail d'acculturation de terrain qui impose une permanence dans la diffusion d'informations et une proximité d'écoute, que la MDE est à même de réaliser.

Les DIRECCTE rencontrées ont souligné la valeur ajoutée indéniable des MDE dans la conduite de ces projets : outre un support de gestion administratif et financier, elles permettent une réelle coordination avec notamment les structures de développement économique des collectivités.

Ainsi, la Maison de l'Emploi de Haute-Saintonge cherche à soutenir la capacité d'anticipation des entreprises en étant à leur écoute pour leur apporter des solutions selon les besoins identifiés, avec une mobilisation de tous les partenaires (animation d'une plateforme GPEC Territoriale, animation de la convention de revitalisation AGS…). Une démarche de développement de l'activité économique locale est également au cœur de l'activité de la MDE de La Rochelle.

La MDE de La Rochelle et le développement des entreprises

L'action sur le chômage partiel : une coopération étroite entre la MDE et la DIRECCTE

Depuis 2010, l'UT 17 de la DIRECCTE a confié à la MDE le soin de contacter toutes les entreprises demandant une autorisation de chômage partiel, en vue de leur proposer un accompagnement à la mise en place de formation comme alternative à cette mesure. La MDE prend contact avec les entreprises concernées, réalise un premier diagnostic et encourage l'entreprise à s'engager dans cette démarche, en l'informant et en la mettant en relation avec les opérateurs ad hoc (OPCA, centres de formation).

Cette démarche a permis de :

- multiplier les contacts avec les entreprises;
- réaliser des diagnostics RH;
- promouvoir les mesures et outils du territoire;
- sensibiliser les employeurs à la GPEC;
- réaliser des actions de formation.

Elle a surtout permis d'aboutir à la création de la plateforme d'appui aux RH des entreprises du territoire : 35 structures locales (OPCA, partenaires sociaux, consulaires, services développement économique des collectivités, services de l'Etat, fédérations professionnelles…) coordonnées par la MDE, en vue de proposer aux entreprises un point d'entrée unique à la MDE, un diagnostic RH, une réponse concertée et adaptée à la question posée.

Les MDE de La Rochelle et Rochefort viennent d'initier une réflexion territoriale afin de traiter de manière globale l'ensemble des difficultés des entreprises ayant recours au chômage partiel : coordination territoriale intégrant la cellule de veille des entreprises gérée par les services de l'Etat.

La MDE et la contribution au développement des entreprises, elle :

- apporte un appui aux entreprises ayant un projet d'implantation ou de développement sur le territoire : en lien étroit avec les services économiques de la Communauté d'agglomération et des services consulaires, la MDE est l'interlocuteur unique des porteurs de projets sur les questions RH. Elle élabore en amont, avec l'ensemble des partenaires de l'emploi, l'offre de services du territoire en matière d'appui au recrutement et à la formation;
- organise des salons de l'emploi, afin de permettre aux entreprises locales d'optimiser leurs recrutements(140 entreprises mobilisées, 1733 offres collectées, plus de 5000 participants en 2012). C'est aussi l'occasion de valoriser les actions du service public de l'emploi;
- met en œuvre des opérations de valorisation des métiers et des filières porteuses d'emploi sur le territoire, en appui des entreprises;

- organise des séquences d'information pratique sur les mesures et outils territoriaux à destination des clubs d'entreprises;
- porte des actions de GPTEC avec plusieurs collectifs d'entreprises (le Pôle Refit La Rochelle composé de 22 entreprises du secteur nautique, le groupement des laboratoires de recherche en agro-alimentaire (19 entreprises) et la filière ImagéTic (120 entreprises) : travail d'enquête exploratoire, diagnostic individuel, identification des pistes d'action collective et proposition de mise en œuvre des actions validées;
- anime et coordonne l'ensemble des acteurs de la création/ reprise d'entreprises sur le bassin de La Rochelle, ce qui a conduit à la définition et la mise en œuvre d'une offre de services concertée et mutualisée à l'échelle du territoire;
- coordonne le réseau des acteurs de la clause d'insertion dans les marchés publics;
- lance un projet de RSE territoriale : avec le club d'entreprises de Périgny (80 membres), engagement d'une démarche d'accompagnement des publics en difficulté par les employeurs (dont ateliers mensuels de simulations d'entretien, parrainage…), et de réflexion –action partagée avec le service public de l'emploi ;
- anime et coordonne la cellule de veille économique, réunissant tous les acteurs du développement économique et de l'emploi.

