

N° 625

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur les collectivités territoriales et l'emploi,

Par Mme Patricia SCHILLINGER,

Sénateur.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; M. Claude Belot, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. UN ENGAGEMENT FORT DES COLLECTIVITÉS EN FAVEUR DE L'EMPLOI	7
A. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI, UNE COMPÉTENCE QUI REVIENT À L'ÉTAT... ..	7
1. <i>Le rôle prépondérant de l'Etat et de Pôle emploi</i>	7
2. <i>Des résultats décevants</i>	10
a) Des chiffres du chômage désolants	10
b) Un désengagement de l'Etat	11
c) Des difficultés qui persistent au sein de Pôle emploi	12
B. ...DANS LAQUELLE LES COLLECTIVITÉS SONT DE PLUS EN PLUS AMENÉES À INTERVENIR.....	14
1. <i>Une implication justifiée à plusieurs égards</i>	15
a) La nécessité d'une politique adaptée aux territoires	15
b) La nécessité d'une politique intégrée	19
2. <i>Une intervention complémentaire à celle des autres acteurs</i>	21
a) Des actions spécifiques peu ou pas du tout développées par les autres acteurs.....	21
(1) Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes	21
(2) Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).....	24
(3) Les maisons de l'emploi.....	26
b) Une action menée en partenariat avec les autres acteurs	32
3. <i>Un rôle désormais reconnu</i>	33
a) Un apport dans l'ensemble reconnu	33
b) Un rôle désormais reconnu par les textes	35
II. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE ADÉQUATE AUX DIFFICULTÉS LIÉES À LA MULTIPLICATION DES ACTEURS	37
A. UN MILLE-FEUILLES DÉROUTANT.....	37
1. <i>La multiplication des acteurs : une source de difficultés indéniable.....</i>	37
a) Les risques d'inefficience et d'inefficacité, voire de contre-productivité	37
b) Une désorientation accrue des demandeurs d'emploi	38
2. <i>Des réponses encore insuffisantes</i>	39
a) Des rapprochements de structures à poursuivre.....	39
b) Une clarification des rôles inachevée.....	41
(1) Le recentrage de la mission d'accompagnement des demandeurs d'emplois	41
(2) Les difficultés relatives à la collecte des offres	42
(3) La prolifération des diagnostics et des études.....	42
(4) Le développement de la contractualisation	43
c) Coordination ou « réunionite » ?.....	43
(1) Les réunions pilotées par les préfets et les sous-préfets	43
(2) Les conseils régionaux de l'emploi (CRE).....	46
(3) Les comités de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).....	47
d) La coopération entre Pôle emploi et les collectivités territoriales : un travail à poursuivre	49
(1) La coopération entre Pôle emploi et les instances financées par les collectivités territoriales (missions locales, PLIE, maisons de l'emploi).....	49
(2) La coopération entre Pôle emploi et les conseils généraux concernant le suivi des bénéficiaires du RSA	51

B. CLARIFIER SANS RIGIDIFIER, AFIN DE PRÉSERVER LES SPÉCIFICITÉS DES INITIATIVES LOCALES.....	53
1. <i>Reconnaître dans les faits le rôle des collectivités territoriales</i>	53
a) Une compétence qui doit rester exercée en complémentarité par l'Etat et les collectivités territoriales	53
b) Une reconnaissance qui doit s'accompagner des moyens adéquats	54
c) Renforcer les partenariats avec Pôle emploi.....	56
2. <i>Clarifier le rôle des collectivités territoriales dans le domaine de l'emploi</i>	58
a) Clarifier les interventions respectives des différents acteurs par la coordination plutôt que par l'application d'un schéma uniforme	58
b) Donner aux collectivités toute leur place dans le pilotage des politiques de l'emploi menées au niveau local	59
c) Encourager les rapprochements des structures au niveau local afin de simplifier et d'optimiser l'architecture des interventions	63
3. <i>Pour une évaluation raisonnée</i>	63
 ANNEXES.....	 65

INTRODUCTION

Agir, plutôt que subir : tel est le mot d'ordre actuel face à la dégradation de la situation de l'emploi. Préoccupation majeure des Français, l'emploi mobilise nombre d'acteurs, qu'il s'agisse de l'Etat, de Pôle emploi, des partenaires sociaux, des chambres consulaires, de la société civile...

Les collectivités ne sont pas en reste. Confrontés en permanence aux conséquences désastreuses de la détérioration de la situation de l'emploi, les élus locaux ont multiplié les initiatives, bien avant que la loi leur reconnaisse un rôle en la matière. Ils ont retroussé leurs manches pour entrer dans un domaine longtemps réservé à l'Etat et régi par une logique descendante, avec des résultats contrastés.

Et pourtant, la mobilisation croissante et multiforme de cet ensemble d'acteurs n'a pas empêché la situation de l'emploi de se dégrader de façon significative. Alors que le Préambule de la Constitution de 1945 affirme que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* », la barre des 10% du taux de chômage a de nouveau été franchie au premier semestre 2012. Si la crise a été un facteur aggravant, elle ne saurait à elle seule expliquer cette situation. Dès lors, le constat est limpide : le fort volontarisme des acteurs ne suffit pas à améliorer la situation de l'emploi.

Sur fond de foisonnement d'initiatives, le paysage institutionnel des politiques de l'emploi menées au niveau des territoires est devenu un véritable maquis. Déjà confrontés à une situation critique, les demandeurs d'emploi y perdent tous leurs repères, et sont ballottés au gré des évolutions législatives et institutionnelles. Non seulement se retrouvent-ils dans un labyrinthe, mais celui-ci voit en outre des portes s'ouvrir et se fermer au fil du temps, sans logique apparente.

L'ensemble des acteurs revendique une simplification de ce paysage, la question en suspens étant : comment ? Il faut, en ce domaine, se garder de tout simplisme : la volonté d'y voir plus clair, tout à fait légitime, ne doit pas aboutir à un anéantissement des spécificités des initiatives locales, qui ont fait leur succès.

Outre la proximité et l'adaptation aux territoires, l'approche intégrée des politiques de l'emploi qui caractérise l'action des collectivités doit absolument être préservée. Elle a l'avantage de réconcilier le secteur de l'insertion professionnelle et celui de l'insertion sociale, de faire le lien entre le développement économique, l'emploi et la formation, et de ne pas négliger l'impact des politiques de transport et de logement sur l'emploi...

Dès lors, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur le paysage institutionnel des politiques de l'emploi menées au niveau local, sans prétendre à l'exhaustivité, tant le sujet est vaste. Les questions de l'orientation et de la formation, notamment, qui mériteraient un rapport à elles seules, n'ont pu être abordées dans le détail, mais sous l'angle de leurs interactions avec les autres aspects de la politique de l'emploi. Votre rapporteure espère toutefois que ce sujet, fondamental, pourra être traité dans un avenir proche.

I. UN ENGAGEMENT FORT DES COLLECTIVITÉS EN FAVEUR DE L'EMPLOI

A. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI, UNE COMPÉTENCE QUI REVIENT À L'ÉTAT...

1. Le rôle prépondérant de l'Etat et de Pôle emploi

Parallèlement au rôle évidemment essentiel des acteurs économiques, les pouvoirs publics détiennent, en matière d'emploi, une responsabilité forte, de plus en plus affirmée.

En premier lieu, l'Etat a développé des politiques publiques spécifiques afin de favoriser l'emploi. Elles visent notamment à fluidifier le marché du travail et à en réduire les déséquilibres. Elles occupent désormais une place considérable dans l'action comme dans le débat public, les résultats obtenus dans la lutte contre le chômage figurant parmi les critères sur lesquels un gouvernement est jugé.

Cette place grandissante prise par la politique de l'emploi s'est notamment traduite par la mise en place d'un « *service public de l'emploi* », par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. L'article L. 5311-1 du Code du travail affirme qu'il « *a pour mission 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.* »

L'article suivant précise que ce service public de l'emploi est « *assuré par* :

- 1° *Les services de l'Etat chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle ;*
- 2° *L'institution publique mentionnée à l'article L. 5312-1 [Pôle emploi] ;*
- 3° *L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ».*

L'Etat joue ainsi un rôle prépondérant. Comme l'énonce notamment l'article L. 2251-1 du Code général des collectivités territoriales, « *l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi.* » Il en définit les orientations et les outils au niveau national. Au niveau local, ses services, qu'il s'agisse des DIRECCTE ou des préfectures et des sous-préfectures, participent à leur mise en œuvre.

Les attributions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

D'après l'article 2 du 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, et « *sous réserve des compétences attribuées à d'autres services ou établissements publics de l'Etat* », les DIRECCTE sont chargées :

« 1° De la politique du travail et des actions d'inspection de la législation du travail;

2° Des actions de développement des entreprises et de l'emploi, notamment dans les domaines de l'innovation et de la compétitivité des entreprises, en France et à l'étranger, du marché du travail, de la formation professionnelle continue, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, des professions libérales, des services et du tourisme, ainsi que de celles, définies par le ministre chargé de l'économie, dans les domaines de l'intelligence économique et, pour ce qui la concerne, de la sécurité économique ;

3° Des actions de contrôle du bon fonctionnement des marchés et des relations commerciales entre entreprises, de protection économique des consommateurs et de sécurité des consommateurs ainsi que de contrôle dans le domaine de la métrologie.

En relation, le cas échéant, avec d'autres administrations compétentes, la direction régionale assure le pilotage des politiques de l'Etat susmentionnées, au besoin en élaborant un plan d'action régional, et évalue la performance de leur application.

Elle met en œuvre les actions de développement des entreprises, celles relatives aux relations commerciales entre entreprises, ainsi que les actions en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle. »

En 2011, l'Etat a mobilisé une cinquantaine de milliards d'euros en faveur de la politique de l'emploi au sens large.

Les crédits déployés par l'Etat en faveur de la politique de l'emploi

Les constats de notre collègue François Patriat sur la mission budgétaire « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2012 sont les suivants :

« Pour 2012, les crédits de la mission "Travail et emploi" s'établissent à 10,2 milliards d'euros de crédits de paiement, en réduction de 11 % par rapport à 2011 (11,6 milliards d'euros). Le périmètre de la politique de l'emploi représente 9,4 milliards d'euros, soit 92 % des crédits de la mission, répartis entre les deux programmes suivants :

- 102 « Accès et retour à l'emploi » (5,4 milliards d'euros en CP) ;

- 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (4 milliards d'euros en CP).

Entre également dans le champ de compétences de votre rapporteur spécial le CAS "Apprentissage", créé en 2011, dont le montant des dépenses pour 2012 est fixé à 575 millions d'euros.

Hors dépenses budgétaires de la mission "Travail et emploi", le coût global de la politique de l'emploi en 2012 intègre également les éléments suivants :

- les dépenses fiscales pour un montant de 10,81 milliards d'euros, au lieu de 11,13 milliards d'euros pour 2011 ;

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

- et les exonérations ciblées de cotisations patronales, non compensées par la présente mission, qui représentent 1,84 milliard d'euros.

Au total, la politique de l'emploi mobilisera 47 milliards d'euros en 2012 (51,44 milliards d'euros en 2011), soit une réduction de 9 % de l'effort global de la Nation en faveur de l'emploi et de la lutte contre le chômage¹. »

Issu de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC adoptée par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, Pôle emploi est une « *institution nationale publique* », dont le statut a été précisé par le décret n° 2008-1010 du 29 septembre 2008. Ce dernier le fait figurer sur la liste des établissements publics administratifs de l'Etat autorisés à déroger à la règle selon laquelle les emplois permanents des établissements publics sont occupés par des fonctionnaires.

Il constitue « *le principal opérateur sur lequel l'Etat peut s'appuyer pour mettre en œuvre sa politique* », comme le rappelle le rapport de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, rendu sous la présidence de notre collègue Claude Jeannerot et rédigé par notre collègue Jean-Paul Alduy².

Ses missions sont définies à l'article L. 5312-1 du Code du travail.

Les missions de Pôle emploi

D'après l'article L. 5312-1 du Code du travail,

« Une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière a pour mission de :

1° Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;

2° Accueillir, informer, orienter et 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, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle ;

3° Procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tenir celle-ci à jour dans les conditions prévues au titre Ier du livre IV de la présente partie et assurer à ce titre le contrôle de la recherche d'emploi dans les conditions prévues au chapitre VI du titre II du livre IV ;

¹ Rapport n° 107 (2011-2012) – tome III – Annexe n° 30 a, loi de finances pour 2012, moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (Travail et emploi : politique de l'emploi et de l'apprentissage), p. 7.

² « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome I (Sénat, 2010-2011), p. 58.

4° Assurer, pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, le service de l'allocation d'assurance et, pour le compte de l'Etat ou du Fonds de solidarité prévu à l'article L. 5423-24, le service des allocations de solidarité prévues à la section 1 du chapitre III du titre II du livre IV de la présente partie, de la prime forfaitaire mentionnée à l'article L. 5425-3, des allocations mentionnées à l'article L. 5424-21 ainsi que de toute autre allocation ou aide dont l'Etat lui confierait le versement par convention ;

5° Recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'Etat et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ;

6° Mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'Etat, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage en relation avec sa mission. [...] »

Comme l'a exposé la mission commune d'information relative à Pôle emploi, « [s]a gouvernance [...] a été conçue de façon à y associer étroitement les partenaires sociaux mais sans dessaisir l'Etat de la maîtrise de l'opérateur, outil essentiel de la politique de l'emploi¹. »

Cette association se traduit par la conclusion d'une convention tripartite pluriannuelle, conclue entre l'Etat, l'Unedic, organisme paritaire, et Pôle emploi, qui définit les objectifs assignés à ce dernier au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués, ainsi que la composition de son conseil d'administration, au sein duquel les représentants des organisations patronales et syndicales disposent de la majorité.

Ses ressources « proviennent, à hauteur environ des deux tiers, de l'Unedic, et pour le solde d'une dotation budgétaire de l'Etat. Elles sont complétées par des subventions des collectivités territoriales ou d'autres organismes publics et par les produits reçus au titre de certaines prestations². »

2. Des résultats décevants

a) Des chiffres du chômage désolants

Sans prétendre à une évaluation exhaustive de la politique de l'emploi déployée par l'Etat et par Pôle emploi, et en se limitant aux seuls chiffres du chômage, force est de constater la médiocrité des résultats observés. Au premier trimestre 2012, le taux de chômage au sens du BIT atteint la barre des 10%, d'après l'INSEE³.

¹ Ibid., p. 16.

² Ibid., p. 18.

³ En France, DOM compris.

Ce dernier précise que *« pour la France métropolitaine, avec 2,7 millions de personnes au chômage, le taux de chômage s'élève à 9,6 %, tant pour les hommes que pour les femmes. En hausse de 0,3 point par rapport au quatrième trimestre 2011 et après une progression de 0,1 point par rapport au troisième trimestre 2011 (chiffres révisés), il retrouve son niveau de 1999. »*

Si la crise entamée en 2007 a bien évidemment été un facteur aggravant, la situation n'apparaissait guère plus satisfaisante les années antérieures, le taux de chômage étant resté entre 7,4% et 8,8% de 2000 à 2006, d'après l'INSEE.

La situation paraît encore plus alarmante dès lors que sont considérées des données plus détaillées, telles que le nombre de chômeurs de longue durée ou jeunes. D'après l'INSEE, 3,9 % des actifs en France étaient au chômage depuis un an ou plus en 2010, tandis que le taux de chômage des 15-24 ans avoisinait les 23%.

S'il ne s'agit bien évidemment pas de rendre l'Etat responsable d'une situation qu'il ne maîtrise pas entièrement, ce constat conduit forcément à s'interroger sur l'efficacité des politiques qu'il a déployées jusqu'à présent.

b) Un désengagement de l'Etat

La situation actuelle est d'autant plus préoccupante qu'un désengagement de l'Etat est perceptible dans ce domaine, comme l'a exposé notre collègue François Patriat dans son rapport sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2012 précité.

En effet, il fait le constat d' *« un budget qui se désengage des politiques actives de l'emploi et de lutte contre le chômage »*, avec *« une réduction de 9 % de l'effort global de la Nation en faveur de l'emploi et de la lutte contre le chômage¹ »* dans le projet de loi de finances pour 2012. Comme il le souligne, *« l'effort de l'Etat se relâche au moment même où les tensions sur le marché de l'emploi réapparaissent. Le budget 2012 est symptomatique d'une politique de l'emploi à contretemps². »*

Le choix du précédent Gouvernement a été de *« réduire drastiquement les dépenses budgétaires d'intervention. »* S'agissant des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », *« si les moyens de fonctionnement (+ 0,1 %) sont maintenus en valeur, la totalité de la réduction des crédits porte sur les dépenses d'intervention (moins 15 %)³. »*

¹ Rapport n° 107 (2011-2012) – tome III – Annexe n° 30 a, loi de finances pour 2012, moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (Travail et emploi : politique de l'emploi et de l'apprentissage), p. 7.

² Ibid., p. 13.

³ Ibid., p. 18.

Cette politique « *prive le pays d'un levier de lutte important contre le chômage. [Elle] fait même courir le risque d'une explosion des dépenses sur les dispositifs sous-budgétisés : les contrats aidés, l'accompagnement des restructurations économiques et les dépenses de solidarité¹.* »

De fait, « [...] le financement de nombreux dispositifs a été soit sous-budgétisé, soit débudgétisé en faisant porter la charge sur les partenaires sociaux, les opérateurs ou les collectivités territoriales pour des missions jusqu'alors assumées par l'Etat². »

Ainsi, comme le résume François Patriat, « *globalement, le budget pour 2012 n'ouvre aucune mesure nouvelle en faveur de l'emploi pour compenser les réductions de crédits causées par l'extinction des dispositifs en cours. Il s'agit donc davantage d'un budget de préservation que d'activation des politiques de l'emploi³.* »

Votre rapporteure reprend à son compte son appréciation, selon laquelle « *au final, sans méconnaître l'impératif de retour à l'équilibre des finances publiques, il ne s'agit pas de demander plus de dépenses mais de regretter le choix fait par le Gouvernement de se désengager des politiques actives de l'emploi et de lutte contre le chômage.* »

c) Des difficultés qui persistent au sein de Pôle emploi

La fusion de l'ANPE et des ASSEDIC en un seul opérateur, Pôle emploi, a entraîné des dysfonctionnements importants au niveau de l'accompagnement et du suivi des demandeurs d'emploi, aggravés par la crise et la nécessité d'un « *traitement de masse du chômage* », pour reprendre l'expression employée par notre collègue Jean-Paul Alduy.

Sans vouloir refaire l'inventaire de ces difficultés, votre rapporteure a particulièrement été frappée par certains signes visibles de l'incapacité de Pôle emploi à répondre de manière satisfaisante à l'ensemble des missions qui lui ont été confiées.

Par exemple, et comme l'a également souligné notre collègue Jean-Luc Fichet en délégation⁴, l'objectif d'« *un référent pour 60 demandeurs d'emploi en premier lieu pour les parcours renforcés* » fixé par la convention pluriannuelle signée entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi, le 2 avril 2009⁵, n'a pu être mis en œuvre.

Comme l'a relevé la mission présidée par Claude Jeannerot, « *le portefeuille moyen d'un conseiller compte aujourd'hui entre cent et cent dix demandeurs d'emploi, avec de fortes variations régionales. Ce nombre est beaucoup plus élevé dans des régions particulièrement touchées par la crise,*

¹ Ibid., p. 14.

² Ibid., p. 17.

³ Ibid., p. 18.

⁴ Le compte rendu du débat figure en annexe 2 du présent rapport.

⁵ La nouvelle convention signée le 11 janvier 2012 fixe une fourchette de 50 à 70 demandeurs d'emploi par conseiller s'agissant de l'accompagnement renforcé.

comme le Nord-Pas-de-Calais ou la Franche-Comté¹ ». La mission a également souligné qu'« en décembre 2010, 32,2 % des conseillers suivaient plus de 130 demandeurs d'emploi et des pointes à plus de deux cents demandeurs ne sont pas rares dans des bassins d'emploi sinistrés. Encore ces ratios sont-ils calculés en prenant en compte seulement le portefeuille dit "actif" de chaque conseiller, c'est-à-dire les demandeurs d'emploi qui doivent être reçus, en principe, chaque mois. Les demandeurs d'emploi qui sont en formation, par exemple, ne sont pas concernés par le SMP [suivi mensuel personnalisé]. Ils peuvent néanmoins avoir besoin, ponctuellement, des services de Pôle emploi et ne doivent donc pas être négligés si l'on veut apprécier la charge de travail complète des agents². »

Malgré l'implication des personnels de Pôle emploi, l'insuffisance des moyens dont dispose l'opérateur pèse sur ses résultats et sa capacité à assumer toutes ses missions. Cet aspect a particulièrement été souligné par les représentants des organisations syndicales entendus par votre rapporteure lors de son déplacement à Lille. A ce sujet, la mission d'information relative à Pôle emploi a précisé que *« la comparaison internationale effectuée par l'IGF montre que le service public de l'emploi français n'est pas le mieux doté en personnel et que les effectifs consacrés à l'accompagnement, rapportés au nombre de demandeurs d'emploi, sont plus faibles qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne³. »* Dans ce cadre, votre rapporteure salue le renforcement des moyens de Pôle emploi annoncé par le nouveau ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, M. Michel Sapin.

S'agissant de la relation avec les employeurs, votre rapporteure a été surprise de la faiblesse de la proportion des offres d'emploi collectées par l'opérateur national par rapport aux offres effectivement disponibles.

Alors que cette mission fait partie de ses attributions, Pôle emploi est loin d'assurer un monopole dans ce domaine, puisque sa « part de marché » s'élevait, en moyenne, à 17% en 2010. La part de marché est *« le rapport, au cours d'une période donnée, entre le nombre d'offres d'emploi publiées et le nombre d'emplois offerts au recrutement. Le dénominateur de ce ratio est évalué à partir des déclarations uniques d'embauche (DUE) dont les entreprises doivent s'acquitter préalablement à toute embauche. »* Elle atteint 34% en 2010, si l'on considère uniquement les offres en CDI⁴.

Le marché des offres d'emploi est ainsi majoritairement un « marché caché ». Si les entreprises n'ont pas nécessairement besoin de faire appel à Pôle emploi pour recruter, et peuvent choisir délibérément d'utiliser leurs

¹ « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome I (Sénat, 2010-2011), p. 9.

² Ibid., p. 81.

³ Ibid., p. 93.

⁴ Ibid., p. 123 à 125.

réseaux par exemple, cette proportion s'explique également par un certain déficit de confiance des entreprises vis-à-vis de Pôle emploi.

