

N° 1199

---

ASSEMBLÉE NATIONALE  
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

**AVIS**

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,  
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour*  
**2009** (n° 1127)

**TOME XIII**

**TRAVAIL ET EMPLOI**

PAR M. GERARD CHERPION,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.- LES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »</b> .....	9
A. LES CRÉDITS RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI.....	10
1. Le programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi ».....	10
<i>a) Le renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi</i> .....	10
<i>b) L'amélioration de l'accès à l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail</i> .....	11
2. Le programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».....	12
<i>a) La gestion des conséquences des mutations économiques sur l'emploi</i> .....	12
<i>b) L'amélioration de l'insertion dans l'emploi par la reconnaissance des compétences</i> .....	13
<i>c) Le développement de l'emploi</i> .....	13
B. LES CRÉDITS RELEVANT DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITE.....	13
1. Le programme n°111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail ».....	14
<i>a) La santé et la sécurité au travail</i> .....	14
<i>b) La qualité et l'effectivité du droit du travail</i> .....	14
<i>c) Le dialogue social et la démocratie sociale</i> .....	14
2. Le programme n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».....	15
<b>II.- LE FONCTIONNEMENT DES CELLULES DE RECLASSEMENT</b> .....	17
A. LA CELLULE DE RECLASSEMENT, UN OUTIL ESSENTIEL POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES SALARIÉS LICENCIÉS.....	18
1. Les trois catégories de cellules de reclassement.....	18
<i>a) Les cellules de reclassement non conventionnées</i> .....	18
<i>b) Les cellules de reclassement conventionnées</i> .....	19
<i>c) Les cellules de reclassement interentreprises</i> .....	20

2. La mise en place concertée de la cellule de reclassement.....	20
<i>a) Le choix conjoint du cabinet prestataire .....</i>	20
<i>b) La négociation du cahier des charges, feuille de route de la cellule .....</i>	21
<i>c) Les spécificités de la mise en place d'une cellule interentreprises .....</i>	21
3. Un fonctionnement à multiples acteurs tourné vers le salarié .....	22
<i>a) La coordination entre le cabinet et le service public de l'emploi .....</i>	22
<i>b) L'articulation entre les différents dispositifs de reclassement.....</i>	23
<i>c) L'adaptation au salarié de la durée du suivi et des prestations         d'accompagnement .....</i>	25
4. Le contrôle de l'activité de la cellule, un élément déterminant de son financement.....	26
<i>a) L'action d'évaluation de la commission de suivi de la cellule .....</i>	26
<i>b) Les outils de contrôle de l'activité de la cellule.....</i>	26
<i>c) Le lien entre résultats et rémunération de la cellule.....</i>	27
<b>B. LA CELLULE DE RECLASSEMENT, UN OUTIL QUI PEUT GAGNER EN EFFICACITE .....</b>	<b>27</b>
1. Harmoniser les modalités d'évaluation des cellules de reclassement .....	28
<i>a) L'hétérogénéité des critères d'évaluation des cellules de reclassement .....</i>	28
<i>b) L'appréciation comptable de l'activité des cellules.....</i>	29
<i>c) Le bilan en demi-teinte des cellules de reclassement .....</i>	30
2. Améliorer le pilotage et le contrôle des cellules de reclassement.....	31
<i>a) Impliquer davantage l'État dans le choix et la mise en place de la cellule.....</i>	31
<i>b) Donner un « patron » au système.....</i>	32
<i>c) Rénover le contrôle du travail de la cellule.....</i>	33
3. Adapter le fonctionnement des cellules selon les publics et les bassins d'emplois concernés.....	34
<i>a) Accompagner les salariés en amont et en aval du processus de         reclassement .....</i>	34
<i>b) Accroître la plasticité du système.....</i>	35
<i>c) Aménager les conditions de rémunération des opérateurs.....</i>	36
4. Clarifier le droit du reclassement pour une plus grande égalité entre les salariés licenciés.....	36
<i>a) L'arborescence juridique du reclassement .....</i>	37
<i>b) La revitalisation des bassins d'emploi, une question d'avenir .....</i>	37
<i>c) Vers l'interdiction des « primes à la valise » ?.....</i>	38

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	41
<b>I.- AUDITION DES MINISTRES</b> .....	41
<b>II.- EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	69
<i>Article 35, État B</i> .....	69
<i>Article 80</i> : Suppression de la prise en charge par l'État de l'allocation de fin de formation (AFF) .....	71
<i>Article additionnel après l'article 81</i> : Plafonnement du montant de l'aide de l'État attribuée aux maisons de l'emploi en fonction du nombre de salariés des maisons de l'emploi rapporté au nombre d'habitants du bassin d'emploi .....	72
<i>Article additionnel après l'article 81</i> : Modifications législatives requises en vue de la prolongation de l'expérimentation dans sept bassins d'emploi du contrat de transition professionnelle (CTP) .....	74
<b>AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION</b> .....	75
<b>ANNEXES</b> .....	77
<b>ANNEXE 1</b> : Liste des personnes auditionnées .....	77
<b>ANNEXE 2</b> : Nombre d'adhésions à une cellule de reclassement conventionnée depuis janvier 2008 par département.....	81



## INTRODUCTION

Les crédits de la mission « Travail et emploi » constituent l'un des principaux budgets d'intervention de l'État. Leur programmation s'établit depuis cette année dans un cadre pluriannuel qui permet une anticipation accrue de leur évolution<sup>(1)</sup>. Les priorités de cette mission essentielle demeurent le développement de l'emploi et la lutte contre le chômage qui a atteint au deuxième trimestre 2008 son taux le plus bas depuis vingt-cinq ans (7,2 %).

La réforme des politiques du travail et de l'emploi devrait se poursuivre en 2009 : mise en œuvre de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les Assedic, réorganisation de l'inspection du travail, création des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), mise en place du revenu de solidarité active (RSA) et du contrat unique d'insertion...

Le présent avis n'a pas pour objectif l'analyse détaillée de l'ensemble des crédits de la mission « Travail et emploi », cet objet étant imparti prioritairement au rapport spécial établi au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Après un rappel des principaux programmes et actions de la mission budgétaire, le rapporteur pour avis souhaite proposer une étude sur les cellules de reclassement, un dispositif très souvent utilisé lors des restructurations d'entreprise et qui comptera vingt ans d'existence en 2009.

Dans cette perspective et en lien avec la problématique de l'amélioration de la sécurisation des parcours professionnels, un bilan de cette mesure a semblé nécessaire au rapporteur pour avis. Reposant sur le volontariat des entreprises et principalement financé par elles, ce dispositif d'accompagnement des salariés licenciés vers un retour pérenne à l'emploi mérite de prendre place dans la réflexion actuelle sur l'adaptation et la rénovation des règles du marché du travail.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. Le rapporteur pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 15 septembre 2007.

À cette date, 4 % des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de 92 %. Le rapporteur pour avis souhaite remercier l'ensemble des services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité pour ce résultat remarquable.

---

(1) La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 34 de la Constitution qui prévoit désormais que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation ».





## I.- LES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

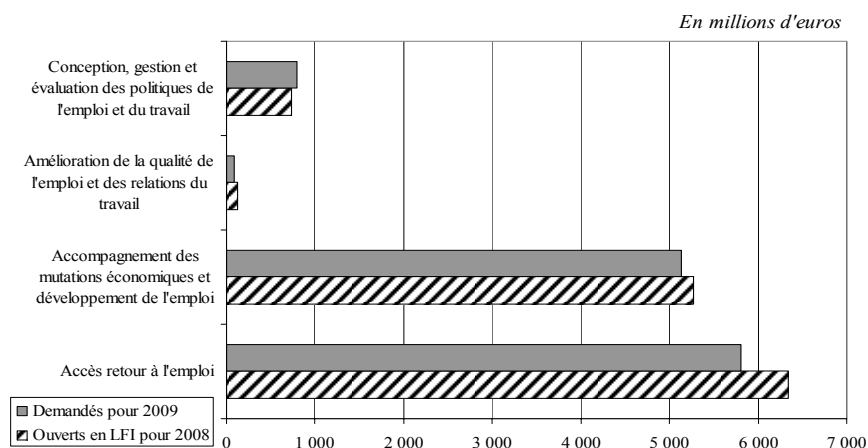
Les crédits de la mission « Travail et emploi » s'élèvent à 11,821 milliards d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2009. Cette année, la structure de la mission ne connaît pas d'inflexion majeure : elle demeure interministérielle, un choix réaffirmant le lien étroit entre les politiques de l'emploi et du travail, et elle compte les quatre mêmes programmes. Quelques changements de périmètre doivent cependant être soulignés :

– Le budget du programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi » fait l'objet de plusieurs transferts de crédits pour un montant total de 44 millions d'euros de crédits de paiement vers le budget d'autres programmes suite notamment au remplacement de la prime de retour à l'emploi par le revenu de solidarité active (RSA) à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009.

– Le programme n° 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » bénéficie du transfert des services des inspections du travail de l'agriculture et des transports suite à leur fusion avec l'inspection du travail. Par répercussion les crédits de rémunération et de fonctionnement associés sont transférés vers le budget du programme n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

Le graphique qui suit permet d'apprécier le poids comparé et l'évolution des différents programmes sous ces réserves.

*Montants comparés pour 2008 et pour 2009 en crédits de paiement des programmes de la mission « Travail et emploi »*



Source : *Projet annuel de performances pour 2009.*

## **A. LES CRÉDITS RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

Le montant des crédits pour la mission « Travail et emploi » placés sous l'autorité de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi s'élève à 10,941 milliards d'euros de crédits de paiement répartis dans deux programmes.

### **1. Le programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi »**

Le programme « Accès et retour à l'emploi », doté de 5,810 milliards d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2009, regroupe les interventions visant directement à lutter contre le chômage et l'exclusion durable du marché du travail. Outre l'indemnisation des demandeurs d'emploi qui représente 1,473 milliard d'euros, il s'agit des mesures relatives à la mise en place du nouveau service public de l'emploi ainsi que des actions en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail à l'instar des personnes peu qualifiées ou handicapées.

#### ***a) Le renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi***

Le service public de l'emploi a connu une profonde rénovation grâce à la loi du 13 février 2008 qui a opéré la fusion de l'ANPE et du réseau de l'assurance chômage. La création d'un nouvel opérateur issu de cette fusion, le Pôle emploi, améliorera considérablement l'efficacité du service rendu aux usagers. En effet la nouvelle institution, dont la création pourrait être effective dès le début de l'année 2009, assurera dans un cadre unifié l'ensemble des prestations concernant le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi. La contribution de l'État au budget du nouvel opérateur s'élève à 1,36 milliard d'euros de crédits de paiement.

De plus l'accès à la formation professionnelle se voit encouragé : la subvention pour charges de service public accordée à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) atteint 109,20 millions d'euros de crédits de paiements dans le projet de loi de finances pour 2009 soit un montant sensiblement égal à la loi de finances initiale de 2008 (109,19 millions d'euros).

Enfin la participation de l'État au financement des maisons de l'emploi est accrue : elle s'élève à 100 millions d'euros de crédits de paiement contre 89 millions l'an dernier. Ces crédits supplémentaires ont vocation à permettre le développement de nouvelles maisons de l'emploi et le bon fonctionnement de ces institutions qui constituent de véritables lieux de mobilisation et de coopération des acteurs publics et privés en faveur de l'emploi.

***b) L'amélioration de l'accès à l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail***

Créé dans le cadre du plan Espoir banlieues annoncé en février 2008, le contrat d'autonomie est une prestation nouvelle d'accompagnement intensive vers l'emploi, la formation qualifiante et la création d'entreprise. Il s'adresse aux jeunes de moins de 26 ans résidant dans les villes sous contrat urbain de cohésion sociale. Le dispositif peut atteindre une durée de dix-huit mois pendant lesquels le jeune est encadré par un opérateur privé spécialisé dans le placement dont la rémunération varie en fonction des résultats obtenus. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit 68,83 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour financer le contrat d'autonomie.

Les contrats aidés, dont la dotation globale atteint 1,618 milliard d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2009, connaîtront de plus une profonde réforme l'année prochaine avec la loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) qui prévoit la mise en place du contrat unique d'insertion. Cette simplification devrait accroître l'efficacité du dispositif qui doit être orienté vers une réinsertion pérenne avec un volet formation.

En outre les crédits d'intervention en faveur de l'accompagnement des publics les plus en difficulté sont augmentés dans le projet de loi de finances pour 2009. Ils s'élèvent à 951,086 millions d'euros d'autorisations d'engagement contre 896,564 millions d'euros dans la loi de finances initiale de 2008.

Ces crédits permettent en particulier le déploiement des mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées dont le financement croît de 4,08 % en 2009. À cet égard, l'article 79 du projet de loi de finances pour 2009 institue au bénéfice du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles une contribution de 50 millions d'euros à la charge de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), en vue du financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle handicapés. Ce même article supprime la limite d'âge de 30 ans pour l'accès des travailleurs handicapés aux contrats d'apprentissage.

Le secteur de l'insertion par l'activité économique reçoit un soutien financier de 208 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2009. Afin d'augmenter ses résultats en matière de retour à l'emploi, il fera l'objet l'année prochaine d'une modernisation avec la mise en œuvre d'un nouveau système de conventionnement.

Enfin, l'article 80 du projet de loi de finances pour 2009 propose la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, de la prise en charge financière par l'État de l'allocation de fin de formation, de manière à inciter à des entrées en formation plus précoces pendant la période d'indemnisation en allocation de retour à l'emploi.

## **2. Le programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »**

Depuis vingt ans, la France fait face à des bouleversements économiques et sociaux liés à la mondialisation, au développement des nouvelles technologies et à la réorganisation du tissu économique qui en a résulté. Le programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » vise à répondre à ces changements en particulier en accroissant la mobilité professionnelle et en favorisant la création d'emplois. Ce programme est doté de 5,13 milliards d'euros de crédits de paiement.

### *a) La gestion des conséquences des mutations économiques sur l'emploi*

Afin de remédier à leurs conséquences parfois néfastes, les mutations économiques et sociales doivent être anticipées et accompagnées. Il s'agit en particulier de prévenir l'impact des restructurations sur les personnes, en sécurisant davantage les parcours professionnels, et sur les territoires, en revitalisant les bassins d'emploi.

À cette fin, 61,8 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés à l'aide au conseil, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et aux engagements de développement des compétences. Ces crédits visent à inciter les entreprises de moins de 300 salariés, non assujetties par la loi à l'obligation triennale de négocier sur la GPEC, à développer des actions d'anticipation en matière de ressources humaines.

De plus depuis 2002, l'obligation de revitalisation des bassins d'emploi qui impose aux entreprises de recréer de l'activité dans un territoire où elles ont opéré une restructuration, a donné lieu à la conclusion de 349 conventions de revitalisation avec l'administration et le taux de compensation des emplois supprimés s'établit à 90 % en 2008.

L'État consacre enfin, dans le projet de loi de finances pour 2009, 361,27 millions d'euros de crédits de paiement pour financer les mesures d'âge, comme les préretraites progressives, et les actions en faveur du reclassement des salariés. Au sein de ce secteur du budget, la dotation globale de restructuration, dont l'objectif est de prévenir les conséquences sociales des restructurations d'entreprises, s'élève à 40 millions d'euros de crédits de paiement dont 31,5 millions d'euros sont destinés aux cellules de reclassement. Pour une meilleure efficacité, cette dotation est déconcentrée au niveau départemental. Les conventions de reclassement personnalisé (CRP) reçoivent 14 millions d'euros et les contrats de transition professionnelle (CTP) 8,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009.

***b) L'amélioration de l'insertion dans l'emploi par la reconnaissance des compétences***

Considérée comme une priorité par la majorité, la réforme du système de la formation professionnelle se poursuit dans le sens d'une réduction des inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification. À ce titre la politique de certification mise en œuvre par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) bénéficie d'une subvention de 60 millions d'euros de crédits de paiement. Elle sert notamment à mettre en œuvre des prestations de service d'appui à la validation des acquis de l'expérience (VAE), une politique qui se voit attribuer par ailleurs 15 millions d'euros de crédits de paiement et dont 30 550 salariés ont bénéficié en 2008 (contre 27 773 en 2007).

***c) Le développement de l'emploi***

Le développement de l'emploi constitue un axe majeur de la politique de l'emploi. Cette action reçoit dans le projet de loi de finances pour 2009 une dotation de 1,532 milliard d'euros de crédits de paiement soit une augmentation de 14,3 % par rapport à la loi de finances initiale de 2008. Elle se traduit en particulier par l'octroi d'exonérations de cotisations patronales dans les zones de revitalisation rurale (127,5 millions d'euros) et pour les activités de services à la personne (332,35 millions d'euros) ainsi que par des aides à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants (550,345 millions d'euros).

Il s'agit en réalité de faire baisser le coût du travail pour faciliter le développement de territoires et de secteurs à forts potentiels d'emplois. En effet dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, le taux de croissance de l'emploi a par exemple atteint 3,4 % en 2007 alors que ce même taux n'était que de 2,7 % pour l'ensemble du secteur tertiaire marchand.

S'agissant de la réduction de cotisations patronales de sécurité sociale dus par les particuliers employeurs telle qu'elle a été établie par la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, l'article 81 du projet de loi de finances pour 2009 en réduit le montant de 5 points de manière à accompagner le développement de ce secteur tout en contribuant à la maîtrise des dépenses publiques.

**B. LES CRÉDITS RELEVANT DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITE**

Le montant des crédits pour la mission « Travail et emploi » placés sous l'autorité du ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité s'élève à 879,418 millions d'euros de crédits de paiement répartis dans deux programmes.

## **1. Le programme n°111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »**

Le programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » concerne directement les 16,1 millions de salariés du secteur concurrentiel et se trouve doté d'un budget global de 86,893 millions d'euros de crédits de paiement. Son objectif principal est l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés au moyen du droit, de l'incitation et du dialogue social. Il s'agit de promouvoir une politique active du travail associant étroitement les partenaires sociaux, conformément à la stratégie communautaire en la matière.

### ***a) La santé et la sécurité au travail***

Afin de prévenir et de réduire les risques professionnels qui constituent un facteur majeur de dégradation des conditions de vie, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une subvention d'un montant de 7,72 millions d'euros de crédits de paiement à l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET). Ces fonds permettront de financer de nouvelles recherches ainsi que de renforcer le Réseau national de vigilance et de prévention des pathologies professionnelles (RNV3P).

Dans la même perspective, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) se voit attribuer pour 2009 une subvention s'élevant à 10,99 millions d'euros de crédits de paiement afin qu'elle puisse maintenir son niveau d'activité.

Enfin la réforme de la médecine du travail devrait se poursuivre en 2009.

### ***b) La qualité et l'effectivité du droit du travail***

La qualité de l'emploi repose également sur la garantie d'une sécurité juridique en faveur des salariés et des employeurs qui résulte d'un droit du travail accessible et offrant un compromis entre progrès social et efficacité économique. En effet il est nécessaire que tous puissent connaître et faire valoir leurs droits fondamentaux. Dans ce but, 18,1 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés dans le projet de loi de finances pour 2009 aux élections prud'homales et 9,784 millions d'euros de crédits de paiement sont affectés à la formation des conseillers prud'hommes (contre 7 millions d'euros l'an dernier). Le taux de satisfaction des usagers des services de l'inspection du travail atteint par ailleurs 74 % en 2008.

### ***c) Le dialogue social et la démocratie sociale***

Le développement de la négociation collective et du dialogue social constitue une priorité pour la majorité. En application de la loi du 20 août 2008 qui a renouvelé en profondeur la démocratie sociale, un dispositif de mesure de l'audience

syndicale doit voir le jour. Pour sa mise en œuvre le projet de loi de finances pour 2009 prévoit 2 millions d'euros de crédits de paiement.

Enfin le budget prévu pour la formation syndicale demeure identique à celui de la loi de finances initiale de 2008 : il s'élève à 26,6 millions d'euros de crédits de paiement.

## **2. Le programme n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »**

Le programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » comprend les activités mutualisées d'encadrement, de mise en œuvre et de soutien aux trois programmes de politiques publiques de la mission « Travail et emploi ». Il concerne directement les milliers agents de l'État qui déploient ces différentes politiques publiques sur l'ensemble du territoire national.

Ce réseau fait l'objet de deux réformes majeures en application de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il s'agit tout d'abord de la constitution des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui regrouperont les unités départementales du travail et de l'emploi et celles de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il s'agit ensuite de la fusion des services de l'inspection du travail issus des trois secteurs ministériels de l'agriculture, des transports et du travail.