Le positionnement des MDE en tant qu'acteurs du développement économique local et de l'accompagnement des mutations sur les territoires renvoie à des problématiques de compétences et d'expertises particulières attenues des MDE. Celles-ci doivent en effet, gérer la complexité liée aux actions de cette nature (échanges avec les entreprises, présentation de dispositifs complexes…). Elles sont confrontées à des problèmes culturels importants autour de la relation à l'entreprise (sortir du cloisonnement des dispositifs, difficulté de travailler sur les fondamentaux d'accès au marché du travail, sur les besoins et les demandes de recrutement des entreprises…). Ces enjeux nécessitent un haut niveau de compétences,

5.2 Des évolutions indispensables

5.2.1 Un dispositif de plus en plus segmenté ?

La problématique de la couverture du territoire national par les MDE est première. Elle pose la question du creusement d'inégalités territoriales. Les acteurs eux-mêmes (AVE) estiment que l'idée de généralisation des dispositifs à court terme est illusoire. A l'absence de maisons de l'emploi dans d'autres régions (comme l'Auvergne depuis 2013), répond un maillage très resserré dans certaines régions (voir *supra* 2.1.2).

Les MDE s'organisent en outre sur des territoires de compétences singuliers : le zonage d'implantation des maisons de l'emploi relève d'une logique historique, qui ne recoupe souvent pas les bassins d'emploi (voir *supra* 2.1.2).

A cette situation de forte segmentation, s'ajoute la disparité des subventions attribuées par l'Etat aux maisons de l'emploi qui a conduit, dans certaines régions, à chercher des solutions par la convergence vers une subvention attribuée au regard de la population couverte.

Enfin, tant les effectifs affectés actuellement que leurs évolutions (voir supra point 3.2) confirment une tendance à l'accroissement des singularités des MDE.

La problématique du pilotage du dispositif et de la convergence d'action de structures extrêmement variable est donc fondamentale. Si chaque MDE correspond à une réponse territoriale spécifique à des besoins locaux précis, les leviers des missions (définition du cahier des charges) et des financements de l'Etat (effectifs et types d'actions financées) doivent permette sinon une convergence, la définition d'un « socle commun » assuré par chaque MDE.

5.2.2 L'absence de dispositif fiable d'évaluation et de suivi

Comme en témoignent les éléments présentés dans cette annexe, les données sont le plus souvent partielles, parfois incertaines. Tant les travaux de la DGEFP que ceux conduits par Alliance ville emploi ne permettent de disposer d'une approche exhaustive et articulée du dispositif des MDE. Au regard de la singularité de chaque MDE, l'action de consolidation relève de la gageure. Les données quantitatives produites sont, le plus souvent, illustrées de données qualitatives qui renforcent une approche parcellaire de l'activité des MDE. Nonobstant l'effort engagé par AVE dans ce domaine, l'activité d'évaluation et de suivi doit être améliorée.

La forte mobilisation d'Alliance ville emploi en matière d'évaluation et de consolidation des résultats des MDE

L'investissement important réalisé par AVE en termes de consolidation des données et de mutualisation des pratiques ne peut être que soulignée. Ainsi, les travaux menés en 2011 ont porté sur la réalisation d'une enquête de consolidation des Maisons de l'Emploi permettant d'obtenir un état des lieux, partiel, quantitatif et qualitatif de l'activité des Maisons de l'Emploi. La ligne directrice de cette enquête est de mesurer les actions menées par les Maisons de l'Emploi dans les 5 axes du cahier des charges.

On ne peut toutefois que regretter le caractère incomplet des remontées d'information, à la fois dans les taux de réponse et dans l'incertitude qui demeure s'agissant d'une compréhension partagée par l'ensemble des MDE des questionnements structurés par AVE.

Pour pallier ces insuffisances, une démarche d'auto évaluation est recommandée aux MDE notamment par Alliance ville emploi. Cette approche, si elle est nécessaire ne peut néanmoins constituer un cadre pertinent d'évaluation de leur activité au plan national. Une évaluation externe et régulière doit être structurée.

Le dispositif d'auto évaluation des MDE et ses limites

Fin 2007, à la demande de la DGEFP, l'Alliance Ville Emploi a conçu un guide d'autoévaluation des MDE, document qui fournit des éléments et des outils utiles à la compréhension et à la déclinaison de la démarche. Cependant elle ne semble pas systématisée.