Certaines entreprises, notamment les plus petites d'entre elles, ont le sentiment d'un traitement inégal s'agissant de l'appui au recrutement. Les plus grandes structures sont à leurs yeux davantage accompagnées par Pôle emploi, en raison de l'importance de leur nombre d'offres à pourvoir, alors que les plus petites entreprises auraient davantage besoin d'un appui à ce niveau. Elles relèvent également que, additionnées les unes aux autres, leurs offres d'emploi constituent des masses non négligeables d'un point de vue global. Ce point a particulièrement été souligné par les représentants des chambres consulaires entendus par votre rapporteure lors de son déplacement à Marseille.

Les grandes entreprises, pour leur part, regrettent parfois que le filtrage des CV qui leur sont envoyés soit insuffisant, ce qui les conduit à devoir en traiter un nombre important par offre d'emploi, comme l'a évoqué la représentante de l'Union pour les entreprises des Bouches-du-Rhône.

B. ...DANS LAQUELLE LES COLLECTIVITÉS SONT DE PLUS EN PLUS AMENÉES À INTERVENIR

Face à ces difficultés, qui ne sont pas seulement d'ordre conjoncturel, la réaction de bon nombre d'élus locaux a été de déployer une politique volontariste, en complément de celle conduite par l'Etat et Pôle emploi.

L'enjeu que constitue l'emploi est en effet tel qu'il ne peut laisser les élus locaux indifférents. Comme le rappelait Jean Marimbert dans son rapport sur le rapprochement des services de l'emploi, *« 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. Cette perception est paradoxale en ceci que les Gouvernements successifs, même s'ils gardent des marges de manœuvre et une responsabilité d'ensemble concernant les grandes orientations de la politique économique et des politiques sociales, ont vu leur capacité d'action face aux aléas de l'emploi fortement réduite par de nombreux phénomènes (ouverture des économies, capacité et volonté d'intervention directe dans le fonctionnement de l'économie moindre que par le passé). En revanche, elle prend pleinement en compte la capacité désormais forte des élus locaux à faire preuve d'imagination et de réactivité dans la politique de développement et d'emploi sur les territoires¹. »*

¹ Jean Marimbert, rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, janvier 2004, pp. 99-100.

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. Si le succès d'une politique publique n'est pas nécessairement une question de moyens, force est de souligner l'importance de cette dimension dans le cas particulier de la politique de l'emploi, dès lors qu'un accompagnement renforcé et personnalisé des demandeurs d'emploi est de plus en plus recherché.

Nombre d'acteurs ont d'ailleurs souhaité jouer un rôle actif en matière de politique de l'emploi, en complément des actions menées par l'Etat et son opérateur. Les partenaires sociaux, les chambres consulaires ou les associations se sont ainsi également investies en faveur de l'emploi.

L'Etat lui-même a pu encourager les collectivités à intervenir dans ce domaine, comme l'a exposé l'Alliance Villes Emploi, association nationale des collectivités territoriales pour la formation, l'insertion et l'emploi et réseau national des Maisons de l'Emploi (MDE) et des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), à votre rapporteure.

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.

Leur gouvernance et leur financement sont partagés entre les différents acteurs qui y participent, et ces instances disposent d'une certaine autonomie. La loi prévoit néanmoins la participation d'au moins une collectivité à chacune d'entre elles, et les élus y jouent un rôle majeur, notamment d'impulsion des politiques.

1. Une implication justifiée à plusieurs égards

a) La nécessité d'une politique adaptée aux territoires

La connaissance du terrain est un facteur essentiel de réussite des initiatives menées en matière d'emploi. Une connaissance fine des spécificités et des potentialités de chaque bassin d'emploi est la condition nécessaire à l'élaboration d'actions adaptées à ces derniers.

C'est la raison pour laquelle nombre d'acteurs encouragent une territorialisation accrue des politiques de l'emploi, même lorsqu'elles sont menées sous la responsabilité de l'Etat ou de l'opérateur national qu'est Pôle emploi.

Comme l'exposait la mission d'information relative à Pôle emploi, « *la territorialisation de l'action de l'opérateur national est la clé de son adaptation aux réalités des territoires et à l'hétérogénéité de leurs situations économiques et sociales*¹. » Il s'agit dès lors d'un « *objectif à remettre au premier plan* ».

L'objectif d'« *une proximité plus forte avec les territoires* » a été retenu parmi les trois priorités fixées à Pôle emploi dans la convention pluriannuelle signée entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi le 11 janvier 2012. Il y est précisé que Pôle emploi recherchera « *dans les prochaines années une plus grande souplesse et une meilleure adaptabilité de son offre de services en fonction des réalités territoriales, qu'il s'agisse des caractéristiques du bassin d'emploi ou de la présence de partenaires avec lesquels des coopérations peuvent être nouées*². »

Cette territorialisation passe ainsi par une meilleure connaissance du terrain mais aussi par le renforcement des partenariats entre Pôle emploi et les acteurs locaux. Ces derniers sont au cœur du rapport de la commission sur la territorialisation de Pôle emploi présidée par Mme Rose-Marie Van Lerberghe, qui a remis ses conclusions en avril 2010³.

De fait, la proximité des acteurs locaux avec les territoires facilite leur appréhension des politiques de l'emploi susceptibles d'être mises en œuvre au niveau local.

**Un exemple de réponse spécifique à une problématique locale :
la « Centrale de mobilité » développée par la maison de l'emploi de Marseille**

Les difficultés liées à la mobilité peuvent aujourd'hui constituer un frein considérable à l'emploi et à l'insertion sociale. Elles trouvent une résonance particulière à Marseille, notamment dans les arrondissements les plus enclavés.

C'est la raison pour laquelle la maison de l'Emploi de Marseille a engagé depuis octobre 2010 « *une réflexion sur la mobilité géographique quotidienne et ses conséquences en termes d'insertion professionnelle et de retour à l'emploi* ».

La maison de l'emploi a notamment conçu un outil intranet accessible à tous les conseillers emploi du territoire, destiné à « *identifier les situations pour lesquelles le manque de mobilité freine l'insertion professionnelle* ». « *Quand c'est le cas, les personnes ont la possibilité de réaliser un Entretien Approfondi en Mobilité (EAM) avec un professionnel* », afin d'« *identifier tous les freins à la mobilité et de les mettre en regard du niveau d'exigence de mobilité de l'emploi recherché* » et d'y apporter des réponses.

¹ « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome I (Sénat, 2010-2011), p. 163.

² Convention pluriannuelle signée entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi le 11 janvier 2012, p. 3.

³ « 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 Mme Rose-Marie Van Lerberghe, avril 2010.

Ainsi, « si les freins identifiés sont d'ordre cognitif et/ou psychologique, la personne peut se voir proposer une formation en mobilité », à l'issue de laquelle elle doit être en mesure, notamment, de « se repérer sur un plan et construire un itinéraire, calculer son budget déplacement professionnel selon plusieurs modes, utiliser les transports en commun et les modes doux [...] ». « Une aide matérielle peut également être délivrée : prêt de véhicule, aide au financement du permis de conduire... »

Source : « La mobilité géographique », Enjeux emploi, n°2, septembre 2011 ; Rapport d'activité 2011 de la maison de l'emploi de Marseille

Un autre exemple de réponse spécifique à une problématique locale : la prise en compte de la question de l'emploi frontalier par la maison de l'emploi et de la formation du Pays de Saint-Louis/Trois frontières et du Pays du Sundgau

Le territoire sur lequel intervient cette maison de l'emploi possède des caractéristiques très particulières, liées à sa proximité de Bâle, puisque, « selon l'Insee, la zone d'emploi de Saint-Louis est celle qui affiche la plus grande part de frontaliers dans sa population active : en 2007, la part des frontaliers (travaillant principalement en Suisse) s'élève à 45,9% de sa population active ! Quant à la zone d'emploi d'Altkirch, la part des personnes ayant un emploi au-delà de la frontière est de 26,6%. »

Or, la maison de l'emploi a observé une tendance à la stagnation, voire à la baisse du nombre de frontaliers français dans les cantons de Bâle et des environs, alors même que les perspectives d'emploi y demeurent favorables.

Elle a également fait le constat d'une inadaptation des outils de la politique de l'emploi définis au niveau national à ces problématiques de l'emploi frontalier : l'enquête Besoins en Main-d'Oeuvre (BMO) de Pôle emploi s'arrête aux frontières du territoire national¹ ; il est difficile d'obtenir des statistiques sur les travailleurs frontaliers auprès des instances nationales ; l'accès aux offres d'emploi suisses ou allemandes n'est pas aisé pour les demandeurs d'emploi.

C'est la raison pour laquelle la maison de l'emploi a développé des actions spécifiques afin de développer l'emploi frontalier, notamment :

- la création de centres de ressources sur l'emploi frontalier (« les espaces Cyber-base »), qui permettent aux demandeurs d'emploi d'accéder aux offres d'emploi suisses et allemandes, mais aussi de bénéficier de conseils sur les techniques de recherche d'emploi en Suisse et en Allemagne, les règles de candidatures n'étant pas les mêmes qu'en France. Des ateliers de simulation d'entretien d'embauche en allemand sont également proposés ;

- une action de formation intensive à l'allemand pour débutants (cette action pouvant également être bénéfique du point de vue des besoins des entreprises françaises en matière de recrutement, lorsque la maîtrise de la langue allemande est recherchée) ;

- l'organisation de journées de recrutement, notamment sous la forme de « jobs dating transfrontaliers » ;

- une analyse permanente du marché du travail frontalier [...]

¹ Dans le Nord-Pas-de-Calais, la direction régionale de Pôle emploi a toutefois initié une première enquête BMO au sein des entreprises flamandes, comme l'a exposé à votre rapporteure M. Karim Khetib, son directeur.

Source : Rapport d'activités 2010 de la maison de l'emploi et de la formation du Pays de Saint-Louis/Trois frontières et du Pays du Sundgau ; « L'emploi frontalier dans le Pays de Saint-Louis/Trois Frontières et le Pays du Sundgau », Le Quat'pages, juillet 2011

Outre la connaissance des besoins de leur population, les élus peuvent également prendre connaissance des besoins des entreprises ou des évolutions qui les concernent, par exemple dans le cadre de leurs actions de développement économique. Lorsqu'une entreprise souhaite s'implanter ou se développer, ou lorsqu'elle rencontre des difficultés, elle se tourne en effet souvent vers les élus locaux pour trouver des solutions appropriées.

Accompagnées d'une politique adaptée, ces informations rendent possible une anticipation des besoins au niveau du bassin d'emploi. Lorsque l'implantation d'une entreprise, par exemple, est annoncée suffisamment en amont, un repérage des métiers en tension dans le domaine de l'entreprise peut être opéré, et des actions de formation adéquates peuvent être développées.

La proximité du terrain facilite également la mobilisation des énergies locales. Comme l'a relevé notre collègue Georges Labazée, les élus locaux peuvent jouer un rôle de catalyseur du rapprochement entre les acteurs de la politique de l'emploi et le monde économique. Or, ce rapprochement est source d'opportunités considérables pour l'emploi.

La proximité du terrain favorise ainsi l'élaboration de démarches innovantes et créatives suivant une démarche ascendante et non plus descendante.

Les plateformes territoriales pour l'avenir et l'emploi des jeunes de la région Nord-Pas-de-Calais

La capacité des élus locaux à mobiliser les acteurs locaux peut être illustrée par le projet de développement de quatorze « plateformes territoriales pour l'avenir et l'emploi des jeunes » dans la région du Nord-Pas-de-Calais. Partant du constat d' *« une rupture et d'un fossé qui se creusent entre la jeunesse et le monde du travail »*, réalisé lors des Etats généraux pour l'avenir et l'emploi des jeunes qui se sont déroulés dans la région de février à juillet 2011, elles sont destinées à instaurer *« une intermédiation de proximité entre les employeurs et les jeunes »*. Dans cet objectif, ces plateformes seront dirigées par des personnes issues du monde de l'entreprise. La première d'entre elles a vu le jour à Lille, et l'expérience est en cours de généralisation, d'après les informations fournies à votre rapporteur.

Comme le précise le document cadre relatif au Pacte pour l'avenir et l'emploi des jeunes adopté par le conseil régional, et dans lequel s'inscrit cette démarche, *« les plateformes sont chargées de mettre en relation les besoins des entreprises et les potentiels des jeunes à la recherche d'un emploi. Les plateformes doivent contribuer à réduire l'opacité du marché du travail en portant à la connaissance des jeunes les offres d'emplois qui ne sont pas déjà identifiées par les opérateurs. Chaque plateforme répond à un cahier des charges et rend compte des postes pourvus. »*.

Elles s'adressent en particulier aux jeunes qui, « *pour des raisons diverses liées à leur origine, à leur lieu de résidence, à l'enclavement du territoire dans lequel ils résident, à leur environnement social ou à leur histoire personnelle, n'ont pas accès à une offre d'emploi qui leur est quasi-totalement opaque. Les jeunes des zones urbaines sensibles et ceux des zones rurales devraient être prioritairement concernés.* » Le dispositif est marqué par « *une volonté d'apporter des réponses simples aux attentes complexes des entreprises, prises dans leur complémentarité : alternance, formation, emploi direct...* »

D'après ce même document, « *le pari nouveau qui est proposé par cette mobilisation inédite consiste à mobiliser sur tout le territoire régional plusieurs centaines de « chefs de file métiers » qui sont des entrepreneurs, s'engageant comme tels, dans une conscience aigüe de la « responsabilité sociale des entrepreneurs ». C'est parce que ces entrepreneurs sauront parler aux entreprises du domaine qu'ils animent et des métiers qu'elles portent, que le déclic pourra se produire et que le « circuit court » sera rendu possible.* »

Ce dispositif a été conçu dans le cadre d'un dialogue avec les acteurs du droit commun de l'emploi, de la formation et du monde économique. Il devrait s'appuyer sur une ingénierie financée par la Région, ainsi que sur une ingénierie mise à disposition par les partenaires (mission locale, Pôle emploi...).

Source : Document cadre du Pacte pour l'avenir et l'emploi des jeunes – version validée en conférence permanente du schéma régional de développement économique (SRDE) du 23 janvier 2012

b) La nécessité d'une politique intégrée

La place grandissante prise par les collectivités territoriales dans le champ de la politique de l'emploi dérive en partie des transferts de certaines compétences opérés en matière de développement économique, d'insertion sociale, de formation...

La politique de l'emploi ne peut en effet être conçue indépendamment de ces domaines d'intervention. L'offre de formation doit être adaptée aux besoins – actuels ou à venir – du bassin d'emploi ; ce dernier est par ailleurs influencé par les projets de développement économique. Il est en outre des freins à l'emploi qui ne peuvent être levés que par un accompagnement social adapté. Enfin, les interventions des collectivités concernant le transport, le logement, le développement des structures de gardes d'enfant sont déterminantes pour la situation de l'emploi.

De manière générale, **la politique de l'emploi a fait l'objet d'un changement d'approche. Il est désormais acquis qu'elle ne peut se résumer à des opérations de placement des chômeurs et qu'elle doit être conçue de manière intégrée.** Comme le résume M. Jean Le Garrec, président de l'Alliance Villes Emploi, elle fait aujourd'hui l'objet d'une véritable « *ingénierie de projet* ».

L'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) a ainsi souligné l'importance d'une politique de l'emploi « *basée sur l'anticipation des mutations économiques et sur la prospective des métiers*

*émergents. » M. Rémi Pauvros, membre du conseil d'administration de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), a pour sa part précisé que « la gestion territoriale de l'emploi et des compétences (GTEC), en lien avec les politiques d'appui aux filières, est un champ nouveau de l'action économique, principalement développé par les agglomérations (bien que de nombreuses communautés de communes s'y engagent également). Cette fonction de mise en réseau est fondamentale pour impulser des projets et coproduire des stratégies de gestion territoriales des ressources humaines (avec les organismes paritaires collecteurs agréés, les branches professionnelles, le « monde économique organisé »). **Ces stratégies permettent de dépasser l'approche « curative » des politiques de l'emploi pour se saisir des enjeux globaux de qualifications locales du territoire dans une approche prévisionnelle.** »*

De fait, les projets de développement économique portés par les collectivités produisent intrinsèquement des effets sur l'emploi. Les collectivités peuvent néanmoins considérablement en renforcer l'impact, en prévoyant une articulation entre ces projets et les actions conduites dans le domaine de l'emploi, quels qu'en soient les acteurs.

Cette articulation passe tout d'abord par une communication des élus porteurs de projets de développement économique à destination des acteurs des politiques de l'emploi, afin qu'une anticipation des besoins soit effectivement possible.

En outre, les schémas régionaux de développement économique (SRDE) peuvent trouver des applications spécifiquement tournées vers l'emploi. Les aides aux entreprises peuvent ainsi être régies par un principe de conditionnalité et le respect de clauses favorables à l'emploi. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, le SRDE a par ailleurs été décliné en vingt-deux plans locaux de développement économique (PLDE), qui prévoient un suivi des filières, une aide à la création d'entreprise, des dispositifs favorisant la mobilité des demandeurs d'emploi...

Un autre exemple de décroisement, fourni par l'AdCF, est celui de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole, qui a bâti un projet de gestion territoriale des emplois et des compétences à partir de son plan local d'habitat. Il s'est traduit par un travail sur la valorisation de l'image des métiers du bâtiment, la détection des candidats potentiels et l'élaboration d'un plan de formation spécifique.

Par ailleurs, le rôle des départements en matière d'action sociale les place au cœur d'une approche intégrée des politiques de l'emploi, liant l'insertion sociale et professionnelle. Compte tenu de l'ampleur des financements qu'ils assument au titre du revenu de solidarité active (RSA), ils ont en outre un intérêt direct à un retour à l'emploi rapide et durable de leurs bénéficiaires.

2. Une intervention complémentaire à celle des autres acteurs

Si les collectivités sont fondées à intervenir en matière de politique de l'emploi, elles n'ont pas vocation à se substituer à l'Etat ou à Pôle emploi – elles n'en expriment d'ailleurs pas le souhait.

De fait, les collectivités interviennent dans la majorité des cas en partenariat avec les autres acteurs impliqués dans ce domaine, qu'il s'agisse de l'Etat, de Pôle emploi, des partenaires sociaux, des chambres consulaires, des associations...

La recherche de complémentarité qui caractérise leur engagement en faveur de l'emploi s'est traduite par la conduite d'actions spécifiques, adaptées aux besoins des territoires, qui n'étaient pas suffisamment développées par l'Etat et son opérateur, quand elles n'étaient pas purement et simplement inexistantes.

Ainsi en est-il notamment s'agissant de l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes les plus éloignées de l'emploi. De la même façon, les collectivités ont cherché à créer des synergies entre les différents acteurs, en les rassemblant au sein d'instances uniques.

Comme le résume l'Alliance Villes Emploi s'agissant des maisons de l'emploi et des PLIE, ces instances *« ont vocation soit à faciliter la mise en œuvre des services déjà rendus, ou susceptibles de l'être, par leurs composantes constitutives, soit à développer des services complémentaires venant en additionalité de l'existant. »*

a) Des actions spécifiques peu ou pas du tout développées par les autres acteurs

(1) Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes

Les missions locales assurent des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans. Leur création en 1982 a été impulsée par le Gouvernement, à la suite du rapport de Bertrand Schwartz sur « l'insertion sociale et professionnelle des jeunes » remis au Premier ministre Pierre Mauroy.

Elles *« peuvent être constituées entre l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public¹. »*

Leur atout est d'assurer aux jeunes un suivi global et renforcé, liant insertion sociale et professionnelle, par un référent unique.

Le Code du travail précise qu'elles *« favorisent la concertation entre les différents partenaires en vue de renforcer ou compléter les actions*

¹ Article L. 5314-1 du Code du travail.

conduites par ceux-ci, notamment pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale. Elles contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes¹. »

Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en chiffres

En 2010, on comptait 444 missions locales et 24 permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

1 323 000 jeunes sont entrés en contact avec les missions locales, 1 137 000 jeunes ont été reçus en entretien, dont 515 000 dans le cadre d'un premier accueil. D'après le Conseil national des missions locales (CNML), il s'agit là d' « *un nouveau record historique* ».

Evolution du nombre de jeunes en contact avec les missions locales depuis trois ans

	2008	2009	2010
Jeunes en premier accueil	465 800	514 900	515 100
Jeunes en contact	1 199 800	1 255 500	1 323 500
Entretiens individuels	4 136 300	4 388 300	4 639 700

3,9 millions d'entretiens individuels ont été réalisés en 2010. Les jeunes reçus en entretien individuel ont signé 576 000 contrats de travail, dont 461 000 contrats de travail « classiques », 69 000 contrats aidés et 46 000 contrats en alternance, soit une augmentation de 6% par rapport à 2009, essentiellement liée à la hausse des contrats en intérim et en alternance. 27% des jeunes en premier accueil ont trouvé un emploi dans les moins de 6 mois (pour 25,6% en 2009).

219 000 jeunes demandeurs d'emploi ont été accompagnés par les missions dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) déployé par Pôle emploi, dont 183 000 dans le cadre conventionnel, soit 122% de l'objectif conventionnel réalisé.

12 190 professionnels travaillent dans les missions locales : 11 419 salariés et 771 personnels mis à disposition, détachés ou affectés (dont 352 affectés par Pôle emploi).

Les missions locales bénéficient de 572,5 millions d'euros de financement, dont 47% proviennent de l'Etat et 40% des collectivités locales. Le coût de la collectivité nationale pour chaque jeune accompagné s'élève à 433 euros.

Répartition des financements des missions locales

Etat	47,2 %
Régions.....	16,9 %
Départements.....	4,5 %
Communes et EPCI.....	18,7 %
FSE.....	1,5 %
Autres organismes publics et privés....	11,1 %

¹ Article L. 5314-2 du Code du travail.

82% des missions locales sont présidées par des maires, adjoints au maire ou des conseillers municipaux. Les régions sont représentées dans 85% des conseils d'administration, et les conseils généraux dans 80% des conseils d'administration.

Source : Conseil national des missions locales et Union nationale des missions locales

Les missions locales assurent le suivi d'une partie des jeunes demandeurs d'emploi à la place de Pôle emploi, dans le cadre d'une relation dite de cotraitance. Cette dernière se définit comme « *le contrat par lequel Pôle emploi délègue à un organisme, pour le public spécifique dont il a légalement la charge, l'exécution de tout ou partie de ses missions*¹. » L'Etat a ainsi versé 35 millions d'euros aux missions locales en 2010 pour assurer l'accompagnement de 150 000 jeunes.