Ce programme bénéficie d'une importante augmentation de moyens dans le projet de loi de finances pour 2009: les crédits s'élèvent à 792,524 millions d'euros de crédits de paiement contre 731,586 millions d'euros de crédits de paiement dans la loi de finances initiale de 2008. La part affectée à la rémunération des agents constitue la masse la plus importante du programme (588,2 millions d'euros de crédits de paiement).





## II.- LE FONCTIONNEMENT DES CELLULES DE RECLASSEMENT

Le dispositif des cellules de reclassement a été créé par le décret n° 89-653 du 11 septembre 1989 instituant des conventions du Fonds national de l'emploi relatives aux cellules de reclassement et a été modifié récemment par la circulaire n° 2007-20 du 17 juillet 2007 relative aux conventions du Fonds national de l'emploi de cellules de reclassement entreprise et interentreprises.

Dans le projet de loi de finances pour 2009, le dispositif est prévu au titre du programme n° 102 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et se trouve doté de 31,5 millions d'euros de crédits de paiement. S'il constitue donc une part faible du budget de la mission « Travail et emploi », son impact social, économique et naturellement humain est pourtant considérable. C'est la raison pour laquelle le rapporteur pour avis a choisi ce thème d'étude.

Le dispositif des cellules de reclassement s'inscrit en effet dans le choix jamais remis en cause en France d'un traitement spécifique du licenciement pour motif économique en particulier quand il est collectif. Cette forme de licenciement, subie par les salariés, s'apparente souvent à un drame personnel, social et territorial ce qui explique son statut législatif spécifique. Ce choix se retrouve à l'échelle européenne, les restructurations faisant en général l'objet d'une réglementation propre.

Lorsqu'une entreprise de cinquante salariés et plus licencie pour motif économique au moins dix salariés sur une période de trente jours, elle se trouve dans l'obligation d'élaborer un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) qui doit contenir des mesures sociales d'accompagnement des salariés licenciés<sup>(1)</sup>. Les cellules de reclassement sont aujourd'hui considérées comme un élément nécessaire de tout plan social et 85 % des PSE en prévoit en 2008. Toutefois elles ne constituent pas une obligation légale ni conventionnelle<sup>(2)</sup>. Leur présence ou leur absence est donc prise en compte par l'administration du travail lors de l'évaluation du plan ou par le juge judiciaire en cas de contrôle de la proportionnalité du plan par rapport aux moyens de l'entreprise. Néanmoins les entreprises qui ne sont pas soumises à l'obligation d'élaboration d'un PSE peuvent également de leur propre initiative créer une cellule de reclassement.

Les cellules de reclassement visent à favoriser le reclassement externe des salariés licenciés. L'entreprise négocie puis confie à un cabinet de reclassement la mise en place et l'animation d'une cellule qui offre une assistance aux salariés concernés et leur assure un suivi individualisé pendant leur recherche d'emploi. Cet

---

(1) Article L. 1233-61 du code du travail.

(2) Seul l'accord national de la métallurgie du 12 juin 1987 sur les problèmes généraux de l'emploi mentionne les « cellules de conversion », un dispositif remplacé en pratique par les cellules de reclassement.

accompagnement peut également en théorie être accompli par des salariés de l'entreprise mais cette faculté est très peu utilisée en pratique.

Le financement des cellules incombe en principe aux entreprises. Cependant l'État peut prendre en charge tout ou partie du financement lorsque l'entreprise ne peut pas assumer cette dépense. Une convention doit alors être signée entre l'entreprise et l'État. Il existe donc des cellules de reclassement dites « conventionnées » et des cellules dites « non conventionnées ».

De plus, lorsqu'un bassin d'emploi connaît des difficultés suite au déclenchement de nombreuses procédures collectives, les entreprises touchées peuvent, notamment si elles ne sont pas dans l'obligation de concevoir un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), mettre en place une cellule interentreprises afin d'organiser une mutualisation de leurs moyens.

En pratique les dénominations des cellules de reclassement, entreprise ou interentreprises, sont variables en raison du caractère jugé négatif par les professionnels et les syndicats du terme « cellule ». L'appellation « antenne emploi » pourrait lui être utilement substituée.

## **A. LA CELLULE DE RECLASSEMENT, UN OUTIL ESSENTIEL POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES SALARIÉS LICENCIÉS**

Le dispositif des cellules de reclassement a connu une extension progressive depuis vingt ans, pour autant il n'est pas exempt de remarques. Il s'agit désormais d'un outil de reclassement sollicité par les entreprises qui a entraîné le développement d'un véritable marché du reclassement où opèrent quelques cabinets de dimension nationale et de multiples cabinets de dimension locale.

### **1. Les trois catégories de cellules de reclassement**

Il existe aujourd'hui trois catégories de cellules de reclassement :

#### ***a) Les cellules de reclassement non conventionnées***

La catégorie des cellules de reclassement non conventionnées regroupe les cellules de reclassement qui ne bénéficient pas d'une participation financière de l'État et qui ne supposent donc pas la signature d'une convention avec le Fonds national de l'emploi. Il s'agit :

– soit des cellules de reclassement mises en place dans les entreprises de plus de mille salariés qui ne peuvent pas recevoir de financement de l'État sauf si elles se trouvent en redressement ou en liquidation judiciaires ;

– soit des cellules de reclassement mises en place dans les entreprises de moins de mille salariés lorsqu'elles ont les moyens de financer seules le dispositif.

Les cellules de reclassement non conventionnées sont les plus nombreuses en pratique. Leur coût, généralement supérieur à celui des dispositifs conventionnés limités à 2000 euros par bénéficiaire, demeure à la charge de l'entreprise et n'a donc pas d'incidence sur le budget de l'État.

### ***b) Les cellules de reclassement conventionnées***

La catégorie des cellules de reclassement conventionnées désigne les cellules dont l'État finance tout ou partie du fonctionnement et dont la création nécessite par conséquent la signature d'une convention avec le Fonds national de l'emploi. Des conditions strictes président à l'octroi d'un financement de l'Etat :

– seules les entreprises de moins de mille salariés peuvent en principe prétendre à une aide financière ; cependant les entreprises de plus de mille salariés qui se trouvent en redressement ou en liquidation judiciaires voient pris en charge le coût des cellules de reclassement ;

– l'entreprise doit de plus avoir des difficultés objectives à financer seule une cellule de reclassement.

Les demandes de financement sont instruites par la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui apprécie la possibilité de conventionnement au regard des capacités contributives de l'entreprise, de son respect des obligations légales et conventionnelles en matière de procédure de licenciement pour motif économique et du nombre de salariés licenciés.

Le fonctionnement des cellules conventionnées implique donc une dépense publique qui est répercutée sur les crédits de la mission « Travail et emploi ».

### ***Évolution du nombre et du coût des cellules de reclassement conventionnées***

<b>Années</b>	<b>Nombre de conventions signées</b>	<b>Nombre d'adhérents bénéficiaires</b>	<b>Coût total pour l'État (en M€)</b>
<b>2000</b>	472	19 105	13,55
<b>2001</b>	474	22 761	15,25
<b>2002</b>	646	33 567	20,16
<b>2003</b>	917	44 288	25
<b>2004</b>	844	33 056	33,57
<b>2005</b>	747	24 642	30,92
<b>2006</b>	633	23045	36,3
<b>2007</b>	546	19 902	33,6
<b>2008 (à fin juillet)</b>	195	6 913	22

Source : Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES) et délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Les données pour l'année 2007 et celles partielles pour l'année 2008 confirment une baisse du nombre de conventions de cellules de reclassement signées et du nombre de bénéficiaires qui s'expliquent en partie par la diminution du nombre annuel de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) et qui traduit la volonté de l'État de n'aider que les entreprises les plus en difficulté à mettre en place des cellules de reclassement <sup>(1)</sup>.

### *c) Les cellules de reclassement interentreprises*

Il existe enfin des cellules de reclassement interentreprises qui permettent une mutualisation des moyens de plusieurs entreprises au sein d'un même bassin d'emploi ou d'un secteur d'activité. La mise en place d'une cellule interentreprises suppose obligatoirement la conclusion d'une convention avec le Fonds national de l'emploi. Il s'agit donc d'une catégorie spécifique de cellule conventionnée qui a une incidence sur le budget de l'État.

## **2. La mise en place concertée de la cellule de reclassement**

La mise en place d'une cellule de reclassement se décompose actuellement en trois étapes. Des spécificités juridiques sont à noter dans le cas des cellules interentreprises.

### *a) Le choix conjoint du cabinet prestataire*

En premier lieu le cabinet de reclassement qui assure le fonctionnement de la cellule est choisi par l'employeur après avis du comité d'entreprise ou à défaut des délégués du personnel. L'avis donné par le comité d'entreprise est soit volontairement sollicité par l'employeur dans le cas d'une cellule non conventionnée soit obligatoire dans le cas d'une cellule conventionnée <sup>(2)</sup>.

Le choix du cabinet s'opère sans participation de l'État même lorsqu'il finance tout ou partie du dispositif. Tout au plus l'inspection du travail ou la DDTEFP fournissent à la demande des représentants des salariés une liste de cabinets de reclassement qu'elles ne sont pas autorisées à commenter.

En pratique les comités d'entreprise procèdent à l'audition de plusieurs cabinets avant de se prononcer. Il semblerait d'ailleurs que certains comités d'entreprise aient fait l'objet d'un « démarchage » dès l'annonce publique des licenciements collectifs pour motif économique.

Une typologie des marchés sollicités par les opérateurs de reclassement ressort des auditions menées par le rapporteur pour avis. En effet les cabinets nationaux travaillent peu dans les dispositifs conventionnés, sauf lorsqu'ils

---

(1) Pour le détail des chiffres par département pour 2008, se reporter au tableau « Nombre d'adhésions à une cellule de reclassement conventionnée depuis janvier 2008 » en annexe 2 du présent rapport.

(2) Article R. 5111-3 du code du travail.

jouissent d'une forte résonance médiatique, alors que les cabinets locaux y sont très présents. La connaissance des salariés licenciés et l'appréhension des réalités sociales et économiques du territoire sont des atouts valorisés selon les personnes auditionnées. L'expérience du prestataire et ses moyens sont aussi pris en compte.

### ***b) La négociation du cahier des charges, feuille de route de la cellule***

Une fois le cabinet choisi, le cahier des charges est négocié. Il contient les obligations de l'opérateur et détermine les modalités de sa rémunération qui sont liées en général aux résultats de la cellule.

Le cahier des charges constitue le programme d'intervention du cabinet de reclassement. Il rappelle tout d'abord l'objectif de toute cellule de reclassement : assister les salariés qui adhèrent au dispositif à trouver une solution d'emploi pérenne. Il prévoit ensuite les grandes actions que doit assurer le prestataire et qui consistent en général à :

– *assurer un suivi individualisé des salariés*, qui comprend des entretiens d'information et de construction d'un projet professionnel pour réfléchir aux solutions d'emploi envisageables. Cet accompagnement individualisé et accompli par un référent unique pour chaque licencié a été reconnu par l'ensemble des personnes auditionnées comme la véritable valeur ajoutée d'une cellule de reclassement.

– *déterminer un parcours de reclassement personnalisé pour chaque salarié, qui peut inclure des actions de formation, et guider le salarié dans ses démarches en particulier administratives*. Le but d'une cellule demeure cependant de lui permettre progressivement de devenir autonome dans sa recherche d'emploi. À cette fin des ateliers techniques sont dispensés ;

– *mener une prospection des offres d'emploi adaptées aux salariés*. L'autre avantage majeur d'une cellule de reclassement, souligné lors des auditions, réside dans la réactivité de la cellule et dans l'accès au marché caché de l'emploi dont jouit le cabinet privé <sup>(1)</sup>.

Le cahier des charges précise enfin l'engagement du cabinet en termes de moyens humains et matériels, les modalités du suivi de l'activité de la cellule ainsi que parfois les conditions du partenariat avec le service public local de l'emploi.

### ***c) Les spécificités de la mise en place d'une cellule interentreprises***

La mise en place d'une cellule de reclassement interentreprises obéit à des règles quelque peu différentes de celles relatives aux cellules de droit commun. En effet la création d'une telle cellule suppose tout d'abord le choix d'un porteur

---

(1) Selon les données du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le service public de l'emploi n'a eu connaissance en 2008 que de 39 % des offres d'emploi disponibles sur le marché du travail.

unique du projet qui garantira concrètement le bon fonctionnement de la cellule interentreprises. Ce porteur est un organisme distinct du cabinet et il ne peut pas être rémunéré pour son intervention. Il lui revient de sélectionner un prestataire et d'être son interlocuteur dans la mise en œuvre des actions de reclassement. Lorsqu'elle existe, la maison de l'emploi a vocation à assumer ce rôle.

De plus une convention doit obligatoirement être signée entre l'État et le porteur de la cellule interentreprises. L'opportunité de la mise en place de la cellule est appréciée par la DDTEFP après avis de la direction générale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DGTEFP). Il s'agit de mesurer l'intérêt de la mise en oeuvre d'une cellule de reclassement interentreprises par rapport à l'intervention du service public local de l'emploi.

### **3. Un fonctionnement à multiples acteurs tourné vers le salarié**

Le fonctionnement des cellules de reclassement implique la mobilisation de multiples acteurs et de dispositifs dont la coordination détermine le taux final de reclassement des salariés. L'adaptation en fonction de chaque salarié tant de la durée du suivi que des prestations d'accompagnement constitue également l'une des clés du succès d'une cellule. Toutefois les résultats des cellules de reclassement demeurent hétérogènes selon les bassins et les publics concernés.

#### ***a) La coordination entre le cabinet et le service public de l'emploi***

Le cœur de la problématique du fonctionnement des cellules de reclassement, conventionnées ou non, réside dans la coordination des acteurs intervenant directement ou indirectement dans l'activité de la cellule. De l'avis général de l'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis, le travail en bonne intelligence du cabinet prestataire et du service public local de l'emploi accroît considérablement le nombre de solutions effectives de reclassement en fin de processus.

La coopération entre les consultants animant la cellule et les membres du service public local de l'emploi débute dès la décision de mise en place d'une cellule de reclassement. En effet, de manière conjointe, le cabinet de reclassement, la DDTEFP, l'Assedic, l'Agence locale pour l'emploi et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), et demain le « Pôle emploi » doivent organiser des réunions collectives d'information pour les salariés licenciés. Ces réunions, préalables au démarrage du dispositif, ont pour objet de présenter les méthodes et les moyens que le prestataire envisage de déployer ainsi que la future articulation de l'action de la cellule avec les prestations proposées par le service public de l'emploi.

L'objectif de cette collaboration est de garantir l'efficacité, la lisibilité et la complémentarité des interventions. Ainsi, pendant la durée de fonctionnement de la cellule de reclassement, un système de transmission des informations, en particulier

concernant les personnes en situation de fragilité, peut être instauré entre les différents acteurs.

La coordination de l'action du cabinet et du service public local de l'emploi peut se trouver formalisée dans une convention de coopération entre ces deux acteurs. À ce propos, l'accord cadre signé le 1<sup>er</sup> juillet 2004 entre le syndicat professionnel Syntec conseil en évolution professionnelle, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'État incite à la contractualisation des conditions de collaboration. Le contenu de cette éventuelle convention doit reprendre les principaux éléments du cahier des charges et établir les règles de conduite entre la cellule et l'ANPE sur certains points importants. Les salariés pris en charge par la cellule doivent être informés de la mise en œuvre d'une telle convention.

Le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle assure à ce jour, au titre de sa mission de suivi du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), le rôle d'ensemblier du dispositif.

### ***b) L'articulation entre les différents dispositifs de reclassement***

Selon les personnes entendues par le rapporteur pour avis, une autre dimension est fondamentale pour obtenir le reclassement pérenne du plus grand nombre de salariés possible : il s'agit de réussir une articulation adéquate entre les différents dispositifs de reclassement proposés aux salariés licenciés pour motif économique. Cette question rejoint celle de la coopération des acteurs offrant ces prestations mais elle mérite un développement particulier en raison de la variété des situations en présence sur le territoire national selon la taille de l'entreprise ou le bassin d'emploi considéré.

En effet lorsque le salarié licencié pour motif économique appartient à une entreprise de plus de mille salariés, il se voit proposer un congé de reclassement<sup>(1)</sup> en parallèle à la proposition d'adhésion à une cellule de reclassement. En réalité dans ce cas de figure, il n'existe pas de réelle difficulté d'articulation entre les deux dispositifs puisque le congé de reclassement se définit comme une situation juridique temporaire affectant le contrat de travail (qui se trouve maintenu pendant la période du congé) et non pas comme une offre de prestations en vue d'un retour à l'emploi. Le salarié en congé de reclassement intègre donc s'il le souhaite la cellule et la question de l'articulation des deux dispositifs se résume à celle des acteurs du reclassement évoquée ci-dessus.

En revanche lorsque le salarié licencié pour motif économique appartient à une entreprise de moins de mille salariés, il se voit proposer une convention de reclassement personnalisé (CRP)<sup>(2)</sup> en plus de la proposition d'adhésion à une cellule de reclassement. Dans ce cas de figure, la question de l'articulation des deux

---

(1) Il s'agit d'une obligation légale prévue à l'article L.1233-71 du code du travail.

(2) Il s'agit d'une obligation légale prévue à l'article L.1233-65 du code du travail.

dispositifs se pose car la CRP est un dispositif visant à l'accompagnement renforcé des salariés par le service public de l'emploi. Le salarié qui accepte une CRP bénéficie de différentes prestations d'accompagnement proches de celles réalisées par le cabinet dans le cadre de la cellule de reclassement. Il s'agit notamment d'un entretien individuel de bilan professionnel qui permet d'élaborer un plan d'action de reclassement personnalisé (PARP) contenant les mesures possibles d'accompagnement ainsi que d'un suivi individualisé assuré par un correspondant unique.

Les services de l'État sont chargés de garantir la bonne articulation des deux dispositifs en vue de coordonner au mieux le travail du personnel chargé de la mise en œuvre de la CRP et celui de la cellule de reclassement. A cette fin, selon la circulaire du 17 juillet 2007, ils doivent informer les responsables de la CRP de la mise en place d'une cellule de reclassement et établir un diagnostic partagé au sein du service public de l'emploi sur la problématique des salariés à reclasser par la cellule. Ils doivent de plus veiller à ce qu'une convention de coopération soit signée entre l'équipe de la CRP et la cellule de reclassement. Cette convention précise les modalités concrètes de collaboration entre ces deux structures par exemple par l'élaboration d'une stratégie d'intervention commune et par des engagements sur des actions précises. Les salariés ayant adhéré à la cellule de reclassement et à la CRP en sont informés.

Enfin lorsque le salarié licencié pour motif économique appartient à une entreprise de moins de mille salariés qui se situe dans l'un des sept bassins d'emploi<sup>(1)</sup> dans lesquels le contrat de transition professionnelle (CTP) est expérimenté depuis 2006, le salarié se voit proposer le CTP<sup>(2)</sup> en plus de la proposition d'adhésion à une cellule de reclassement. Dans les entreprises et les bassins d'emplois concernés, l'obligation de proposer un CTP se substitue à l'obligation de proposer une CRP. Dans ce cas de figure, la question de l'articulation des dispositifs cellule de reclassement et CTP se pose également.

En effet ce dispositif expérimental offre un accompagnement renforcé autour d'une structure référente regroupant les principaux acteurs du service public de l'emploi (DDTEFP, AFPA, ANPE, Assedic) avec l'objectif d'un référent pour trente bénéficiaires. Le salarié qui accepte le CTP est suivi par un référent unique tout au long de son parcours de retour à l'emploi. Il dispose de diverses prestations d'accompagnement : un entretien individuel de bilan, la conception d'un plan d'action définissant son parcours de reclassement et prévoyant diverses mesures (appui social, bilan de compétences...) et surtout un entretien hebdomadaire avec son référent. De plus, et ce contrairement au dispositif de la cellule de

---

(1) Les sept bassins d'emploi concernés sont : Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes, Vitry.

(2) Il s'agit d'une obligation légale prévue par l'article 2 de l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle.



reclassement, le CTP peut prévoir une alternance de périodes de travail et de périodes de formation pour faciliter par exemple une reconversion professionnelle.

Néanmoins la question de l'articulation entre les dispositifs du CTP et de la cellule de reclassement semble en pratique moins prégnante que celle de l'articulation de la cellule de reclassement et la convention de reclassement personnalisé (CRP). En effet selon les services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, dans les sept bassins d'emploi dans lesquels le CTP est mis en œuvre, la mobilisation d'une cellule de reclassement n'a pas été nécessaire pour compléter cet accompagnement particulièrement renforcé.