A titre d'illustration, en 2011, 6 MDE franciliennes sur 23 ont réalisé des travaux d'auto-évaluation. La très grande majorité a choisi une approche globale portant sur l'intégralité de l'offre de services de leur structure. Une MDE a préféré focaliser son attention sur un projet phare de son plan d'actions, en l'étudiant sous tous les angles (résultats, organisation, partenariats, complémentarité avec les offres de services d'un territoire, axes de progrès…).

Par ailleurs, la mission s'interroge sur le degré d'association des partenaires à cette auto-évaluation. S'agissant par exemple de Pole Emploi, et selon les derniers travaux réalisé par l'opérateur avec son réseau, relatif à l'État des lieux du partenariat (mars 2013), Pôle emploi ne serait associé à la démarche d'auto-évaluation que dans 27 % des cas, et, pour 43 % des MDE, il ne disposerait d'aucune information sur le sujet. La mission considère que Pôle Emploi, comme tout autre acteur majeur de la gouvernance doit être associé aux démarches d'auto-évaluation.

Parvenir à isoler la valeur ajoutée réellement attribuable à une MDE dans un cadre d'intervention multi-partenarial et au regard du contexte socio-économique de chaque territoire, et permettre une vision à la fois territoriale et nationale de la démarche, est un exercice difficile qui exige une véritable démarche d'évaluation externe.

Au bénéfice des déplacements assurés en région, il apparaît que chaque MDE présente son bilan annuel en termes d'activités, en ayant rempli intégralement chaque axe du cahier des charges avec un nombre parfois conséquent d'actions décrites. La mission a cependant pu constater également, dans ses déplacements, que la plupart des partenaires des MDE rencontrés mettent en avant les réalisations de seulement un ou deux axes particuliers du cahier des charges d'une MDE, voire seulement certaines actions au sein d'un axe. Ces analyses sont le reflet de la perception que ces partenaires ont de la valeur ajoutée de la structure. Elle peut ainsi être clairement identifiée, sur tel ou tel axe, dans certains territoires, et beaucoup plus difficilement sur d'autres.

La mission considère que la conception et la mise en place d'un système d'évaluation et de suivi, reposant sur des données quantitatives (actions et financements) et qualitatives, commun à toutes les MDE est une nécessité dans le cas de la pérennisation du dispositif. Ce dispositif d'évaluation devrait en outre être assorti d'une démarche permettant de repérer et de capitaliser les bonnes pratiques locales.

Au-delà de la mise en place d'une réelle démarche d'évaluation et de suivi, se pose la question du système d'information utilisé par les MDE. Une initiative tendant à doter toutes les MDE d'un système d'information unique intégrant le recensement et le suivi des actions et l'analyse des financements serait à envisager. Une telle initiative pourrait, comme cela a été le cas pour les PLIE, être assurée conjointement par l'Etat et AVE.

5.2.3 L'absence d'instance nationale

La mission constate l'absence de toute instance nationale de coordination des MDE, à la différence d'autres réseaux territoriaux telles que les missions locales. Le pilotage du réseau des MDE en est d'autant plus ardu. Si Alliance ville emploi représente les collectivités ayant choisi de créer des MDE, la gestion d'un réseau à finalité opérationnelle nécessiterait un cadre permettant de suivre et d'évaluer le actions, de concevoir et de faire partager des recommandations et des évolutions sur les conditions de mise en œuvre des plans d'actions, de mutualiser les bonnes pratiques...

Au-delà de l'évaluation, du suivi et du système d'information au niveau national, se pose donc la question de la mise en place d'une démarche nationale pour permettre l'examen de l'action des MDE et de leur rôle dans la politique territoriale de l'emploi. La mission ne recommande pas la création d'une instance spécifique aux MDE, mais la mise en place d'un suivi plus permanent au sein de la DGEFP et un compte-rendu de cette démarche de suivi annuellement devant le CNEOFP.

6 INTEGRER L'ACTION DES MDE A LA STRATEGIE TERRITORIALE DE L'EMPLOI NECESSITE DE CONDUIRE PLUSIEURS EVOLUTIONS

Au global, les MDE peuvent représenter un atout et une force de frappe sur laquelle la mission a pu constater que l'Etat pouvait s'appuyer, au niveau local, avec une réelle valeur ajoutée à l'action du SPE, comme une force complémentaire de l'action de l'Etat en faveur de l'emploi. Elle ne se prononce donc pas pour la suppression des maisons de l'emploi. Le soutien de l'Etat aux MDE doit s'inscrire dans le cadre de la stratégie territoriale de l'emploi proposée par le rapport.