Le rapport réalisé par l'Inspection générale des finances en juillet 2010 sur les missions locales dresse un constat positif de leur action : « ***Les conclusions de la mission tendent à conforter le modèle. En effet, sans résoudre la question du chômage des jeunes, il produit des résultats qui témoignent d'un réel potentiel pour des coûts inférieurs à ceux des dispositifs comparables :***

- *les taux de couverture de la population jeune sont élevés ;*
- *les missions locales remplissent largement les objectifs que l'Etat leur fixe à travers les conventions pluriannuelles qu'il conclut avec chacune d'elles ;*
- *le taux d'accès à l'emploi des jeunes suivis par les missions locales est faible (28 % en moyenne), mais il est comparable aux performances des autres dispositifs d'accompagnement des jeunes en difficulté d'insertion (contrat d'autonomie : 22 %, centres Défense deuxième chance : 14 %, école de la deuxième chance : 19 %) ;*
- *les coûts des missions locales sont moins élevés que ceux d'opérateurs comparables, et les efforts de rationalisation du réseau ont permis une légère diminution du poids des fonctions supports ;*
- *leur situation financière est saine dans l'ensemble, même si des points de vigilance sont à observer : fragilité de certaines missions locales en nombre limité, charges peu flexibles, difficultés dans la gestion des crédits du fonds social européen.*

Ces performances tiennent au caractère doublement intégrateur des missions locales, qui fait leur originalité :

- *intégrateur de moyens : cofinancées par l'Etat et les collectivités locales, les missions locales font la synthèse des forces économiques,*

¹ « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome I (Sénat, 2010-2011), p. 139.

associatives et sociales locales pour mettre en œuvre en direction des jeunes les politiques d'insertion dont elles sont l'instrument ;

- intégrateur de services : les missions locales s'attachent à intégrer l'ensemble des services locaux pour fournir aux jeunes un accompagnement global (emploi, formation, mais aussi logement, santé, mobilité, voire culture ou sport), en entretenant des relations partenariales avec tous les acteurs locaux de l'insertion des jeunes.

La force de ce modèle repose largement sur l'autonomie des structures, qui favorise leur dynamisme et leur capacité de synthèse. Sa contrepartie est le risque de favoriser le développement d'une offre inégale sur le territoire, ce qui rend fondamentale la construction d'un réseau efficace.

En outre, les analyses de la mission montrent que les performances des missions locales en termes d'accès à l'emploi sont meilleures lorsque leur offre de services est orientée vers l'emploi et qu'elles s'impliquent dans la prospection d'offres auprès des employeurs¹. »

Le rapport formule toutefois une série de recommandations visant à « renforcer le potentiel fédérateur des missions locales tout en consolidant leur orientation vers l'emploi », à « développer des incitations à la performance adaptées aux spécificités des missions locales » et à « consolider et dynamiser le réseau ». Il propose notamment, dans le cadre du premier objectif, de « préciser les relations financières avec les collectivités publiques ». Il s'agit de conserver une autonomie aux missions locales par rapport à leurs financeurs, afin de « préserver le modèle initial des missions locales, qui a fait la preuve de son potentiel fédérateur » et de garantir la conformité des financements aux règles européennes relatives aux aides d'Etat.

(2) Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE)

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 plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) peuvent être établis par des communes et leurs groupements « 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 suivi² ».

Dans ce cadre, des « référents uniques de parcours des PLIE définissent avec les participants un accompagnement individualisé de proximité qui s'inscrit dans la durée, sans limite de temps, avec un objectif d'insertion professionnelle à l'issue du parcours [...]. L'objectif des PLIE est

¹ « Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes », rapport de l'IGF, juillet 2010, pp. 1-2.

² Article L. 5131-2 du Code du travail.

de conduire le participant vers un emploi durable avec un justificatif à l'appui (CDI, CDD de plus de 6 mois, formation qualifiante)¹. » Outre son caractère renforcé, cet accompagnement a l'avantage de se prolonger une fois la personne recrutée, lors des six premiers mois du contrat de travail, afin de faciliter son insertion dans l'entreprise.

S'ils sont initiés et portés par des communes ou leurs groupements, les PLIE peuvent associer d'autres collectivités territoriales, des entreprises et des organismes intervenant dans le secteur de l'insertion et de l'emploi.

La circulaire DGEFP 99/40 du 21 décembre 1999 précise qu'ils *« constituent un dispositif de mise en cohérence des interventions publiques au plan local afin de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté. Plates-formes de coordination, les PLIE mobilisent, pour la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs clairement identifiés, l'ensemble des acteurs intervenant, avec l'Etat et le Service Public de l'Emploi, en matière d'insertion sociale et professionnelle : collectivités locales, entreprises et organismes socioprofessionnels, structures d'insertion par l'activité économique, associations... Cette démarche partenariale, accompagnée et soutenue par l'Etat, est destinée à renforcer, dans un territoire donné, par une bonne coordination et par la mobilisation de moyens supplémentaires, la cohérence et l'efficacité des diverses politiques d'insertion². »*

Les PLIE assurent par ailleurs l'ingénierie technique et financière des dispositifs contribuant au retour à l'emploi de leurs participants. Ils gèrent notamment des crédits du FSE, au regard duquel ils sont organismes intermédiaires. Dans ce cadre, l'apport des collectivités constitue un levier de mobilisation des financements européens. D'après l'Alliance Villes Emploi, les PLIE ont été financés uniquement *« par les fonds européens, le FSE, et par les collectivités territoriales de 1990 à 2004, l'Etat venant depuis 2004 en valorisation de rémunérations de contrats aidés et depuis 2007 en valorisation de diverses mesures ou en fonds directs parfois. »*

L'Alliance Villes Emploi a toutefois insisté avec force sur **la complexité induite par la gestion de ces crédits européens, à laquelle il convient de remédier au plus vite**. Plusieurs de nos collègues, notamment Pierre Jarlier et Georges Labazée, ont particulièrement insisté sur ce point en délégation. Comme l'a exposé Antoine Lefèvre, une réflexion doit se tenir à ce sujet au niveau national. Nombre des difficultés rencontrées trouvent en effet leur origine dans l'inadaptation des règles définies au niveau national, et non au niveau européen.

André Reichardt a fort justement mis en avant l'opportunité que constitue, pour la région Alsace, l'expérimentation relative à la gestion des fonds européens. Elle a été particulièrement efficace contre le dégage

¹ Document fourni à votre rapporteure par l'Alliance Ville Emploi.

² Circulaire DGEFP 99/40 du 21 décembre 1999, pp. 1-2.

d'office et confirme, pour ses nombreux partisans, la pertinence d'un transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions.

À Marseille Provence Métropole, les difficultés financières des PLIE ont conduit la communauté urbaine à engager une démarche pour mobiliser les crédits européens en leur nom et faire l'avance de trésorerie nécessaire pour qu'ils puissent fonctionner dans de bonnes conditions.

Les PLIE en chiffres

Sur le territoire national, 182 PLIE couvrent près de 5 500 communes et une population de près de 20 millions d'habitants.

Sur la programmation européenne 2000-2006, 303 968 personnes sont entrées dans le dispositif. 105 85 en sont sorties en CDI, en CDD de plus de six mois ou en formation qualifiante (ce qui est qualifié de « sorties positives »), sur un total de 230 328 personnes qui en sont sorties. Ceci représente un taux de sortie positive de 46 % sur la période 2000-2006.

Le budget des PLIE a été de plus de 1 105 millions d'euros, dont :

- FSE 473 millions
- Communes et EPCI 255 millions
- Conseils généraux 193 millions
- Conseils régionaux 64 millions

Les données pour la période 2007-2010, issues du bilan à mi-parcours du Programme opérationnel européen, sont les suivantes : 143 233 personnes sont entrées dans le dispositif entre 2007 et 2010. Il y a eu 57 591 sorties positives sur un total de 136 680 sorties durant cette même période, soit un taux de sortie positive de 42 %.

Durant cette période, les PLIE ont mobilisé 539 millions d'euros directs et indirects¹, dont :

- FSE 203,5 millions
- Communes et EPCI 106 millions
- Conseils généraux 81 millions
- Conseils régionaux 25,1 millions

Le montant moyen des financements mobilisés par participant en parcours d'insertion professionnelle dans un PLIE en 2010 est de 1 303 euros (148,3 millions d'euros mobilisés pour 113 827 participants durant cette année 2010).

Source: Alliance Villes Emploi

(3) Les maisons de l'emploi

Les maisons de l'emploi ont été consacrées par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale afin de répondre à l'objectif de « *coordination des actions menées dans le cadre du service public de*

¹ L'Alliance Villes Emploi comptabilise les financements directs, assurés par le PLIE et inscrits à son budget, mais aussi les financements indirects qui renvoient aux financements mobilisés dans le cadre de leur action, mais assurés par d'autres organismes. Par exemple, si dans le cadre d'un accompagnement par un PLIE, une personne suit une formation financée par le conseil régional, ce financement est comptabilisé comme un « financement indirect ».

l'emploi¹ ». L'exposé des motifs de la loi précise qu'elles ont « pour mission de mutualiser les moyens de chacun des acteurs du service public de l'emploi pour une meilleure efficacité du service rendu aux entreprises et aux demandeurs d'emploi ». Le Code du travail dans sa version actuelle dispose qu'elles « concourent à la 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 économique² », suivant ainsi une approche résolument intégrée. On décompte 196 maisons de l'emploi sur le territoire. 15 800 communes sont comprises dans leurs périmètres, soit 25 millions d'habitants.

Elles associent obligatoirement l'Etat, Pôle emploi et au moins une collectivité ou un EPCI, mais une multitude de partenaires peuvent également y participer. L'Alliance Villes Emploi a particulièrement insisté sur la spécificité de leur gouvernance, qui est tripartite. Mme Marie-Pierre Establie d'Argencé, sa déléguée générale, a précisé devant la mission présidée par Claude Jeannerot que l'Etat, Pôle emploi et l'élu y « *ont une vraie fonction de prise de décision, de pilotage de la structure et de mise en cohérence [des] interventions [de la maison de l'emploi]³ » avant de préciser que, « dès lors que Pôle emploi participe à la gouvernance des maisons de l'emploi, il ne peut y avoir, sauf exception, de concurrence entre Pôle emploi et les maisons de l'emploi. »*

**La gouvernance des maisons de l'emploi d'après l'arrêté
du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi**

Les membres de la gouvernance

La gouvernance des maisons 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 de projet, l'Etat 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 autres acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, parmi lesquels les partenaires sociaux, peuvent devenir des membres associés à la maison de l'emploi dès lors que leur admission a reçu l'accord préalable des membres constitutifs obligatoires.

¹ Article 1 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

² Article 5313-1 du Code du travail.

³ « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome II (Sénat, 2010-2011), p. 85.

Les modalités de représentation

Les membres constitutifs obligatoires de la maison de l'emploi doivent disposer de la majorité des voix au sein du conseil d'administration et du bureau. Cette condition est respectée lorsqu'ils disposent à eux seuls de la majorité des voix plus une.

Mise en place de 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 seront 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 représentants des partenaires sociaux, des entreprises et de toutes autres personnalités qualifiées.

Source : Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi

Lorsque les maisons de l'emploi ont été créées, cette mission de coordination des différents acteurs était d'autant plus importante qu'il existait alors peu de lieux de rencontre et d'échanges entre les différentes parties prenantes de la politique de l'emploi. Les maisons de l'emploi favorisaient ainsi le dialogue, par exemple, entre les services des Assedic et de l'ANPE. La création de Pôle emploi a entraîné une réflexion sur l'évolution du rôle des maisons de l'emploi. Elle s'est traduite par l'adoption d'un nouveau cahier des charges, dont le respect conditionne l'octroi de financements de l'Etat, par arrêté du 21 décembre 2009.

Après avoir précisé que *« les maisons de l'emploi n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement mais à inscrire leurs interventions en complémentarité des actions menées par les autres acteurs locaux de l'emploi sur le territoire et à développer une fonction de coordination »*, ce cahier des charges définit les axes d'intervention obligatoire des maisons de l'emploi.

Leur mission d'anticipation des *« besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations »*, déjà soulignée dans le premier article de la loi de 2005, a été confirmée, puisqu'il y est précisé qu'*« un accent tout particulier est mis sur les problématiques de diagnostic partagé, d'observation du marché de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques. »*

La spécificité de l'action menée par les maisons de l'emploi peut notamment être illustrée par le projet « Maisons de l'emploi et développement durable », porté par l'Alliance Villes Emploi et l'ADEME.

Il a pour objectif de conduire les acteurs locaux à « *intégrer dans leurs anticipations et leurs projets les effets attendus par le Grenelle de l'environnement¹* ».

Les axes d'intervention obligatoire des maisons de l'emploi

Axe 1 : Développer une stratégie territoriale partagée : du diagnostic au plan d'actions

Cet axe est détaillé dans le cahier des charges de la façon suivante :

« Dans le cadre de ce premier axe, les maisons de l'emploi devront élaborer un diagnostic territorial sur la base d'une analyse du marché du travail et les potentialités du territoire en matière d'offres et de demandes d'emploi. Pour cela, les maisons de l'emploi s'appuieront sur les outils et travaux déjà existants aux niveaux local et régional, en particulier sur ceux de Pôle emploi, de la DARES, de l'INSEE et des services d'études régionaux du réseau territorial de l'Etat en matière d'emploi (actuels SEPES, services d'études, de prospective, d'évaluation et de statistiques).

Ce diagnostic, qui pourra être largement diffusé aux acteurs locaux dans un souci d'appropriation des réalités locales, constituera la base nécessaire à la détermination d'une stratégie partagée en matière d'emploi et, in fine, d'un plan d'actions que les différents partenaires mettent en œuvre.

Ce premier axe est structurant, puisque les actions rattachées aux trois autres axes à caractère obligatoire devront s'inscrire dans ce plan d'actions de la maison de l'emploi. »

D'après l'Alliance Villes Emploi, la mise en œuvre de cet axe se traduit par différentes interventions, comme par exemple :

- le développement de centres de ressources prospectifs (approche prospective concernant les besoins à moyen et long terme des entreprises) ;
- l'animation et la coordination de cellules partenariales de veille sur l'évolution du territoire et de commissions de travail partenarial ;
- le développement de partenariats avec les services statistiques de l'Etat, les Observatoires Régionaux Emploi-Formation, les Agences d'Urbanismes, les OPCA, etc. ;
- des conventions « mutualisation de données » avec pour exemple les DIRECCTE, Pôle emploi, Missions Locales, CCAS, l'URSSAF, MSA, CCI et CMA, etc. [...].

Axe 2 : Participer à l'anticipation des mutations économiques

Le cahier des charges indique que « *sur la base du diagnostic précité, les maisons de l'emploi mènent des actions de coordination et d'informations spécialisées à destination des acteurs locaux, institutionnels et économiques, afin de leur permettre de mieux anticiper les mutations économiques sur le territoire concerné.*

En particulier, les maisons de l'emploi participent à l'animation et à la coordination des actions en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales. Elles favorisent également, avec les autres acteurs du service public de l'emploi, le travail en commun avec les branches professionnelles sur leur ressort territorial.

¹ Document de présentation fourni à votre rapporteure par l'Alliance Villes Emploi.

Enfin, pour les bassins d'emploi non outillés, les maisons de l'emploi peuvent contribuer, dans une logique de facilitation des parcours de mobilité professionnelle et de reconversion des territoires, à la coordination des parcours individuels ou développer le rôle de pivot d'une plate-forme de reconversion. »

Les actions mises en œuvre dans ce cadre sont les suivantes :

- accompagnement à la Gestion Prévisionnelle Territorialisée des Emplois et des Compétences ;
- portage de conventions de revitalisation permettant à la maison de l'Emploi de consolider, en concertation avec l'ensemble des partenaires, l'ensemble des fonds reversés pour la revitalisation du territoire, en cohérence avec le diagnostic et les enjeux stratégiques du territoire ;
- développement d'actions d'accompagnement des mutations économiques, de sécurisation des parcours professionnels, en lien et en complémentarité avec les autres acteurs compétents du territoire ;
- mise en place de « comités de veille information - emploi » par secteur d'activités ;
- plateforme de reconversion sectorielle ou territoriale ouverte aux salariés concernés par un risque de licenciement économique, en phase de licenciement économique ou récemment licenciés économiques ;
- cellule de reclassement interentreprises, permettant aux entreprises ayant licencié pour motif économique moins de 10 salariés de faire bénéficier d'un accompagnement les personnes dont elles se sont séparées.

Axe 3 : Contribuer au développement de l'emploi local

« Sur la base du diagnostic initial, et dans le cadre de la stratégie locale, les maisons de l'emploi ont vocation à contribuer au développement local. Elles doivent de ce fait coordonner, animer et produire une information spécifique déjà existante au niveau local, mais éclatée entre les différents acteurs territoriaux intervenant dans le champ de la politique de l'emploi.

L'objectif est de fluidifier la transmission d'informations et les relations entre les acteurs sur le territoire, et non de créer une nouvelle offre de services propre. En effet, il a été souvent constaté que les acteurs économiques (entreprises, salariés, demandeurs d'emploi...) ne disposent pas d'une information suffisamment exhaustive sur les différentes problématiques relatives au développement local qui peuvent être traitées par plusieurs acteurs, sans nécessaire coordination.

Ainsi, une telle action d'information, d'animation et de coordination, dans le respect des compétences de chacun des acteurs, peut-elle intervenir dans des champs extrêmement divers en matière de développement local : aide à la création d'entreprise, développement des services à la personne, responsabilité sociale des entreprises et intermédiation entre Pôle emploi et les très petites entreprises pour encourager ces dernières à déposer leurs offres d'emploi auprès de l'opérateur national. »

Dans ce domaine, l'Alliance Villes Emploi relève que « les maisons de l'emploi s'assurent de l'existence d'une chaîne complète de services aux créateurs, depuis l'émergence du projet jusqu'au suivi post-crédation, en passant par toutes les étapes du parcours de création « accompagné ». Elles interviennent en coordination de cette offre. Elles participent à la rendre lisible pour les porteurs de projets et les organismes qui les orientent. Elles participent en cela à la simplification des parcours des porteurs de projets. ».

Les actions suivantes sont notamment concernées :

- information préliminaire et accompagnement ;
- sécurisation de la première phase de croissance des jeunes entreprises ;
- accueil des porteurs de projets à tous les stades de la création, de l'idée à la finalisation du projet et au lancement de l'activité, ainsi que pour la reprise d'entreprise ;
- soutien à la création d'entreprises dans le domaine des services à la personne ;
- expérimentation sur un service très peu développé : la garde des enfants à domicile.

Axe 4 : Réduire les obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi

« Le développement local n'est possible qu'avec une réduction des freins culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi. C'est pourquoi, parallèlement aux axes précédemment présentés, les maisons de l'emploi doivent participer à la coordination et à l'animation des acteurs agissant dans le champ de la mobilité sociale et professionnelle, notamment en développant les informations spécialisées et en diffusant les bonnes pratiques.

Dans ce cadre, il s'agit notamment d'intervenir dans le champ de la lutte contre les discriminations à l'embauche, de la lutte contre l'illettrisme, de la mobilité géographique... »

D'après l'Alliance Villes Emploi, différents types d'intervention illustrent la mise en œuvre de cet axe :

- cellule Emploi sur les Zones Franches Urbaines ;
- développement d'outils pour favoriser la mobilité, en particulier sur les zones rurales, tels que la location ou le prêt de vélos, la création d'annuaire des aides à la mobilité, mais aussi en zone urbaine en travaillant aux côtés des autorités organisatrices de transport à l'adaptation des modes de transports et des horaires aux contraintes professionnelles ;
- mise en place de services de proximité d'accès aux droits ;
- accompagnement des acteurs de l'insertion à la prise en compte des freins à l'emploi dans leur diagnostic des demandeurs d'emploi (illettrisme, lutte contre les discriminations, mobilité géographique, etc.) ;
- soutien au développement de l'activité dans le secteur de l'économie sociale et solidaire ;
- promotion de la diversité ;
- plateforme pour les travailleurs handicapés.

Les maisons de l'emploi jouent également un rôle d'ingénierie pour l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics.

Source : Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi et Alliance Villes Emploi

Les modalités de financement de la part de l'Etat ont été revues. Le taux maximum d'intervention de l'Etat a été fixé à 70 % du budget de fonctionnement, dans la limite d'un plafond d'1 million d'euros par entité, ce

plafond pouvant « être réexaminé dans les situations où des maisons de l'emploi viendraient à se regrouper. »

Dans son rapport public annuel de février 2008, la Cour des comptes a qualifié les maisons de l'emploi de « dispositif qui doit encore trouver sa place ».

Plusieurs rapports se sont saisis du sujet. Les réserves sur la plus-value des maisons de l'emploi tiennent pour une large part à leur hétérogénéité. Comme le souligne le rapport de la mission relative à Pôle emploi rédigé par Jean-Paul Alduy, « le rôle des maisons de l'emploi est [...] très différent selon les territoires et elles n'ont pas toujours su trouver leur place. Si leur intervention peut donc être utile là où elles sont bien implantées, et la mission souligne que beaucoup d'entre elles apportent une vraie plus-value au SPEL grâce à l'imagination et au dynamisme de leurs salariés, il importe que Pôle emploi ne néglige pas ses responsabilités en matière de partenariats territoriaux. »

Claude Jeannerot relève dans son avis sur la mission « Travail et emploi » qu'« il est difficile de porter un jugement global sur les maisons de l'emploi, dans la mesure où leur efficacité varie beaucoup en fonction des situations locales. Certaines contribuent à la coordination du service public de l'emploi, effectuent des diagnostics territoriaux utiles et améliorent la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. D'autres, en revanche, « doublonnent » avec Pôle emploi et il n'est alors pas illégitime que l'Etat veuille réduire la subvention de ces structures¹. »

b) Une action menée en partenariat avec les autres acteurs

L'action des collectivités en matière d'emploi s'inscrit essentiellement dans une logique partenariale : loin d'intervenir seules dans ce domaine, elles s'associent le plus souvent à d'autres partenaires.

Tout d'abord, les élus participent largement aux politiques impulsées au niveau national, lorsqu'ils sont sollicités à ce titre. La DGEFP a ainsi souligné les efforts réalisés par les départements dans le domaine des contrats aidés : ils en ont cofinancé près de 90 000 en 2011, pour 60 000 en 2010.

Ensuite, il est des interventions dont le succès dépend de l'existence d'un fort partenariat entre les collectivités et le Pôle emploi. C'est en particulier le cas dans le domaine de l'anticipation des besoins du bassin d'emploi : cette dernière ne peut se faire qu'au moyen d'une communication à Pôle emploi des informations dont disposent les élus. Ainsi, la direction économique de Marseille Provence Métropole informe régulièrement Pôle emploi sur les projets de développement des entreprises accompagnées ainsi que les projets d'aménagements à forte composante économique (ZAC, ZFU, lotissements d'activités, accueil et offre de solutions foncières pour les pôles de compétitivité...).