La bonne articulation des dispositifs proposés aux salariés licenciés pour motif économique, surtout dans le cas de la convention de reclassement personnalisé (CRP), constitue donc un enjeu fondamental pour la réussite du reclassement des salariés. L'information revêt dès lors une importance majeure pour la compréhension par les salariés des différentes offres de prestation. À cet égard, selon les personnes auditionnées par le rapporteur, les délégués et élus syndicaux sont les mieux placés pour accomplir cette tâche d'information des salariés et pour leur expliquer l'intérêt de l'adhésion aux différents dispositifs de reclassement car ils bénéficient de leur confiance.

### *c) L'adaptation au salarié de la durée du suivi et des prestations d'accompagnement*

La durée de fonctionnement de la cellule de reclassement ne peut pas excéder en principe douze mois. Elle doit être distinguée de la durée d'accompagnement des salariés qui peut se révéler par exemple plus succincte en cas de retour rapide à l'emploi. Le suivi des bénéficiaires peut se trouver, exceptionnellement prolongé de six mois au maximum (en plus des douze mois) lorsqu'il est constaté, au terme initial de la prise en charge, qu'un nombre important de salariés ayant adhéré au dispositif présentent des difficultés de reclassement plus importantes que prévu. Cette faculté d'extension dans le temps est ouverte depuis la réforme du dispositif par la circulaire du 17 juillet 2007.

La prolongation de la durée de fonctionnement de la cellule est décidée en commission de suivi de la cellule par l'entreprise, le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et le service public de l'emploi après examen des situations individuelles de chaque salarié non reclassé.

La durée d'accompagnement des bénéficiaires de la cellule peut donc être modulée selon les publics. Une solution identique a été retenue pour les cellules de reclassement interentreprises. En principe leur durée maximale de fonctionnement est limitée à douze mois mais une prolongation pour douze mois supplémentaires est possible sous les mêmes conditions.

Selon les services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, la durée moyenne d'une cellule entreprise est actuellement de douze mois et celle d'une cellule interentreprises de dix-huit mois.

Tout comme la durée du suivi, les prestations d'accompagnement sont adaptées en fonction des demandes et besoins des salariés. Une distinction doit, à ce stade, être opérée entre un reclassement et une reconversion. En effet un reclassement suppose des prestations techniques, par exemple des entraînements à la recherche d'emploi ou à l'entretien d'embauche, qui permettent un retour à l'emploi en quelques mois. Une reconversion professionnelle implique en revanche la participation, sur de nombreux mois, à une formation qualifiante.

#### **4. Le contrôle de l'activité de la cellule, un élément déterminant de son financement**

##### ***a) L'action d'évaluation de la commission de suivi de la cellule***

Selon la circulaire du 17 juillet 2007, une commission de suivi est chargée de suivre l'activité générale de la cellule de reclassement. Cet organisme fait le lien entre les multiples acteurs impliqués dans le fonctionnement de la cellule grâce à sa composition. Elle comprend en effet des représentants de la direction de l'entreprise, du cabinet prestataire, du service public de l'emploi (DDTEFP, agence locale pour l'emploi, organismes d'assurance chômage, AFPA) et les représentants du personnel. Le cas échéant des acteurs extérieurs comme les élus locaux ou nationaux peuvent participer aux travaux de la commission.

Le suivi de l'intervention consiste à examiner la qualité des solutions de reclassement progressivement trouvées. La commission de suivi joue un rôle actif dès le démarrage du dispositif : elle doit ainsi valider en début d'intervention le projet de parcours de reclassement de chaque salarié et notamment évaluer son réalisme. Elle peut se saisir de cas particuliers difficiles en cours de processus.

##### ***b) Les outils de contrôle de l'activité de la cellule***

Pour exercer son activité de contrôle la commission de suivi dispose de plusieurs outils. Il s'agit tout d'abord des réunions collectives d'information préalables au démarrage de la cellule qui sont organisées par le prestataire et le service public local de l'emploi et au cours desquelles sont présentés entre autres les futurs moyens de la cellule. La commission peut ainsi juger des écarts éventuels tout au long du fonctionnement du dispositif. Ensuite, à l'occasion de chaque réunion de la commission de suivi, le prestataire de la cellule de reclassement doit soumettre des fiches individuelles sur les salariés bénéficiaires. Enfin des contrôles sur le lieu de la cellule peuvent être effectués pour procéder à des vérifications diverses.

En fin de dispositif, comme le prescrit la circulaire du 17 juillet 2007, un contrôle du bilan d'activité de la cellule de reclassement a lieu. Dans cette optique, l'employeur ou le mandataire judiciaire doit transmettre au directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle un bilan quantitatif et qualitatif de l'opération validé par la commission de suivi. Ce bilan est également soumis aux représentants du personnel.

### *c) Le lien entre résultats et rémunération de la cellule*

Le contrôle de l'activité de la cellule vise avant tout à garantir la qualité du travail de reclassement effectué en faveur des salariés mais il permet aussi de déterminer la rémunération du cabinet. En effet de plus en plus fréquemment le niveau de rémunération des opérateurs dépend des résultats obtenus en terme de retour à l'emploi.

Ainsi, dans le cas des cellules conventionnées, la participation financière de l'État se trouve aujourd'hui modulée selon le bilan final produit par le prestataire. Néanmoins cet ajustement s'opère dans les limites fixées par les textes. Le montant du financement de l'État fait en réalité l'objet d'un double encadrement :

– pour les cellules de reclassement entreprise, le taux de financement par l'État doit être compris entre 0 et 50 % du budget prévisionnel de la cellule et il doit de plus se situer dans la limite du plafond de deux mille euros par salarié bénéficiaire ;

– pour les cellules de reclassement interentreprises, le taux de financement par l'État doit être compris entre 0 et 75 % du budget prévisionnel de la cellule de et en outre ne pas dépasser la limite du plafond de deux mille euros par salarié bénéficiaire.

L'État peut cependant exceptionnellement financer l'intégralité du budget prévisionnel de la cellule, lorsque l'entreprise ne peut pas assumer une telle charge (en cas de liquidation judiciaire par exemple), mais il doit toujours respecter la limite du plafond de deux mille euros par bénéficiaire.

Depuis quelques années le montant final de la participation de l'État est calculé par rapport aux résultats de la cellule. L'évaluation porte tant sur le taux de reclassement que sur la qualité des solutions trouvées. Ainsi par exemple les éventuelles difficultés de reclassement du secteur professionnel des salariés concernés sont prises en compte.

## **B. LA CELLULE DE RECLASSEMENT, UN OUTIL QUI PEUT GAGNER EN EFFICACITE**

Bien que la circulaire du 17 juillet 2007 ait apporté une première amélioration substantielle du dispositif des cellules de reclassement, cet outil

semble aujourd'hui pouvoir gagner en efficacité. En effet, au cours des auditions, les différents acteurs et bénéficiaires du système actuel des cellules de reclassement ont pointé un certain nombre de difficultés qu'ils ont rencontrées en pratique. Le rapporteur pour avis a souhaité les mettre en lumière et proposer des pistes de réflexion pour y remédier.

Tant les personnes qui ont été entendues que celles qui ont transmis une contribution écrite s'accordent pour souligner trois problèmes principaux qui ont trait au pilotage et au contrôle du dispositif, à son adaptation à des publics et des bassins d'emploi hétérogènes et à son articulation avec l'ensemble du droit du reclassement.

Avant même d'aborder ces trois points, il apparaît nécessaire de signaler la première difficulté à laquelle a été confronté le rapporteur pour avis lors de ses travaux, à savoir l'absence de données uniformisées à l'échelle nationale permettant d'évaluer de manière objective le dispositif. En effet le défaut constaté d'harmonisation en la matière constitue l'une des sources majeures des problèmes qui surviennent sur le terrain. Une réflexion en la matière pourrait être utilement menée.

### **1. Harmoniser les modalités d'évaluation des cellules de reclassement**

Tout au long de ses travaux, le rapporteur pour avis a pu constater la difficulté à dresser un bilan global du dispositif des cellules de reclassement. En effet, en premier lieu, pour évaluer l'activité de chaque cellule, des critères très variables sont utilisés. En second lieu, l'ensemble des personnes auditionnées a soulevé le problème d'une appréciation principalement comptable du travail des cabinets et des conséquences qui en découlent. Les données qui ont été adressées au rapporteur pour avis, bien qu'appelant des réserves, semblent pour autant traduire un bilan en demi-teinte du dispositif.

#### ***a) L'hétérogénéité des critères d'évaluation des cellules de reclassement***

La difficulté essentielle pour formuler une appréciation objective des résultats des cellules de reclassement en terme d'insertion dans l'emploi réside actuellement dans la diversité des critères de mesure employés. Ce problème fait écho d'ailleurs à celui qui se pose à propos des données statistiques relatives aux licenciements pour motif économique dont le nombre semble sous-estimé aujourd'hui.

Concernant les cellules de reclassement, la terminologie varie selon les cabinets prestataires qui ne prennent pas en compte nécessairement les mêmes réalités pour calculer leurs bilans d'activité. Ainsi certains opérateurs retiennent comme critère le nombre de solutions dites « identifiées » dans lesquelles sont

intégrées des situations variées tels que les « choix de vie » ou les formations longues. L'on observe une grande hétérogénéité de méthodes en la matière. Deux indicateurs communs se dégagent cependant dans l'évaluation du reclassement des salariés licenciés : il s'agit du nombre de contrats à durée indéterminée (CDI) et de contrats à durée déterminée (CDD) de plus de six mois conclus.

Plus profondément cette difficulté s'inscrit dans la problématique de la définition de la notion de reclassement. En effet quelles solutions peut-on regrouper sous le terme de reclassement effectif ou durable ? Cette question complexe mériterait peut-être une réflexion concertée entre les acteurs du reclassement.

### ***b) L'appréciation comptable de l'activité des cellules***

Le deuxième débat relatif aux modalités d'évaluation des cellules de reclassement porte sur la nature des critères aujourd'hui utilisés en pratique car ils reposent sur une vision comptable du travail du prestataire. Ainsi le nombre d'offres raisonnables (ou auparavant valables) d'emploi fait partie des critères classiques d'appréciation de l'activité d'une cellule<sup>(1)</sup>. Mais cet indicateur fait l'objet de critiques de la part tant des cabinets que des partenaires sociaux et des salariés qui ont expérimenté le dispositif car il entraînerait parfois sur le terrain des comportements inadéquats de la part de quelques opérateurs qui proposeraient en chaîne des offres inadaptées pour étoffer des statistiques. Or la mission d'une cellule est l'accompagnement personnalisé des salariés et la prise en compte de leurs idées sur l'évolution future de leurs parcours professionnels.

De plus cette approche comptable de l'activité de la cellule ne permet pas de percevoir réellement la plus-value apportée par le prestataire. Un taux de reclassement n'indique pas en effet l'origine des solutions de retour à l'emploi. Or un reclassement peut être dû aux démarches personnelles du salarié licencié, à l'assistance procurée par le service public de l'emploi ou au travail de prospection des offres du cabinet. L'enjeu de l'identification de l'organisme ayant trouvé la solution est de taille : il s'agit de déterminer le montant final de la rémunération de l'opérateur dont une part variable est fonction des résultats obtenus. Cette question concerne en particulier les dispositifs financés tout ou partie par l'État lorsque les solutions de reclassement sont le fait du service public.

Il serait donc opportun de développer des critères prenant en compte la dimension qualitative du travail effectué par les cabinets en sus des critères quantitatifs. Le temps de présence dans les locaux accueillant la cellule assuré par le prestataire ainsi que le nombre, le niveau de qualification et le statut des consultants pourraient par exemple être retenus comme critères. Une harmonisation en la matière et surtout une formalisation des critères d'évaluation dès la

---

(1) « La nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu, tels que mentionnées dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi, sont constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi » (article L. 5411-6-2 du code du travail).

négociation du cahier des charges simplifierait le contrôle du fonctionnement de la cellule.

L'enjeu fondamental de cette question demeure la modulation de la rémunération du cabinet en fin de processus. Le succès d'une opération de reclassement dépend principalement, de l'avis général des personnes auditionnées, de l'investissement humain des consultants et de la qualité des prestations.

### ***c) Le bilan en demi-teinte des cellules de reclassement***

Sous toutes ces réserves sur les données statistiques relatives aux résultats des cellules de reclassement <sup>(1)</sup>, un bilan en demi-teinte peut être dressé après quasiment vingt ans d'existence du dispositif. Selon les chiffres transmis par les services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, un taux de reclassement de 56 % au niveau national était atteint en 2007 pour les salariés ayant adhéré à des dispositifs conventionnés.

Au-delà de cette moyenne nationale qui ne prend en compte que les cellules conventionnées, il a paru intéressant au rapporteur pour avis de procéder à une étude de cas locale et globale qui permette une lecture plus détaillée du dispositif. Il s'agit de l'évolution et de la nature des résultats de l'ensemble des cellules de reclassement, conventionnées et non conventionnées, dans le département des Vosges depuis 2002 :

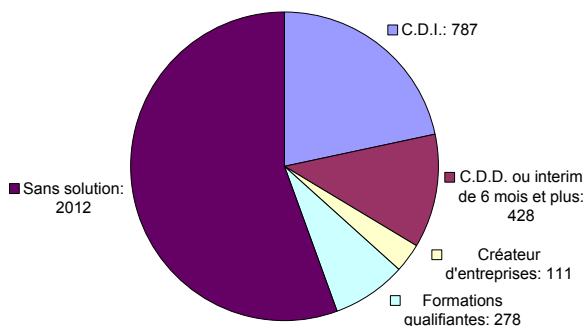
#### ***Les cellules de reclassement dans le département des Vosges 2002-2008***

	<b>Nombre de cellules reclassement</b>	<b>Dont issues d'un plan de sauvegarde de l'emploi</b>	<b>Dont liquidation et redressement judiciaires</b>	<b>Cellules conventionnées par l'État</b>	<b>Taux global d'adhésion aux cellules</b>	<b>Taux de reclassement global</b>
2002	8	2	7	7	87%	33%
2003	18	12	13	16	87%	40%
2004	13	5	10	8	97%	49%
2005	11	7	6	10	86%	53%
2006	6	5	3	2	77%	50%
2007	6	4	2	3	84%	54%
<i>2008 à fin juillet</i>	7	4	3	5	89%	24%

Source : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des Vosges.

(1) Selon le Fonds national de l'emploi, un outil statistique unique pour mesurer les résultats des cellules de reclassement devrait voir le jour dès l'année prochaine.

*Les différents résultats des cellules de reclassement  
dans le département des Vosges 2002-2008 (à fin juillet)*



Ces résultats tant nationaux que locaux démontrent les limites du dispositif des cellules de reclassement en l'état notamment lorsqu'ils sont comparés aux résultats obtenus par le biais d'autres dispositifs de reclassement. Ainsi le taux de retour à l'emploi suite à un contrat de transition professionnelle (CTP) s'élève au 30 juin 2008 à 59,8 %. Ils soulignent également le faible taux de formations mises en œuvre par l'intermédiaire d'une cellule de reclassement, les enveloppes consacrées au financement d'actions de formation par les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) étant en général rarement dépensées dans leur intégralité. Les partenaires sociaux auditionnés ont appelé à cet égard à une « révolution des mentalités ».

## **2. Améliorer le pilotage et le contrôle des cellules de reclassement**

Face à ce bilan en demi-teinte, plusieurs pistes de réforme peuvent être explorées. En premier lieu, la réflexion du rapporteur pour avis a porté, tout au long de ses travaux, sur l'amélioration du fonctionnement concret des cellules de reclassement et de leur contrôle.

### ***a) Impliquer davantage l'État dans le choix et la mise en place de la cellule***

La mise en œuvre d'un licenciement pour motif économique constitue une période sensible pour les salariés et les employeurs, en particulier lorsqu'il concerne un effectif important. Or pendant cette période des arbitrages fondamentaux sont effectués au sujet du reclassement lors de la négociation du PSE. À cet égard, les employeurs et les salariés, ainsi que leurs élus syndicaux

respectifs, ont insisté lors des auditions sur l'insuffisance d'éléments méthodologiques de la part de l'État quant au choix du cabinet de reclassement et la rédaction du cahier des charges.

Le rapporteur pour avis estime qu'une implication accrue de l'État tout d'abord dans le choix du prestataire peut constituer une première amélioration possible. En effet, en particulier lorsque l'État finance tout ou partie de la cellule de reclassement, les représentants du service public local de l'emploi pourraient assister aux auditions des cabinets par le comité d'entreprise. Ils pourraient soumettre ensuite une liste restreinte de candidats retenus parmi lesquels le comité d'entreprise choisirait. L'expertise de l'État apporterait un éclairage intéressant. La création d'un protocole de labellisation ou d'agrément des cabinets de reclassement pourrait par ailleurs fournir un élément complémentaire de cette démarche.

Une autre difficulté rencontrée au démarrage de la cellule de reclassement réside dans la négociation du cahier des charges avec le cabinet. Lors des auditions, tant les employeurs que les représentants des salariés ont émis le souhait d'une assistance des représentants locaux du service public pour se prémunir contre des comportements qu'ils n'avaient pas pu prévoir alors. Un cadre général de négociation avec l'obligation de traiter de certains points spécifiques dans le cahier des charges pourrait être utilement proposé. Le rapporteur pour avis tient notamment à ce que soit prise en compte la situation des salariés handicapés et des seniors.

#### ***b) Donner un « patron » au système***

Selon le rapporteur pour avis, une deuxième amélioration du fonctionnement des cellules de reclassement consisterait à donner un « patron » au système. En effet, comme le soulignent les études consacrées au dispositif, les résultats des cellules dépendent en grande partie de la bonne coordination de tous les acteurs privés et publics. Or celle-ci n'est pas toujours évidente sur le terrain.

Cette collaboration pourrait donc faire l'objet d'un modèle d'organisation dans le cahier des charges et être menée par un chef de file unique. Le pilotage de la cellule en sortirait renforcé et plus cohérent notamment aux yeux des salariés. Ces derniers ont parfois des difficultés, en raison de la situation de fragilité qu'ils connaissent lors de leur licenciement, à comprendre quels sont les responsables des différents dispositifs de reclassement et quels sont les interlocuteurs à qui ils rendent des comptes.

À ce sujet, le rapporteur pour avis suggère que ce « patron » soit le représentant de l'État au niveau local c'est-à-dire le préfet. En effet le préfet dispose de l'autorité nécessaire pour mener à bien cette mission de coordination.



Le dispositif des cellules de reclassement gagnerait ainsi en lisibilité ce qui emporterait peut être un accroissement du taux d'adhésion des salariés, en baisse régulière dans les dispositifs conventionnés depuis 2004 <sup>(1)</sup>.

***c) Rénover le contrôle du travail de la cellule***

Désigner un chef de file unique en la personne du préfet permettrait de plus, de l'avis général des personnes auditionnées, de procéder à un contrôle affermi du travail des cellules. La présence du représentant de l'État dans les comités de suivi donnerait un tour plus solennel aux réunions et garantirait un suivi jusqu'à la fin du processus. Aujourd'hui l'on constate en pratique qu'au bout de quelques mois de fonctionnement de la cellule, les réunions du comité de suivi rassemblent de moins en moins de personnes et que le contrôle du cabinet s'étirole. Le départ progressif des élus syndicaux au fur et à mesure de leur propre retour à l'emploi pose en particulier problème selon les personnes entendues.

Le préfet pourrait d'ailleurs utilement disposer d'un pouvoir de renégociation voire de rupture de la convention conclue entre le cabinet et l'État en cours de processus s'il s'avère qu'il existe un écart entre les engagements pris par le prestataire et consignés dans le cahier des charges et la réalité de son intervention. À l'heure actuelle, cette possibilité est rarement exploitée et la sanction en cas de violation des obligations reste pécuniaire et non juridique.

Les modalités de suivi de l'activité de la cellule pourraient également faire l'objet d'une refonte selon le rapporteur pour avis. Ainsi les résultats des cellules de reclassement pourraient être publiés ce qui conférerait une transparence accrue au système. Cette publication faciliterait de plus les procédures postérieures de choix des cabinets car ce document constituerait un outil objectif de comparaison entre les prestataires. Cependant cette réforme supposerait préalablement une harmonisation des critères d'évaluation des cellules de reclassement. D'une manière générale, un suivi individuel et nominatif du parcours des salariés semble indispensable pour un véritable contrôle du travail du cabinet.

La composition des comités de suivi pourrait enfin peut-être se trouver modulée. En effet le cabinet de reclassement pourrait ne pas être invité à certaines réunions ou parties de réunions car, selon les salariés et leurs représentants auditionnés, la parole est alors plus libre.

La présence des élus locaux et nationaux à certaines réunions a été de plus sollicitée lors des auditions sur le terrain. Il semble important à ce sujet d'encourager en France le développement d'un processus multiacteurs autour des restructurations, à l'instar de ce qui existe dans certains pays européens comme la

---

(1) Voir sur cette question le tableau relatif à l'évolution du nombre et du coût des cellules de reclassement conventionnées présenté supra.