Il ressort des auditions sur le terrain par la mission que l'activité des maisons de l'emploi présente une très grande disparité tant dans le volume que dans le contenu et la qualité des actions développées. Ce constat est certainement lié pour beaucoup au degré d'intégration plus ou moins effective des activités de la maison de l'emploi dans celles du SPE.

La mission estime que, comme pour les PLIE, un scénario d'extension ou de généralisation de ces structures à l'ensemble du territoire n'est pas envisageable. Ces structures ressortent de l'initiative des collectivités territoriales les engagent budgétairement et n'ont de réelles valeur ajoutée que portée politiquement par les élus. Elles doivent donc répondre à un volontarisme qu'une contrainte administrative ne pourra créer.

Sur un autre plan la mission ne retient pas le scénario du financement des maisons de l'emploi par Pôle emploi ou de leur intégration dans l'opérateur central, ainsi que cela est quelquefois suggéré. Une telle évolution aurait pour conséquence de rendre impossible le maintien du positionnement actuel des maisons de l'emploi dans leur rôle de coordination (incluant Pôle emploi) et de faire disparaître les services de l'Etat de la gouvernance des MDE, empêchant toute visibilité sur les projets portés.

La mission propose donc de repréciser les missions et le positionnement des MDE dans le respect de leurs spécificités.

Les actions des MDE doivent contribuer et s'inscrire dans la stratégie territoriale globale proposée dans le rapport de la mission. Les financements de l'Etat doivent être strictement conditionnés au respect de ces nouveaux principes de fonctionnement, sur la base d'une analyse locale, assurée par les DIRECCTE.

6.1 Rapprocher les MDE des PLIE et des Missions locales

Une démarche de maîtrise des coûts de gestion et de recherche d'une visibilité renforcée des actions des communes et de leurs groupements doit être conduite. Sur la base d'initiatives locales (région Picardie notamment), la mission recommande le regroupement des PLIE, des MDE et des missions locales sur un site unique.

Les actions des communes et de leurs groupements dans le champ de la politique de l'emploi sont actuellement assurées sous trois formes : PLIE, MDE et Missions locales. Ces structures contribuent à formaliser et à rendre visible l'action de ces collectivités en faveur de l'emploi. Elles sont néanmoins génératrices de plusieurs difficultés : sédimentation de territoires de compétences distincts, multiplication des coûts de structure, difficulté à coordonner et articuler les interventions tant au niveau des communes que vis-à-vis des autres acteurs de la politique territoriale de l'emploi.

Ainsi, la mission recommande l'unification de l'action des communes et de leurs groupements en faveur de l'emploi par le rapprochement de ces trois structures sur un site unique et et tendant à couvrir un territoire homogène. Cette démarche est d'ailleurs, pour partie à l'œuvre dans les territoires

Ainsi, selon les informations collectées par la DGEFP :

- 40 MDE se sont rapprochées d'un PLIE,
- 21 MDE se sont rapprochées d'une mission locale,
- 8 MDE se sont rapprochées d'une mission locale et d'un PLIE
- Par ailleurs, la région Picardie a procédé au regroupement des Missions locales, des PLIE et des MDE.

Ce regroupement pourrait également concerner les comités de bassin d'emploi, tombés en désuétude. La mission note que 11 MDE ont fusionné avec un comité de bassin d'emploi (CBE).

La mission estime donc qu'une approche globale comme celle qui a été mise en œuvre en Picardie, dans laquelle l'Etat et la Région ont décidé de rapprocher les missions locales, les MDE et les PLIE, et de mettre en place une gouvernance politique et opérationnelle unique de ces structures et un partage des fonctions communes (opérationnelles et fonctionnelles) peut permettre de dépasser les craintes sur les risques de « confusion » dans les rôles et le positionnement des acteurs associés à la MDE. Pour la mission, le rapprochement des Maisons de l'Emploi, des PLIE et des Missions Locales, doit être soutenu. C'est également la position de l'Alliance Ville Emplois (AVE) dans son Manifeste en date du 19 décembre 2011.