¹ Avis n° 109 sur le projet de loi de finances pour 2012, tome VII, Travail et emploi, p. 18.

Enfin, les instances créées par les collectivités, qu'il s'agisse des missions locales, des maisons de l'emploi ou des PLIE, inscrivent cette dimension partenariale au cœur de leur action, puisqu'elles rassemblent une multitude d'acteurs intervenant dans le domaine de l'emploi ou dans des domaines proches (l'insertion, la formation professionnelle...). Les collectivités y jouent un rôle de fédérateur d'acteurs.

Outre une approche intégrée des politiques de l'emploi, ces fédérations d'acteurs facilitent le partage d'expériences et un élargissement des publics visés par les différents dispositifs mis en œuvre.

3. Un rôle désormais reconnu

a) Un apport dans l'ensemble reconnu

L'hétérogénéité des interventions des collectivités et des instances qu'elles soutiennent dans le domaine de la politique de l'emploi invite naturellement à une certaine prudence s'agissant de l'évaluation de leur action. Les témoignages recueillis au cours des auditions ont révélé que certaines instances n'avaient localement plus lieu d'être, ou devaient voir leur mode de fonctionnement profondément remanié pour que leur plus-value soit préservée.

Votre rapporteure encourage les acteurs locaux à répondre à ces difficultés, notamment au moyen d'une évaluation raisonnée de la performance des différentes instances. Elle considère toutefois que ces réserves ne doivent pas nécessairement déclencher de remise en cause globale des différents types d'instances existantes (maisons de l'emploi, missions locales, PLIE). Elle a en effet constaté qu'au niveau global, **l'engagement des collectivités en faveur de l'emploi se révèle utile et précieux. Dans nombre de territoires, la plus-value de leur intervention est reconnue, tant par leurs partenaires que par les bénéficiaires.**

Comme l'a relevé la DGEFP, il est difficile de mesurer l'effort financier des collectivités en faveur de l'emploi de façon consolidée. Il n'existe pas de recensement global des moyens mobilisés dans le cadre des initiatives développées en faveur de l'emploi, qui sont multiples et protéiformes.

Les associations représentant les différentes instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi s'efforcent de rassembler des données agrégées dans leurs secteurs d'intervention respectifs. Ces chiffrages peuvent néanmoins dépendre du nombre de réponses qu'elles reçoivent de la part des différentes instances territoriales. Ils ne rendent donc pas compte de l'ensemble des financements déployés par les collectivités au sein de la totalité des instances concernées.

L'Alliance Villes Emploi opère une consolidation des données relatives aux PLIE depuis 2000. Une initiative similaire a été lancée en 2011 s'agissant des maisons de l'emploi.

Il ressort de ces enquêtes les éléments suivants :

Financements des collectivités dans les MDE et les PLIE en 2010
(sur la base des réponses de 62 maisons de l'emploi sur les 195 que compte le territoire, soit environ 30%, et 119 PLIE, soit 65% d'entre eux)

		Total financements directs et indirects	Directs	Indirects
Maison de l'emploi	Collectivités locales (communes, communautés de communes, agglo, communauté urbaine, etc.)	13 024 386	7 767 279	5 257 108
	Conseil général	1 667 080	993 935	673 145
	Conseil régional	3 058 535	1 977 457	1 081 078
	Total	17 750 001	10 738 671	7 011 331
PLIE	Collectivités locales (communes, communautés de communes, agglo, communauté urbaine, etc.)	29 119 998	20 610 691	8 509 305
	Conseil général	18 445 802	7 964 048	10 481 754
	Conseil régional	4 898 562	2 852 802	2 045 761
	Total	52 464 362	31 427 541	21 036 820

Source : Alliance Villes Emploi

Il convient toutefois de garder à l'esprit le caractère partiel de ces données, qui ne renseignent pas sur l'intégralité des moyens consacrés par les collectivités aux maisons de l'emploi et aux PLIE.

L'effet de levier induit par ces financements, notamment en matière de mobilisation des fonds européens, doit également être pris en compte. Par exemple, et comme l'a exposé Rémi Pauvros, président de l'agglomération de Maubeuge-Val de Sambre, dans le cadre du groupement d'intérêt public « Réussir en Sambre », qui rassemble maison de l'emploi, mission locale et PLIE, lorsque l'agglomération investit 1 euro sur un projet, 5,56 euros sont investis par ses partenaires.

S'agissant des missions locales, les financements des collectivités ont atteint près de 230 millions d'euros en 2010, soit 40% des 573 millions d'euros dont ont bénéficié les missions locales en 2010. Il convient toutefois de noter que ces financements ne concernent pas exclusivement des dispositifs d'insertion professionnelle.

Plusieurs de nos collègues, à l'instar de Pierre Jarlier, ont toutefois évoqué les difficultés parfois rencontrées au niveau local pour mobiliser les collectivités sur le plan financier sur ce thème. Jean-Luc Fichet a relié en partie ce phénomène à la récurrence des sollicitations faites en ce sens, et la perte de lisibilité qui l'accompagne.

b) Un rôle désormais reconnu par les textes

L'apport que constitue l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de l'emploi a été consacré par la reconnaissance de leur rôle en la matière, dans le premier article de la loi de cohésion sociale de 2005.

Ce dernier dispose en effet que « *les collectivités territoriales et leurs groupements concourent au service public de l'emploi dans les conditions déterminées aux articles [L5322-1 et suivants¹].* »

**Le rôle des communes en matière de placement des demandeurs d'emploi
exposé dans le Code du travail**

Article L5322-1

Dans les localités où il n'existe pas de bureau de [Pôle emploi] ou de bureau des organismes ayant conclu une convention avec [lui] [...], 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 [Pôle emploi].

Article L5322-2

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 [Pôle emploi].

Article L5322-3

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.

Si les articles visés concernent avant tout le rôle des communes dans le domaine du placement des demandeurs d'emploi, d'autres manifestations de la reconnaissance du rôle des collectivités en matière d'emploi peuvent être identifiées.

Ainsi, un article de cette loi prévoit également la participation obligatoire d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale aux groupements d'intérêt publics qui constituent des maisons de l'emploi.

Ce phénomène est confirmé par d'autres textes législatifs ou réglementaires, ainsi que par une évolution des pratiques. Les collectivités territoriales sont notamment invitées à participer à plusieurs instances de concertation ou de coordination, aux côtés des services de l'Etat et de Pôle emploi (Conseil régional de l'emploi ou CRE, comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle ou CCREFP...).

¹ Rédaction actuelle du Code du travail.

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE ADÉQUATE AUX DIFFICULTÉS LIÉES À LA MULTIPLICATION DES ACTEURS

A. UN MILLE-FEUILLES DÉROUTANT

Ce foisonnement d'initiatives n'est pas sans susciter un certain nombre d'interrogations. Le secteur de l'emploi serait-il l'un de ceux où le « mille-feuilles » territorial se manifeste dans toute sa splendeur ? Bien que l'ensemble des acteurs affirme vouloir respecter les compétences des uns et des autres et travailler de manière coordonnée, force est de constater qu'il existe des difficultés qu'il serait vain de nier.

En janvier 2004, Jean Marimbert 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*¹ ». De fait, les acteurs intervenant dans ce domaine sont nombreux : Etat (qu'il s'agisse des DIRECCTE ou des préfets et des sous-préfets), Pôle emploi, collectivités territoriales, partenaires sociaux, chambres consulaires, maisons de l'emploi, missions locales, PLIE, associations...

À Marseille et ses proches environs², ce sont près de 474 structures qui s'occupent de l'emploi et de l'insertion.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, on dénombre 27 missions locales, 18 maisons de l'emploi (dont 7 à Lille, ce nombre ayant été réduit d'une unité à la suite d'une fusion de deux entités) et 24 PLIE.

1. La multiplication des acteurs : une source de difficultés indéniable

a) Les risques d'inefficience et d'inefficacité, voire de contre-productivité

En l'absence de coordination et de répartition claire des rôles, la multiplication des acteurs est génératrice d'inefficience, liée au risque de redondances. Elle rend également difficile la construction de réponses intégrées et globales aux problèmes rencontrés. Elle peut ainsi se révéler une source d'inefficacité, voire de contre-productivité, en particulier lorsque plusieurs acteurs sont mis en concurrence sur les mêmes objectifs. Par exemple, si la performance des différentes structures est évaluée à l'aune du taux de retour à l'emploi des personnes suivies, la tentation de chacune d'entre elles de s'occuper en priorité des personnes les plus proches de l'emploi est grande. Cette situation peut ainsi également engendrer **une certaine dilution des responsabilités**.

¹ Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, Jean Marimbert, janvier 2004, p. 9.

² Sur le territoire de Marseille, Allauch, Plan-de-Cuques et Septèmes-les-Vallons.

Lorsque des efforts de coordination des acteurs ou de décloisonnement des actions sont entrepris, ils prennent du temps et de l'énergie. Le rapport de Jean-Paul Alduy l'a rappelé en ces termes : *« la complexité du [service public de l'emploi local] présente des inconvénients bien identifiés par la mission au cours de ses auditions et de ses déplacements. On ne saurait négliger la perte de temps et d'énergie qui résulte de la nécessité de coordonner de nombreux intervenants : temps passé à négocier des conventions de partenariat puis à les faire vivre, via des comités de pilotage qui se réunissent périodiquement, processus d'échanges d'informations, etc.¹ »*

En outre, cette multiplication des structures peut **rendre difficile la participation des différents acteurs concernés, notamment Pôle emploi ou les organisations représentatives syndicales et patronales.** Si l'on considère le nombre d'instances rapporté au nombre de conseils d'administration et de bureaux tenus par chacune d'entre elles, la présence d'un représentant à chacune des réunions relève d'une gageure. C'est un problème qu'ont notamment soulevé les représentants des organisations patronales entendus à Lille.

b) Une désorientation accrue des demandeurs d'emploi

Outre ces difficultés, la multiplication des acteurs engendre **une absence de lisibilité des politiques menées**, ce qui est **préjudiciable au public ciblé comme aux acteurs eux-mêmes.** Ce phénomène peut entraîner un certain découragement des personnes concernées, déjà dans des situations difficiles. Il est renforcé par **l'absence de stabilité des dispositifs déployés et des entités qui en assument la responsabilité.**

La réforme de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA concomitante à sa mise en place a ainsi pu contribuer à renforcer la désorientation des personnes à la recherche d'un emploi. Comme le note l'Union nationale des centres communaux d'action sociale dans sa contribution écrite, *« en dépit de la notification de l'orientation par le Conseil général, de nombreux allocataires RSA orientés vers Pôle emploi se présentent aux guichets des CCAS. Ainsi, sur l'ensemble du Département du Nord, les CCAS notent une recrudescence du nombre d'allocataires RSA orientés Pôle emploi ou qui ne relèvent pas des droits et devoirs sollicitant des aides facultatives d'urgence alimentaires ou énergétiques. Ils notent également une montée en charge des publics RSA orientés vers Pôle emploi, précédemment suivis par les CCAS dans le cadre du RMI, qui viennent spontanément demander un accompagnement social à leur ancien référent. Qu'il s'agisse de demandes ponctuelles, d'aides facultatives ou d'un accompagnement social global, les allocataires du RSA orientés Pôle emploi ou non soumis aux droits et devoirs se présentent dans des situations sociales,*

¹ « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome I (Sénat, 2010-2011), p. 167.

financières et/ou médicales bien plus graves et plus lourdes. Pour beaucoup, ils ont attendu deux ans sans accompagnement et reviennent auprès des CCAS pour qu'ils leur viennent en aide. Dans ces cas de figure, les seuls leviers à disposition des CCAS sont les aides facultatives dans la mesure où ces allocataires ne font pas partie de leur portefeuille et où les CCAS n'ont pas été autorisés par le Conseil général à les accompagner. »

Par ailleurs, l'hétérogénéité des prestations proposées en fonction des territoires peut provoquer un certain désarroi auprès des publics concernés.

Pour leur part, les entreprises sont également confrontées à l'absence de lisibilité des politiques menées et de la répartition des rôles entre les différents acteurs lorsqu'elles cherchent à pourvoir des offres d'emploi. C'est notamment ce qu'ont relevé les chambres consulaires lors du déplacement effectué par votre rapporteure à Marseille.

Au final, le diagnostic des difficultés liées à la multiplication des acteurs, ainsi que des dispositifs, est partagé par bon nombre des acteurs. Les réponses apportées demeurent néanmoins encore insuffisantes.

2. Des réponses encore insuffisantes

La réduction du nombre d'acteurs réduirait de fait ces difficultés. C'est la raison pour laquelle la fusion ou le rapprochement de structures existantes ont été encouragés, de même qu'a été initiée une démarche de clarification de la répartition des rôles. Ces actions ont été complétées par un effort de renforcement de la coordination et de la coopération entre les acteurs.

a) Des rapprochements de structures à poursuivre

Au niveau local, certaines instances auxquelles participent les collectivités ont été fusionnées dans l'objectif de faire coïncider leur périmètre d'intervention avec celui du bassin d'emploi. Ces fusions réduisent de fait le nombre d'acteurs dont la coordination doit être assurée. Un tel processus a notamment été engagé à Lille, avec la fusion récente de deux maisons de l'emploi, et doit être encouragé.

Par ailleurs, un rapprochement entre maisons de l'emploi, missions locales et PLIE a également vu le jour dans certains territoires. Au sein de la communauté d'agglomération de Maubeuge-Val de Sambre, ils ont une gouvernance unifiée dans le cadre d'un GIP, « Réussir en Sambre », déjà évoqué. Comme l'a relevé son président, Rémi Pauvros, *« ce regroupement contribue à accroître la lisibilité de ces dispositifs et surtout facilite la mise en œuvre de la politique territoriale de l'emploi, de la formation et de l'insertion portée par les élus de l'agglomération. »* La mission relative à Pôle emploi note que *« d'après les informations fournies par l'Alliance Villes emploi, dix-huit structures juridiques réunissent déjà une mission locale, une maison de l'emploi et un Plie. Ce type de rapprochement permet de mutualiser des moyens et des fonctions support et de dégager des synergies entre des*

structures qui interviennent dans des domaines complémentaires. Il permet également de simplifier le paysage institutionnel¹. »

D'après l'Alliance Villes Emploi, « au 1er janvier 2012, 48 Maisons de l'Emploi portent juridiquement des Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et d'Emploi (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.

De même que certaines Maisons de l'Emploi ont intégré des PLIE, quelques Maisons de l'Emploi ont intégré des Missions Locales sous la forme d'une entité juridique commune. Une trentaine de MDE portant juridiquement les Missions Locales avec ou pas un PLIE. Toute la région Picardie est concernée par cette organisation et quelques cas en Ile de France. »

Sur certains territoires, des rapprochements ont également été réalisés entre les maisons de l'emploi, les missions locales et les PLIE, sans nécessairement aboutir à des fusions. En effet, comme l'a exposé la mission commune d'information relative à Pôle emploi, *« juridiquement, ces regroupements peuvent soit préserver la personnalité juridique de chacune de ses composantes, comme en Picardie, ou constituer une personne morale unique constituée de plusieurs départements différents, comme à Dunkerque. »* La volonté d'une préservation de l'identité et des spécificités de chaque structure peut expliquer le choix du premier type de rapprochement.

Quelle que soit leur nature, ces rapprochements sont notamment encouragés par le nouvel arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi, qui dispose que *« le rapprochement des maisons de l'emploi et des plans locaux d'insertion dans l'emploi (PLIE) est fortement encouragé lorsque les périmètres territoriaux sont identiques ou proches. Dans le cadre du calcul du montant du financement de l'Etat à la maison de l'emploi, ces rapprochements seront pris en considération. »* Comme le précise l'Alliance Villes Emploi, *« le PLIE, par sa nature d'Organisme Intermédiaire bénéficiaire de la délégation de subvention globale, est un financeur seul ou de façon mutualisée au sein des organismes pivots. Il est dans une grande majorité des cas financeur d'actions portées par les Maisons de l'Emploi et / ou les Missions Locales et tous les autres partenaires dénommés bénéficiaires du PLIE. »* S'agissant des rapprochements avec les missions locales, le cahier des charges des maisons de l'emploi précise que *« les coopérations opérationnelles entre les maisons de l'emploi et les missions locales pourront s'organiser en fonction des réalités locales et, le cas échéant, donner lieu à des rapprochements. »*

Ces rapprochements sont également évoqués dans le manifeste de l'Alliance Villes Emploi, adopté en assemblée générale le 8 décembre 2011.

¹ Ibid., p. 168.

D'après ce dernier, *« quelle que 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 généralisée 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. »*

L'Alliance Villes Emploi relève en outre que *« parmi les autres types de rapprochements avec les Missions Locales recensés sur les différents territoires auprès des Maisons de l'Emploi, il est à noter que certains élus Présidents de Maisons de l'Emploi sont aussi Présidents de Missions Locales. De plus, dans la très grande majorité des Maisons de l'Emploi, les Missions Locales sont partie intégrante du Conseil d'Administration et/ou du Bureau de la structure et de ce fait dispose des pouvoirs dévolus à la Gouvernance de la structure. »*

Si ces initiatives doivent être saluées, il convient de rappeler qu'elles n'ont pas été généralisées sur le territoire, malgré les potentialités qu'elles offrent en matière de simplification du paysage institutionnel local et de renforcement de la coordination entre les acteurs.

b) Une clarification des rôles inachevée

La répartition des rôles entre l'Etat, Pôle emploi et les collectivités territoriales ou les instances auxquelles elles participent a fait l'objet de tentatives de clarification.

(1) Le recentrage de la mission d'accompagnement des demandeurs d'emplois

A la suite de la multiplication des structures intervenant dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la loi du 13 février 2008 a enclenché un recentrage de cette mission.

Les maisons de l'emploi, qui avaient pu remplir ce rôle par le passé, ont été invitées à se recentrer sur d'autres missions par le nouveau cahier des charges adopté par arrêté du 21 décembre 2009. Ce dernier place résolument l'action des maisons de l'emploi dans une logique de complémentarité avec celle des autres acteurs. Il y est précisé que les axes d'intervention des maisons de l'emploi définis par le cahier des charges *« visent à privilégier la coordination et la complémentarité des acteurs locaux en matière de politique de l'emploi. Cela implique donc que les maisons n'ont pas vocation à développer une offre de service déjà existante. »*

Ainsi, *« les maisons de l'emploi peuvent développer des actions d'accueil et information pour répondre à des besoins locaux, tout particulièrement lorsqu'elles accueillent des sites mixtes ou des permanences assurées par Pôle emploi »*, mais à condition de respecter deux conditions cumulatives :

- le « respect du schéma territorial de Pôle emploi tel que validé en [conseil régional de l'emploi], dans le sens où l'intervention d'une maison de l'emploi en matière d'accueil, d'orientation et d'accompagnement de personnes à la recherche d'emploi doit répondre à un souci de présence des services publics en milieu rural, et en aucun cas doubler la présence de Pôle emploi au niveau local » ;

- une « validation du projet, formalisé dans le cadre d'une convention spécifique conclue entre la maison de l'emploi, Pôle emploi et l'Etat, par le conseil régional de l'emploi. »

Ainsi, le rôle d'accompagnement, de placement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi revient désormais principalement à Pôle emploi, sauf lorsqu'il s'agit de publics spécifiques. S'agissant des jeunes par exemple, Pôle emploi peut en déléguer l'accompagnement aux missions locales dans le cadre de la co-traitance.

Si la mission de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été recentrée sur certains acteurs, les autres interventions n'ont pas nécessairement fait l'objet d'une telle clarification, ce qui peut provoquer des doublons, dans certains territoires.

(2) Les difficultés relatives à la collecte des offres

Le faible niveau de confiance de certaines entreprises envers Pôle emploi déjà évoqué explique en partie le développement de la collecte des offres d'emploi par d'autres structures, telles que les organisations représentatives du patronat et les chambres consulaires. L'Union pour les entreprises des Bouches-du-Rhône a par exemple développé un site internet sur lequel les offres d'emploi des entreprises sont consultables par les acteurs intervenant dans le domaine de la politique de l'emploi. A Lille, Pôle emploi a délégué sa mission d'accompagnement des entreprises de l'artisanat à la chambre des métiers et de l'artisanat, compte tenu de son insuffisante spécialisation dans ce domaine. Les missions locales ou les PLIE se sont parfois également saisis de cette mission, considérant que la spécificité de leurs publics rendait nécessaire la conduite d'actions ciblées.

L'absence de répartition claire des rôles dans ce domaine, associée à une absence de coordination, peut avoir des effets néfastes sur la collecte des offres. Les entreprises peuvent exprimer un certain désarroi devant la multiplication des appels de différentes structures visant à collecter leurs offres d'emploi. Or, ces offres ne sont pas nécessairement portées à la connaissance de tous les publics auprès desquels elles pourraient trouver une réponse, soit par défaut de coordination, soit en raison d'un phénomène de mise en concurrence entre les différentes instances.

(3) La prolifération des diagnostics et des études

La réalisation de diagnostics et d'études prospectives n'a pas non plus été clairement répartie entre les différents acteurs, ce qui peut donner

l'impression, dans certains territoires, d'une prolifération d'initiatives redondantes les unes par rapport aux autres.

Comme le précise l'article L. 5312-1 du Code du travail, Pôle emploi a pour mission de « [...] *développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications* ». Le nouveau cahier des charges des maisons de l'emploi précise par ailleurs qu'elles « *devront élaborer un diagnostic territorial sur la base d'une analyse du marché du travail et les potentialités du territoire en matière d'offres et de demandes d'emploi. Pour cela, les maisons de l'emploi s'appuieront sur les outils et travaux déjà existants aux niveaux local et régional, en particulier sur ceux de Pôle emploi, de la DARES, de l'INSEE et des services d'études régionaux du réseau territorial de l'Etat en matière d'emploi (actuels SEPES, services d'études, de prospective, d'évaluation et de statistiques).* » Les DIRECCTE peuvent également être amenées à réaliser des études similaires.

L'ensemble de ces difficultés liées à une insuffisante clarification des rôles entre les différents acteurs n'implique pas qu'une telle clarification doive nécessairement intervenir par la loi ou le règlement. En effet, la répartition des rôles actuelle peut être très variable entre les territoires, et une telle démarche pourrait avoir pour conséquence de remettre en cause des initiatives qui ont fait leurs preuves.