Suède <sup>(1)</sup>. La vision d'une responsabilité exclusive de l'employeur dans la mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) conduit en France à privilégier aujourd'hui la relation entre l'employeur et le prestataire alors que le problème du reclassement des salariés concerne un grand nombre d'acteurs et notamment les employeurs potentiels actuellement tenus à l'écart des phénomènes de restructuration <sup>(2)</sup>.

### **3. Adapter le fonctionnement des cellules selon les publics et les bassins d'emplois concernés**

La réflexion du rapporteur pour avis a en deuxième lieu porté sur les moyens d'accroître la plasticité du système et de garantir un accompagnement complet des salariés de l'annonce du licenciement pour motif économique jusqu'à leur reclassement effectif.

#### ***a) Accompagner les salariés en amont et en aval du processus de reclassement***

Les différentes expériences de cellules de reclassement qui ont été rapportées lors des auditions ont démontré l'importance cruciale de la mise en route au plus tôt du dispositif de reclassement. Effectivement lorsqu'un point d'information a été mis en place avant même la notification des licenciements pour motif économique, les salariés s'y sont rendus en nombre et le travail de reclassement a été facilité. Cette démarche a permis aux salariés de se préparer à entrer dans une période de recherche active d'emploi et d'anticiper les choix à effectuer entre les dispositifs de reclassement proposés. Elle a été également propice à la maturation de projets de reconversion. Tous les acteurs du système plaident pour que le travail en faveur du reclassement des salariés commence le plus en amont possible.

La question du suivi des salariés licenciés en aval de leur reclassement mérite aussi quelques développements. En effet l'un des problèmes du dispositif des cellules de reclassement réside dans la sortie parfois prématurée des bénéficiaires. Le rapporteur pour avis estime que l'accompagnement des salariés par la cellule devrait se poursuivre quelque temps après le retour à l'emploi. En effet les CDI signés peuvent par exemple être rompus lors de la période d'essai et alors le salarié qui auparavant était pris en charge par la cellule rejoint le système de droit commun de suivi des demandeurs d'emploi. Cette situation est fréquente pour les salariés qui sont sortis du dispositif après la signature d'un CDD.

---

(1) En Suède le traitement des restructurations relève d'un partenariat entre le service public de l'emploi, la « job security foundation » (Fondation pour la sécurité de l'emploi) et les organisations syndicales.

(2) Au niveau local ont cependant été menées des expériences intéressantes de plateformes réunissant tous les acteurs publics et des acteurs privés pour une action commune de reclassement des salariés. On peut citer par exemple le dispositif d'appui au reclassement et à la reconversion pour la métropole lilloise (« ARRMEL »).

Or l'accompagnement par la cellule dispose de l'avantage d'être à la fois individualisé du fait du suivi par un référent unique et collectif dans la mesure où l'intéressé reste en contact avec ses anciens collègues, en particulier à l'occasion de la participation à des ateliers. Cette dualité constitue un atout non négligeable dans la période parfois déstabilisante qui suit un licenciement pour motif économique.

Le dispositif du contrat de transition professionnelle (CTP) offre à cet égard un modèle plus achevé : il prévoit la possibilité d'une alternance entre périodes de travail et de formation, le salarié bénéficiant ainsi d'un filet de sécurité et du temps nécessaire à l'élaboration de son nouveau projet professionnel. Le système allemand des sociétés de transfert qui prennent en charge la personne licenciée sous le statut de salarié aux frais de l'entreprise d'origine représentent un autre format visant une sécurisation accrue des parcours professionnels.

D'une manière plus générale, et dans l'optique aussi d'évaluer la qualité du travail des cabinets, il serait intéressant de savoir ce que sont devenus les salariés qui ont expérimenté le dispositif un an après la fermeture de la cellule de reclassement. Les tentatives en ce sens qui ont été menées en pratique n'ont malheureusement pas donné de résultats fructueux en raison du faible taux de réponse des anciens bénéficiaires.

#### ***b) Accroître la plasticité du système***

Suite aux auditions, le rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention sur le problème de la durée de fonctionnement des cellules de reclassement. Une souplesse accrue du système constituerait une amélioration du dispositif. En effet la durée de la cellule de reclassement se trouve aujourd'hui plus ou moins préfixée. Il s'agirait de permettre des déclinaisons en fonction des publics touchés par le licenciement pour motif économique et des bassins d'emploi concernés.

Le temps nécessaire au reclassement d'un salarié est effectivement très variable selon ses qualifications et son expérience professionnelle antérieure. Des facteurs personnels peuvent aussi freiner le repositionnement du salarié sur le marché du travail telles que des addictions ou des situations de rupture familiale qui parfois sont découvertes ou qui se créent au moment de la perte d'emploi car la personne se retrouve isolée. À ce sujet précis, le concours de psychologues pourrait se révéler utile. Ces derniers pourraient recevoir les salariés touchés par le licenciement y compris avec leurs partenaires et leurs enfants. Enfin le dynamisme plus ou moins grand du bassin d'emploi compte dans la longueur du processus de retour à l'emploi.

La durée de fonctionnement des cellules de reclassement pourrait ainsi se décomposer en un éventail de six, douze ou dix-huit mois en fonction de la complexité des parcours et de l'état du bassin d'emploi. Cette démarche adaptée permettrait peut-être d'éviter les abandons en cours de processus.

Dans le même esprit, une modulation des prestations en fonction des publics pourrait être prévue dès le cahier des charges. Le cas des salariés handicapés licenciés pour motif économique préoccupe particulièrement le rapporteur pour avis. En effet si certaines situations de handicap étaient déjà connues lorsque le salarié était en emploi, d'autres sont identifiées à l'occasion de la mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) et exige un traitement approprié. Or aucune obligation de développement d'un mode de suivi spécifique n'existe aujourd'hui.

Les salariés seniors ne bénéficient pas non plus d'une obligation de prise en charge spéciale alors même que selon les données du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi la proportion de bénéficiaires âgés du dispositif des cellules de reclassement s'accroît.

D'une manière plus générale, lors des auditions, a été souligné l'intérêt du recours aux cellules de reclassement interentreprises, des dispositifs englobants et procurant une visibilité de plusieurs années, qui devrait être encouragé.

### *c) Aménager les conditions de rémunération des opérateurs*

Depuis la circulaire du 17 juillet 2007 modifiant les conditions de conventionnement des cellules de reclassement, une partie du financement apporté par l'État doit dépendre des résultats obtenus par le cabinet en termes de retour à l'emploi des salariés licenciés. La circulaire propose une évaluation selon la qualité du reclassement au vu notamment des catégories de salariés concernés et de la situation du bassin d'emploi.

Selon le rapporteur pour avis, ce système devrait être diffusé largement. Il est souhaitable que la rémunération du prestataire soit décomposée en une part fixe et une part variable qui pourrait être la somme la plus importante des deux. Le plafond maximal de participation de l'État devrait être également modulé selon les bassins d'emploi et les publics : 2 000 euros <sup>(1)</sup> par salarié bénéficiaire sont une somme souvent suffisante pour reclasser un cadre en région parisienne mais insuffisante pour reclasser ou reconverter un ouvrier en Lorraine.

## **4. Clarifier le droit du reclassement pour une plus grande égalité entre les salariés licenciés**

Partant du thème des cellules de reclassement, le rapporteur pour avis a été conduit tout au long de ses travaux à élargir sa réflexion à l'ensemble du droit du reclassement.

---

(1) La circulaire DGEFP n° 2003-25 du 9 octobre 2003 relative au relèvement du plafond maximal de la participation de l'État au financement des cellules de reclassement a réalisé le doublement du montant maximal de l'aide de l'État désormais fixé à 2000 euros par bénéficiaire.

### **a) L'arborescence juridique du reclassement**

Le droit du reclassement constitue aujourd'hui une véritable arborescence juridique ce qui suscite des problèmes en pratique. En effet l'articulation des dispositifs de reclassement en faveur des salariés licenciés pour motif économique est devenue une tâche ardue pour tous les acteurs du système. L'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis dans le cadre de la préparation du rapport demande une clarification et une simplification du droit en la matière.

Les mesures proposées (les cellules de reclassement, la convention de reclassement personnalisée, le contrat de transition professionnelle, le congé de reclassement, *etc.*) ont perdu en lisibilité et en cohérence du fait de leur superposition. Les dirigeants de petites et moyennes entreprises (PME) en particulier éprouvent des difficultés à mettre en œuvre les dispositifs. Les salariés se voient proposer de bénéficier deux fois de prestations proches comme les bilans professionnels ou les ateliers de rédaction de curriculum vitae avec des méthodes distinctes.

De plus, alors même que leurs résultats sont inégaux<sup>(1)</sup>, ces différents mécanismes entrent en concurrence sur le terrain. Ainsi les employeurs potentiels sont démarchés parfois en même temps par les divers organismes en charge du reclassement des salariés. Les personnes licenciées sont confrontées du fait de cette articulation complexe à des inégalités de traitement. Par exemple dans le cas des formations, les salariés se voient rembourser ou non leurs frais de transport selon les institutions qui financent, ce qui génère une incompréhension sur le terrain.

Selon le rapporteur pour avis, une clarification du droit du reclassement permettrait une efficacité accrue du système au bénéfice de tous.

### **b) La revitalisation des bassins d'emploi, une question d'avenir**

Une autre démarche paraît indissociable du travail de reclassement des salariés selon le rapporteur pour avis : il s'agit de la revitalisation des bassins d'emploi. Actuellement lorsque une entreprise de plus de 1000 salariés procède à un licenciement collectif affectant, par son ampleur, l'équilibre du ou des bassins d'emploi dans lesquels elle est implantée, elle est tenue de contribuer à la création d'activités compensatrices pour atténuer les effets de la restructuration dans ces territoires<sup>(2)</sup>. Cette obligation peut être exécutée par le biais d'une convention signée avec l'État ou d'un accord collectif. Les entreprises de moins de 1000 salariés peuvent également participer, sur le fondement du volontariat, à la revitalisation des bassins d'emploi lorsqu'elles procèdent à un licenciement collectif pour motif économique.

---

(1) Le taux de reclassement des salariés à l'issue d'une convention de reclassement personnalisé (CRP) était de 39 % en 2007.

(2) L'obligation de contribuer à la revitalisation des bassins d'emploi est prévue à l'article L. 1233-84 du code du travail. Elle n'est pas applicable aux entreprises en redressement ou en liquidation judiciaires.

Le rapporteur pour avis tient à ce sujet à signaler la situation des entreprises qui emploient des salariés sur l'ensemble du territoire national. En effet, lorsque ces entreprises licencient en même temps dans plusieurs bassins d'emploi éloignés les uns des autres, elles échappent de ce fait à l'obligation de revitalisation alors même que si elles accomplissaient cette opération dans un lieu unique, elles en seraient tenues. Une réflexion pourrait être utilement menée en la matière car la revitalisation des territoires constitue un complément indispensable au travail de reclassement des salariés licenciés pour motif économique. Elle rétablit le lien entre politique de développement économique et politique de l'emploi. Il pourrait être opportun de créer un Fonds national de revitalisation, à même de compléter les dispositifs existants, en contribuant à aider les entreprises à atténuer les effets des licenciements économiques dans les bassins d'emploi.

### *c) Vers l'interdiction des « primes à la valise » ?*

Le rapporteur pour avis estime enfin qu'une dernière question se doit d'être abordée avant d'envisager toute réforme du droit du reclassement : celle de la prime dite supralégale. Le salarié, lorsqu'il est licencié pour motif économique et qu'il répond aux conditions établies par la loi, a droit au versement de l'indemnité légale de licenciement<sup>(1)</sup> ou de son équivalent conventionnel si il existe. Cette indemnité se trouve parfois complétée par une prime dite supralégale d'un montant généralement très supérieur à ce qui est accordé par la loi ou le droit conventionnel et qui bénéficie d'un statut social et fiscal avantageux. Elle est plus connue sous le nom de « prime à la valise ».

Cette prime, qui peut atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros, engendre une inégalité considérable entre les salariés licenciés et produit des effets néfastes à moyen terme. Tout d'abord selon la taille de l'entreprise, le montant de la prime supralégale est plus ou moins élevé et lorsqu'un redressement judiciaire ou une liquidation judiciaire a été déclenché, aucune indemnité supralégale n'est versée aux salariés. Cette situation de fait peut créer un sentiment d'injustice entre les salariés d'un même bassin d'emploi. Ensuite cette prime donne un sentiment d'aisance matérielle aux personnes licenciées qui peut constituer un risque pour leur avenir. Elle peut en effet mener à des cas de surendettement ou des situations de chômage de longue durée lorsqu'elle n'est pas investie ou épargnée dans l'optique du retour à l'emploi. Lors des auditions, il a été constaté que, d'expérience, cette somme était rarement employée pour des actions de reclassement. Cette prime retarde même l'entrée du salarié dans le processus de retour à l'emploi puisqu'elle entraîne un délai de carence de la prise en charge par l'Assedic de soixante-quinze jours. Elle ne semble donc pas généralement propice au reclassement des salariés<sup>(2)</sup>.

---

(1) Cette obligation de l'employeur est prévue à l'article L. 1234-9 du code du travail.

(2) Les conséquences négatives de la prime supralégale ont d'ailleurs déjà été signalées par le Gouvernement dans l'instruction n°12 du 30 juillet 2008 relative au rôle de l'État dans l'accompagnement des restructurations : « Par ailleurs, si les revendications indemnitaires des salariés peuvent paraître

Le rapporteur pour avis propose donc d'utiliser d'une manière plus efficace en vue du retour à l'emploi les fonds dédiés aux « primes à la valise » dont la dénomination traduit souvent la volonté d'achat de la paix sociale par l'entreprise. Il serait substitué à cette prime une contribution à un fonds global en faveur du reclassement des salariés. Le montant de cette dotation serait négocié entre les partenaires sociaux et l'entreprise. Il bénéficierait d'une exonération fiscale et sociale complète. La somme ainsi versée à ce fonds collectif serait consacrée à des mesures actives de retour à l'emploi (formations, créations d'entreprises...) et ferait l'objet d'un droit de tirage individuel des personnes licenciées. La gestion du fonds serait confiée au cabinet de reclassement en charge de la cellule sous le contrôle du comité de suivi, dont la composition comprendrait les partenaires sociaux, ou de la maison de l'emploi.

\*

Au terme de sa réflexion, le rapporteur pour avis estime que l'élaboration d'une charte par l'ensemble des acteurs prenant part au reclassement des salariés licenciés pour motif économique constituerait une voie intéressante de réforme du dispositif des cellules de reclassement et un moyen de traiter les difficultés rencontrées par une réponse globale. Pourquoi en effet, ne pas établir ainsi une méthodologie facilitant l'établissement du cahier des charges, la mise en œuvre du pilotage du processus de reclassement, la prise en compte de publics spécifiques tels les seniors et les personnes handicapées ou encore les modalités d'utilisation des sommes aujourd'hui consacrées au versement de la prime supralégale ? Les négociations actuellement menées autour de la création du nouvel opérateur public, le Pôle emploi, offrent un cadre propice pour engager cette discussion.

---

compréhensibles, il n'appartient pas aux pouvoirs publics de les appuyer d'une quelconque manière, mais de veiller à ce ces revendications n'aient pas pour conséquence une diminution de la qualité des mesures de reclassement. (...) En effet, les indemnités de licenciement, quand elles sont très élevées, peuvent se révéler un frein au reclassement des salariés licenciés et peuvent les conduire à des situations sociales difficiles (chômage de longue durée, situations de surendettement...). Elles retardent souvent l'inscription du salarié licencié dans une dynamique de retour à l'emploi ou de reconversion en lui donnant l'illusion d'une sécurité financière qui n'est que provisoire ».





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I.- AUDITION DES MINISTRES

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu, en commission élargie à l'ensemble des députés, M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, et M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, sur les crédits pour 2009 de la mission « Travail et emploi », au cours de la séance du mercredi 5 novembre 2008.

**M. le président Didier Migaud.** Nous sommes heureux, avec M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, d'accueillir M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, et M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, afin de les entendre sur les crédits consacrés à la mission « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances pour 2009.

Cette procédure de commission élargie, je le rappelle, doit permettre de privilégier les débats entre les ministres, les rapporteurs et les autres députés.

**M. Frédéric Lefebvre, rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, pour les politiques du travail et de l'emploi.** Notre pays connaît depuis quatre ans une baisse exceptionnelle du chômage, encore accélérée par les réformes structurelles mises en œuvre en 2007 et 2008. Depuis quelques semaines pourtant, nous traversons un trou d'air, sous l'effet déstabilisateur de la crise bancaire et financière mondiale. Le chef de l'État et le Gouvernement se sont immédiatement mobilisés pour garantir la liquidité du système financier et cantonner les effets de contagion sur l'économie réelle. Ces initiatives volontaristes ont été prolongées par les réformes concrètes en faveur de l'emploi annoncées par Nicolas Sarkozy le 28 octobre dernier. La mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2009 reflète cette mobilisation, avec des crédits de 11,7 milliards d'euros.

Cette mission est composée de quatre programmes : le 102, « Accès et retour à l'emploi » ; le 103, « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » ; le 111, « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ; le 155, « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

Les crédits du programme 102 atteignent 5,757 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,810 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 535 millions d'euros, en raison de l'extinction de dispositifs comme le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, le SEJE, ou l'allocation équivalent retraite, l'AER. Quant à l'allocation de fin de formation, l'AFF, elle n'est plus financée par ce programme.

Le programme 111 se distingue par des AE et des CP en forte baisse – s'établissent respectivement à 49 et 86 millions –, sachant que les crédits de 2008 avaient bénéficié d'une dotation exceptionnelle dédiée aux élections prud'homales.

Le programme 155, qui regroupe les fonctions supports de la politique de l'emploi, avec 805 millions en AE et 792 millions en CP, traduit une démarche volontariste de maîtrise de l'évolution des moyens et de leur utilisation.

Je salue la poursuite de l'effort consenti depuis 2007 en matière d'insertion par l'emploi des publics en difficulté, avec notamment les 45 000 contrats d'autonomie du plan Espoirs banlieue. Je propose également de continuer à encourager les particuliers à embaucher, grâce à un régime fiscal et social attractif. Dans la conjoncture actuelle, il serait en effet paradoxal de fragiliser l'un des principaux gisements d'emplois en France, une activité qui connaît une croissance à deux chiffres et a permis la création de 235 000 emplois en 2006 et 2007.

Je me félicite aussi que la révision générale des politiques publiques se concrétise, avec la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC et la prochaine mise en place, par le projet de loi généralisant le RSA, du contrat unique d'insertion. Les crédits du RSA, s'ils bénéficieront à l'emploi, ne figurent pas dans le présent budget, mais ils traduiront la démarche volontariste du Gouvernement. J'ai aussi la conviction que la politique de l'emploi bénéficiera des économies réalisées grâce aux efforts de rationalisation qui ont été entrepris, et que la mobilisation inédite en faveur de l'emploi et la réorganisation des outils structurels porteront leurs fruits, y compris dans un contexte économique difficile.

Quelques questions maintenant. L'article 80 supprime à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 la prise en charge par l'État des nouvelles allocations de fin de formation, le fonds de solidarité continuant à prendre en charge les allocations attribuées antérieurement. Peut-on espérer de la réforme une amélioration des résultats en matière de formation des demandeurs d'emploi ? La rationalisation et l'unicité de prescription peuvent en effet être de nature, tout en engendrant une économie de près de 169 millions, à renforcer l'accès à la formation.

L'article 81, lui, prévoit de ramener à dix points au lieu de quinze la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale des particuliers employeurs. L'État réaliserait ainsi une économie d'environ 93 millions pour 2009, mais avec un effet très négatif sur le développement des services à la personne. Or, j'ai déjà dit qu'il s'agissait de l'un de nos principaux gisements d'emplois. Il est certain que l'on ne mesurait pas encore l'ampleur de la crise actuelle lorsque le budget a été préparé. Le Gouvernement envisage-t-il aujourd'hui de revoir cette décision ? Les quinze points de réduction sont un avantage très important pour les salariés employés à domicile, dont près de 70 % d'entre eux sont déclarés au réel. Le retour à dix points pour effet

immédiat soit de les renvoyer vers le travail au noir, soit de leur faire perdre l'avantage de la déclaration au réel.