De premiers principes pour le regroupement des PLIE, des MDE et des Missions locales

Au bénéfice de ses travaux, la mission appelle l'attention sur les éléments ci-après de nature à faciliter l'opération de regroupement proposée et d'en garantir la portée :

- préserver un suivi analytique distinct des différentes politiques, chaque entité conservant ses spécificités sur la base des différents conventionnements.
- garantir une interface privilégie avec Pole Emploi, membre constitutif des MDE, autour de la complémentarité avec les missions et les actions de l'opérateur.
- une continuité de l'offre de services de la MDE, autour des axes conventionnels définis nationalement et localement ;
- une continuité de l'offre de services des Missions Locales structurée autour des axes de la convention pluriannelle d'objectifs (CPO), signée avec l'Etat et dans le respect de la convention cadre signée avec la Région ;
- des services de proximité regroupant les offres de service des trois composantes ;
- un décloisonnement des interventions pour permettre une simplification des démarches par l'identification des fonctions mutualisables, tout en garantissant les services spécifiques de chaque entité ;
- un accueil des publics et une réponse ou une orientation à toutes les demandes et un accompagnement des publics relevant de dispositifs dont le portage juridique, financier et opérationnel est assuré par la structure unique.
- une contribution de la MDE à la coordination des partenaires de l'emploi, de l'insertion, de la formation et du développement économique autour d'un projet de territoire et un outil d'aide à la décision pour les décideurs locaux dans ces mêmes domaines ;
- une cohérence territoriale des interventions des acteurs regroupés par la détermination d'un territoire unique d'action.

6.2 Un standard commun d'actions défini au plan national et des adaptations locales appréciées par les DIRECCTE

Deux objectifs doivent être conciliés :

- la recherche d'une convergence des MDE sur certaines actions prioritaires arrêtées au niveau national ;
- la préservation d'une marge d'appréciation au niveau local compte tenu de la finalité des MDE de répondre à des besoins particuliers identifiés par les acteurs territoriaux.

S'agissant des actions conduites actuellement par les MDE, au regard des échanges de terrain, il apparaît à la mission inutile de mobiliser des moyens sur la réalisation de diagnostics (diagnostics faiblement normés, ne mobilisant pas toujours les données pertinentes, n'associant pas toujours tous les acteurs et parfois externalisé à des experts tiers), alors même que les OREF et les SESE sont en capacité de les réaliser. De même, se pose la question de l'opportunité du financement par l'Etat d'actions d'animation des réseaux de la création d'entreprise qui sont très largement investis par d'autres acteurs (réseaux consulaires, APCE…).

En conséquence la mission considère qu'il convient de recentrer les activités devant être nécessairement exercées par les MDE sur instruction nationale et de laisser aux acteurs des territoires le soin de définir les actions complémentaires adaptées :

- en recentrant le cahier des charges national sur deux axes prioritaires : l'accompagnement des mutations économiques et la réduction des obstacles culturels et sociaux dans l'accès à l'emploi, et, notamment, les actions visant à lever les obstacles à la mobilité pour lesquelles les solutions dépendent pour beaucoup d'une mobilisation des collectivités.
- et en permettant aux MDE, dans un cadre arrêté par chaque DIRECCTE avec les autres financeurs des MDE, de prendre en charge des missions supplémentaires nécessaires au regard de la situation territoriale.

Cependant, cette première approche ne lève pas la limite selon lequel les territoires dépourvus de MDE, ne bénéficient ni des financements de l'Etat à ce titre, ni de la valeur ajoutée que des MDE seraient susceptibles de leur apporter notamment dans le cadre d'actions complétant l'action du SPE local.

6.3 Passer d'un financement des structures au financement de projets

Aussi, de manière alternative ou cumulative, la mission propose une autre évolution dans lequel l'Etat financerait uniquement des projets qu'il estime prioritaires pour la réalisation de la stratégie territoriale de l'emploi.

La mise en œuvre de ces orientations serait assurée par les DIRECCTE sur la base d'orientations nationales en matière de financement de projet. Ces orientations seraient souples afin de laisser aux services déconcentrés l'appréciation des actions nécessaires.

Les MDE, comme les autres acteurs du territoire concerné, pourraient répondre à ces appels à projets. Les financements accordés par l'Etat à ce titre seraient donc répartis entre les territoires non plus en fonction de l'existence de structures mais eu égard à la nécessité de répondre aux besoins d'actions complémentaires.

Le tableau ci-dessous résume les avantages et les difficultés de deux évolutions proposées, qui peuvent être appliquées de concert ou séparément.