(4) Le développement de la contractualisation

Lors de son audition, Mme Isabelle Eynaud-Chevalier, chef de service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la DGEFP, a souligné que les conventions d'objectifs et de moyens permettaient de clarifier les rôles des uns et des autres. Elles ont notamment été développées dans le domaine de l'insertion professionnelle des jeunes.

Sans comporter d'engagements financiers, ces documents ont pour objectif de mettre en cohérence les différents outils développés dans les territoires. Leur suivi est assuré par un comité de pilotage. Il en existe une vingtaine sur le territoire.

c) Coordination ou « réunionite » ?

Afin de favoriser la coordination entre les différents acteurs, plusieurs structures ont été mises en place.

(1) Les réunions pilotées par les préfets et les sous-préfets

La partie réglementaire du Code du travail prévoit que « *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 de [Pôle emploi] avec celle des autres services et organismes chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi définie par les pouvoirs publics*¹. »

¹ Article R. 5312-2 du Code du travail.

A ces réunions du service public de l'emploi régional (SPER) et départemental (SPED) pilotées par les préfets, ont été ajoutées des réunions du service public de l'emploi local (SPEL) pilotées par le sous-préfet, depuis l'instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental.

Les réunions du service public de l'emploi local (SPEL)

Elles doivent se réunir tous les mois, et obligatoirement comporter les acteurs suivants : un responsable de la DIRECCTE, un responsable de Pôle emploi, les responsables des missions locales du bassin d'emploi concerné. Il appartient par ailleurs à chaque sous-préfet *« d'élargir le SPEL à tous les partenaires utiles »*. *L'annexe de la circulaire évoque notamment « les maisons de l'emploi, le Cap emploi (pour l'accompagnement des travailleurs handicapés), l'AFPA (dans son rôle d'appui au service public de l'emploi), des élus locaux, des entreprises, y compris du secteur de l'intérim, le réseau consulaire, les partenaires sociaux locaux, des représentants de l'offre de formation, les organismes paritaires collecteurs agréés des contributions en matière de formation professionnelle (OPCA), le réseau des experts-comptables... »*.

La circulaire affirme que *« l'intervention des sous-préfets doit permettre d'amplifier les contacts avec les organisations professionnelles, les employeurs, les élus, en utilisant les compétences d'ensemblier, de médiateur et de facilitateur qui sont les leurs »*, avant d'exposer les trois objectifs fixés aux sous-préfets, accompagnés d'indicateurs de suivi : faciliter le retour à l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée, améliorer la fluidité du marché du travail local et identifier précisément pourquoi certains métiers sont en tension, développer la sécurisation des parcours professionnels, par l'accès à la formation des demandeurs d'emploi. Elle précise enfin que *« ces objectifs ne sont pas exclusifs et ne sauraient se substituer à la poursuite des actions locales pertinentes, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de soutien à l'activité économique »*.

L'évolution des indicateurs de suivi doit être analysée chaque mois par le préfet de région qui élabore une synthèse régionale et la transmet à la DGEFP. *« Les résultats les meilleurs, à travers dix bassins d'emploi, et ceux les moins performants, à travers dix autres, à l'échelon national seront communiqués chaque mois aux préfets de région par le ministre. L'identification des performances les moins satisfaisantes ne vise pas en l'espèce à stigmatiser l'action des services de l'Etat sur un territoire, mais à identifier des difficultés rencontrées, et à en tirer les conséquences et les correctifs qui s'imposent, au niveau national. »*.

Les divers témoignages recueillis par votre rapporteure font apparaître que **le bilan de ces réunions est contrasté**. Tout d'abord, les marges de manœuvre données aux préfets s'agissant des acteurs invités rendent les configurations de ces réunions très hétérogènes. Il arrive par exemple que les collectivités ou les instances auxquelles elles participent n'y soient associées qu'à la marge, ce qui conduit à faire des réunions du SPER des instances de coordination entre les seuls acteurs que sont la Direccte et Pôle emploi.

Comme l'a exposé Isabelle Eynaud-Chevalier, il est difficile d'en dresser un bilan au niveau national. Les témoignages recueillis par votre rapporteure montrent que dans certains territoires, **les préfets ou les sous-préfets parviennent à y réaliser une véritable animation**. Le SPEL peut par exemple être le lieu d'une répartition de la collecte des offres entre les différents acteurs qui y prennent part. **Une bonne partie des personnes auditionnées relèvent néanmoins que ces réunions servent avant tout de relais des instructions définies au niveau national, et non de lieu d'élaboration de stratégies communes.**

L'action des préfets ou des sous-préfets dans ce domaine suscite plusieurs réserves, qui ont été exprimées à l'occasion des auditions, et qu'a également soulevées la mission relative à Pôle emploi : *« les préfets et les sous-préfets, compte tenu des moyens dont ils disposent et de leurs changements fréquents d'affectation, peuvent donner une impulsion politique, conforme aux orientations décidées au niveau national, fixer des axes stratégiques de coopération ou intervenir en cas de problèmes constatés sur le terrain, mais peuvent difficilement envisager de coordonner au quotidien le fonctionnement du SPEL¹. »* De fait, la création des SPEL introduit un nouvel acteur dans le domaine des politiques de l'emploi menées au niveau local, le sous-préfet, alors que ce dernier ne dispose pas nécessairement d'une expertise en la matière.

La question de la périodicité et du format des réunions pilotées par les préfets a également été posée : d'après les témoignages des chambres consulaires entendues à Marseille, la formule pratiquée à Istres d'une réunion du SPEL mensuelle en format restreint, avec une ouverture plus large tous les trois mois, est particulièrement adaptée : elle permet de faire un point régulier de la situation, tout en évitant le caractère répétitif d'une réunion mensuelle. S'agissant des différents niveaux de pilotage des préfets (SPER, SPED, SPEL), l'hétérogénéité des témoignages recueillis ne permet pas de déterminer qu'un niveau est plus pertinent que l'autre.

Enfin, **le rôle des maisons de l'emploi étant de favoriser la coordination entre les acteurs du service public de l'emploi, peut se poser la question de l'articulation entre leurs actions et celle des préfets et des sous-préfets**. La mission relative à Pôle emploi a relevé que dans certains territoires, les maisons de l'emploi concourent à la coordination du SPEL. D'après l'Assemblée des communautés de France, *« le ministre Xavier Bertrand et son cabinet [admettaient] d'ailleurs que les organisations de SPEL les plus intéressantes étaient celles qui, localement, pouvaient s'appuyer sur les compétences et l'expertise des maisons de l'emploi dans le domaine de l'animation territoriale. Pour exemple, Réussir en Sambre participe à la préparation des SPEL avec le Sous-préfet et les services de l'Etat. »* Mais les maisons de l'emploi sont inégalement réparties sur le territoire.

¹ « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome I (Sénat, 2010-2011), p. 170.

Cette interrogation soulève la question plus générale de savoir **qui doit assumer le rôle de coordinateur**. A défaut de réponse claire et partagée par les acteurs, il existe un fort **risque de multiplication des instances dites de coordination, qui complexifient le paysage institutionnel local en matière de politique de l'emploi**.

(2) Les conseils régionaux de l'emploi (CRE)

A l'initiative du Sénat, la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a institué le conseil régional de l'emploi (CRE). Présidé par le préfet, il comprend *« des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, du conseil régional et des principales collectivités territoriales intéressées, des administrations intéressées et des universités, des représentants d'organisations participant au service public local de l'emploi, notamment des maisons de l'emploi, ainsi que le directeur régional de Pôle emploi¹ »*.

Les membres du conseil régional de l'emploi (CRE)

Le conseil régional de l'emploi comprend, outre son président, les membres suivants :

- 1° Quatre représentants de l'Etat, désignés par le préfet de région ;
- 2° Un représentant des universités de la région, proposé par le recteur ;
- 3° 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 D2621-2. les régions de France métropolitaine, ces organisations sont :
 - a) la Confédération générale du travail (CGT) ;
 - b) la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
 - c) la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;
 - d) la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
 - e) la Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) ;
- 4° Des représentants des organisations professionnelles d'employeurs en nombre égal à celui des représentants des organisations de salariés, désignés sur proposition :
 - a) du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
 - b) de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
 - c) de l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;
 - d) de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
 - e) de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- 5° Deux représentants du conseil régional désignés par le président du conseil régional. En Corse, deux représentants de l'assemblée de Corse sont désignés par le président du conseil exécutif de Corse ;
- 6° Deux représentants du ou des départements de la région désignés par l'Assemblée des départements de France ;

¹ Article L. 5112-1 du Code du travail.

- 7° Un représentant des communes de la région désigné par l'Association des maires de France ;
- 8° Un représentant des maisons de l'emploi conventionnées désigné par le préfet de région ;
- 9° Un représentant des missions locales désigné par le préfet de région ;
- 10° Un représentant régional de l'association chargée de la gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés désigné par le préfet de région ;
- 11° Le directeur régional de Pôle emploi.

Source : Article R. 5112-20 du Code du travail

Le CRE est consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région et émet un avis sur la convention signée entre le préfet de région et le directeur régional de Pôle emploi. Il est informé de sa mise en œuvre, ainsi que des conventions de portée régionale ou locale relatives au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des évaluations des conditions de réalisation des conventions conclues avec les maisons de l'emploi.

Encore une fois, les appréciations de l'utilité de ces instances de dialogue sont très variables. Certains acteurs considèrent qu'elles **permettent à Pôle emploi de rendre compte de son activité à l'échelle régionale**, ce qui permet une certaine transparence et une certaine surveillance. Mais bon nombre d'entre eux déplorent qu'elles ne soient **que des lieux de consultation et non de décision**. Dans ce cadre, elles constituent des structures de plus dans le paysage institutionnel local de la politique de l'emploi.

Par ailleurs, l'absence de représentants des intercommunalités dans la liste des membres peut surprendre, compte tenu du rôle majeur joué par ces dernières en matière de développement économique et d'emploi.

- (3) Les comités de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP)

Dans chaque région a été mis en place un comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), coprésidé par le préfet de région et le président du Conseil régional. Il a pour objet de *«favoriser la concertation entre les divers acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi. Il est notamment chargé des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques¹. »*

¹ Article D 6123-18 du Code du travail.

Les membres du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP)

Outre le préfet de région et le président du conseil régional, le comité de coordination régional comprend :

1° Six représentants de l'Etat :

a) Les recteurs d'académie ;

b) Des représentants des services de l'Etat désignés par le préfet de région, dont :

- le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;
- le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;
- le directeur régional de la jeunesse, des sports et de la vie associative ;

2° Six représentants de la région ;

3° Sept représentants des organisations d'employeurs et des chambres régionales d'agriculture, de commerce et d'industrie et de métiers ;

4° Sept représentants des organisations syndicales de salariés, dont cinq représentants des organisations syndicales représentatives au plan national ;

5° Le président du conseil économique, social et environnemental régional

Source : article D. 6123-21 du Code du travail

Le bilan de cette structure est également contrasté, certains lui reprochant de se limiter à constituer un lieu d'échange d'informations et non d'élaboration de stratégies ou d'évaluation des actions déployées.

Ainsi, de manière générale, ces différentes instances donnent lieu à des **appréciations très inégales selon les territoires. Le temps et l'énergie mobilisés par la fréquence des réunions de ces instances de coordination¹ sont souvent déplorés alors que sur le terrain, leurs effets en matière de coordination ne sont pas toujours visibles.** Il peut en résulter le sentiment d'une coordination factice, qui complexifie le paysage institutionnel, alors qu'est souvent dénoncée l'« **absence de pilote dans l'avion** ».

Par ailleurs, les représentants des associations de chômeurs et de salariés précaires ont regretté la faible représentation des usagers du service public de l'emploi à ces réunions, alors qu'elle faciliterait la prise en compte des difficultés concrètes qu'ils rencontrent dans leurs démarches.

Les réalités de la coordination sont bien entendu diverses selon les territoires, et dépendent notamment du poids de l'histoire ou de la configuration politique. Votre rapporteure a particulièrement été frappée par l'unanimité avec laquelle la qualité du dialogue entre les différents acteurs a été soulignée lors de son déplacement à Lille : l'Etat, Pôle emploi, les représentants des organisations syndicales et patronales, ainsi que les

¹ Qui s'ajoutent à d'autres structures de coordination existantes auxquelles participent certains de leurs membres, comme les commissions paritaires interprofessionnelles régionales (COPIRE), ou les comités de suivi des contrats d'objectifs et de moyens précités.

chambres consulaires ont particulièrement insisté sur cette spécificité de leur territoire.

Plusieurs territoires ont mis en place leurs propres structures ou modes de coordination. À Lille Métropole, un comité partenarial de l'insertion par l'économie et de l'emploi réunit un large nombre d'acteurs impliqués dans ce domaine tous les deux mois depuis plus de deux ans. À Marseille, un comité d'orientation pour l'emploi réunit environ 200 décideurs, issus notamment des entreprises, du monde académique, des organisations syndicales et patronales... Au niveau régional, un contrat régional pour l'emploi et une économie responsable (CREER) a été proposé aux acteurs économiques, sociaux et environnementaux de Provence-Alpes-Côte d'Azur afin de répondre, dans une démarche partenariale, aux enjeux posés en matière d'emploi.

Ces initiatives doivent être saluées dans la mesure où elles concourent effectivement à renforcer la coordination entre les acteurs. **Une répartition claire du rôle de coordination semble toutefois requise. Il convient en effet de prendre garde, après la multiplication des acteurs, à la multiplication des instances de coordination entre ces acteurs**, comme l'a mis en évidence notre collègue François Grosdidier en délégation.

La volonté d'une bonne coordination peut également se traduire dans la détermination des règles de gouvernance des différentes structures. Ainsi, à la maison de l'emploi de Lille, l'unanimité requise pour la prise de décision constitue un moyen d'éviter les initiatives redondantes, comme l'a exposé à votre rapporteure M. Bernard Charles, adjoint au maire de Lille.

d) La coopération entre Pôle emploi et les collectivités territoriales : un travail à poursuivre

- (1) La coopération entre Pôle emploi et les instances financées par les collectivités territoriales (missions locales, PLIE, maisons de l'emploi)

L'article L. 5312-1 du Code du travail, introduit par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, prévoit que Pôle emploi « *agit en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les associations nationales et les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, par des partenariats adaptés* ».

La dynamique de territorialisation dans laquelle souhaite s'inscrire Pôle emploi se traduit notamment par la volonté de renforcer ses partenariats avec les acteurs locaux. La convention pluriannuelle signée entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi le 11 janvier 2012 énonce ainsi que « *pour accroître la diversité et la densité des réponses apportées aux demandeurs d'emploi, cet ancrage territorial réaffirmé s'appuiera, dans le cadre du pilotage global du service public de l'emploi assuré par le préfet de région, sur des relations renforcées avec les partenaires sociaux, notamment les instances paritaires régionales, et sur des partenariats approfondis avec les organismes paritaires*

collecteurs agréés, les collectivités territoriales et les autres opérateurs du reclassement et de l'insertion. Pôle emploi insère son action au niveau territorial au travers notamment des services publics de l'emploi locaux (SPEL) et de la convention annuelle régionale conclue avec le préfet de région, après consultation des instances paritaires régionales¹. »

Au niveau national, cette démarche s'est notamment traduite par la signature d'accords-cadres, en particulier :

- l'accord-cadre du 26 janvier 2010 portant sur le partenariat renforcé entre Pôle emploi, l'Etat et le Conseil national des missions locales, qui *« correspond à la volonté des partenaires d'étendre leurs relations, au-delà de la stricte co-traitance », ce dernier étant défini « comme une modalité du partenariat renforcé »* ;

- 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.

Ces démarches sont complétées par d'autres initiatives au niveau local. La direction régionale Pôle emploi du Nord-Pas-de-Calais a ainsi envoyé un questionnaire à l'ensemble des communes du territoire qu'elle couvre, pour recueillir les attentes des collectivités territoriales. À la suite de cette initiative, quatre modules ont été créés afin de sensibiliser les directeurs d'agence au fonctionnement des collectivités territoriales. Ils ont porté sur les « rôles et compétences des collectivités territoriales », « les collectivités territoriales et les politiques d'insertion », « le développement économique des territoires » et « l'accès aux services à distance ».

Par ailleurs, des outils d'analyse et une offre de services spécifiques ont été développés afin que des partenariats appropriés et effectifs soient noués avec les collectivités ou les autres acteurs intervenant dans le domaine de l'emploi.

La plateforme « mutations économiques du Boulonnais » constitue un exemple des partenariats conclus entre Pôle emploi et les collectivités. Elle a été mise en place afin de répondre aux problématiques posées par le tissu économique local et aux besoins des entreprises, en partenariat avec des acteurs tels que la chambre de commerce et d'industrie, la mission locale ou le PLIE. Cette coopération se traduit également par la coproduction des diagnostics avec la maison de l'emploi.

Pôle emploi se retrouve néanmoins parfois confronté à la difficulté d'être présent au sein de toutes les structures et de toutes leurs instances de gouvernance.

¹ Convention pluriannuelle signée entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi le 11 janvier 2012, p. 3.

En outre, le développement de ces partenariats demeure inégal selon les territoires. Une certaine distance entre Pôle emploi et les élus peut notamment subsister, qu'elle provienne d'une méconnaissance de leurs travaux respectifs, ou d'un manque de confiance notamment lié aux difficultés rencontrées par Pôle emploi depuis sa création.

Les réponses au questionnaire¹ envoyé par la Direction régionale du Nord-Pas-de-Calais aux élus révèlent ainsi que 65% des élus interrogés méconnaissent les aides au recrutement proposées par Pôle emploi aux entreprises. La moitié des élus ayant répondu affirme ne pas avoir recours à Pôle emploi pour aider les publics en difficulté. C'est la raison pour laquelle des journées « portes ouvertes aux élus » ont été organisées afin de présenter le travail réalisé par Pôle emploi.

(2) La coopération entre Pôle emploi et les conseils généraux concernant le suivi des bénéficiaires du RSA

Avant la mise en place du RSA, les conseils généraux avaient noué des partenariats avec l'ANPE, par lesquels ils finançaient des postes au sein des agences de l'ANPE pour assurer un accompagnement renforcé des bénéficiaires du RMI.

L'exposé des motifs du projet de loi généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion énonce que sa mise en place est guidée par 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* ». Dans ce cadre, les bénéficiaires du RSA sont adressés en priorité à Pôle emploi (ou à un autre organisme d'insertion professionnelle), sauf lorsque des difficultés font obstacle à leur insertion professionnelle, par exemple en matière de logement ou de santé.

Or, les personnels de Pôle emploi ne sont pas forcément armés pour réaliser un accompagnement professionnel qui intègre des problématiques d'accompagnement social, comme l'a souligné l'Assemblée des départements de France. Le conseil général des Bouches-du-Rhône a par exemple relevé que l'opérateur ne réalise pas de prospection ciblée des offres d'emploi en fonction des profils de demandeurs d'emploi, notamment ceux qui en sont les plus éloignés.

Un cloisonnement persiste entre accompagnement social et professionnel. Le parcours du bénéficiaire est le suivant : après une phase d'instruction du dossier, suit une phase d'orientation vers un organisme d'insertion professionnelle ou sociale.

¹ 217 réponses ont été fournies sur 1 639 questionnaires envoyés aux élus des communes et des intercommunalités de la région.

Dans un rapport public thématique de juillet 2011 sur le RSA¹, la Cour des comptes a qualifié cette orientation initiale de « *rigide et peu réversible* » et souligné « *une segmentation accrue des bénéficiaires par le RSA* ». D'après une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) menée avec le concours de l'Assemblée des départements de France, « *en moyenne, 40% des bénéficiaires s'inscrivent dans un parcours professionnel, 40% dans un parcours social, et 20% dans le cadre d'un parcours mixte*². »

De fait, la mise en place du RSA a parfois pu instaurer **une certaine ambiguïté sur les rôles respectifs des conseils généraux et de Pôle emploi et porter préjudice à leurs relations**. Certains départements ont renouvelé leurs conventions avec Pôle emploi, tandis que d'autres ont décidé d'y mettre fin. La contrainte budgétaire à laquelle ils doivent actuellement faire face n'est pas sans incidence sur ce type de décision.

Or, dans ce dernier cas, ils ont souvent été confrontés à la difficulté d'obtenir des informations s'agissant du devenir des bénéficiaires du RSA (et notamment de leur taux de retour à l'emploi), qui les intéresse pourtant directement, comme l'a souligné notre collègue Gérard Roche, au nom de l'Assemblée des départements de France.

D'après Mme Nathalie Hanet, directrice « collectivités territoriales et partenariats » à Pôle emploi, la mise en place d'un système d'échanges d'informations, autorisée par un décret du ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale du 30 décembre 2011³, devrait résoudre ces difficultés. Il permettra aux conseils généraux d'y renseigner la décision d'orientation des bénéficiaires du RSA, et à Pôle emploi d'informer l'ensemble des conseils généraux du suivi professionnel des bénéficiaires qui leur auront été adressés.

Les modalités de suivi des bénéficiaires du RSA sont hétérogènes selon les territoires, et dépendent notamment des partenariats conclus entre les conseils généraux et Pôle emploi. D'après l'étude de la DREES, s'agissant de l'orientation des bénéficiaires, « *près de 30% des départements ont mis en place un binôme fréquemment constitué d'un agent du conseil général et d'un conseiller à Pôle emploi* », tandis que « *dans moins de 15% des départements, la proposition d'orientation intervient dans un cadre de concertation plus collectif*. ».

Enfin, s'agissant du référent unique des bénéficiaires, « *la référence unique est la norme dans 80 % des départements. Les autres départements pratiquent une référence « en binôme » couvrant à la fois des compétences du champ social et professionnel pour l'insertion de publics qui le requièrent*. »

¹ Cour des comptes, « Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion, Constats et bonnes pratiques » n rapport public thématique, juillet 2011.

² DREES, Etudes et résultats, n° 800, mars 2012.

³ Décret n° 2011-2096 du 30 décembre 2011 portant modification et création de traitements automatisés de données à caractère personnel relatifs au revenu de solidarité active et à l'allocation aux adultes handicapés.

***B. CLARIFIER SANS RIGIDIFIER, AFIN DE PRÉSERVER LES
SPÉCIFICITÉS DES INITIATIVES LOCALES***

Unanimentement souhaitée, la clarification des rôles de chacun n'est pas un exercice facile, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, parce que la politique de l'emploi doit être conçue de façon intégrée et non cloisonnée. Or, en l'état actuel de la répartition des compétences entre les catégories de collectivités, cela implique nécessairement qu'aucune d'entre elles ne soit écartée des politiques de l'emploi. C'est la raison pour laquelle il convient de relier la clarification des rôles à un renforcement de la coordination entre les acteurs.