En ce qui concerne la fusion ANPE-ASSEDIC, qui prendra sans doute un peu de temps, mon rapport propose un certain nombre de pistes. J'aimerais notamment savoir ce que pense le Gouvernement de l'idée d'une contractualisation sur des objectifs précis – les jeunes, les seniors ou certains types de publics particulièrement en difficulté par exemple – qui tendrait à une obligation de résultat, ou en tout cas instituerait un suivi personnalisé. J'aimerais aussi savoir quand sera mis en place le dispositif du référent unique, très attendu par les chômeurs et d'autant plus important dans la période que nous vivons. Quant à la question de la valeur patrimoniale des 399 sites des ASSEDIC et de leur parc informatique, respectivement estimés à 900 et 855 millions, où en est l'évaluation de leur valeur locative ? La mise à disposition à titre gracieux est-elle envisageable ? Quelle sera la place des services d'orientation de l'AFPA, l'association pour la formation professionnelle des adultes, dans ce dispositif ? À ce propos de l'AFPA, nous avons besoin de savoir où veut aller le Gouvernement, et quels points d'étape il a prévus.

Enfin, Gaëtan Gorce et moi avons commis l'an dernier un rapport sur l'évaluation des politiques de l'emploi. A-t-il reçu des suites, au moins dans les intentions du Gouvernement ? Nous défendrons ensemble un amendement, et ce sera bien le seul, pour revoir à la hausse les crédits de l'évaluation. Des efforts ont certes été faits, ce qui est très méritoire compte tenu de la tradition étatique dans ces domaines, mais quand l'évaluation passera-t-elle de la phase artisanale à une phase industrielle ?

**M. Gaëtan Gorce, rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, pour l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi.** La première série de questions auquel doit répondre ce projet de budget porte sur l'ampleur des mutations économiques et démographiques actuelles. Il est clair que le marché du travail est affecté depuis quelques années par un retournement démographique qui va créer des inégalités selon les territoires. Cela appelle des initiatives, telles que la réforme de la formation professionnelle. Bien que le sujet ne nous concerne aujourd'hui qu'à la marge, il serait utile que le Gouvernement nous indique comment il aborde les négociations et comment le Parlement sera informé de leur évolution.

La seconde série de questions est liée à la conjoncture économique et à la dégradation de l'emploi. Pourquoi, alors que cette dégradation était perceptible depuis le début de l'année et qu'elle a été aggravée par la crise à partir de septembre, nous présente-t-on un budget où les crédits diminuent globalement de 5 % et ceux du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de 2,8 % ? Faute d'avoir vu venir le phénomène, le Gouvernement se trouve confronté à une sorte d'improvisation : certaines mesures sont annoncées, notamment par le Président de la République, sans bien sûr qu'on

en trouve trace dans le budget. Comment se concrétiseront-elles ? Et quel en sera le financement ? Je pense notamment aux contrats de transition professionnelle, les CTP, mesure intéressante à condition de s'appliquer à toutes les victimes de licenciements professionnels dans les entreprises de plus de mille salariés, et de n'être pas financés au détriment d'autres dispositifs, comme les conventions de reclassement personnalisées. Du reste, les CTP s'appliqueront-ils aux seules situations à venir, ou peut-on envisager leur application rétroactive à des cas comme celui des salariés de la CAMIF ?

Au-delà de cette interrogation sur la façon dont ce budget pourra être adapté à une situation imprévue lors de sa préparation, il soulève d'autres questions. C'est tout d'abord le devenir de l'AFPA. Son budget diminue d'environ 10 % à périmètre constant. Et ses crédits d'équipement sont amputés de 30 millions. Quelle vision a le Gouvernement du devenir de l'Agence ?

On s'interroge d'autant plus fortement que dans le contexte actuel, l'AFPA peut jouer un rôle tout à fait considérable auprès des demandeurs d'emploi. Pourquoi remettre en cause l'habilitation de l'AFPA à délivrer des titres et quelles seront les conséquences de cette décision ? Pourquoi lui a-t-on demandé de délimiter le périmètre de son service d'orientation ? Est-ce un prélude au transfert de ce service à un autre organisme, et lequel ? Le Gouvernement a-t-il évalué les conséquences pour l'emploi de l'ouverture à la concurrence des actions de formation, notamment celles financées par le PASS-Formation ? L'audition des représentants de l'AFPA et de sa tutelle ne nous a pas suffisamment éclairés sur ces points.

La diminution de ce budget n'est pas justifiée dans la situation de crise que nous connaissons. Pourquoi prélever cinquante millions sur le budget de L'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées alors que le taux de chômage des handicapés est reparti à la hausse et que l'AGEFIPH n'a pas démerité jusqu'à présent ? Pourquoi les dotations départementales aux restructurations diminuent-elles ?

Nous aimerions que le Gouvernement nous rassure sur la manière dont il aborde cette situation nouvelle, mais prévisible, et qui appelle à la fois une vision d'ensemble et des actions d'urgence.

Je vous interrogerai enfin sur les difficultés qui entravent le fonctionnement du Fonds d'adaptation à la mondialisation mis en place par l'Union européenne en 2006. Le Gouvernement compte-t-il tirer parti de la présidence française de l'Union européenne pour proposer une modification du règlement de ce fonds qui améliore son efficacité et sa réactivité sur le terrain ?

**M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le travail et l'emploi.** Je tiens à saluer les réformes importantes menées par le Gouvernement dans le domaine du travail et de l'emploi, dans un contexte budgétaire contraint. L'effort financier

mené en faveur de l'accompagnement vers l'emploi des publics les plus en difficulté, action dont les crédits ont été augmentés cette année, est d'autant plus remarquable.

Je voudrais vous interroger cette année à propos des cellules de reclassement, un dispositif d'accompagnement vers l'emploi des salariés licenciés pour motif économique.

Au vu de l'actualité et des nombreuses auditions que j'ai menées, ma première question porte sur l'amélioration du dispositif. Il gagnerait en efficacité s'il était mieux piloté et contrôlé. Il serait souhaitable de donner un patron au système, chargé en particulier d'assurer la coordination entre opérateurs publics et privés : il pourrait s'agir du préfet. L'implication de l'État pourrait d'ailleurs être accrue dès la mise en place de la cellule : tant les salariés que les employeurs nous ont fait part de leur souhait que les services de l'État les aident dans le choix du cabinet prestataire de la cellule et dans la rédaction du cahier des charges. Le contrôle de l'activité des cellules pourrait aussi être renforcé. Je tiens à souligner à cet égard les difficultés statistiques rencontrées sur le terrain pour évaluer le travail des cabinets de reclassement. Quelles sont les intentions du gouvernement en la matière ?

Ma deuxième question porte sur l'adaptation du fonctionnement du dispositif aux différents publics et bassins d'emploi touchés par les licenciements pour motif économique. En effet, le reclassement d'un cadre de trente-cinq ans en région parisienne exige des moyens différents de ceux nécessaires pour reclasser un ouvrier lorrain d'une cinquantaine d'années. On devrait pouvoir varier la durée de fonctionnement des cellules selon les publics et les bassins d'emplois, et surtout moduler le montant de l'aide financière de l'État selon le degré de difficulté de l'opération de reclassement, voire de reconversion. J'aimerais connaître la position du ministre à cet égard.

Ma troisième question a pour objet la complexité du droit du reclassement, qui a été soulignée par toutes les personnes auditionnées. Ne faudrait-il pas opérer une clarification du droit du reclassement des salariés licenciés pour motif économique ? Les nombreux dispositifs qu'il prévoit ont des résultats inégaux et ne sont pas toujours compris. Le Président de la République ayant évoqué l'extension du contrat de transition professionnelle et une réflexion autour de la convention de reclassement personnalisé, j'aimerais connaître les projets du Gouvernement en la matière.

Dans cette perspective de reclassement des salariés, il faut aussi évoquer le cas des entreprises qui opèrent des licenciements diffus sur tout le territoire national, échappant ainsi à l'obligation de revitalisation, ainsi que le problème de la prime supra légale ou « prime à la valise ». Cette indemnité ne semble pas propice au reclassement des salariés. Ne pourrait-on pas y substituer une contribution à un fonds en faveur du reclassement des salariés, dont le montant serait négocié entre les partenaires sociaux et l'entreprise ? Il bénéficierait d'une

exonération fiscale et sociale complète. La somme ainsi versée à ce fonds collectif serait consacrée à des mesures actives de retour à l'emploi et ferait l'objet d'un droit de tirage individuel des personnes licenciées. Qu'en pense le Gouvernement ?

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Des situations aussi exceptionnelles que la crise financière, et bientôt économique, que nous vivons actuellement peuvent se révéler une opportunité de développer la solidarité nationale. Une fois de plus en effet, ce sont les ouvriers de l'industrie et les employés qui risquent de faire les frais de cette crise. Par quelles voies, monsieur le ministre, construire cette solidarité ?

Je crois nécessaire de sécuriser les parcours professionnels en étendant les contrats de transition professionnelle à des secteurs et des branches particulièrement atteints aujourd'hui. Je pense notamment aux équipementiers automobiles, où la pression de la concurrence tire déjà les salaires vers le bas, et bientôt au secteur du bâtiment.

Je n'ignore pas qu'il y a des contraintes financières, mais il y a des possibilités de redéploiement de crédits. Il faut agir avant qu'il ne soit trop tard : je pense à certains bassins industriels où la tension est extrême.

Il est temps également pour le Gouvernement de fixer les règles des futures Maisons de l'emploi. Il conviendrait que ce nouveau dispositif intègre les nombreuses structures existantes et peu lisibles pour les demandeurs d'emploi. Il faut également ramener l'apport financier de l'État à des proportions raisonnables.

Je suis favorable, comme Mme Dalloz, à l'instauration d'un label des Maisons de l'emploi, afin de distinguer celles dont l'existence n'a aucune justification de celles qui assurent une véritable mobilisation des élus locaux et des partenaires économiques et syndicaux.

**M. Jean-Patrick Gille.** Voilà un exercice budgétaire marqué par l'improvisation ! La baisse de 5 % des crédits et la prévision d'une baisse équivalente les deux années suivantes semblent en effet attester que vous n'avez pas prévu la crise financière et ses conséquences sur l'économie, notamment les licenciements qui vont durement frapper notre pays. Ce budget est donc en contradiction avec les propositions du Président de la République. En l'état, c'est un budget insincère pour une politique incertaine et il appelle certaines précisions. On peut tout d'abord s'inquiéter du financement du Pôle emploi. Les 50 millions d'euros de crédits supplémentaires sont un simple retour au budget de 2007. La fusion de l'ANPE et des ASSEDIC, au principe de laquelle nous ne sommes pas opposés, vous permet de faire main basse sur le financement de l'UNEDIC. La conjoncture risque cependant de rendre ce « hold-up » moins fructueux que prévu, étant donné la baisse prévisible de l'activité et l'augmentation des dépenses de l'UNEDIC qui résultera de l'aggravation de la situation de l'emploi, sans oublier que la suppression de l'allocation de fin de formation laissera sans doute

169 millions à la charge de l'UNEDIC. Le compte n'y sera pas, alors que la mise en place du Pôle emploi exigera des moyens supérieurs à ce qui était prévu, étant donné la hausse du chômage, la généralisation du PPAE et du suivi individualisé, et le coût supplémentaire induit par la fusion elle-même – je pense notamment à la formation du personnel. On peut s'interroger dans ces conditions sur la capacité pour le Pôle emploi de satisfaire à toutes les missions qu'on lui fixe.

Ma deuxième interrogation porte sur l'extension du contrat de transition professionnelle. Tout le monde s'accorde à juger l'expérience intéressante, même si sa limitation à sept bassins d'emploi, là où la motivation était probablement la plus forte, conduit à nuancer les résultats. Par ailleurs, comme Gaëtan Gorce, je vous alerte sur les effets d'annonce : les personnes actuellement concernées par un plan de licenciement – je pense notamment à la CAMIF – pourraient en effet penser que la mesure est déjà effective. Or seulement 8 millions d'euros sont consacrés à l'extension du CTP. Même portée à 22 millions du fait de la suppression de la CRP, une telle somme, qui permet au plus de financer 1 500 contrats, ne correspond ni aux attentes, ni aux besoins prévisibles.

Si elle est intéressante, cette mesure m'inspire aussi une certaine inquiétude, car elle risque d'aboutir à exonérer les entreprises de leurs obligations en matière de reclassement. Pourquoi se priver de licencié, si les conséquences sont prises en charge par la collectivité publique et notamment par l'UNEDIC – pour laquelle cela représentera d'ailleurs une charge supplémentaire ? Il faudrait donc chercher comment faire participer les entreprises. Dans le cas contraire, ce qui paraît, au premier abord, une bonne idée – même si elle doit être approfondie avec les partenaires sociaux, car dans ce domaine, le Président de la République est allé un peu vite –, pourrait devenir une incitation à licencier par anticipation, ce qui serait terriblement contre-productif. Il convient de réfléchir à ce risque avant d'envisager les modalités de l'extension par bassin d'emploi et secteur d'activité.

*(M. Charles de Courson remplace M. Didier Migaud à la présidence).*

J'en viens aux contrats aidés. C'est la mesure qui a le plus retenu l'attention des médias, bien qu'elle soit loin d'être la plus originale. N'avions-nous pas prédit l'année dernière que vous devriez revenir à cette politique ? Il est regrettable d'avoir alors réduit le nombre de contrats, entraînant un déplorable effet de stop and go. En comparant avec les données de cette année, on constate au passage que les 100 000 contrats supplémentaires ne sont en fait que 40 000.

En ce qui concerne l'accompagnement et la formation, Mme Lagarde, lors des questions d'actualité, a repris des propos du Président de la République dont j'avais déjà pris bonne note. Mais pour le moment, il n'existe pas de contrats dans le secteur non marchand comprenant une prise en charge de la formation. Envisagez-vous d'en créer un nouveau, ce qui serait une manière de rétablir les contrats supprimés lors de l'adoption du plan de cohésion sociale ?

En matière de formation professionnelle, Gaëtan Gorce a rappelé nos inquiétudes concernant l'avenir de l'AFPA. J'ajoute que personne n'a compris pourquoi vous retiriez à l'association son habilitation générale sur la certification. S'agit-il d'une mesure d'économie ? Je ne le crois pas. Nous attendons donc vos réponses sur ce point.

En résumé, face à la montée de la crise, nous avons le sentiment que les réponses apportées sont désordonnées, et surtout non financées. Le volet financier de la crise a provoqué un appel à la régulation dont nous ne pouvons que nous satisfaire. Mais alors que dans un cas on est prêt à débloquer 40 milliards, pour ce qui est de l'emploi, nous ne voyons pas arriver les financements. En outre, la politique que vous proposez dans ce domaine va plutôt dans le sens de la dérégulation, qu'il s'agisse du recours sans limite aux CDD dans les PME, de l'autorisation du travail le dimanche, de l'augmentation de l'âge de la retraite – alors que par ailleurs on organise le cumul emploi-retraite... Bref, alors que l'on attendait la politique de flexsécurité dont vous nous avez souvent parlé, monsieur Bertrand, si la flexibilité s'accroît, on attend toujours les mesures de sécurisation !

J'ai par ailleurs été très surpris de ne voir aucune mesure, ni même aucun message en ce qui concerne les jeunes. Ils sont pourtant les premières victimes de la crise actuelle, et le sont même doublement, car ils souffrent également des effets du dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires, qui conduit à l'assèchement de l'intérim et explique, plus que la crise, une bonne part des mauvais chiffres du mois d'août.

Des mesures destinées aux jeunes m'apparaissent donc indispensables. Vous connaissez mon intérêt pour le dispositif « école de la deuxième chance » : je ne comprends toujours pas pourquoi il ne bénéficie pas d'un meilleur financement. J'avais pourtant proposé une piste : l'évaluation plus précise du budget de l'Établissement public d'insertion de la défense, qui dispose de 100 millions d'euros pour 1 500 jeunes. Un tel ratio est pour le moins impressionnant, et il serait légitime d'envisager un rééquilibrage.

Nous observons donc un désengagement important de l'État en matière de formation, alors qu'il faudrait au contraire consentir un effort considérable.

Je conclurai sur une question de méthode. On ressent non seulement une volonté de faire des économies, mais aussi de recentraliser, qu'il s'agisse de Pôle emploi – alors que l'on assistait à l'ébauche d'une organisation régionale – ou des directions du travail, remontées au niveau de la région. Or il faudrait faire exactement l'inverse, c'est-à-dire fixer des normes et des priorités nationales, et laisser le côté opérationnel au niveau régional, en partenariat avec les partenaires sociaux. Et je rejoins les interrogations exprimées sur l'action menée au niveau territorial du bassin d'emploi. Quelle est l'organisation ? Est-ce Pôle emploi qui décide de tout ? Quel est l'avenir des maisons de l'emploi ? Dans ce domaine, nous prenons le mauvais chemin.



**M. Jean-Pierre Door.** Mes questions feront suite aux propos du président Méhaignerie. Je souhaite apporter le témoignage des difficultés que connaît ma région, une région mono-industrielle, où la transformation des emplois ne s'est pas faite depuis de nombreuses années. Elle subit donc de plein fouet les difficultés d'une filière, en l'occurrence la filière automobile – je songe notamment aux exemples de Forestia, Thyssen Krupp ou Hutchinson. Au moins un millier de personnes vont ainsi faire l'objet de plans de sauvegarde de l'emploi.

Je salue l'efficacité des services du ministère du travail et de l'emploi, qui ont reçu à plusieurs occasions les élus et les représentants syndicaux. La direction départementale de l'emploi a bien réagi et constitué des cellules de reclassement. Ces cellules sont des outils indispensables, mais le rapport de mon collègue Gérard Cherpion montre qu'elles pourraient gagner en efficacité.

Les difficultés concernent notamment la formation, que, malgré l'existence de l'AFPA, il est difficile d'organiser dans une région qui manque d'universités ou de moyens locaux de formation. Les salariés doivent donc faire preuve de mobilité, mais il est difficile de faire admettre cette exigence à des personnes déjà accablées par les problèmes.

On a évoqué les Maisons de l'emploi. Depuis au moins dix mois, je demande pourquoi on a bloqué le développement de ce formidable outil. L'union entre l'ANPE et les ASSEDIC ne suffit pas ; les élus doivent trouver leur place dans le processus de reclassement professionnel, ce que permettent les Maisons de l'emploi. Deux cents ont déjà été créées, et je me demande pourquoi le bassin d'emploi dont je suis l'élu n'a toujours pas obtenu de convention afin d'en ouvrir une. À côté des services de l'État, le rôle de ces Maisons est fondamental pour trouver des solutions de reclassement au plan local.

**M. Maxime Gremetz.** Depuis trente ans que je suis député, je n'ai jamais vu un budget du travail et de l'emploi aussi catastrophique. Au moment où survient une crise financière, et où la remontée du chômage s'annonce durable, notamment concernant les jeunes – alors que par ailleurs on veut faire travailler les seniors jusqu'à soixante-dix ans –, une baisse de 620 millions est décidée sur ce budget pourtant déjà peu important. Si vous comptez bien, cela fait une baisse de 4 %, au moment même où tout le monde s'écrie : l'emploi, l'emploi, l'emploi ! Vous avez dit bizarre ?

Ce budget est complètement périmé. Il ne tient pas compte de la crise, des 40 000 chômeurs supplémentaires enregistrés en septembre et des annonces du président Sarkozy en faveur des emplois aidés. Comment d'ailleurs justifiez-vous le retour de ces derniers ? À de nombreuses reprises, le Président de la République a passé ce type de dispositif à la mitrailleuse dans ses discours. Il y avait déjà 230 000 contrats aidés, et vous en rajoutez maintenant 100 000 ! Nous revenons donc à la grande époque !

J'observe que les crédits de paiement du budget de l'emploi doivent au contraire baisser de 11 % d'ici à 2011. Cette réduction programmée des crédits s'explique, selon le Gouvernement, par leur meilleure orientation.

Or, chacun sait ce qu'il faut en penser : le coût des travaux réalisés à l'Assemblée, sous la conduite de Bouygues, a par exemple été multiplié par deux. J'ajoute que certains contrats n'étaient pas légaux. Je le dis publiquement, et je le répéterai en séance à l'occasion d'une question d'actualité.

Les crédits de l'emploi baissent, et pourtant la situation ne fait que s'aggraver en raison de la crise financière, mais aussi et surtout de votre politique d'austérité et de rigueur. En effet, c'est elle qui explique les faillites et les mesures de restructuration actuelles. La crise financière n'explique pas tout : dans ma circonscription, les multinationales, comme Dunlop ou Whirlpool, n'éprouvent pas de difficultés financières : elles cherchent avant tout à délocaliser, alors qu'elles ont bénéficié de fonds publics. Comment les dissuader de partir ?