Tableau 23 : Synthèse des propositions spécifiques sur les MDE

Propositions de la mission	Avantages	Inconvénients
Proposition 1 Recentrage du cahier des charges national sur deux axes prioritaires : - l'accompagnement des mutations économiques - et la réduction des obstacles culturels et sociaux dans l'accès à l'emploi	Cette proposition contribue à améliorer l'apport des MDE en inscrivant leurs actions dans le cadre de projets centrés sur l'analyse des besoins de chaque territoire, en adéquation avec la définition de la stratégie territoriale de l'emploi retenue, et sur des axes majeurs repérés comme essentiels, aujourd'hui, sur tous les territoires. Il permet aux DIRECCTE de recentrer le conventionnement avec chaque structure sur les enjeux prioritaires de la politique de l'emploi dans le territoire. Il garantit la cohérence de la stratégie territoriale de l'emploi.	Cette proposition, axée sur les MDE existantes, ne répond pas au constat de l'inégalité de traitement des territoires dépourvus de MDE. Par ailleurs, le resserrement sur deux axes du cahier des charges national, peut, le cas échéant, pour certaines MDE, conduire à une évolution à la baisse des financements de l'Etat au niveau déconcentré. Cete évolution pourrait entraîner des réactions des élus locaux.
Proposition 2 Passer d'une démarche de financement de structures à une démarche de financements de projets, par le recours à des appels à projets dans chaque territoire.	Cette proposition, permettrait aux services déconcentrés de l'Etat d'identifier, pour chaque territoire, les actions et les projets nécessaires à la stratégie territoriale de l'emploi, et notamment ceux qui ne sont pas, ou trop peu, pris en charge par les acteurs au niveau du territoire concerné. Il recentre les financements de l'Etat sur les objectifs de sa stratégie pour l'emploi et le développement économique, définie au niveau régional et local.Il permet, sur la base des résultats des appels à projets, de mettre en place des actions ciblées sur tous les territoires. Il n'évince pas, pour autant, les MDE existantes, qui pourront répondre, comme les autres acteurs du territoire, à ces appels d'offre.	Cette proposition a naturellement un impact sensible sur le financement des MDE existantes, qui dépendra, pour partie, du résultat des appels d'offres. Il conduit en outre à une mise en concurrence des différents acteurs candidatant aux appels à projets. Il peut faire courir le risque d'une démobilisation des élus locaux, essentiels, par ailleurs, dans la réussite de la démarche des MDE.

Source : IGAS

ANNEXE 3
FICHES PRESENTANT LES INSTANCES CHARGÉES DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Sont présentées ci-après les instances abordées ponctuellement dans le rapport mais non développées de manière détaillée, soit :

- Les CRE et les CTE ;
- Les CCREFP ;
- Les COPIRE ;
- Les CBE ;
- Le CNFPTLV ;
- Le CNE.

Source : Pierre Morange, Rapport d'information déposé par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la flexisécurité à la française,. Assemblée nationale 28 avril 2010 (annexe 3)

1. CONSEILS REGIONAUX DE L'EMPLOI (CRE)

Statut :

instance régionale consultative concourant à la politique de l'emploi.

Texte institutif :

loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (*articles L. 5112-1 et R. 5112-19 du code du travail et suivants*).

Missions :

– organisme consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région ;

– émettre un avis sur la convention prévue à l'article L. 5312-11 du code du travail et être informé de sa mise en œuvre notamment des conventions de portée régionale ou locale relatives au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Composition :

– le préfet de région (président) ;

– 4 représentants de l'État ;

– 1 représentant des universités de la région ;

– des représentants, à raison d'un par organisation, des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, ainsi que de celles dont le préfet a constaté la représentativité en application de l'article D. 2621-2 du code du travail ;

– des représentants des organisations professionnelles d'employeurs en nombre égal à celui des représentants des organisations de salariés ;

– 2 représentants du conseil régional ;

– 2 représentants du ou des départements de la région (Assemblée des départements de France) ;

– 1 représentant des communes de la région (Association des maires de France) ;

– 1 représentant des maisons de l'emploi conventionnées ;

– 1 représentant des missions locales ;

– 1 représentant régional de l'association chargée de la gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) ;

– le directeur régional de Pôle emploi.

Nomination pour 3 ans renouvelables.

Obligation de deux réunions par an.

2 CONSEILS TERRITORIAUX DE L'EMPLOI

Statut :

instance territoriale consultative concourant à la politique de l'emploi à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Texte institutif :

décret n° 2008-1010 du 29 septembre 2008 relatif à l'organisation du service public de l'emploi (*articles D. 5521-11 et suivants du code du travail*).