Ensuite, parce que les politiques de l'emploi sont menées à plusieurs échelles, ce qui implique nécessairement plusieurs niveaux d'intervention.

De plus, et cet aspect n'a pas manqué d'être évoqué à l'occasion des auditions, il est toujours difficile de redistribuer les cartes une fois que les structures sont en place.

La diversité de l'organisation des territoires doit également mettre en garde contre toute tentation de rigidification du système, qui aurait pour conséquence, par exemple, de remettre en cause des instances qui ont localement fait leurs preuves et qui sont désormais connues des demandeurs d'emploi. Les atouts de la préservation d'une certaine stabilité, qu'il s'agisse des outils déployés ou des structures qui les mettent en œuvre, ne doivent pas être négligés, sans toutefois faire obstacle aux besoins d'adaptation des politiques publiques.

Par ailleurs, il convient de ne pas dissocier la réflexion sur la répartition des compétences de la question des moyens dont disposent les différents acteurs pour remplir les missions qui leur sont attribuées.

1. Reconnaître dans les faits le rôle des collectivités territoriales

a) Une compétence qui doit rester exercée en complémentarité par l'Etat et les collectivités territoriales

La compétence « emploi » doit rester une compétence exercée en complémentarité par l'Etat et les collectivités territoriales.

Evoquée par certains, l'incorporation des instances auxquelles participent les collectivités territoriales (maisons de l'emploi, missions locales, PLIE) au sein de Pôle emploi doit être résolument écartée. Un tel transfert engendrerait des lourdeurs de gestion considérables pour Pôle emploi, qui deviendrait une structure gigantesque, alors qu'il est déjà en proie à des difficultés. L'opérateur national serait confronté à la responsabilité d'un ensemble d'initiatives nombreuses, diverses et à périmètres variables, dont il est quasiment certain que les spécificités (proximité et souplesse) ne pourraient être conservées.

S'agissant des missions locales notamment, la mission présidée par Claude Jeannerot ne concluait pas autrement : *« le constat général de la complexité du SPE [service public de l'emploi] et des imperfections de la cotraitance n'a pas conduit la mission d'information à préconiser une unification ou une « fusion-absorption » globale des deux réseaux de cotraitance [les missions locales et Cap emploi] avec Pôle emploi. Elle présenterait sans doute l'avantage d'une plus grande simplicité mais risquerait de s'accompagner d'une certaine lourdeur de gestion, inhérente à toute structure de cette taille, et serait peu compatible avec la volonté de la mission d'associer les collectivités territoriales au SPE local¹. »* Le conseil national et l'union nationale des missions locales ont particulièrement insisté, pour leur part, sur la nécessité du maintien de l'identité des missions locales, garante de la préservation de leurs spécificités.

A l'inverse, et suivant un raisonnement similaire, les collectivités territoriales ne revendiquent pas l'exclusivité de la compétence « emploi », bien au contraire. Aucune des associations d'élus rencontrées dans le cadre de ce rapport n'a remis en cause le maintien de prérogatives de l'Etat dans ce domaine. Cette posture se traduit notamment par leur constante recherche de complémentarité entre leur action et celles des autres acteurs, notamment l'Etat et Pôle emploi.

M. Jean-Paul Denanot, président du conseil régional du Limousin, entendu au nom de l'Association des régions de France (ARF), a exprimé cette position de façon très claire : *« les régions doivent être davantage impliquées sans que l'Etat soit exonéré de ses responsabilités en la matière. L'Etat doit garder des compétences à caractère stratégique. »* La partie réglementaire liée à l'indemnisation des demandeurs d'emploi et l'organisation du travail, par exemple, doivent à ses yeux rester du domaine de l'Etat.

Les représentants des organisations syndicales au niveau national ont pour leur part fortement insisté sur la nécessité du maintien d'un service public dont le cadre est défini au niveau national, afin d'éviter une trop forte hétérogénéité entre les territoires.

Ont également été évoqués les risques inhérents à une mise en compétition des territoires dans ce domaine, certains élus pouvant être tentés de privilégier leurs habitants plutôt que ceux des territoires avoisinants dans le cadre des initiatives menées afin de favoriser l'emploi.

b) Une reconnaissance qui doit s'accompagner des moyens adéquats

La reconnaissance du rôle des collectivités et des instances auxquelles elles participent dans le domaine de la politique de l'emploi doit s'accompagner, dans les faits, des moyens adéquats.

¹ « Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome I (Sénat, 2010-2011), p. 137.

S'agissant des missions locales, la dotation de l'Etat a été maintenue dans le projet de loi de finances pour 2012 à 179 millions d'euros, après 179,1 millions en 2011 et 179,6 millions en 2010, alors qu'elles voient le nombre de jeunes en contact avec le réseau augmenter chaque année, comme l'a remarqué notre collègue François Patriat.

La réduction des crédits apportés par l'Etat aux maisons de l'emploi est particulièrement frappante. Ces crédits font l'objet d'âpres discussions et négociations à l'occasion de chaque débat budgétaire, alors qu'une certaine stabilité – ou du moins une meilleure prévisibilité, compte tenu du contexte budgétaire actuel – faciliterait leur action. C'est un point sur lequel ont particulièrement insisté l'Alliance Villes Emploi et Bernard Charles, adjoint au maire de Lille, représentant également l'Association des maires de France.

L'Alliance Villes Emploi rappelle que « concernant les crédits attribués par l'Etat, le projet de loi de finances 2011 inscrivait une baisse de 50 % des budgets des Maisons de l'Emploi. La loi de finances 2011 a finalement été votée avec 21,45 % de baisse des crédits, baisse plus importante que pour tous les autres chapitres du budget emploi. La mobilisation forte des parlementaires pour la loi de finances 2012 a ramené une baisse du budget prévisionnel de 34 % à 10,4 % dans la loi votée.

En 2010, les MDE bénéficiaient d'un budget de 82 millions d'euros, en 2011, 64,4 millions d'euros (dont 59,4 millions ont été attribué en région) et 2012, 57 millions d'euros. Le budget initial des MDE était en 2009 de 100 millions d'euros. En trois ans, les MDE ont perdu pratiquement 50 % de leur budget. »

Comme l'a relevé notre collègue Claude Jeannerot dans son avis budgétaire sur la mission « travail et emploi », *« en 2011, le ministère de l'emploi s'est attaché à ne pas diminuer la dotation des maisons de l'emploi de manière uniforme : il a veillé à ce que les écarts de dotations entre les régions soient réduits et a demandé aux préfets de région d'apprécier les situations au cas par cas. Il n'en reste pas moins que la diminution des dotations ne saurait être trop brutale afin de laisser le temps aux acteurs sur le terrain de se réorganiser¹. »*

Ces réductions drastiques, et les âpres débats qui les accompagnent pour en atténuer les effets semblent en contradiction avec la reconnaissance du rôle des collectivités et des instances qu'elles soutiennent, dans les textes ou les discours des membres du Gouvernement. **L'Etat ne peut pas à la fois s'appuyer sur ces instances et leur couper les financements.**

Compte tenu du travail partenarial qui est mené au sein de ces structures, entre les collectivités, l'Etat et Pôle emploi notamment, il paraît primordial de mettre un frein à ce désengagement global de l'Etat et de soutenir effectivement des structures dont la plus-value a été démontrée.

¹ Avis n° 109 sur le projet de loi de finances pour 2012, tome VII, Travail et emploi, p. 18.

S'agissant de la modulation des subventions en fonction des performances des différentes entités, elle semble *a priori* légitime dans la mesure où l'hétérogénéité de leur action a été soulignée. Les conventionnements effectués par l'Etat doivent néanmoins veiller à préserver l'autonomie des instances financées, afin que leur spécificité soit conservée.

Or, comme l'a souligné M. Jean-Patrick Gille, président de l'Union nationale des missions locales, l'Etat est de plus en plus dans une logique de définition de prestations à leur égard, alors que leur plus-value réside justement dans l'approche globale et partenariale qu'elles mettent en œuvre, au plus près des territoires.

C'est un sujet qu'a également souligné le rapport de l'Inspection générale des finances remis en juillet 2010 : « *l'Etat doit éviter toute gestion de fait malgré son implication croissante dans le financement et la définition des objectifs des missions locales*¹. »

Par ailleurs, l'Etat doit rechercher une certaine stabilité des outils mis à la disposition des collectivités et des instances auxquelles elles participent, et adapter leurs modalités de mise en œuvre à ces derniers. Notre collègue Gérard Roche a ainsi regretté la gestion chaotique de la politique des contrats aidés à laquelle les conseils généraux participent, alors qu'une certaine continuité est recommandée en matière de politique d'insertion.

Il importe donc, de manière générale, d'améliorer la prévisibilité des financements des instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi et d'assurer aux différents acteurs une certaine visibilité sur les outils mis à leur disposition.

En outre, une adaptation de l'Etat à cette montée en puissance des instances territoriales serait bienvenue. En particulier, un effort doit être mené afin que les indicateurs de performances de ses services, de Pôle emploi et des instances auxquelles il participe, n'aient pas pour effet de les mettre en concurrence. Les actions redondantes, en particulier entre les DIRECCTE et les maisons de l'emploi, doivent être supprimées. Une clarification des compétences sur les interventions réciproques de l'Etat et des collectivités doit intervenir.

c) Renforcer les partenariats avec Pôle emploi

Les relations entre les collectivités et Pôle emploi doivent être renforcées. Il serait souhaitable qu'une relation de confiance s'installe dans la durée, par **une meilleure connaissance réciproque, une amélioration de la qualité des prestations de Pôle emploi, et un développement des partenariats, dans un respect réciproque des responsabilités et des rôles de chacun.**

¹ « *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes* », rapport de l'IGF, juillet 2010, p. 27.

Votre rapporteure prend note de la formalisation de cet effort dans la dernière convention tripartite, et de l'affirmation d'une volonté forte en ce sens, notamment exprimée dans le cahier d'acteur de Pôle emploi transmis au Sénat dans le cadre des Etats généraux de la démocratie territoriale engagés par notre Président.

Il lui semble qu'un renforcement de la représentation des élus locaux dans la gouvernance de Pôle emploi pourrait contribuer à son développement. A l'heure actuelle, son conseil d'administration est composé de cinq représentants de l'Etat, cinq représentants des organisations syndicales de salariés, cinq représentants des organisations professionnelles d'employeurs, deux personnalités qualifiées désignées par le ministre de l'emploi et un seul représentant des collectivités territoriales.

Proposition 1 : Renforcer la place des collectivités territoriales ou de leurs groupements dans la gouvernance de Pôle emploi
--

Comme l'a souligné Rémy Pointereau, qui a notamment mis l'accent sur le rôle du département, cette question des partenariats entre Pôle emploi et les collectivités revêt une importance particulière s'agissant du suivi des bénéficiaires du RSA, compte tenu de la diversité des situations rencontrées à ce sujet et des difficultés qu'un manque de coopération peuvent engendrer. La coopération ne doit néanmoins pas se résumer à une mobilisation des financements des conseils généraux, comme l'a fait remarquer notre collègue.

Un effort particulier est également nécessaire au niveau de l'échange de données relatives aux personnes à la recherche d'un emploi entre les acteurs de la politique de l'emploi. Il est en effet particulièrement pénible, notamment pour les demandeurs d'emploi déjà en situation difficile, d'avoir à exposer les étapes de leur parcours à chaque rencontre avec un nouvel interlocuteur.

Si aucune avancée n'était possible dans ce domaine, une réflexion devrait être menée sur la création d'un livret ou d'une carte individuel(le), qui faciliterait l'accès des acteurs de l'emploi et de l'insertion aux différentes informations nécessaires à l'accompagnement de chaque demandeur d'emploi : formations suivies, expériences professionnelles, démarches entamées...

Cette proposition, notamment discutée lors de la rencontre avec le Directeur régional de Pôle emploi de Provence-Alpes-Côte d'Azur, a également été exprimée dans le rapport d'Alain Joyandet portant sur « l'emploi des jeunes, grande cause nationale », remis en janvier 2012.

Proposition 2 : Réfléchir à la possibilité de la création d'un livret ou d'une carte individuel(le) facilitant l'accès des acteurs de l'emploi et de l'insertion aux informations nécessaires à l'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi
--

2. Clarifier le rôle des collectivités territoriales dans le domaine de l'emploi

a) Clarifier les interventions respectives des différents acteurs par la coordination plutôt que par l'application d'un schéma uniforme

La question de la répartition entre les collectivités de la compétence « emploi », et des différentes actions qu'elle recouvre, ne peut être dissociée du débat actuel et plus général sur la répartition des compétences entre les collectivités, bien que ce rapport n'ait pas vocation à exprimer une position sur l'ensemble de cette problématique.

Les paysages institutionnels locaux en matière de politique de l'emploi sont très variables selon les territoires. La présence ou non d'une maison de l'emploi, son périmètre et le type d'interventions qu'elle déploie, pour ne citer qu'un exemple, ne sont pas uniformes sur le territoire. À cette diversité des interventions des collectivités territoriales s'ajoute une série de facteurs qui peuvent également varier entre les territoires, comme le degré et la nature de l'implication des chambres consulaires, des partenaires sociaux ou des associations dans le domaine de la politique de l'emploi.

Dans ce cadre, il semble peu opportun de vouloir fixer une répartition uniforme des rôles au niveau national et l'appliquer de façon indifférenciée aux territoires. Il ne serait pas justifié, par exemple, de réserver la mission d'anticipation des mutations économiques aux maisons de l'emploi, compte tenu de l'inégale couverture du territoire en la matière.

C'est la raison pour laquelle une clarification opérée par les acteurs eux-mêmes, au niveau local, accompagnée d'une coordination renforcée, semble préférable. La collecte des offres peut par exemple s'effectuer de façon efficace quand bien même plusieurs acteurs y participeraient, au moyen d'un schéma de répartition de la prospective des offres ou de la détermination d'un interlocuteur unique par entreprise, comme cela a été évoqué lors de la table-ronde avec les représentants des organisations patronales.

Par ailleurs, compte tenu de la nécessité d'une approche intégrée des politiques de l'emploi, il convient de ne pas écarter *a priori* des acteurs qui, sans nécessairement assurer ni revendiquer un rôle phare dans le domaine de la politique de l'emploi, peuvent contribuer à son succès en y étant associés.

Ainsi, le débat sur la répartition des rôles en matière de politiques de l'emploi menées au niveau local pose en fait surtout la question de la façon dont doit s'opérer cette coordination.

b) Donner aux collectivités toute leur place dans le pilotage des politiques de l'emploi menées au niveau local

A l'heure actuelle, de nombreuses instances s'occupent de la coordination entre les acteurs, telles que les réunions du SPER et du SPEL (du SPED dans une moindre mesure), ainsi que les structures mises en place par les collectivités (maisons de l'emploi, missions locales et PLIE dans leur domaine d'intervention spécifique, mais aussi des instances créées ad hoc).

Plusieurs associations d'élus auditionnées ont exprimé le souhait que ce rôle de coordination soit désormais clairement attribué aux collectivités. Jean-Paul Denanot a notamment souligné les **limites du copilotage** d'instances de coordination, voire de politiques publiques, comme c'est le cas au niveau de la formation professionnelle, par l'Etat et la région.

Votre rapporteure considère que cette piste d'un rôle accru des collectivités en matière de coordination doit effectivement être étudiée avec attention, dans la mesure où les instances de coordination pilotées par l'Etat n'ont pas toujours porté leurs fruits. Cette position est **cohérente avec les responsabilités déjà assumées par les collectivités au niveau de la formation et de développement économique. Elle prend acte de l'engagement considérable des collectivités en faveur de l'emploi, dont les apports ont été reconnus.** Elle a été saluée à plusieurs reprises lors du débat qui s'est tenu en délégation. André Reichardt a particulièrement insisté sur ses potentialités.

Il convient néanmoins de relever les réserves que cette option a pu susciter. Pour certains, l'Etat ou Pôle emploi seraient davantage en mesure de jouer un rôle d'arbitre dans le cas où la configuration politique du territoire ne faciliterait pas la coordination. Ce risque ne doit toutefois pas être exagéré : l'enjeu que constitue l'emploi est tel que les initiatives qu'il suscite sont fort heureusement rarement freinées par des considérations politiques. En outre, l'Etat et Pôle emploi ne disposent pas nécessairement de davantage d'outils que les collectivités pour résoudre les éventuels désaccords qui pourraient émerger. Enfin, un levier financier pourrait être mis en place afin de dissuader ce type de situation.

S'agissant de la crainte parfois évoquée d'une prise à partie de l'opérateur national par les élus dans certains territoires, au détriment de la poursuite d'objectifs d'intérêts nationaux, elle pourrait être écartée au moyen d'un encadrement adapté de ce pilotage.

Le pilotage des politiques de l'emploi menées au niveau local par les collectivités peut s'envisager de plusieurs manières. À la veille d'une nouvelle étape de la décentralisation, votre rapporteure estime qu'il importe avant tout de recenser les pistes évoquées par les différents acteurs, plutôt que d'arrêter une position figée à ce sujet, compte tenu de l'évolution attendue du cadre dans lequel interviennent les collectivités.

Tout en soulignant la nécessité de préserver les interventions existantes des autres acteurs, **les régions ont exprimé le souhait d'assumer la coordination et le pilotage des politiques en matière d'emploi à l'échelle de leur territoire.** Comme l'a précisé Jean-Paul Denanot lors de son audition, *« il ne s'agit pas d'exclure les autres acteurs, au contraire, mais de faire en sorte qu'il y ait une coordination de l'action en matière de formation professionnelle et en matière d'emploi »*, compte tenu de **« la liaison orientation-formation-emploi »**. Les régions souhaiteraient se voir dotées d'un rôle d'« **ensemblier** de tous les dispositifs existants, alors que les décisions sont aujourd'hui totalement atomisées. »

Par ailleurs, l'ARF a exprimé la volonté de devenir le financeur des missions locales. Jean-Paul Denanot a évoqué à ce sujet l'article 11 du projet de loi relatif aux responsabilités locales déposé en 2004 par notre collègue Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, qui a été supprimé en deuxième lecture. Il disposait notamment que *« la région coordonne les actions développées en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes et des adultes, en vue de leur insertion professionnelle et sociale, sous réserve des missions exercées par l'État, les établissements publics et les établissements d'enseignement en direction des élèves et des étudiants. À cette fin, la région peut passer des conventions avec les autres collectivités territoriales et avec les organismes chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation. Ces conventions déterminent, entre autres, les conditions : - d'installation et de fonctionnement des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes [...] ; - de fonctionnement des permanences d'accueil, d'information et d'orientation ouvertes aux jeunes de seize à vingt-cinq ans ; - d'organisation et d'animation du réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation dans la région. Des conventions peuvent également être signées entre l'État et la région pour coordonner l'exercice de leurs compétences respectives. »*

Cette perspective n'est pas sans susciter certaines réserves de la part des acteurs du niveau infrarégional, notamment au sein de l'Alliance Villes Emploi ou du Conseil national des missions locales, qui craignent une « recentralisation » du dispositif et une perte de proximité. André Reichardt a également souligné la nécessité, pour les régions, de conserver un fort ancrage territorial, au niveau du bassin d'emploi.

Ces réserves pourraient par ailleurs être levées par **l'émergence d'un autre échelon de coordination, au niveau du bassin d'emploi, qui serait celui des intercommunalités dépassant un certain seuil démographique.** La piste d'un pilotage des politiques de l'emploi menées au niveau local par un couple constitué de la Région et des Intercommunalités a notamment été proposée par l'Assemblée des communautés de France et l'Alliance Villes Emploi. Les agglomérations, les communautés urbaines ou les métropoles, en particulier, pourraient assumer ce rôle, dans la mesure où il y aurait une correspondance entre leur périmètre et celui du bassin d'emploi.

L'AdCF propose ainsi d'« *unifier, sous une même maîtrise d'ouvrage intercommunale, les actions de développement économique et de soutien à l'emploi dans une logique prospective, d'anticipation des mutations, et de gestion territorialisée des ressources humaines* », considérant que « *dans une logique de subsidiarité et d'efficacité, les élus locaux doivent être garants de la cohérence des interventions publiques sur le territoire.* »

Elle souligne le rôle joué par les intercommunalités dans le domaine du développement économique. 60% des communautés d'agglomération interviennent dans le champ de l'emploi. L'implication des communautés de communes dans ce domaine a progressé depuis 2005 : 31% d'entre elles déclarent agir en ce sens, pour 26% en 2005¹. Ces interventions conduisent l'AdCF et l'Alliance Villes Emploi à plaider « *pour une meilleure définition et un meilleur partage d'une compétence emploi-insertion* » pour les intercommunalités. François Grosdidier et Antoine Lefèvre ont pour leur part exprimé leur attachement à une augmentation du rôle des intercommunalités dans ce domaine.

Le manifeste de l'Alliance Villes Emploi reprend l'idée d'un pilotage par les régions et les intercommunalités, avec la proposition suivante : « *Prévoir que les outils territoriaux d'insertion et d'emploi soient clairement articulés entre les régions et les EPCI, que les MDE et les PLIE jouent pleinement leur rôle d'outils infra régionaux ou infra départementaux. Ils doivent être en lien avec les Services régionaux de formation professionnelle des Régions (proposition de l'ARF) ; Ainsi prévoir que « le couple Régions/ Intercommunalités » soit clairement chef de file dans les domaines du développement économique, de l'emploi et de la formation professionnelle, afin de créer de la cohérence sur les territoires.* »

Les propositions de l'ARF et de l'AdCF auraient l'avantage d'opérer une clarification certaine des rôles des collectivités en matière de coordination des politiques de l'emploi, à la condition d'une articulation satisfaisante entre ces deux niveaux d'intervention.

Il conviendrait toutefois de prendre garde à ce que leur mise en place n'entraîne pas de rigidification de la répartition des rôles, alors que l'implication des collectivités en la matière est diverse selon les territoires. Pourrait être prévue à cet effet une possibilité d'y déroger, soumise à une condition d'accord des collectivités concernées.

Si ces solutions étaient retenues, il importerait également **d'éviter toute mise à l'écart des communes et des départements, dont l'engagement peut être significatif, de même que la remise en cause de structures qu'elles ont portées et qui ont fait leurs preuves.** Le caractère intégré de ces politiques doit être préservé, par une association forte des communes et des départements.

¹ Source : AdCF.