À cet égard, la loi de modernisation sociale avait non seulement instauré des cellules de reclassement, qui sont très utiles, même si on ne peut pas inventer les emplois qui n'existent pas, mais elle avait également imposé aux employeurs de créer autant d'emplois qu'ils en suppriment dans un bassin d'emploi. Cela permettait de dissuader les entreprises de délocaliser après avoir empoché des fonds publics.

Or, dès que vous êtes revenus au gouvernement, vous vous êtes empressés de supprimer cette disposition, à la demande du MEDEF. C'est donc vous qui êtes responsables de la situation actuelle. En Picardie, il n'y a pas davantage d'entreprises qui s'installent ; quand une entreprise arrive, trois autres disparaissent, de sorte que le taux de chômage explose.

J'en viens à l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'AFPA, que tous les gouvernements de droite ont essayé de liquider. Des campagnes éhontées ont été orchestrées contre elle, car de nombreux organismes privés seraient ravis de faire de l'argent dans le domaine de la formation.

Vous ne supprimez certes pas l'AFPA, mais vous allez lui ôter la possibilité d'accorder son label, ce qui revient à exposer à la libre concurrence le service public de la formation, alors que nous avons plus que jamais besoin de lui.

Nous ne sommes pas opposés, dans son principe, à la fusion entre les ASSEDIC et l'AFPA. Mais j'aimerais surtout savoir qui s'occupera demain des moins diplômés et des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire des publics peu rentables. Ce sera l'AFPA, comme toujours, tandis que les grands cabinets privés s'occuperont des autres.

**M. Charles de Courson, président.** Il est temps de conclure, cher collègue.

**M. Maxime Gremetz.** Mais où va le Parlement, si l'on réduit à ce point le débat ?

Je poursuis donc : que deviennent les 850 psychologues de l'AFPA, particulièrement visés par la cure d'amaigrissement que vous prescrivez ? Il ne suffit pas de chercher des emplois aux jeunes, il faut aussi les aider à se remettre en état de travailler.

Je constate également que nos ministres donnent le bon exemple en matière d'emploi, à commencer par Matignon, où les primes augmentent de 45 %. Les effectifs dont dispose le Premier ministre sont également en hausse de 8 %, ceux de Bercy de 19 %, ceux de l'intérieur de 11 %, et ceux du travail de 24,4 %. Voilà comment vous créez de l'emploi.

**M. Charles de Courson, président.** Merci...

**M. Maxime Gremetz.** Encore un mot sur la réduction de 1,5 million d'euros des crédits affectés au centre d'études de l'emploi. Les missions d'études statistiques, d'évaluation et de recherche en pâtiront, à l'heure où l'on ne parle que d'évaluation !

**M. Francis Vercamer.** Ce budget n'est pas un exercice facile, car notre calendrier n'est pas calqué sur les évolutions économiques : ce PLF a été élaboré avant les dernières annonces du Président de la République, et avant même le début de la crise actuelle. Les crédits qui nous sont présentés ne sont pas conformes au dernier discours du Président. Face à la hausse du chômage, on peut espérer qu'ils seront au moins portés au niveau atteint l'an dernier.

Cela étant, chacun sait que l'efficacité du budget ne dépend pas uniquement du montant des crédits prévus. Le travail et l'emploi ont également besoin de clarté et surtout de stabilité. Je rappelle que nous modifions tous les mois le code du travail, ce qui incite naturellement les entreprises à différer leurs décisions d'embauche.

**M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.** Sauf quand on simplifie le droit...

**M. Francis Vercamer.** Comme d'autres collègues, je me demande quelle sera la traduction budgétaire des annonces du Président de la République.

En 2009, la dotation globale de restructuration, destinée à favoriser le reclassement des salariés, devait ainsi être réduite, alors que nous aurions précisément besoin qu'elle augmente. Que décidera finalement le Gouvernement ?

D'autre part, je suis très heureux que M. le secrétaire d'État ait annoncé, au cours des questions au Gouvernement, que le guichet unique du service public de l'emploi serait instauré dès le mois de juin prochain, c'est-à-dire six mois plus tôt que prévu, mais il me semble qu'il manque encore une réflexion d'ensemble

sur le rôle attribué aux acteurs locaux, notamment les missions locales et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi. Que deviendront-ils dans la réforme du « Pôle emploi » ?

Il faudrait commencer par définir le rôle de ces structures avant de se prononcer sur leur financement. À cet égard, je ne suis pas favorable à l'amendement déposé par Mme Marie-Christine Dalloz et par le président Méhaignerie, dont l'objet est de fixer unilatéralement le nombre d'agents des Maisons de l'emploi, quel que soit le bassin concerné. Chacun sait en effet que les difficultés varient dans des proportions considérables : dans mon bassin d'emploi, qui compte 450 000 personnes, le nombre des chômeurs est probablement supérieur à celui des actifs dans la Creuse...

Dans ces conditions, il me paraîtrait normal que certains bassins bénéficient de moyens plus importants que d'autres. Le Gouvernement pourrait également mener des expérimentations en fonction des difficultés traversées par les bassins d'emploi – certains souffrent des problèmes de l'industrie automobile, alors que le mien est surtout affecté par ceux du textile et de la vente à distance.

J'observe que les 100 000 emplois prévus sur contrats aidés ne figurent pas aujourd'hui dans le budget de la mission « Travail et emploi ».

La réduction des crédits des chantiers d'insertion coïncide avec le vote du dispositif du revenu de solidarité active, qui doit précisément s'appuyer sur ces chantiers. Dans le même temps, on augmente les charges de ces chantiers en supprimant l'exonération des cotisations pour les accidents du travail et les maladies professionnelles, ce qui met en difficulté certains de ces chantiers. Un décret viendra-t-il modifier cette situation, et comment rattrapera-t-on les chantiers d'insertion qui se trouveront menacés ?

Où et comment se fera l'extension du contrat de transition professionnelle, promise par le Président de la République ? La question se pose d'autant plus que les crédits de paiement correspondants pour 2009 sont en forte baisse par rapport au budget pour 2008, passant de 22,5 à 8,2 millions d'euros.

Pour ce qui concerne la formation professionnelle, les 34 milliards d'euros dépensés n'ont pas été efficaces, car ils ne concernaient pas ceux qui en avaient le plus besoin. Quand reformera-t-on ce secteur ?

L'allocation équivalent retraite, ou AER, qui devait prendre fin l'an dernier et avait été prorogée d'un an, devrait être supprimée. Compte tenu de la montée du chômage et de la situation des plus démunis, le Gouvernement voudra peut-être ne pas le faire cette année.

Je tiens aussi à souligner, à la suite de la Cour des comptes, l'inefficacité des allègements de charges sur l'emploi. Le Gouvernement compte-t-il revoir cette politique ? Ne serait-il pas possible de diminuer un peu ces allègements,

notamment sur les grosses entreprises, où elles n'ont aucune influence sur l'emploi ?

J'évoquerai enfin d'un mot le bassin d'emploi dont je suis l'élu et qui, touché par la crise du textile, puis reconverti dans la vente à distance, souffre aujourd'hui de la crise structurelle et conjoncturelle qui touche cette dernière. Alors que le taux de chômage est déjà de 14 % dans le bassin d'emploi, ce sont plusieurs milliers d'emplois qui vont disparaître dans les mois qui viennent. Le Gouvernement doit s'y intéresser, et pas seulement pour le secteur automobile.

**M. le ministre.** Monsieur Lefebvre, les suites à donner à votre rapport d'avril dernier sont toujours en grande partie à l'étude et je tiens à vous indiquer selon quelles orientations travaille le Gouvernement.

Tout d'abord un décret relatif à l'organisation du service public, pris le 29 septembre 2008, prévoit que le Conseil national de l'emploi adoptera chaque année un programme d'évaluation des politiques de l'emploi. Si cette mesure ne correspond pas exactement aux propositions de votre rapport, elle sert les mêmes objectifs.

J'en viens précisément aux propositions que M. Gaëtan Gorce et vous-mêmes avez formulées. La première consiste à développer l'évaluation *ex ante* en rendant obligatoires les études d'impact préalables, sujet évoqué récemment encore dans l'hémicycle à propos du texte sur les revenus du travail. Les études d'impact ne sont pas un exercice facile, mais elles sont une étape indispensable pour évaluer ensuite les résultats par rapport aux prévisions établies. Quant à la décision de conférer au Parlement le droit de commander les évaluations auprès du CAS, elle ne relève pas que de moi. Peut-être cette saisine pourrait-elle se faire par l'intermédiaire du Gouvernement, ce qui vous permettrait ensuite de juger s'il y a corrélation exacte entre vos demandes et celles que transmet le Gouvernement. Cette solution permettrait d'éviter de changer la constitution du CAS et les modes de saisine en vigueur.

Sur l'élaboration d'un programme annuel d'évaluation au Parlement, je vous renvoie au décret de septembre 2008, que je viens d'évoquer. Le recentrage du débat budgétaire sur la performance est tout à fait dans l'esprit de la LOLF et nous nous en rapprochons aujourd'hui. Le renforcement du droit d'accès des chercheurs aux fichiers administratifs est une bonne chose et nous chercherons avec les services du ministère comment faire avancer ce dossier. La création d'un pôle de compétitivité sur l'évaluation des politiques publiques relève du niveau interministériel, mais j'y suis pour ma part favorable. Elle nous permettra en effet de disposer, comme l'ont fait longtemps les pays du Nord de l'Europe, d'un véritable pôle d'expertise sur toutes ces questions et de renforcer la confiance envers les politiques mises en œuvre, l'annonce de ces politiques grâce aux études d'impact et le crédit qui s'attachera aux résultats. On s'entend souvent prédire, quand on engage une réforme, qu'elle ne réussira pas, puis, quand elle a réussi, que ce ne devait pas être une vraie réforme. Si l'on donne suite à votre rapport,

nous disposerons au moins d'éléments chiffrés, précis et objectifs. Je suis, enfin, favorable à votre dernière proposition, qui consiste à renforcer les suites des évaluations grâce à un « débat d'orientation pour l'emploi » annuel, sous réserve peut-être de revoir l'intitulé pour articuler les deux mots d'« emploi » et de « travail ».

Je précise en outre, à propos des études d'impact, que le Gouvernement n'est pas resté inactif. Aujourd'hui, en effet, l'IGAS, outre son rôle traditionnel de contrôle, joue aussi un rôle de conseil et assure de plus en plus de missions d'évaluation, par exemple sur la RGPP, sur les allègements de charges ou dans le cadre de l'aide à des secteurs comme l'hôtellerie ou la restauration.

Monsieur Gille, nous aurons sans doute l'occasion d'évoquer à nouveau le travail du dimanche lors de l'examen d'une proposition de loi. Il me semble qu'il ne s'agit pas là d'un débat entre droite et gauche et que les lignes dépassent les clivages traditionnels.

Pour ce qui est de la régionalisation de nos services, je tiens à vous indiquer qu'elle concernera surtout les fonctions facilement mutualisables et susceptibles d'être gérées à distance, notamment des fonctions de support. L'inspection du travail, qui est régie par une convention internationale, ne bougera pas. L'ancrage territorial – départemental – est important et nos unités territoriales resteront au plus près du terrain, dans les départements.

**M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi.** Je commencerai par quelques précisions sur l'orientation du budget qui vous est proposé. Comme l'ont relevé plusieurs d'entre vous, ce budget poursuit les réformes fondamentales de notre politique de l'emploi – nous verrons notamment aboutir en 2009 deux réformes importantes, la mise en place de Pôle emploi et la réforme de la formation professionnelle. Le fait que ces réformes aient heureusement été anticipées et enclenchées avant la crise nous permettra de bénéficier lorsqu'elle battra son plein, au début de 2009, d'outils de politiques de l'emploi réformés et beaucoup plus efficaces – c'est-à-dire représentant pour les salariés ou les demandeurs d'emploi un gain d'efficacité de 15 % à 20 %, selon les évaluations. En d'autres termes, le fait de bien accompagner un demandeur d'emploi accélère de 15 % à 20 % son retour à l'emploi. Les gains sont donc considérables, la barrière haute étant fixée par le modèle suédois du service public de l'emploi, qui est sans doute le plus performant en la matière.

Les contrats aidés ont été relancés dès le début juillet avec l'ajout de plus de 60 000 de ces contrats, avant même que nous n'entrions, à la rentrée, au cœur de la crise.

Le budget qui vous est proposé traduit donc la poursuite d'un effort de fond fait de réformes destinées à changer le visage de l'emploi et heureusement anticipées.

En deuxième lieu, nous entrons dans une période de crise qui, sur le front de l'emploi, se traduira par une phase difficile qui pourrait, d'après les évaluations dont nous disposons, durer un an.

M. Vercamer a très justement souligné que le calendrier d'élaboration d'un budget ne prévoit pas forcément l'irruption d'une crise d'une telle ampleur. Il n'est pas possible de réclamer à la fois que le budget reste inchangé et que le Gouvernement réagisse face à la crise, en particulier lorsque certains dossiers exigent une négociation avec les partenaires sociaux – comme les conventions de reclassement et les CTP.

Pour l'essentiel, le budget n'est pas destiné à varier, mais il y aura des ajustements liés aux mesures présentées par le Président de la République à Rethel, concernant notamment la sécurisation sociale professionnelle et les contrats aidés. Les autres mesures consistent à revoir le fonctionnement de Pôle emploi – ce qui peut se faire sans sortir du périmètre de ce dernier – et à agir sur la formation professionnelle. Sur ce dernier point, la négociation est encore en cours et nous tiendrons informée la représentation nationale.

Gardons-nous, par ailleurs, de penser que la politique de l'emploi se limite au budget nous examinons aujourd'hui, en oubliant les 4,5 milliards d'euros correspondant au fonctionnement de Pôle emploi et les 26 milliards d'euros destinés à la formation professionnelle. Ces montants sont considérables. La question est de savoir si chaque euro est correctement fléché et évalué et s'il va aux personnes qui en ont besoin.

Dans ses grandes masses, ce budget traduit la volonté de prioriser des publics que nous considérons comme essentiels pour notre action. Le premier de ces publics, monsieur Gille, est celui des jeunes. De fait, le budget prévoit la mise en place du contrat autonomie, avec 45 000 entrées en trois ans et une dotation de 50 millions d'euros en 2009. L'enveloppe spécifiquement destinée aux jeunes est donc renforcée et s'élèvera à 340 millions d'euros.

M. Gorce et M. Cherpion ont attiré notre attention sur la situation des travailleurs en situation de handicap. Le dispositif prévoit un renforcement des 20 000 aides au poste dans les entreprises qui ont été budgétées dans le projet de loi de finances pour 2009 et une augmentation de plus de 4 % des crédits destinés aux personnes en situation de handicap.

Troisième priorité : Pôle emploi et sa réforme. La dotation et l'effort de l'État en faveur de Pôle emploi sont maintenus, sans oublier, monsieur Gille, la question de l'abondement prévu dans le cadre de la loi votée sur le RSA. La dotation fléchée porte sur les comptes clos, c'est-à-dire ceux de 2007. Avec le montant de l'aide apportée par l'UNEDIC sur l'année à venir, qui atteindrait environ 3,2 milliards d'euros, le fonctionnement de Pôle emploi est assuré, du moins pour la phase de mise en place.

Je reviendrai dans un instant sur les contrats aidés et le financement de ceux qui n'étaient pas prévus initialement.

Je remercie Frédéric Lefebvre et Gaëtan Gorce d'avoir posé la question fondamentale de l'évaluation de notre politique de l'emploi. Nous affectons des centaines de millions d'euros à diverses structures – Maisons de l'emploi, Missions locales, PLIE... – mais leur effet n'est pas mesuré. Dans le cadre de la présentation de ce budget, nous avons essayé autant qu'il était possible de répondre aux questions posées par vos deux rapporteurs et de fournir des mesures d'impact. Mais cela ne suffit pas ; je reviendrai devant vous pour présenter l'ensemble des tableaux que nous avons décidé d'établir afin de disposer, désormais, d'indicateurs de suivi et d'efficacité pour tous les instruments de la politique de l'emploi. Notre but, en effet, est non seulement de mesurer la « production » – nombre de jeunes reçus en mission locale, nombre de demandeurs d'emploi ayant fait l'objet d'un suivi, par exemple –, mais aussi de mesurer l'efficacité des outils – en sachant combien de jeunes passés par la mission locale ont trouvé un emploi rapidement, ou combien de personnes passées par les « clubs seniors » de Pôle emploi ont trouvé un emploi plus vite. Messieurs Lefebvre et Gorce, je vous propose que nous fassions une présentation conjointe de ces tableaux, puisque vous êtes à l'origine de cette démarche.

Pour Pôle emploi, le tableau comportera une dizaine d'indicateurs répartis en deux types : d'une part, les indicateurs de suivi de la mise en place du nouveau service ; d'autre part, les indicateurs mesurant l'efficacité de l'accompagnement réalisé. Nous voulons en effet savoir ce qui marche et ce qui ne marche pas, et cela vaut aussi pour les Maisons de l'emploi, pour les missions locales ou pour les PLIE. Je pense qu'il y a là des gisements d'efficacité considérables.

J'en viens à diverses questions précises.

Frédéric Lefebvre m'a interrogé sur l'allocation de fin de formation. Son financement conjoint par l'UNEDIC et par l'État avait quelque chose d'ubuesque, s'agissant d'un dispositif qui relève d'une logique assurantielle et non d'une logique de solidarité. Sa mise en place a été décidée en 2001, à une époque où l'UNEDIC était dans une situation financière difficile. Depuis, les comptes de l'UNEDIC se sont redressés, au point que l'excédent provisionnel est de quatre milliards pour 2009 ; il paraît donc légitime, dans un souci de clarification des responsabilités, de demander aux partenaires sociaux que l'assurance chômage prenne en charge ce dispositif. Au demeurant, il n'est pas bon d'avoir recours à ce point aux allocations de formation : cela signifie en effet que lorsqu'on prend en charge un demandeur d'emploi, on ne lui propose pas assez vite une formation, ce qui contraint à la financer au-delà de sa période d'indemnisation. C'est le signe d'une politique de l'emploi insuffisamment réactive, situation que nous voulons améliorer avec Pôle emploi. Là aussi, les gisements sont importants : on compte aujourd'hui environ 37 000 bénéficiaires de l'allocation ; le but est de réduire ce nombre au moins de moitié, en proposant les formations suffisamment tôt pour qu'elles s'achèvent avant la fin de la période d'indemnisation.



Vous m'avez également interrogé, Monsieur Lefebvre, sur les services à la personne, sujet qui vous tient à cœur. Ce secteur bénéficie de nombreuses exonérations ou déductions sociales et fiscales, dont la justification est double. D'une part, c'est un secteur fortement employeur, qui a créé près de 300 000 emplois au cours des deux dernières années et qui va continuer à se développer ; l'entreprise O2, par exemple, s'apprête à recruter 3000 personnes supplémentaires, c'est-à-dire à doubler son effectif. D'autre part, ces exonérations et déductions découragent le travail au noir. Cependant, il avait semblé possible au Gouvernement de ramener les exonérations de cotisations sociales de quinze à dix points, ce qui maintiendrait le coût du travail déclaré nettement en dessous du coût du travail au noir et représenterait, pour le particulier employeur, une hausse du coût horaire relativement limitée, inférieure à un euro sur la base du SMIC. Mais nous avons proposé cette mesure avant le début de la période difficile que nous traversons en matière d'emploi ; nous sommes donc tout à fait ouverts à une discussion avec vous sur la base de votre amendement, dès lors qu'une saine évaluation permettrait de montrer qu'en rester à quinze points aurait bien un effet positif en termes d'emploi.

En ce qui concerne Pôle emploi, je réponds en même temps à M. Vercamer. Quand je suis arrivé, j'ai trouvé quelque peu surréaliste que les premières retombées concrètes de ce vaste chantier ne soient attendues que pour 2010. Certes, c'est une réforme qui concerne 45 000 agents, dont les statuts, les cultures professionnelles, les modes de fonctionnement sont différents ; mais deux ans, c'était vraiment trop. J'ai donc demandé une grande accélération, en distinguant deux phases. D'ici à la fin de cette année, toutes les fondations administratives de l'édifice devront avoir été posées, qu'il s'agisse de la mise en place des dirigeants, des choix d'organisation territoriale ou de la formation des agents. Et en 2009, je veux voir des résultats concrets sur le terrain. Nous avons mis en place un dispositif de suivi, avec des indicateurs. À la fin de l'année, il faut que nous ayons cent guichets uniques nouvelle version, répartis sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, dans le cadre de la mission Boulanger, nous avons travaillé à la rénovation de l'offre de services aux demandeurs d'emploi. Au premier trimestre 2009, il faut que nous montions à 30 % de guichets uniques, à l'été 2009 à 100 % ; et dans le même temps, il faut que le service change : le demandeur d'emploi devra avoir un entretien unique – et non deux entretiens redondants – et une seule personne pour assurer son suivi pendant toute sa période de recherche.