Missions :

mêmes attributions et modalités de fonctionnement que le conseil régional de l'emploi.

Composition :

– un président ;

– 3 représentants de l'État ;

– 2 représentants de la collectivité d'outre-mer ;

– un représentant de chaque organisation syndicale de salariés représentative au plan territorial désigné sur proposition de l'organisation ;

– des représentants des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au plan territorial et interprofessionnel en nombre égal à celui des représentants des organisations de salariés ;

– 3 représentants des organismes territoriaux du service public de l'emploi ;

– directeur régional territorialement compétent de Pôle emploi.

Nomination pour 3 ans renouvelables.

3 COMITES DE COORDINATION REGIONAUX DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (CCREFP)

Statut :

instance régionale consultative et de concertation.

Texte institutif :

loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale (*articles D. 6123-19 et suivants du code du travail*).

Missions :

– favoriser la concertation entre les divers acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi (fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques) ;

– organisme consulté sur : les programmes et les moyens mis en œuvre dans chaque région par Pôle emploi et par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ; les projets de conventions tripartites à conclure entre l'État, la région et chacun de ces organismes en vue de l'adaptation des contrats de progrès à la situation particulière de la région ; les projets d'investissement et les moyens d'intervention dont disposent les services régionaux de Pôle emploi et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

– organisme informé annuellement par les services de l'État : du montant des sommes collectées au titre de la taxe d'apprentissage et de la contribution au financement des contrats de professionnalisation, auprès des entreprises de la région, ainsi que de leurs affectations ; et des contrats de progrès quinquennaux conclus entre l'État, Pôle emploi et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Composition :

– le préfet de région (co-président) ;

– le président du conseil régional (co-président) ;

– 6 représentants de l'État (dont les recteurs d'académie, le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le directeur régional de l'agriculture et de la forêt, le directeur régional de la jeunesse, des sports et de la vie associative) ;

– 6 représentants de la région ;

– 7 représentants des organisations d'employeurs et des chambres régionales d'agriculture, de commerce et d'industrie et de métiers ;

– 7 représentants des organisations syndicales de salariés, dont cinq représentants des organisations syndicales représentatives au plan national ;

– le président du conseil économique et social régional.

Nomination la durée de la mandature du conseil régional.

Comités dotés des commissions nécessaires à leur fonctionnement (notamment en matière d'information, d'orientation, de validation des acquis de l'expérience, de formation des demandeurs d'emploi et de formation en alternance) et d'un secrétariat permanent.

4 COMMISSION PARITAIRE INTERPROFESSIONNELLE REGIONALE DE L'EMPLOI (COPIRE)

Statut :

instances paritaires régionales de concertation.

Texte institutif :

accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi.

Missions :

– en matière d'emploi : étudier et informer sur l'évolution de l'emploi dans les branches et les régions ;

– en matière de formation professionnelle : promotion de la formation professionnelle en région, auprès des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi ; étudier et évaluer les moyens de la formation professionnelle ; assurer la lisibilité et la cohérence des dispositifs de formation professionnelle, en liaison avec les pouvoirs publics ; assurer la liaison avec l'État en région et les Conseils régionaux en matière de formation professionnelle ; favoriser la diffusion des travaux menés par les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications auprès des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) ; proposer des actions de formation répondant à des besoins régionaux.

Activité :

les commissions paritaires interprofessionnelles de l'emploi (COPIRE) doivent transmettre chaque année au Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP), un bilan de leur activité.

5 COMITES DE BASSIN D'EMPLOI (CBE)

Statut :

structure non administrative agréée pour une durée de trois ans par arrêté du préfet de département, après avis du comité départemental de l'emploi, sur la base d'un cahier des charges et d'un programme d'actions concertés avec l'État (en général structures associatives selon la loi de 1901). Caractère intercommunal obligatoire.

Texte institutif :

décret n° 84-606, du 12 juillet 1984 instituant des comités de bassin d'emploi reconnus et un comité de liaison des comités de bassin d'emploi (abrogé).

Textes de référence :

décret n° 2002-790 du 3 mai 2002 relatif aux comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de bassin d'emploi, circulaire DGEFP n° 2004-007 du 16 février relative aux comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de bassin d'emploi.