Par ailleurs, **il faut s'interroger sur les moyens dont disposeraient les collectivités concernées pour effectuer cette coordination.** Georges Labazée a, pour sa part, insisté sur la nécessité de préserver la possibilité de procéder à des financements croisés dans ce domaine. Outre les questions d'ordre strictement financier, les considérations d'ordre juridique, en particulier une conception fort restrictive de la notion de « chef de file », en ont jusqu'à présent trop limité les potentialités. Cette coordination pourrait être adossée à un **document-cadre** qui répartirait les rôles entre les acteurs, après un diagnostic des forces en présence. Se poserait la question de son caractère prescriptif.

Quant aux éventuels transferts de compétences qui pourraient accompagner cette refonte du pilotage des politiques de l'emploi menées au niveau local, votre rapporteure n'a pas non plus souhaité se prononcer avant même que le débat autour de cette question ait pleinement eu lieu. Or, ce sujet devrait être analysé de façon approfondie à l'occasion des discussions qui se tiendront dans les prochains mois, dans la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation.

Bien évidemment, l'Etat et Pôle emploi auraient toute leur place au sein des instances de coordination pilotées par ces collectivités de même que les acteurs habituels, tels que les chambres consulaires ou les partenaires sociaux. L'association des personnes à la recherche d'un emploi devrait également être renforcée.

En tout état de cause, une orientation claire devra être déterminée à ce sujet, que ce soit à l'occasion de la réforme territoriale à venir, ou dans sa continuité.

Proposition 3 : 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
--

Quelle que soit l'option retenue, une réduction du nombre des instances de coordination existantes devra être réalisée. Si le choix d'un pilotage par les collectivités est retenu, le maintien des réunions pilotées par le préfet (SPER, SPED et SPEL) ne sera plus nécessairement pertinent, encore moins à une fréquence mensuelle.

S'agissant du CRE et du CCREFP, leur fusion a été envisagée par nombre des acteurs auditionnés ainsi que dans plusieurs rapports, notamment celui de la mission relative à Pôle emploi. Ce dernier précise que « *cette mesure simple de rationalisation a été réclamée avec force par les directeurs régionaux de Pôle emploi [...] qui n'en peuvent plus de participer sans cesse à des réunions redondantes. Un rapprochement avec les commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi (Copire) pourrait être aussi*

envisagé, si les partenaires sociaux l'acceptent¹. » Dans la mesure où ils interviennent à la même échelle, et que leur configuration est proche, cette fusion se justifierait effectivement. Le CCREFP ayant vocation, comme son nom l'indique, à traiter des questions liées à l'emploi et à la formation au niveau régional, il pourrait ainsi intégrer le CRE. Toutefois, votre rapporteure considère qu'il ne s'agirait là que d'une première étape vers une réorganisation du pilotage des politiques publiques de l'emploi menées au niveau local.

c) Encourager les rapprochements des structures au niveau local afin de simplifier et d'optimiser l'architecture des interventions

Au niveau plus local, les rapprochements entre les différentes instances territoriales que sont les maisons de l'emploi, les missions locales et les PLIE, sont un moyen de renforcer leur coordination et leur partenariat et de simplifier le paysage institutionnel des politiques de l'emploi menées au niveau local. Ces rapprochements peuvent toutefois soulever des difficultés sur le plan comptable, dans la mesure où ils doivent « *respecter un principe d'individualisation budgétaire et comptable, grâce au développement d'une comptabilité analytique afin d'assurer la traçabilité notamment des crédits du FSE²* » ou des autres financeurs, comme le relève le cahier des charges des maisons de l'emploi.

Afin de les favoriser, votre rapporteure approuve l'idée, proposée par la mission relative à Pôle emploi, qu'une réflexion soit menée à ce sujet, afin de simplifier le cadre comptable et financier de ces instances regroupées. Elle approuve par ailleurs l'idée d'un **encouragement à ces rapprochements de la part de l'Etat, par la voie des subventions qu'il leur verse**, tout en insistant sur la nécessité de laisser une marge de manœuvre aux territoires pour s'organiser.

Par ailleurs, les fusions entre des instances de catégorie similaire, destinées à faire correspondre leur périmètre d'intervention à celui du bassin d'emploi, sont également un moyen de rationaliser le paysage institutionnel local.

Proposition 4 : Simplifier le cadre comptable et financier des structures regroupant plusieurs instances (maisons de l'emploi, missions locales, plans locaux pluriannuels pour l'emploi)

3. Pour une évaluation raisonnée

Sans méconnaître les efforts déjà réalisés en ce sens, et qu'a fort justement rappelés notre collègue Raymond Couderc, votre rapporteure

¹ « *Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier* », rapport d'information n° 713 de M. Jean-Paul Alduy, fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, tome I (Sénat, 2010-2011), p. 169.

² Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi.

souligne son attachement à ce que les initiatives menées en matière d'emploi par les collectivités donnent lieu à une évaluation, et que cette évaluation soit effectivement prise en compte.

Il importe néanmoins qu'elle **se fonde sur des critères pertinents**. L'effet pervers de certains indicateurs a en effet été soulevé par plusieurs acteurs. Ainsi, le critère du taux de retour à l'emploi appliqué indifféremment aux différentes instances intervenant en matière d'emploi, peut avoir pour conséquence une sélectivité accrue des publics suivis, qui renforce l'éloignement des personnes les plus en difficulté sur le marché du travail, comme l'a montré une enquête récente du centre d'études de l'emploi¹.

Les différents acteurs ou les différents territoires ne doivent pas être mis en concurrence, lorsque leur action doit être complémentaire. Il importe également que cette évaluation puisse s'effectuer de façon fluide, sans alourdir démesurément la tâche des différents acteurs. Pour répondre à ces critères, une réflexion doit être menée à ce sujet dans un cadre partenarial au sein des différentes instances intervenant dans le domaine de la politique de l'emploi.

Proposition 5 : Promouvoir une évaluation raisonnée, élaborée de façon partenariale, des différentes instances intervenant dans le domaine de l'emploi (maisons de l'emploi, missions locales, plans locaux pluriannuels pour l'emploi)

¹ Gwenaëlle Perrier, « Les PLIE : contraintes de résultats et risques d'éviction », *Connaissance de l'emploi*, le quatre pages du Centre d'études de l'emploi, décembre 2011, n° 87.

ANNEXES

PROPOSITIONS DE LA DÉLÉGATION

Proposition n° 1 :

Renforcer la place des collectivités territoriales ou de leurs groupements dans la gouvernance de Pôle emploi.

Proposition n° 2 :

Réfléchir à la possibilité de la création d'un livret ou d'une carte individuel(le) facilitant l'accès des acteurs de l'emploi et de l'insertion aux informations nécessaires à l'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi.

Proposition n° 3 :

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.

Proposition n° 4 :

Simplifier le cadre comptable et financier des structures regroupant plusieurs instances (maisons de l'emploi, missions locales, plans locaux pluriannuels pour l'emploi).

Proposition n° 5 :

Promouvoir une évaluation raisonnée, élaborée de façon partenariale, des différentes instances intervenant dans le domaine de l'emploi (maisons de l'emploi, missions locales, plans locaux pluriannuels pour l'emploi).

COMPTE RENDU DE RÉUNION DE LA DÉLÉGATION DU 3 JUILLET 2012

La délégation procède à l'examen du rapport de Mme Patricia Schillinger, rapporteuse, sur les collectivités territoriales et l'emploi

Mme Patricia Schillinger, rapporteure. – Madame la Présidente, mes chers collègues, la politique de l'emploi, vous le savez, est une compétence qui revient essentiellement à l'État. Mais les collectivités territoriales se sont fortement engagées dans ce domaine, bien avant que la loi leur reconnaisse un rôle en ce sens.

J'ai procédé à plusieurs séries d'auditions afin de recueillir les témoignages des associations d'élus, de l'administration, de Pôle emploi, des maisons de l'emploi, des missions locales et des plans locaux pluriannuels pour l'emploi (PLIE), des partenaires sociaux, des associations de chômeurs et de salariés précaires, ainsi que des chambres consulaires. J'ai également effectué deux déplacements, à Lille et à Marseille, pour me rendre compte, sur le terrain, de l'organisation des politiques de l'emploi menées au niveau local.

L'engagement des collectivités et de leurs groupements se justifie à plusieurs égards.

Tout d'abord, la politique de l'emploi doit être adaptée aux territoires et prendre en compte leurs spécificités.

Ensuite, cette politique doit être une politique intégrée, qui fait le lien entre l'insertion professionnelle et l'insertion sociale, mais aussi entre le développement économique, l'emploi et la formation. Les transferts de compétences opérés par la décentralisation rendent ainsi nécessaire la participation des collectivités à la politique de l'emploi. Celle-ci ne peut plus se limiter à une opération de placement des demandeurs d'emploi, mais doit, notamment, anticiper et accompagner les mutations économiques.

Si leur intervention en faveur de l'emploi est justifiée, les collectivités ne souhaitent pas se substituer à l'État ou à Pôle emploi. Au contraire, c'est dans une logique de complémentarité et de partenariat qu'elles agissent.

Dans l'ensemble, les personnes auditionnées ont dressé un bilan positif de l'action des collectivités dans le champ des politiques de l'emploi. C'est la raison pour laquelle la reconnaissance de leur rôle dans ce domaine doit être effective. Les partenariats entre les collectivités et Pôle emploi doivent notamment être renforcés. À cette fin, une plus grande place doit être donnée aux collectivités dans la gouvernance de Pôle emploi, comme je l'évoque dans la proposition 1.

Malgré une appréciation d'ensemble positive, on ne saurait nier l'extrême hétérogénéité qui caractérise les territoires. Les auditions ont révélé que certaines instances n'avaient localement plus lieu d'être, ou devaient voir leur mode de fonctionnement remanié pour que leur plus-value soit préservée. Pour répondre à ces difficultés, il me semble nécessaire de promouvoir une évaluation raisonnée, élaborée de façon partenariale, des différentes instances intervenant dans le domaine de l'emploi. C'est l'objet de la proposition 5. J'insiste sur l'adjectif « raisonnée », car l'évaluation peut aussi avoir des effets pervers, qu'il convient d'éviter.

En fait, la multiplication des acteurs crée une difficulté majeure, qui a été soulevée de façon récurrente : la complexité du paysage institutionnel des politiques de

l'emploi menées au niveau local avec, pour corollaire, un manque de lisibilité des actions menées. Dans ce que l'on peut qualifier de véritable « maquis », ou de « mille-feuilles », les personnes à la recherche d'un emploi, déjà dans des situations difficiles, sont désorientées. Les acteurs eux-mêmes avouent ne pas toujours s'y retrouver. L'absence de « pilote dans l'avion » a fréquemment été déplorée.

Une simplification de ce paysage est souhaitée de façon unanime. La question en suspens est la suivante : comment fait-on ? Hélas, il n'y a pas de formule magique et il faut, à mon sens, se garder de tout simplisme. La volonté d'y voir plus clair, tout à fait légitime, ne doit pas anéantir les spécificités des initiatives locales, qu'il s'agisse de leur proximité avec les territoires ou de leur caractère intégré.

Dès lors, il est nécessaire de clarifier, mais sans rigidifier, les rôles de chacun, afin de tenir compte de l'hétérogénéité des territoires. Il me semble en effet illusoire de vouloir appliquer sur l'ensemble du territoire un schéma uniforme de répartition des interventions dans ce domaine.

Dans ce cadre, un effort particulier doit être mené au niveau de la coordination des acteurs. Il ne s'agit pas seulement de la renforcer, mais aussi de la fluidifier. Or, les récentes initiatives de l'État dans ce domaine n'ont pas toujours porté leurs fruits.

La piste d'un pilotage par les collectivités des politiques de l'emploi menées au niveau local, notamment par le couple Région-Intercommunalités, a été évoquée à plusieurs reprises. Compte tenu de leurs compétences en matière de développement économique et de formation, elle doit, à mon sens, être étudiée avec attention. Toutefois, à la veille d'un nouvel acte de la décentralisation, et compte-tenu de l'évolution attendue du cadre dans lequel interviennent les collectivités, je n'ai pas souhaité arrêter de position figée à ce sujet. Cette question devra néanmoins trouver une réponse au plus vite. C'est le sens de ma proposition 3.

Outre cette recommandation, des réponses plus ciblées peuvent être apportées aux difficultés créées par la multiplication des acteurs.

Pour réduire le nombre d'acteurs, les rapprochements entre maisons de l'emploi, missions locales et PLIE au niveau local doivent être davantage encouragés. Déjà réalisés dans certains territoires, ils accroissent la lisibilité et la cohérence des interventions menées par ces différentes instances. Or, à l'heure actuelle, ils peuvent être freinés par des rigidités d'ordre comptable. C'est la raison pour laquelle je propose de reprendre la proposition de simplifier leur cadre comptable et financier, dans la proposition 4.

Enfin, il importe de simplifier les démarches des personnes à la recherche d'un emploi. Elles sont aujourd'hui obligées d'exposer leur parcours et leur situation devant chaque nouvel interlocuteur. Pour leur éviter la répétition de cet exercice fastidieux, un effort particulier pourrait être mené au niveau de l'échange des données entre les différents acteurs. À défaut, on pourrait imaginer la création d'un livret ou d'une carte rassemblant l'ensemble des données nécessaires à leur accompagnement. Cette idée a également été proposée par M. Joyandet, dans son rapport sur l'emploi des jeunes remis en janvier dernier. Il s'agit de la proposition 2.

M. Raymond Couderc. – Certaines de ces propositions sont déjà mises en œuvre au niveau local. Pour ma part, j'ai pu observer que la collaboration entre les différentes collectivités territoriales et Pôle emploi est déjà une réalité dans de nombreux territoires. Cette collaboration est maintenant ancienne et remonte à la création, il y a plus de 30 ans, des missions locales, et d'abord celle de Béziers, que je connais bien pour la présider encore aujourd'hui ; comme je préside également le PLIE et la maison de l'emploi, je peux témoigner du fait que la collaboration existe, que les actions sont

coordonnées. D'où mon étonnement lorsque je vois que vous proposez de « promouvoir une évaluation raisonnée, élaborée de façon partenariale, des différentes instances intervenant dans le domaine de l'emploi » alors que cela existe déjà. Sans doute que cela n'est pas le cas dans tous les territoires ? Sans doute faut-il envisager vos recommandations comme témoignant du fait qu'il y a des pratiques très diverses selon les territoires ?

Ensuite, s'agissant de votre proposition de « simplifier le cadre comptable et financier des structures regroupant plusieurs instances », je souhaiterais que vous nous précisiez de quoi il s'agit concrètement. Par exemple, on sait bien que chaque structure dispose de son propre conseil d'administration. Est-ce que cela signifie que vous souhaitez regrouper, dans un même budget, l'ensemble des structures qui travaillent localement dans le secteur de l'emploi ?

M. Pierre Jarlier. – Je voudrais tout d'abord saluer les propositions qui vont dans le sens d'un meilleur partenariat entre les différents acteurs de la politique de l'emploi.

Au regard de l'évolution des compétences des régions et des intercommunalités en matière de développement économique, on ne peut qu'encourager la mobilisation des acteurs locaux. Aujourd'hui, beaucoup de projets de territoire sont menés au niveau de l'intercommunalité et il serait intéressant, justement, de faire un lien plus étroit entre la création d'emploi et ces projets de territoire en bénéficiant du soutien des structures de Pôle emploi.

On rencontre souvent, comme cela a été dit, une étanchéité entre ces structures qui pourraient être regroupées. Pour pallier le défaut de liens réguliers avec ces instances, la présence des élus au sein des structures de gouvernance locale de Pôle emploi pourrait donc être pertinente.

Une autre solution, que vous avez abordée à juste titre, est celle de la coordination entre les différents acteurs. Il est vrai que, aujourd'hui, interviennent Pôle emploi, les missions locales, les collectivités... et que l'efficacité d'ensemble de toutes ces interventions gagnerait beaucoup à une meilleure coordination. Les maisons de l'emploi, chaque fois qu'elles sont constituées, font leurs preuves sur le terrain et peuvent être le bon outil dans cette mobilisation générale en faveur de l'emploi.

Je rappellerai ensuite le précédent des anciens comités de bassin, qui étaient des formes de groupes d'action locale (GAL). Il pourrait être utile, sous cette forme, d'associer les acteurs sociaux et économiques aux projets territoriaux afin de répondre aux besoins exprimés en matière d'emploi. Cela constituerait un gage d'efficacité.

Enfin, s'agissant des missions locales, il convient certainement de simplifier le cadre comptable mais en prenant bien en compte ce que cela signifie concrètement. Surtout, ce qui me paraît le plus important, c'est que dans nos territoires, les missions locales ont de plus en plus de difficultés à exister aujourd'hui face au désengagement de l'État, et ce constat est largement partagé. Mais il ne faut pas stigmatiser uniquement celui-ci car, dans ce domaine, de nombreuses collectivités ne participent pas aux missions locales. Celles-ci n'ont plus réellement les moyens de leur action. D'où la nécessité de renforcer leur partenariat avec les collectivités territoriales et de mobiliser l'investissement de l'État dans ces structures extrêmement utiles pour les jeunes en difficulté.

M. Jean-Luc Fichet. – Je souscris pleinement à l'analyse de notre collègue Raymond Couderc lorsqu'il relève que le fait de présider les trois structures facilite les choses. Pour autant, cette configuration ne se retrouve pas dans tous les territoires. Pour ce qui me concerne, dans le territoire où je suis élu, le PLIE est mort car les collectivités

n'ont pas voulu mettre la main à la poche et nous avons même perdu des fonds européens en le faisant disparaître, ce qui était évidemment très regrettable. La mission locale survit péniblement aujourd'hui, après avoir fait un travail remarquable auprès des jeunes. Quant à Pôle emploi, nous rencontrons de vraies difficultés de moyens, de management et de considération à l'égard du personnel, qui se répercutent sur les demandeurs d'emplois : avec une moyenne hebdomadaire de 120 dossiers à traiter par agent, on est loin du meilleur service rendu aux personnes en recherche d'emploi.

Je souscris également à l'idée d'associer les collectivités territoriales, car elles disposent d'une connaissance fine des réalités de terrain. C'est d'ailleurs ce qui a bien fonctionné avec les missions locales, auxquelles toutes les collectivités contribuaient. Tout cela disparaît aujourd'hui et je ne donne pas cher de l'avenir des missions locales si on ne leur donne pas un second souffle grâce à une meilleure gouvernance, à l'image de celle qui nous est proposée.

La question de l'emploi est au cœur de nos préoccupations. C'est le sujet transversal à toutes nos réflexions, un engagement fort dont les collectivités territoriales ne pourront s'affranchir, y compris financièrement. Sans doute faut-il éviter maintenant les sollicitations constantes auprès des collectivités, communes ou groupements de communes pour financer tous les dispositifs, car au final il y a une saturation et une perte de lisibilité quant à leur efficacité réelle.

C'est pourquoi j'approuve dans leur principe ces propositions qui vont dans le bon sens, c'est-à-dire celui du résultat. Certains chercheurs d'emploi ont malheureusement bien du mal à en trouver. C'était d'ailleurs la mission du PLIE que de leur permettre de se réconcilier avec eux-mêmes avant d'engager des démarches auprès des employeurs, mission qui demande des moyens financiers et beaucoup d'investissement et de compétences de la part des animateurs.

M. François Grosdidier. – Nos concitoyens regrettent la dispersion des responsabilités et des initiatives. Mais ils se rendent aussi bien compte que, lorsque l'on mène des efforts de coordination en ajoutant des structures de coordination à d'autres structures de coordination, on ajoute à la confusion et que les acteurs passent finalement davantage de temps à essayer de se coordonner que de répondre aux demandes du public. On est ici dans la caricature, et les politiques publiques de l'insertion n'y échappent pas, au moment même où les besoins sont énormes et les moyens limités.

Alors, certes, la politique de l'emploi au niveau macroéconomique est bien une compétence qui appartient à l'État mais, si l'on raisonne en termes de développement économique, l'intervention des régions se justifie, de même que celle des grandes intercommunalités, à la condition bien sûr que ces trois niveaux se coordonnent.

La mise en relation de l'offre et de la demande d'emploi, qui n'est pas une tâche aisée lorsque l'on s'adresse à des personnes parfois très éloignées de l'emploi, dépend largement de cette coordination entre acteurs, qui ne fonctionne malheureusement pas toujours, sauf dans les missions locales et en particulier pour les jeunes, à la condition d'agir simultanément sur l'insertion professionnelle et l'accompagnement social. Or, l'insertion professionnelle, notamment en matière de formation, est une compétence de la région, alors que l'accompagnement social est de la compétence pleine et entière du département. Au final, on se rend souvent compte qu'il n'y a aucune coordination.

Je suis maire d'une ville de 13 000 habitants comptant 1200 chômeurs inscrits à Pôle emploi, 650 allocataires du RMI, un taux de chômage de 20 % et même de 40 % dans certains quartiers et, depuis dix ans, je n'arrive toujours pas à faire travailler ensemble la maison de l'emploi et les assistantes sociales qui, au nom du secret

professionnel, refusent même le concept de confidentialité partagée entre professionnels de l'insertion. Pourtant, quelles que soient les structures ou les réunions passées à essayer de monter des actions en commun, les efforts, aussi grands soient-ils, sont voués à l'échec s'il n'existe pas de traitement intégré des dossiers à travers le double prisme de l'insertion professionnelle et de l'accompagnement social.

On constate, selon les bassins d'emploi, que les missions locales s'articulent plus ou moins bien avec les travailleurs sociaux ou les acteurs de Pôle emploi, avec qui il est possible de contractualiser. Ce n'est donc pas tant la multiplicité des structures mais plutôt le cloisonnement de celles-ci qui irrite les élus locaux.

Les missions locales ont constitué de l'intercommunalité avant l'heure. Or, et cela me paraît être une grande carence de notre droit, dès lors que l'on a des missions locales sur tout le territoire, qui mettent en œuvre un service public universel financé par l'État et par les régions, l'insertion sociale et professionnelle devrait logiquement pouvoir être dans les compétences obligatoires de l'intercommunalité.

En revanche, ce qui doit demeurer au niveau communal, ce sont les missions locales qui restent en rapport direct avec les acteurs de la commune sur le suivi individualisé des dossiers. Sur ce dernier point, on doit, à mon avis, aller vers davantage de proximité et de décloisonnement au moyen de la confidentialité partagée, et surtout vers un rapprochement entre la politique d'insertion et de formation professionnelle de la région et la politique d'insertion sociale du département.

M. Rémy Pointereau. – Je partage tout à fait cette analyse. Je constate, et c'est intéressant, l'absence de remise en cause et même, finalement, l'adhésion large à la fusion ANPE-ASSEDIC, dont l'efficacité a été reconnue.