La mise en place de Pôle emploi doit également se traduire par un renouvellement de la relation avec les employeurs, qui trop souvent ont eu l'impression de ne pas avoir la possibilité d'un partenariat durable avec le service public de l'emploi. Ce partenariat existe déjà dans nombre de cas, mais il faut qu'il se généralise : je ne veux pas qu'on se contente de punaiser des offres d'emploi sur un mur ; il faut une force de prospection pour aller les chercher, et il faut aussi être capable de réagir lorsqu'une offre ne trouve pas preneur, par exemple en mettant en place une formation adaptée.

Enfin il faut, dans le cadre de Pôle emploi, constituer des forces de frappe beaucoup plus efficaces. Aujourd'hui, l'organisation du service est structurée par territoire, mais les forces qui sont sur place n'ont pas forcément les moyens de réagir dans certaines situations d'urgence. Il nous faut donc disposer de forces susceptibles d'être mobilisées pour leur apporter un soutien.

Le demandeur d'emploi bénéficiera ainsi d'un service public de l'emploi profondément renouvelé, y compris par divers progrès concrets, en matière d'horaires d'ouverture ou de mise en ligne par exemple.

Monsieur Gorce, je vous répondrai d'abord sur les CTP et, plus généralement, sur l'ensemble des dispositifs de transition professionnelle. Il s'agit de la composante « sécurité » de la « flexisécurité » : dans un contexte économique qui amène un salarié à avoir plusieurs périodes d'emploi pendant sa vie professionnelle, et où les périodes de crise peuvent être dures, nous devons disposer des outils permettant à un salarié de rebondir. Le plus grave en effet, ce n'est pas de perdre un emploi, c'est de se dire qu'on ne va pas en retrouver. Le Président de la République a annoncé le dispositif du CTP, qui comporte deux étapes. Il s'agit tout d'abord de mettre en place un contrat de transition professionnelle généralisé sur l'ensemble du territoire, destiné à se substituer à la convention de reclassement personnalisé – CRP –, qui ne marche pas ; ce n'est pas le CTP expérimenté aujourd'hui, mais un CTP généralisé, version largement améliorée de la CRP. En second lieu, nous avons besoin d'un outil supplémentaire pour certains territoires, qui souffrent plus que d'autres ; c'est le CTP plus, qui tire les leçons de l'expérimentation faite dans sept bassins d'emploi.

J'en viens aux aspects budgétaires. S'agissant du CTP généralisé, il doit y avoir – selon un principe d'équilibre entre démocratie politique et démocratie sociale – des négociations avec les partenaires sociaux ; nous souhaitons qu'elles aboutissent assez vite pour que nous puissions vous en rendre compte avant la fin de l'année. S'agissant des CTP plus, qui relèvent d'un dispositif législatif, Pierre Méhaignerie et Gérard Cherpion ont proposé une première étape sur les sept bassins d'emploi d'expérimentation ; j'espère qu'un amendement au budget sera possible.

En ce qui concerne les contrats aidés, qui vont représenter 250 millions supplémentaires, là encore je souhaite que, vraisemblablement devant l'Assemblée nationale, un amendement au budget soit adopté. Ces sommes résulteront de redéploiements, mais pas à l'intérieur du budget de l'emploi ; il s'agit donc bien d'un abondement supplémentaire de celui-ci.

**M. Charles de Courson, président.** Quand cet amendement sera-t-il déposé ?

**M. le secrétaire d'État.** J'aimerais qu'une partie soit déposée devant l'Assemblée et une autre devant le Sénat ; il faut encore faire le tri, en fonction des discussions avec les partenaires sociaux, ce qui risque de ne pas être possible

avant la première lecture devant l'Assemblée. Mais, s'agissant de cofinancements avec l'assurance chômage, il est normal que nous travaillions en lien avec les partenaires sociaux.

Monsieur Gorce, nous en sommes à la troisième séance de discussion en vue de la réforme de la formation professionnelle. Quatre axes de négociation sont arrêtés : faire le lien entre formation et emploi ; rendre la formation professionnelle plus juste en l'ouvrant aux salariés les plus modestes et à ceux des PME, c'est-à-dire à ceux qui en ont le plus besoin ; la rendre plus efficace, ce qui renvoie à la problématique de l'évaluation ; mieux guider les salariés, les demandeurs d'emploi et les PME dans ce dédale. S'ajoutent à ces axes trois thèmes d'expertise technique : la valorisation des acquis de l'expérience, l'orientation et la répartition de l'offre de formation sur le territoire.

L'AFPA est dotée, pour 2009, de 199 millions d'euros de crédits, dont 169 millions en fonctionnement, soit exactement le même niveau qu'en 2008 à périmètre comparable. Il ne faut pas oublier d'incorporer la ligne spécifique, créditée de 75 millions, destinée aux appels d'offres pour la formation des publics spécifiques, car l'AFPA est susceptible d'emporter un certain nombre de ces marchés.

Nous avons besoin d'une AFPA nationale ; il est hors de question de la démanteler au profit de petites structures régionales.

La Cour des comptes et le Conseil de la concurrence s'accordent pour considérer que les règles du droit de la concurrence s'appliquent au secteur de la formation. Pour ce qui est du périmètre de l'État, il convient de s'y conformer, faute de quoi nous risquons de devoir payer des pénalités importantes et de voir tous nos appels d'offres annulés. Mais nous n'avons pas à dicter leur conduite aux régions : elles ont leur propre expertise et c'est à elles de décider de ce qu'elles font. Nous sommes ouverts à l'idée de porter une initiative européenne conjointe tendant à assouplir l'application des règles de la concurrence dans le domaine de la formation, notamment pour des publics spécifiques, mais soyons lucides : vu les délais d'adoption d'une directive européenne, nous ne pouvons pas nous en exonérer dans l'immédiat. Ainsi, il est impossible d'accorder une certification pour les actions relevant du ministère du travail.

Il faut en revanche donner à l'AFPA les moyens de s'adapter à cette donne. C'est ce que nous nous efforçons de faire, à travers un nouveau contrat de progrès, portant notamment sur les politiques de certification, et des mesures en faveur de l'orientation professionnelle et du maillage territorial, respectivement dotés de 60 millions et de 100 millions.

L'article 79 du PLF prévoit une ponction de 50 millions d'euros sur le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, géré par l'AGEFIPH. Celle-ci collecte 570 millions d'euros. Ses besoins, en 2008, ont été de 400 millions d'euros. En prévoyant 120 millions

d'euros d'actions nouvelles, il reste encore une marge de manœuvre substantielle, sans parler de l'existence d'une réserve de 415 millions d'euros. Il n'est pas illégitime de demander un effort à l'AGEFIPH, dès lors qu'il servira à financer d'autres actions utiles en faveur des personnes en situation de handicap, notamment les stages relevant du CNASEA.

Le fonds départemental de restructuration est doté de 40 millions d'euros, alors qu'il en a consommé 33 millions en 2008 : il reste donc une marge de manœuvre.

Le Président de la République et le Premier ministre se sont déclarés favorables à une initiative de la Commission pour assouplir les critères d'éligibilité au fonds européen d'ajustement à la mondialisation, le FEM.

Monsieur Cherpion, vous avez joué un rôle exemplaire pour nous aider à expertiser les contrats de transition professionnelle et préparer la bascule vers les CTP Plus.

Pour simplifier le maquis en matière de reclassement, nous proposons un système à deux étages, avec les CTP et les CTP Plus, indépendamment des cellules de reclassement. Celles-ci doivent être pilotés par un chef de file. Vous avez évoqué la possibilité que ce rôle échoie aux préfets, qui sont en interface avec les collectivités locales ; il faudra y réfléchir.

Les cellules de reclassement fonctionnent plus ou moins bien. Il existe un applicatif de gestion – AGLAE – pour effectuer leur suivi statistique. En 2009, l'État devra l'utiliser et fixer un cahier des charges, avec des indicateurs de performance et des clauses d'évaluation régulière.

La politique de l'emploi est une politique nationale qui ne saurait être décentralisée, car la solidarité nationale est en jeu et les territoires frappés par les crises sont souvent les plus démunis. Par contre, monsieur Gille, il est important d'associer les collectivités locales et les élus, il est important que les politiques de l'emploi soient déclinées en s'adaptant aux réalités des territoires. Les CTP plus traduisent cette volonté de faire davantage pour les territoires particulièrement frappés. Je reviendrai dans un instant sur les Maisons de l'emploi. Enfin, s'agissant des cellules de reclassement, nous pourrions envisager des modulations sur deux points : le délai de douze mois et le plafond d'intervention de 2 000 euros. Le chômage, jusqu'à présent, a été traité trop uniformément ; il serait préférable de faire du sur mesure.

Le concept de licenciement diffus mériterait d'être mieux défini. Ces licenciements perlés, successifs, ne permettent pas d'anticiper et de mobiliser les moyens d'action de la politique de l'emploi.

Les primes de licenciement supralégales doivent être proportionnées aux efforts de reclassement des salariés licenciés. Pourquoi ne pas envisager un fonds de mutualisation permettant d'agir au niveau national ? Il est vrai aussi

qu'il y a eu des dérives. Mais je ne suis pas pour autant partisan d'une interdiction absolue, alors que ces primes ont été utiles sur certains territoires.

M. Méhaignerie a envisagé la création de contrats de transition professionnelle de branche, qui représenteraient un moyen de réaction très rapide dans des secteurs particulièrement touchés. L'idée est intéressante, mais il n'est pas certain que le CTP soit l'outil le plus adéquat. C'est en effet un dispositif territorial, qui permet de décliner un dispositif d'accompagnement et de transition plus important dans un lieu donné. Comment réagiraient deux entreprises sous-traitantes voisines, l'une dans l'automobile et l'autre dans la plasturgie, si l'une bénéficiait d'un CTP renforcé mais pas l'autre – de l'autre côté de la rue, frappée par le même contexte économique ? C'est un véritable problème, non seulement d'opportunité, mais juridique. En revanche, d'autres solutions peuvent être envisagées. On pourrait ainsi reprendre, en les renforçant considérablement, des dispositifs comme la charte automobile, qui permettent de traiter les problématiques de reconversion au niveau d'une branche. On pourrait surtout utiliser l'outil du chômage partiel ou technique, en le rendant beaucoup plus souple, afin de permettre à des entreprises particulièrement éprouvées de traverser plusieurs mois difficiles sans être contraintes de licencier. L'un des principaux obstacles à cette solution est que le chômage partiel se traduit aujourd'hui par une perte de revenus très importante – 50 % pour les salariés de Sandouville ! Nous allons donc discuter de tout cela avec les partenaires sociaux, après quoi nous verrons avec vous ce qu'il en ressort pour les CTP de branche.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Quelle forme prendrait ce dispositif de chômage partiel ?

**M. le secrétaire d'État.** Il faut d'abord régler plusieurs questions. La première est celle du niveau de rémunération : 50 %, ce n'est pas assez et l'on doit pouvoir faire mieux. Ensuite, il faut utiliser ces périodes de chômage partiel de façon intelligente : plutôt que de renvoyer chez eux des salariés démotivés, on peut leur faire faire de la formation – à Sandouville, pendant leur chômage partiel, ils ont pu passer un permis de conduire, se former sur de nouvelles machines ou faire une validation des acquis de l'expérience. Par ailleurs, aujourd'hui, le chômage partiel n'est quasiment jamais utilisé dans certains secteurs comme l'automobile, où toute période de non activité est considérée comme structurelle. Sur ces trois points, nous avons des pistes d'amélioration substantielles.

S'agissant des Maisons de l'emploi, les avis sont partagés. Parmi les députés même, certains tiennent à la leur, qui fonctionne très bien, alors que d'autres n'en voient plus l'utilité après la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC. Il faut donc être pragmatique : là où cela fonctionne, comme à Vitry, on les garde. Cela suppose une bonne évaluation et un cahier des charges. M. Anciaux et Mme Dalloz ont travaillé sur ce sujet, et il faut concrétiser leur réflexion pour 2009. Je sais que vous considérez que cela a trop tardé, mais nous sommes une petite équipe, qui n'a connu aucune augmentation de ses effectifs ! Et il fallait surtout laisser à Mme Dalloz le temps de travailler. Au final, le cahier des charges pour

2009 déterminera ce que doit faire une Maison de l'emploi, sans qu'il y ait de redondance avec Pôle emploi, et mettra en place une batterie d'évaluations pour pouvoir renforcer le financement de celles qui vont bien et exiger plus des autres.

Je pense avoir déjà apporté toute garantie à M. Gille sur le financement des pôles emploi : il n'y aura aucune baisse, puisqu'il repose sur la collecte de 2007. Quant aux contrats aidés, il y en a eu 60 000 de plus en juillet. Avec l'augmentation qui a été annoncée, nous atteindrons les 330 000. Mais, même si je crois aux contrats aidés, il reste des problèmes à régler. Le premier est celui de l'accompagnement : une personne seulement sur cinq en fait l'objet. Il faut améliorer la situation – encore une fois, il s'agit de ne pas être passif, de ne pas attendre que le contrat se termine pour agir. Le second est qu'il faut cibler des secteurs qui peuvent déboucher sur un véritable retour à l'emploi, comme l'éducation nationale.

**M. Jean-Patrick Gille.** Il a été question de faire de la formation dans les contrats aidés.

**M. le secrétaire d'État.** Il y a deux pistes d'amélioration très importantes. D'abord, il faut développer pendant les contrats aidés les périodes d'immersion en entreprise, qui ont donné de très bons résultats lorsqu'elles ont été utilisées. Ensuite, il faut renforcer l'accès à la formation des bénéficiaires de contrats aidés dans les collectivités locales, ce qui se fait très peu aujourd'hui. On peut aussi faire de la formation avant et juste après le contrat aidé. Enfin, nous travaillons avec Xavier Darcos pour améliorer la formation pendant les contrats aidés dans l'éducation nationale.

**M. Jean-Patrick Gille.** Des crédits supplémentaires y seront-ils consacrés, notamment pour les collectivités locales ?

**M. le secrétaire d'État.** Un amendement a introduit dans la loi sur le RSA la possibilité d'utiliser des crédits du RSA pour financer cette formation.

En ce qui concerne les écoles de la deuxième chance, nous avons signé un partenariat avec la présidente de la fondation, Édith Cresson, afin qu'elles fassent partie de la négociation sur la formation professionnelle.

**Mme Marie-Anne Montchamp.** En répondant à une question au Gouvernement concernant les auxiliaires de vie scolaire, Monsieur le ministre, vous avez parlé d'un fléchage spécifique des contrats aidés vers ces postes. Les efforts de formation des contrats aidés porteront-ils aussi sur ces emplois, qui ne sont pas encore des métiers ?

**M. le secrétaire d'État.** On voit bien là votre connaissance du dossier ! Pour être franc, nous ne sommes pas encore arrivés à ce niveau de détail. Nous pourrions travailler ensemble pour mettre en place une offre de formation efficace qui transforme ces périodes de contrats aidés en passerelles vers ce secteur qui embauche.

Pour répondre à M. Vercamer, Pôle emploi sera la colonne vertébrale du système, mais les missions locales seront renforcées, puisqu'elles pourront préconiser des contrats initiative emploi, ce qui sera très utile. S'agissant de l'expérimentation, je ne demande qu'à la pousser lorsqu'on me le demande, notamment sur le territoire de M. Vercamer rudement frappé par la crise de la vente à distance, qui s'ajoute à celle du textile. Enfin, je suis un ardent défenseur des allègements de charges, qui donnent de bons résultats depuis plusieurs années. Des études de l'OCDE, de l'INSEE, de la DARES et de la DGTPE, sans compter de nombreuses études macroéconomiques que je tiens toutes à votre disposition, montrent que la suppression des allègements détruirait directement 800 000 emplois. De tous les leviers de la politique de l'emploi, c'est celui qui est le plus utile, notamment pour les moins qualifiés. Dans une période de crise, où les entreprises sont fragilisées mais qu'elles peuvent aussi utiliser comme alibi pour procéder à des licenciements, je tiens à conserver la totalité des allègements de charges.

**M. Charles de Courson, président.** C'est un sujet dont on débat régulièrement en Commission des finances, et je me permets de faire remarquer que la Cour des comptes est beaucoup plus nuancée : les allègements auraient un véritable effet pour les bas salaires dans certaines branches, mais pas dans des branches très capitalistiques ni dans les tranches proches de 1,6 SMIC. La Cour estime même qu'ils forment une trappe à bas salaires dans le secteur de la grande distribution. Une partie de la Commission des finances préconise une évaluation sérieuse du dispositif.

**M. le secrétaire d'État.** Je le dis clairement : je ne suis pas d'accord avec l'évaluation de la Cour des comptes. En tant qu'élu, je mesure les effets du dispositif sur le terrain. De plus, le raisonnement de la Cour est contradictoire. En effet 90 % des allègements de charge portent sur des salaires compris entre 1 et 1,35 SMIC : notre discussion ne concerne donc au mieux que 5 % des allègements de charge. Cela vaut-il qu'on envoie aux entreprises le signal que les allègements de charge dont elles bénéficient quand elles embauchent peuvent être remis en cause du jour au lendemain, et cela dans une période de crise ?

Deuxième contradiction, si on craint la trappe à bas salaires, il ne faut pas concentrer les allègements sur les salaires compris entre 1 et 1,35 SMIC, mais aménager au contraire au dispositif un effet de sortie « en sifflet ».

Je sais, pour débattre régulièrement de ce sujet avec votre commission, que vous n'avez pas de conviction arrêtée sur la question. Pour ma part, je ne suis pas du tout favorable, et d'autant moins dans la période actuelle, à la remise en cause d'un outil de notre politique de l'emploi qui a des résultats non négligeables.

**M. Charles de Courson, président.** Vous reconnaîtrez quand même, monsieur le ministre, que ce type de dispositif n'est en rien susceptible de pousser à l'embauche une entreprise très capitalistique.

*M. Bernard Perrut remplace M. Pierre Méhaignerie à la présidence.*

**M. Bernard Perrut, président.** Nos collègues de l'opposition jugent la politique de l'emploi à l'aune de cette seule mission « travail et emploi ». Or celle-ci ne peut s'analyser qu'au vu de la politique globale du Gouvernement : il faut prendre également en compte le plan en faveur des banques, qui profitera aux PME, aux salariés, à la croissance et aux entreprises, ou l'investissement de 175 milliards d'euros prévu par l'État sur trois ans dans les universités et les transports, qui bénéficiera également à l'emploi. Celui-ci profitera aussi de l'exonération de taxe professionnelle, de la création d'un fonds stratégique, des mesures en faveur des seniors, de l'assouplissement des 35 heures ou de la création du RSA.

La réforme du service public de l'emploi est essentielle. On peut juger excessivement ambitieuse la volonté de proposer un emploi à chaque chômeur. Mais comment expliquer qu'en France tant d'entreprises éprouvent des difficultés à recruter alors que le taux de chômage est élevé ?

J'aimerais savoir quand les guichets uniques fonctionneront réellement et sur tout le territoire. Un guichet unique et un entretien unique supposent un bâtiment unique : combien y a-t-il aujourd'hui de projets de construction ou d'aménagement ? Quand pourrons-nous analyser les résultats de la réforme ?

Comment le Pôle emploi travaillera-t-il avec les autres opérateurs ?

Vous savez que je suis un défenseur des Maisons de l'emploi, et que celle que j'ai créée à Villefranche-sur-Saône fut une des premières. Mais la création d'un pôle emploi change la donne : nos Maisons de l'emploi ne doivent-elles pas s'en rapprocher, voire s'y fondre ? De même, nous devons envisager le rapprochement des missions locales avec le pôle emploi, sans forcément aller jusqu'à leur intégration : celles-ci ont des missions spécifiques, telles que l'accueil des jeunes, qui supposent des conseillers spécialisés et un lieu propre. Ces structures ne peuvent cependant pas être totalement indépendantes.

Vous nous avez indiqué que 250 millions d'euros supplémentaires seront consacrés aux contrats aidés, indispensables en période de crise. Mais il faut veiller à ce qu'on ne retombe pas dans le chômage ou le RMI à l'issue de ces contrats.

Le contrat d'autonomie traduit une approche complètement nouvelle puisque ce sont des cabinets privés, choisis sur appel d'offre, qui placeront les jeunes. Trente millions d'euros de crédits pour les 15 000 contrats prévus représentent un coût important, monsieur le secrétaire d'État. Quand aurons-nous un premier bilan de cette expérience ?