Missions :

contribuer à la promotion et au développement de l'emploi :

– par l'organisation et l'animation du dialogue social et de la concertation sur le territoire ;

– par des actions de structuration et de valorisation du territoire (projets de coordination économique, diagnostics locaux) ;

– par des aides à la création de nouvelles activités et de nouveaux emplois ;

– par des actions en faveur de la formation pour l'emploi et l'insertion (recensement des besoins d'information, orientations, promotion de la valorisation des acquis de l'expérience, mutualisation des formations) ;

– par des actions en faveur de l'amélioration de la compétitivité des entreprises (recensement des besoins, création des outils d'aide aux PME et TPE, actions de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences) ;

– en occupant les rôles et les fonctions d'un conseil de développement si les élus territoriaux le décident, ou en devenant la formation restreinte du Conseil du développement chargée des missions liées à l'emploi et au développement ;

– en constituant au niveau du bassin d'emploi et en étroite concertation avec le préfet, une instance de cohérence entre les actions menées par l'État et celles menées par les acteurs locaux.

Composition :

– un président renouvelé tous les 2 ans

4 collèges

– collège des élus ;

– collège des représentants d'entreprise ;

– collège des représentants des salariés ;

– collège des représentants du monde associatif.

Les représentants des services déconcentrés de l'État et du service public de l'emploi (préfet, Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Pôle emploi, AFPA) sont associés systématiquement aux travaux des comités de bassin d'emploi mais sans constituer un collège.

6 CONSEIL NATIONAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE (CNFPTLV)

Statut :

instance nationale délibérative placée auprès du Premier ministre.

Texte de référence :

articles L. 6123-1 et suivants et D. 6123-1 et suivants du code du travail.

Missions :

– favoriser, au plan national, la concertation entre l'État, les régions, les partenaires sociaux et les autres acteurs pour la définition des orientations pluriannuelles et des priorités annuelles des politiques de formation professionnelle initiale et continue, ainsi que pour la conception et le suivi de la mise en œuvre de ces politiques ;

– évaluer les politiques de formation professionnelle initiale et continue aux niveaux national et régional, sectoriel et interprofessionnel ;

– émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de dispositions réglementaires en matière de formation professionnelle initiale et continue ;

– contribuer à l'animation du débat public sur l'organisation du système de formation professionnelle et ses évolutions.

Composition :

62 membres nommés pour 3 ans :

– 10 représentants de l'État ;

– 2 députés et 2 sénateurs ;

– 25 conseillers régionaux et un représentant de l'Assemblée de Corse ;

– 12 représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au plan national ;

– 3 représentants des chambres consulaires ;

– 3 représentants d'organismes intéressés à la formation professionnelle et 3 personnalités qualifiées ;

– le président de la Commission nationale de la certification professionnelle.

Organisation :

un bureau de 16 membres ; une commission des comptes (chargée d'établir un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières affectées à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue) ; une commission de l'évaluation (chargée d'établir le rapport d'évaluation des politiques d'apprentissage et de formation professionnelle continue) ; une commission spécialisée de la formation professionnelle des salariés (chargée de préparer les travaux du conseil sur les projets de textes relatifs à la formation professionnelle).

7 CONSEIL NATIONAL DE L'EMPLOI

Statut :

instance nationale consultative concourant à la politique de l'emploi.

Texte institutif :

loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (*articles L. 5112-1 et R. 5112-1 du code du travail et suivants*).

Missions :

– concourir à la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi ;

– veiller à la mise en cohérence des actions des différentes institutions et organismes du service public de l'emploi et à l'évaluation des actions engagées (adoption chaque année d'un programme d'évaluation des politiques de l'emploi) ;

– émettre un avis sur : les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs à l'emploi ; le projet de convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion définie à l'article L. 5312-3 du code du travail ; l'agrément de la convention d'assurance chômage mentionnée à l'article L. 5422-20 du même code ; l'adaptation et la cohérence des systèmes d'information du service public de l'emploi.

Composition :

28 membres nommés pour 3 ans :

– le ministre chargé de l'emploi (président) ;

– 5 représentants de l'État ;

– 5 représentants des organisations syndicales de salariés et 5 représentants des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au plan national ;

– 3 représentants des collectivités territoriales (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France) ;

– le directeur général et deux membres du conseil d'administration de l'Unédic ;

– le président du conseil d'administration et le directeur général de Pôle emploi ;

– le directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

– un représentant des maisons de l'emploi conventionnées ;

– 2 personnalités qualifiées.