Il n'y a évidemment pas assez de moyens dans la politique de l'emploi, comme l'a reconnu, sur ce point, le Premier ministre dans son discours de politique générale... ce qui porte à conclure que davantage de moyens y seront à l'avenir consacrés.

S'agissant de la première proposition, il me semble avant tout nécessaire de rapprocher Pôle emploi du conseil général, qui gère aujourd'hui le RSA, car il y a un vrai problème de coordination entre les deux, problème que l'on observe dans de nombreux départements. Ce rapprochement avec le département, et avec les collectivités en général, ne saurait cependant servir de prétexte à une sollicitation financière consistant à demander aux collectivités territoriales de participer financièrement à la place de l'État à l'effort en la matière.

Quant à la troisième proposition, elle s'inscrit dans le cadre de la décentralisation, mais que fait-on, dans ces conditions, de la politique de l'emploi ? Faut-il qu'elle soit décentralisée ? Sans doute cela est-il un autre débat.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Il faut être initié, voire expert, pour s'y retrouver dans le maquis des outils mis au service de cette politique. Pour les non initiés, et d'abord pour les demandeurs d'emploi, les mécanismes sont souvent d'une grande complexité. C'est un constat qui constitue le fil rouge de votre rapport et c'est pourquoi j'approuve les propositions que vous faites. Toute initiative pour faciliter l'information des demandeurs d'emploi, en particulier la création d'un livret d'accompagnement, que vous suggérez, me semble devoir être encouragée.

Mme Patricia Schillinger, rapporteure. – Vos interventions et vos réflexions reflètent les problématiques que j'ai abordées dans le rapport.

En ce qui concerne les maisons de l'emploi, je tiens à rappeler qu'elles ne sont pas présentes sur l'ensemble du territoire. La question de la pertinence de leur maintien a parfois été posée au niveau local, de même que pour les missions locales ou les PLIE.

Ces instances sont en effet parfois accusées, dans certains territoires, de mobiliser beaucoup trop de crédits de fonctionnement pour une plus-value jugée faible. Dans ce cas, il revient, à mon sens, aux territoires de prendre leurs responsabilités en rénovant les structures qui en ont besoin ou en fusionnant les instances qui interviennent sur des périmètres trop étroits, par exemple. Le développement d'une évaluation raisonnée – et sa prise en compte effective – doivent permettre de faire le point, au niveau local, sur le fonctionnement des différentes instances.

La question de la lisibilité des actions menées est importante. Lors de mon déplacement à Marseille, j'ai été très étonnée d'apprendre qu'il existait plus de 470 structures qui s'occupent de l'emploi et de l'insertion. Dans ce cadre, on voit tout l'intérêt d'une coordination qui s'effectue de façon efficace et, surtout, fluide. Les acteurs de l'emploi sont fatigués de toutes ces réunions qui ont lieu à des fins de coordination, avec des effets malheureusement parfois limités. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé une refonte des modalités de pilotage des politiques de l'emploi au niveau local.

S'agissant des éventuels transferts de compétence qui pourraient accompagner l'octroi aux régions du pilotage des politiques de l'emploi menées au niveau local, je pense que nous devons attendre que le débat ait pleinement eu lieu avant de nous prononcer à ce sujet. Le dialogue qui se tiendra dans la perspective de la nouvelle étape de la décentralisation doit être l'occasion d'aborder cette question plus précisément. Les différentes pistes doivent être analysées de façon approfondie et soumises au débat.

Nous devons également travailler au niveau du bassin de vie et donner plus de moyens aux instances qui interviennent à ce niveau, car c'est à cette échelle que les choses se passent. En Alsace, l'exemple nous a été donné d'intercommunalités et de municipalités qui ont anticipé des créations d'emploi dans le bassin de vie, à la suite de l'annonce de la création d'entreprises ou d'EPAD. Avec le concours de Pôle emploi, des formations d'aide-soignante ont, par exemple, été proposées pour répondre aux besoins qui en ont résulté. De telles possibilités sont offertes sur tous les territoires, il revient aux élus de s'en saisir.

Clarifier et rassurer : voilà les deux principales missions que nous devons remplir à court terme. À ce sujet, le rapport propose l'instauration d'un carnet ou d'une carte, sur le modèle de la carte Vitale, qui permettrait au demandeur d'emploi d'avoir un document indiquant l'ensemble des formations qu'il a suivies, au lieu d'avoir à répéter à chaque fois son parcours. Cette disposition – sur laquelle a mis l'accent notre présidente – permettrait aux demandeurs d'emploi de posséder un document concret et positif compilant leurs compétences et leurs formations.

Nous devons également prendre en compte le fait que seulement 17 % des offres d'emploi passent par Pôle emploi. Cela signifie qu'il existe un marché caché.

De manière générale, et c'est ce qui ressort de l'ensemble des auditions que nous avons menées, nous devons aller vers davantage de coordination.

M. André Reichardt. – Vous mentionnez deux recommandations qui me paraissent naturellement liées : celle tendant à simplifier le cadre comptable et financier des structures regroupant plusieurs instances et celle appelant à une évaluation raisonnée, élaborée de façon partenariale, des différentes instances intervenant dans le domaine de l'emploi.

Vous posez la question de la superposition ou de la coexistence de différentes structures en matière d'emploi. Ce point mérite d'être examiné de près, au-delà de la seule simplification du cadre financier et comptable ou encore de la nécessité de mettre en place une évaluation claire. Je peux citer l'exemple de ma région, où les participants

aux maisons de l'emploi n'ont pas une connaissance fine de ce qui se fait dans la mission locale d'à côté, chacun étant persuadé de bien agir. Aussi, une mise en ordre ou, tout au moins, une réflexion à ce sujet est-elle nécessaire. Mais si cette dernière est essentielle, elle ne doit pas pour autant conduire à se couper du terrain.

En ce qui concerne votre suggestion de confier la responsabilité aux régions, je peux être globalement d'accord, dans la mesure où si la politique de l'emploi relève bien de la compétence de l'État, la région intervient toutefois en matière de formation, une compétence d'ailleurs très coûteuse. En Alsace, il s'agit du premier poste budgétaire. Il paraîtrait logique que la formation soit très directement axée sur la politique de l'emploi. Dès lors, il est légitime de penser que la région a son mot à dire. Sur ce point, dans les futurs débats sur la décentralisation, on gagnerait à instaurer une meilleure liaison entre les représentants de l'État en région et le conseil régional. On perd actuellement beaucoup de temps, sans oublier les malentendus qui surviennent. Il est clair que la région, fût-elle petite comme l'Alsace avec seulement deux départements – mais c'est encore plus vrai pour les grandes régions – a besoin de s'ancrer sur un territoire local, un bassin d'emploi et de vie. Elle ne pourra en effet rien faire sans avoir dans chaque bassin une véritable mobilisation de tous les partenaires.

Une précision importante, cependant : certes, il faut mettre de l'ordre, mais il ne faut pas le faire en se coupant du terrain. Je pense que la région peut faire mieux que l'État et, en tout état de cause, nous gagnerions du temps. Pour autant, la politique de l'emploi doit avoir les pieds dans la glaise au moyen d'approches territoriales. On le fait actuellement avec les politiques de formation professionnelle et d'apprentissage. Bien évidemment, les communes et les intercommunalités ont un rôle à jouer. La communauté de Strasbourg, avec ses 400 000 habitants, mérite une voix au chapitre. Dès lors, votre proposition d'instaurer un livret individuel perd, dans ma conception, un peu de sa pertinence, car l'on retrouverait les mêmes personnes dans les mêmes instances.

M. Georges Labazée. – Premièrement, je dirai que les collectivités territoriales peuvent être des facilitateurs dans l'amélioration des relations avec les groupements d'employeurs. Or, ces groupements d'employeurs constituent d'excellentes passerelles vers l'emploi. Au quotidien, ils permettent d'insérer des personnes éloignées du marché de l'emploi dans un dispositif, sous la forme d'un tutorat ou d'un encadrement.

Deuxièmement, il faudrait également insister sur la nécessité d'inscrire, chaque fois que cela est possible, la clause d'insertion dans les appels d'offres des collectivités territoriales. Nous l'expérimentons dans mon conseil général, en lien avec l'ensemble des services de la collectivité.

En troisième lieu, la question du financement des différentes structures est sensible. Il faudrait que nous puissions demander la stabilisation des financements croisés région-département-intercommunalité en matière d'emploi. Car, si les missions locales ne relèvent pas de la compétence du conseil général, nous savons tous qu'elles s'adressent aux assemblées départementales pour demander des financements pour leur fonctionnement quotidien. Aussi, des propositions doivent-elles être faites pour encadrer cette pratique.

En quatrième lieu, je souhaite insister sur l'utilisation des fonds européens. La prochaine programmation budgétaire concernera les années 2014 à 2020 et débutera donc dans un an et demi. Notre rapport doit s'inscrire dans cette perspective et permettre d'apporter des pistes de clarification. En effet, à un moment donné, on a demandé aux missions locales de scinder leur organisation interne. Elles ont ainsi créé un organe à part, qui est le seul capable de solliciter les fonds sociaux européens, car la structure initiale des missions locales et l'utilisation des fonds étaient jugées trop opaques. Nous

avons donc des missions locales hybrides, dont une part est cofinancée par l'État et les collectivités territoriales, et l'autre bénéficie de financement du fonds social européen (FSE), en échange de contreparties. Sans doute, pour la transparence des financements européens, cette distinction était-elle nécessaire, même si je n'en suis pas sûr. Dans tous les cas, nous devons avoir à l'esprit cette source de financement afin de pouvoir profiter, à l'avenir, du FSE sur la période 2014-2020.

M. Antoine Lefèvre. – Je souscris complètement aux propositions faites par notre rapporteur. Pour revenir sur le pilotage par les régions et les intercommunalités, notamment, je crois que celui-ci est effectivement une difficulté à l'heure actuelle.

En ce qui concerne le cadre comptable, il a été dit qu'il ne s'agissait pas nécessairement de la question la plus déterminante. Pour en avoir fait l'expérience et avoir essayé, pendant deux ans, de fusionner plusieurs structures en créant une maison de l'emploi, je sais combien les difficultés sont nombreuses, que ce soit en termes de gouvernance ou de fonctionnement. Il a fallu se battre, notamment avec l'Etat. Lorsque les régions pilotent et mettent dans la balance les financements qu'elles déploient, il peut être mis fin à ce type de blocage.

Pour en revenir à l'exemple du nombre de structures à Marseille, nous n'en pouvons plus de ces empilements nuisibles à l'efficacité. Une mutualisation est nécessaire. Pour rejoindre ce qui disait Pierre Jarlier, je pense aussi que les intercommunalités doivent se saisir de ce thème, à partir d'un certain seuil démographique évidemment. Sur mon territoire, nous avons réussi à mobiliser les cinq communautés de communes sur l'ensemble du pays, alors que cette opération n'était pas gagnée d'avance, notamment grâce à la fusion-mutualisation à laquelle j'ai procédé. Par cette dernière, nous avons notamment réalisé une économie de loyer substantielle. Ce type d'exemple et les efforts réalisés en termes de mutualisation peuvent encourager la mobilisation des collectivités.

Cet empilement des structures s'accompagne d'une multiplication des réunions de coordination. Les élus, déjà bien sollicités, doivent enchaîner des réunions à des intervalles parfois très courts dans des configurations très proches.

Les propositions vont dans le bon sens, notamment en affirmant le rôle des régions. Leur compétence en matière de formation est déterminante à cet égard. Chez nous, la maison de l'emploi est une maison de l'emploi et de la formation qui, en outre, est ouverte le samedi. Cela permet aux salariés, aux artisans, aux chefs de PME d'accéder plus facilement aux services proposés.

Sur le FSE, je rejoins ce qui a été dit. Ce qui me semble plus grave encore, c'est qu'il s'agit d'un problème « franco-français » : l'Europe est toujours montrée du doigt mais, à Bruxelles, on nous explique qu'il faut que l'on arrête de rajouter des critères qui ne sont pas imposés par l'Europe et qui nous conduisent à rendre des enveloppes budgétaires complètes de FSE.

M. Pierre Jarlier. – Je partage le point de vue de nos collègues sur le FSE et je voudrais proposer à notre rapporteur d'intégrer cette problématique. Il s'agit d'une source de financement qui a été largement sous-utilisée, puisque la plupart des structures locales n'utilisent pas le FSE en raison de la complexité du montage des dossiers. Les nombreux obstacles rencontrés peuvent conduire les porteurs de projets à ne pas bénéficier, in fine, de crédits, malgré les efforts déployés. Alors qu'il y a des besoins sur le terrain en matière d'insertion et d'aide à l'emploi, je déplore que nous soyons incapables d'utiliser les fonds européens destinés à cet effet. Il faut que nous fassions remonter ces difficultés pour que dans la prochaine programmation, 2014-2020, les démarches puissent être facilitées pour mobiliser ces crédits.

Au travers des témoignages des uns et des autres, nous mesurons combien l'échelle intercommunale est efficace, que ce soit en matière d'insertion, d'emploi ou de développement économique. Il faut sans doute aller vers davantage de CCAS intercommunaux. Les communes en ordre dispersé n'arrivent pas à faire fonctionner tout cela et ne peuvent être des interlocuteurs compétents. Il y a, là aussi, des aspects de gouvernance à revoir.

Il faut profiter de ce rapport pour insister sur la nécessité de s'appuyer sur les missions locales et de leur trouver des financements adéquats. Les jeunes les connaissent bien et elles fournissent d'excellents résultats. Leurs financements doivent donc être confortés et elles doivent être intégrées dans une stratégie globale territoriale.

Le conseil général a une compétence sociale mais on voit bien, là aussi, que, sans lien avec les territoires et notamment les intercommunalités, il est difficile de mettre en œuvre une politique d'insertion efficace. Il serait, à mon sens, intéressant de développer les partenariats entre les conseils généraux et les intercommunalités en matière d'insertion.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Dans le monde rural, cette articulation peut s'effectuer au niveau de plusieurs intercommunalités, en raison de la taille de ces dernières.

M. André Reichardt. – Sur le FSE, je rappelle que la région Alsace est la seule en France à être chargée de l'instruction des dossiers. Or, chez nous, il n'y a plus de dégagement d'office. C'est la raison pour laquelle je ne pourrais conseiller à ceux qui regrettent une mauvaise consommation des crédits d'essayer d'obtenir la même possibilité, car cela fonctionne bien.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – En 2004, lors du débat sur l'acte II de la décentralisation avec M. Raffarin, tout le monde était favorable à ce que cette possibilité soit donnée à toutes les régions. Il y a eu un recul, qui s'est traduit par la mise en place d'une expérimentation en Alsace. Mais je crois que nous sommes tous demandeurs de sa généralisation.

Mme Patricia Schillinger, rapporteure. – J'ai effectivement abordé la problématique des fonds européens dans le rapport.

Vous avez tous souligné l'importance d'un rôle accru des régions et des intercommunalités. Ce que nous avons constaté sur le terrain, c'est l'importance de l'anticipation des mutations économiques. Lorsqu'une entreprise est en difficulté, la région ou l'intercommunalité peuvent réagir, en lien avec leurs compétences en matière de développement économique, parce qu'elles connaissent bien leur territoire.

Je voudrais aussi souligner que le ministère de l'Éducation nationale ne doit pas rester à l'écart de ces préoccupations. Les jeunes doivent pouvoir trouver une réponse globale à leurs difficultés.

Le rapport est approuvé.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Association des régions de France (ARF) : M. Jean-Paul DENANOT, président du conseil régional du Limousin
- Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais : M. Pierre de SAINTIGNON, premier vice-président, M. Xavier MAIRE, directeur régional adjoint, pôle économie, formation, recherche et développement
- Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur : Mme Françoise COUDERC, conseiller technique auprès du président en charge de l'emploi, de l'agriculture, du tourisme et du développement des ports, M. Thierry FELLMANN, directeur général adjoint, pôle innovation et emploi
- Assemblée des départements de France (ADF) : M. Gérard ROCHE, président du conseil général de la Haute-Loire
- Conseil général des Bouches-du-Rhône : M. Jean-Noël GUÉRINI, président du conseil général, Mme Monique AGIER, directeur général des services
- Association des maires de France (AMF) et Ville de Lille : M. Bernard CHARLES, adjoint au maire de Lille
- Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) : M. Philippe MAITREAU, président de la commission « Territoires, emploi et développement économique », adjoint au maire de Mulhouse et vice-président de Mulhouse Alsace Agglomération
- Assemblée des communautés de France (AdCF) : M. Rémi PAUVROS, membre du conseil d'orientation et président de la communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre, maire de Maubeuge
- Lille Métropole : M. André RENARD, vice-président, Mme Marion DELMOTTE et Mme Céline HERBAIN, service recherche et innovation
- Ville de Marseille : M. Jacques ROCCA SERRA, adjoint au maire, Mme Brigitte CAVALLARO, directrice générale de la mission locale de Marseille, Mme Laurence FONTAINE, directrice de la maison de l'emploi de Marseille, M. Bruno YESSAYAN, responsable de la mission Marseille emploi
- Marseille Provence Métropole : M. Eugène CASELLI, président, M. Jean-Paul GIRAUD, directeur de cabinet, M. Pascal MARCHAND, directeur général adjoint développement et aménagement du territoire

SERVICES DE L'ÉTAT

- Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) : Mme Isabelle EYNAUD-CHEVALIER, chef de service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
- Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) : M. Pascal FLORENTIN, secrétaire général adjoint, Mme Sabine THIEBAUT, responsable emploi
- Préfecture de la région Nord-Pas-de-Calais : M. Dominique BUR, préfet de région, M. François COUDON, adjoint au SGAR
- Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : M. Jean-Paul CELET, secrétaire général de la préfecture des Bouches-du-Rhône, Mme Raphaëlle SIMEONI, secrétaire générale adjointe

- DIRECCTE de la région Nord-Pas-de-Calais : Mme Annaïck LAURENT, directrice régionale
- DIRECCTE de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : M. Patrick MADDALONE, directeur régional adjoint, pôle entreprises, emploi, économie

PÔLE EMPLOI

- Pôle Emploi : Mme Nathalie HANET, directrice collectivités territoriales et partenariats
- Direction régionale du Nord-Pas-de-Calais : M. Karim KHETIB, directeur régional, M. Fabrice BALENT, responsable du service partenariats collectivités
- Direction régionale de Provence-Alpes-Côte d'Azur : M. Pierre PELADAN, directeur régional adjoint, M. Marc ZAMPOLINI, directeur clients, services et partenariats

INSTANCES TERRITORIALES AUXQUELLES PARTICIPENT LES COLLECTIVITÉS LOCALES

- Alliance Villes Emploi (AVE) : M. Jean LE GARREC, président, Mme Marie-Pierre ESTABLIE D'ARGENCÉ, déléguée générale, Mme Anne-Sophie CONDEMINÉ, adjointe au maire de Lyon, présidente de la maison de l'emploi et de la formation, de la mission locale et du PLIE de Lyon, Mme Gwenaële HAMON, vice-présidente de Rennes Métropole, adjointe au maire de Rennes, présidente de la maison de l'emploi et du PLIE de Rennes
- Conseil national des missions locales (CNML) : M. Vincent DELPEY, secrétaire général
- Union nationale des missions locales (UNML) : M. Jean-Patrick GILLE, président, Mme Claire FABRE
- Maison de l'emploi et de la formation du Pays de Saint-Louis - Trois Frontières et du Pays du Sundgau : M. Stéphane CHEREF, directeur

ASSOCIATIONS DE CHÔMEURS ET DE SALARIÉS PRÉCAIRES

- Génération Précaire : Mme Lila DJELLALI, Mme Valentine UMANSKY
- Mouvement national des chômeurs et précaires : M. Jacques-Henri VANDAELE, président
- Solidarités nouvelles face au chômage : M. Patrick BOULTE, vice-président

ORGANISATIONS SYNDICALES

- CFDT : M. Pascal CATTO, secrétaire général de l'union régionale du Nord-Pas-de-Calais, Mme Aline DEGAY, M. Guillaume LEFÈVRE, secrétaires permanents
- CFE-CGC : Mme Josiane GRUBER, coordinatrice nationale du syndicat national territorial, Mme Nathalie HARDAT, représentante de l'union régionale du Nord-Pas-de-Calais, M. Henry RACCASI, conseiller emploi au sein de l'union régionale de Provence-Alpes-Côte d'Azur
- CFTC : M. Pierre-Richard BONTINCK, président de l'union régionale du Nord-Pas-de-Calais, M. Patrick CAPONE, président du syndicat CFTC - CG 13
- CGT : M. Christian GARCHERY, responsable IPR Pôle emploi de l'union départementale du Nord, M. Christophe JACOBS, responsable de la formation

professionnelle au comité régional du Nord-Pas-de-Calais, M. Alain LANDRÉ, secrétaire de l'union régionale Île-de-France

- FO : Mme Evelyne MERCHEZ, membre du bureau de l'union départementale du Nord et de l'union régionale du Nord-Pas-de-Calais, Mme Sylvia VEITL, assistante confédérale

ORGANISATIONS PATRONALES

- CGPME: M. Jean-Michel POTTIER, président de la commission formation éducation
- MEDEF : M. Serge BONDER, délégué général du Medef Nord-Pas-de-Calais, M. Francis DA COSTA, président de la commission formation, M. Bernard FALCK, directeur de l'éducation et de la formation, Mme Audrey HERBLIN, directrice de mission à la direction des affaires publiques
- UPA : M. Alain DUPLAT, président de l'UPA du Nord-Pas-de-Calais
- Union pour les entreprises des Bouches-du-Rhône : Mme Florence LAUGIER, responsable portails emploi, stage et alternance

CHAMBRES CONSULAIRES

- Chambres de commerce et d'industrie : Mme Nathalie LIBBRECHT, directrice de la formation de la CCI du Nord-Pas-de-Calais, Mme Carine RAYNAL, chef de service formation et apprentissage de la CCI de Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse
- Chambres des métiers et de l'artisanat : M. Simon CLAVERIE, secrétaire général de la CMA du Nord-Pas-de-Calais, M. Laurent GIORDANENGO, responsable du service développement de l'apprentissage et de l'emploi à la CMA des Bouches-du-Rhône, Mme Martine JOURDAN, vice-présidente de la CMA des Bouches-du-Rhône

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)
- Union professionnelle artisanale (UPA)

PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CCAS	Centre communal d'action sociale
CCREFP	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CNML	Conseil national des missions locales
CRE	Conseil régional de l'emploi
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
GIP	Groupement d'intérêt public
MDE	Maison de l'emploi
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PLIE	Plan local pluriannuel pour l'emploi
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SPER, SPED, SPEL	Service public de l'emploi régional, départemental, local
UNML	Union nationale des missions locales