Présidant une mission locale depuis une dizaine d'années, j'ai été quelque peu surpris de vous entendre dire que vous manquiez d'évaluations, alors que les missions locales publient chaque trimestre tous les éléments concernant l'emploi



des jeunes. Si ces analyses, menées depuis des années, ne remontent pas au niveau national, à quoi servent-elles ?

**M. Régis Juanico.** Avec une baisse de 5 % de ces crédits, le budget de la mission « Travail et emploi » est inadéquat dans une période où le chômage repart et où les plans sociaux se multiplient. Cette dégradation de la situation de l'emploi aurait pourtant pu être anticipée après cinq mois consécutifs de hausse du chômage.

Le « plan emploi » qu'on nous annonce n'est pas à la hauteur, car les 100 000 contrats aidés supplémentaires sont l'arbre du traitement social du chômage qui cache la forêt des dérégulations et des nouvelles précarités : travail du dimanche, assouplissement du recours au CDD dans les PME, suppression de 30 000 postes dans la fonction publique et de milliers d'emplois publics dans les hôpitaux.

La politique de l'emploi du Gouvernement est à contretemps et les dispositifs que vous avez créés dans une perspective de plein-emploi sont en train de jouer contre l'emploi. Ainsi l'offre raisonnable d'emploi constitue une pression supplémentaire sur les chômeurs à un moment où l'emploi se raréfie ; l'assouplissement des règles du cumul emploi-retraite ou la possibilité de travailler jusqu'à soixante-dix ans incitera des retraités à rester sur un marché du travail déjà réduit.

Pourriez-vous nous donner une évaluation précise des dispositifs que vous avez mis en place depuis quelques mois – rachat des RTT, heures supplémentaires de la loi TEPA, rupture conventionnelle, réforme par la loi Bertrand du forfait heures et du forfait jours, possibilité de passer des accords d'entreprise dérogatoires aux accords de branche et mesures relatives à l'emploi des seniors – et nous indiquer leur impact sur l'emploi ?

Vous prévoyez la signature en trois ans de 45 000 contrats d'autonomie dans trente-cinq départements. Pourriez-vous accélérer la généralisation de ce dispositif ?

Que compte faire enfin le Gouvernement face à l'échec des négociations collectives sur la pénibilité du travail ? Quelle traduction le projet de budget donne-t-il aux préconisations du rapport Poisson pour prévenir et compenser la pénibilité au travail ?

**M. Michel Vauzelle.** Je voudrais vous interroger, monsieur le secrétaire d'État, sur un phénomène que je vois se développer dans tous les départements de la région que je préside. Il semble que les entreprises anticipent les conséquences de la crise financière sur l'économie et arguent de ce prétexte pour réduire leur activité, licencier ou mettre les salariés au chômage technique. Ces anticipations ont pour effet de créer la crise économique et sociale qu'elles prétendaient prévenir.

Puisque, si j'ai bien compris, on compte bien, au sommet de l'État, s'occuper de ces questions, dont on reconnaît qu'elles relèvent de son autorité, le Gouvernement ne devrait-il pas demander à ses préfets de soumettre ces décisions sans fondement économique à la concertation, dans le cadre de tables rondes par exemple ?

**M. Frédéric Lefebvre, rapporteur spécial.** Sur l'évaluation, je salue la détermination manifestée par les deux ministres. Elle est de bon augure pour la suite de nos débats, même si nous resterons vigilants.

Par ailleurs, je reviens sur le dispositif relatif aux emplois familiaux et aux services à la personne, qui faisait l'objet d'un double signal négatif. Le premier était la réduction de 15 à 10 points de l'abattement des cotisations patronales pour les particuliers employeurs, qui nous avait conduits, avec Marie-Anne Montchamp et Catherine Vautrin, à déposer un amendement de suppression. Le deuxième était l'amendement adopté par notre commission ramenant de 12 à 11 % le plafonnement du crédit ou de la réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi de salariés à domicile. Nous sommes désormais en mesure de transformer, sur la partie sociale comme sur la partie fiscale, ces signaux négatifs en signaux positifs : je pense à la proposition du Président de la République d'accorder une avance sur crédit d'impôt, à l'engagement du Gouvernement de mettre sur la table la question d'une éventuelle indexation – nous en reparlerons en examinant les articles non rattachés –, et aux possibilités de flécher vers la création d'emploi l'éventuel surplus de recettes résultant de ces mesures. Nous devons prendre le temps, d'ici à la fin de la discussion du projet de loi de finances, de réfléchir au contenu de ce signal positif – qu'il s'agisse de choisir entre ces trois formules ou de les combiner. Mais je souhaitais déjà me réjouir de l'avancée à laquelle nous sommes parvenus. Je rappelle que les services à la personne, ce sont 4 millions d'employeurs et environ 1,8 million d'employés.

**M. le secrétaire d'État.** M. Bernard Perrut a raison de le souligner : la politique de l'emploi ne se résume pas aux crédits de ce budget. Il s'agit d'une politique globale, dotée de moyens considérables.

En ce qui concerne la mise en place des guichets uniques et de la nouvelle offre de services, je vous renvoie, monsieur Perrut, à l'explication que j'ai donnée. Sur l'offre de services, je tiens à votre disposition la réflexion réalisée en interne dans le cadre du rapport Boulanger. Vous pourrez la confronter avec votre importante expérience du terrain.

Vous savez à quel point votre avis m'importe en ce qui concerne les Maisons de l'emploi et le fonctionnement des missions locales. Votre réflexion est une autre traduction de ma réponse à Jean-Pierre Door : sur certains territoires, il est préférable d'intégrer la Maison de l'emploi à l'intérieur du pôle emploi – quitte à garder ce qu'elle apporte en termes de concertation – plutôt que de multiplier les structures. Je me demande d'ailleurs s'il ne serait pas utile de proposer aux

collectivités qui y seraient prêtes d'aller encore plus loin dans l'intégration des différentes structures chargées de la politique de l'emploi.

Quant aux contrats autonomie – et je réponds également à M. Vercamer –, ils ont certes un coût, mais d'une part, ils s'adressent à des publics en difficulté, et de l'autre, ce coût ne se manifeste qu'en cas de vrai retour à l'emploi. La rémunération est en effet modulée en fonction de la performance. En ce qui concerne l'extension du dispositif – je sais que le département de la Loire s'est montré intéressé –, je crois préférable de disposer d'un retour sur expérience. Rien n'empêchera, au vu des résultats, de prévoir une vague supplémentaire.

Il est exact que les données fournies par les missions locales ne sont pas utilisées, même si elles sont soigneusement collationnées. Les documents arrivent en piles compactes et leur contenu est mis en forme à l'aide d'un tableur, mais tout cela ne sert à rien, faute d'un travail d'évaluation qui permettrait, par exemple, de comparer les résultats des missions locales en matière d'insertion. Comme il est inutile de multiplier les tableaux s'ils ne sont pas utilisés, je préfère en avoir un peu moins. Il en est de même pour les indicateurs de dépense. Cela ne m'intéresse pas beaucoup de connaître le nombre de jeunes qui sont reçus dans les missions locales. En revanche, le pourcentage de ceux qui trouvent un emploi après leur passage, ou le temps qu'il leur a fallu pour le trouver, voilà des données plus intéressantes. Il convient donc de bien cibler nos indicateurs, et surtout de les utiliser.

J'en viens aux questions de M. Juanico. S'agissant des heures supplémentaires, nous ne disposons pas encore de toutes les données. Nos derniers chiffres concernent le mois d'août, pendant lequel 55 % des entreprises y ont eu recours, contre 50,9 % en décembre 2007. Pour ce seul mois, l'exonération a représenté 157 millions d'euros.

Nous constatons que l'économie continue à créer de l'emploi quand les heures supplémentaires montent en charge et, au contraire, que leur nombre diminue lorsqu'il y a destruction d'emploi. J'en déduis qu'elles ne sont responsables ni des créations d'emploi, ni de leur destruction. Elles représentent en revanche un outil fondamental en faveur de la valorisation de l'emploi et de l'attractivité du travail, notamment pour les salariés modestes.

Je comprends, monsieur Juanico, vos réserves au sujet du cumul emploi-retraite. Mais il ne me paraît pas possible d'acheter une bonne situation de l'emploi au prix d'une politique malthusienne. Ce n'est pas en écartant les seniors ou en retardant l'entrée des jeunes sur le marché du travail que nous améliorerons l'emploi. La meilleure preuve réside dans cette statistique catastrophique : la France est, en Europe, le pays qui cumule le pire taux d'emploi des jeunes et le pire taux d'emploi des seniors. À l'inverse, la Suède est le pays qui, dans ces deux domaines, connaît les meilleurs chiffres.

À cette réponse macroéconomique, j'ajouterai un exemple issu du terrain : AREVA, confrontée à des problèmes pour transmettre les savoir-faire, a choisi de maintenir les seniors afin de former les jeunes qui rejoignent l'entreprise. Donc, si vous faites une place pour un senior, vous préparez en même temps la place pour un jeune. Une telle politique est en outre préférable d'un point de vue éthique, car reprocher aux seniors de prendre la place des jeunes ne me paraît pas relever d'une saine conception de la solidarité entre les générations.

En ce qui concerne la pénibilité, et si vous en êtes d'accord, Xavier Bertrand vous fera une réponse par écrit.

De toute évidence, monsieur Vauzelle, vous avez fait allusion à des exemples très précis concernant votre région.

**M. Michel Vauzelle.** À plusieurs exemples.

**M. le secrétaire d'État.** Quoi qu'il en soit, j'ai donné des instructions aux directions du travail : elles se montreront très vigilantes et ne permettront pas que la crise serve d'alibi à des licenciements que la situation économique ne justifierait pas. Si toutefois, au niveau local, il existait un problème sur lequel vous souhaitez attirer plus particulièrement notre attention, nous sommes à votre disposition.

**M. Charles de Courson, président.** Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, pour la précision de ces réponses.

## II.- EXAMEN DES CRÉDITS

*À l'issue de l'audition de M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, et de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de M. Gérard Cherpion, les crédits pour 2009 de la mission « Travail et emploi », au cours de sa séance du mercredi 5 novembre 2008.*

*La séance est ouverte à 18 heures 50.*

*(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président)*

### *Article 35, État B*

*La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis tendant à créer un nouveau programme « Soutien à la restructuration des entreprises et à la reconversion des bassins d'emplois » dans la mission « Travail et emploi » et à lui transférer 50 millions d'euros en provenance du programme n° 155 « Conception, gestion, et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », en vue d'abonder le fonds national de revitalisation des territoires.*

**M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis.** Cet amendement procède au transfert de 50 millions d'euros vers un nouveau programme consacré au soutien à la restructuration des entreprises et à la reconversion des bassins d'emploi, afin d'abonder le fonds national de revitalisation des territoires.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Régis Juanico visant à doubler les crédits attribués à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).*

**M. Régis Juanico.** Cet amendement, qui vise à transposer une des propositions du rapport d'information présenté en mai dernier par M. Jean-Frédéric Poisson au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la pénibilité au travail, a pour objet de doubler les crédits attribués à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et à son réseau national pour leur permettre d'accroître leur intervention dans les entreprises et pour favoriser la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures évoquées par M. le secrétaire d'État chargé de l'emploi lors de l'audition qui vient de s'achever, tels le tutorat ou la transmission des savoir-faire.

**M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis.** Je comprends la préoccupation qui inspire cet amendement. Il me semble cependant prioritaire de concentrer les efforts sur les actions en faveur du retour à l'emploi. Il n'est pas certain qu'il faille, dans cette perspective, diminuer les crédits destinés aux actions au profit de l'insertion professionnelle des jeunes. J'ajoute que beaucoup a déjà été fait en matière d'amélioration des conditions de travail : en particulier, les deux conférences sociales sur les conditions de travail d'octobre 2007 et juin 2008 ont permis la création prochaine du conseil d'orientation des conditions de travail, la mise en place de contrats de prévention simplifiés pour mieux accompagner les très petites entreprises (TPE) ou encore des avancées réelles sur la réflexion pour la lutte contre le stress au travail et la formation aux questions de santé au travail, avec le rapport sur la détermination, la mesure et le suivi des risques psychosociaux au travail établi par MM. Philippe Nasse et Patrick Légeron ou encore celui de M. William Dab sur la formation des managers et ingénieurs en santé au travail. Je suis défavorable à cet amendement.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette cet amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis visant à augmenter les crédits du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (action n° 1 « Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi ») de 8 000 000 euros pour permettre la prolongation de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP) jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2009 dans les sept bassins d'emploi où ce dispositif a cours.*

**M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis.** Il s'agit de prévoir pour l'année prochaine le financement du dispositif que le secrétaire d'État chargé de l'emploi a nommé lors de son audition le « CTP plus », à savoir prévoir les crédits nécessaires à la poursuite de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle dans les sept bassins d'emploi où elle est menée actuellement.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Avant le déploiement d'une nouvelle politique, il s'agit d'éviter un vide juridique car l'expérimentation actuelle doit en principe s'achever en décembre prochain.

**M. Jean-Patrick Gille.** Nous allons voter pour cet amendement car nous sommes favorables à la poursuite de l'expérimentation. Je voulais simplement faire remarquer que si nous avons compris que le « CTP plus » correspond au dispositif expérimenté aujourd'hui, nous n'avons pas bien saisi ce que recouvre le CTP qui n'est pas « plus »...

Je tiens aussi à souligner que les salariés, notamment ceux qui sont en difficulté, ont entendu les annonces récentes et qu'il faut faire attention aux effets d'annonces qui ne seraient pas immédiatement suivies des faits.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** La réponse qui nous est donnée est qu'il est nécessaire d'impliquer les organisations syndicales, qui n'aimeraient pas être mises devant le fait accompli. Une proposition devrait être faite d'ici deux à trois semaines devant le Sénat.

*La Commission adopte cet amendement à l'unanimité.*

#### *Article 80*

### **Suppression de la prise en charge par l'État de l'allocation de fin de formation (AFF)**

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Jean-Patrick Gille de suppression de l'article.*

**M. Jean-Patrick Gille.** Cet amendement a pour objet de permettre aux demandeurs d'emploi d'être rémunérés jusqu'à la fin de leur formation lorsque leurs droits à l'assurance-chômage sont épuisés. Les explications du rapporteur et du secrétaire d'État chargé de l'emploi au cours de l'audition de ce dernier ne nous ont pas convaincus. Je pense en effet que la suppression de la prise en charge par l'État de l'allocation de fin de formation contribuera à décourager les demandeurs d'emploi à entrer en formation, notamment ceux qui effectuent des formations longues.

Il s'agit en outre d'un désengagement de l'État ; du reste, personne ne s'en cache.

Se pose enfin la question de savoir qui va désormais financer l'allocation de fin de formation. Cette dépense sera assumée soit par les partenaires sociaux – en l'espèce, aucune négociation ne semble nécessaire préalablement à la prise en charge de cette facture de 169 millions d'euros ! –, soit par les conseils régionaux.

Bref, tout cela révèle une certaine précipitation du gouvernement pour essayer de grappiller 169 millions d'euros de crédits et c'est pourquoi cet article n'est pas opportun.

**M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis.** J'émet un avis défavorable à l'adoption de cet amendement dans la mesure où le secrétaire d'État chargé de l'emploi a expliqué tout à l'heure que cet article vise à inciter une entrée en formation des demandeurs d'emploi la plus précoce possible et à simplifier le mode de financement des actions de formation.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette cet amendement.*

*Article additionnel après l'article 81*

**Plafonnement du montant de l'aide de l'État attribuée aux maisons de l'emploi en fonction du nombre de salariés des maisons de l'emploi rapporté au nombre d'habitants du bassin d'emploi**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme Marie-Christine Dalloz tendant à plafonner le montant de l'aide de l'État attribuée aux maisons de l'emploi en fonction du nombre de salariés des maisons de l'emploi rapporté au nombre d'habitants du bassin d'emploi concerné.*

**Mme Marie-Christine Dalloz.** On entend des discours multiples sur les maisons de l'emploi et je tiens à réaffirmer que Pôle emploi ne peut pas aujourd'hui remplir l'ensemble des missions que prenaient en charge jusqu'ici les assedic, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les maisons de l'emploi. Il semble évident qu'il faut conserver les maisons de l'emploi sur les territoires où elles fonctionnent bien.

Cependant, il existe des disparités très importantes dans les montants alloués par l'État au profit du financement des maisons de l'emploi. Dans le but de favoriser une gestion efficace des crédits ainsi attribués et de ne pas susciter la création de « doublons » entre les missions assurées par le pôle emploi et celles prises en charge par les maisons de l'emploi, il faut mettre en place un dispositif de financement qui conduise ces dernières à privilégier les missions d'ingénierie et d'établissement de stratégies ainsi que de coordination des politiques menées dans le bassin d'emploi.

À cet effet, la démarche qui m'a semblé la plus pertinente – démarche évoquée dans le rapport d'information que j'ai présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales en juin dernier, en conclusion des travaux de la mission d'information sur les maisons de l'emploi – est la suivante : prendre comme base de référence le nombre d'équivalents temps plein rapporté à la taille du bassin d'emploi pour le calcul du financement et par ailleurs plafonner au niveau de la prise en charge de la rémunération de dix salariés équivalents temps plein le montant du financement de l'État dans les bassins d'emploi supérieurs à 200 000 habitants. C'est aussi une forme de simplification qui me semble, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, opportune.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Il existe en effet un risque de « doublon » entre les missions de Pôle emploi et celles des maisons de l'emploi. Or il est vrai que dix personnes œuvrant dans une maison de l'emploi au sein d'un bassin d'emploi de 250 000 personnes, aux côtés de Pôle emploi, cela permet déjà d'accomplir un travail certain en termes d'ingénierie.

**M. Francis Vercamer.** Je souhaite développer trois arguments qui militent contre l'adoption de cet amendement.



Tout d'abord, en période de crise, diminuer les moyens des maisons de l'emploi dans les bassins d'emploi en difficulté ne me paraît pas constituer un bon signal. Les élus locaux ne pourront se satisfaire de cette mesure. En outre, de fait, des licenciements de salariés qui travaillent dans les maisons de l'emploi viendront ainsi s'ajouter aux autres licenciements effectués par les entreprises.

Ensuite, je pense que s'il faut retenir un critère pour plafonner le financement de l'État, celui-ci doit être lié au nombre de demandeurs d'emploi ou de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ou du revenu de solidarité active (RSA), bref au dynamisme économique, et non au nombre d'habitants du bassin d'emploi.

Enfin, cet amendement me semble relever du domaine réglementaire et non du domaine de la loi. Il concerne au reste une question susceptible d'être l'objet d'une négociation entre les représentants de l'État au niveau local et la maison de l'emploi, ces deux acteurs concluant une convention pour déterminer les moyens de cet organisme. Fixer par la loi de manière unilatérale un critère uniforme de financement, valable pour l'ensemble des maisons de l'emploi en France, sans prendre en compte les spécificités territoriales, me semble dangereux. Une circulaire ministérielle pourrait suffire.

**M. Jean-Patrick Gille.** De fait, cet amendement, qui trouve son origine dans le rapport précité de Mme Dalloz, prend pour point de départ les disparités considérables de financement que l'on peut constater, disparités pouvant conduire à décrédibiliser les maisons de l'emploi. Mais les critères proposés sont-ils les bons ? Par-delà cet amendement, il existe en effet un questionnement plus profond sur le rôle des maisons de l'emploi et il faut continuer le travail qui consiste à préciser quel est ce rôle.

Je tiens aussi à faire part de mon inquiétude à la suite des réponses du secrétaire d'État chargé de l'emploi lors de son audition : on a l'impression d'un retour un an en arrière, s'agissant de la question du financement des maisons de l'emploi. Nous avons pris un coup de froid, sans en arriver, certes, au gel des crédits !

Enfin, il me semble que les propos qu'a tenus le secrétaire d'État chargé de l'emploi attestent le faible degré de reconnaissance des travaux d'évaluation récents menés par Mme Marie-Christine Dalloz et M. Jean-Paul Anciaux sur les maisons de l'emploi. De même, s'agissant des missions locales, on ne peut oublier qu'il existe des données pour établir un état des lieux : un logiciel, Parcours 3, permet d'assurer un suivi mensuel du parcours des jeunes vers l'emploi. Aussi les propos du secrétaire d'État semblent-ils traduire une volonté centralisatrice.

Or à l'évidence, il est important de conserver des dispositifs territoriaux. De ce point de vue, l'action des maisons de l'emploi, avec implication des collectivités locales, doit être encouragée en vue de leur participation active au pilotage des

politiques de l'emploi sur le bassin d'emploi. Il pourrait peut-être alors s'avérer légitime de prendre en compte cette action dans l'attribution des financements par l'État. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, nous nous abstenons pour le vote de cet amendement.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Les avis au sein du gouvernement sont partagés sur cette question de l'évolution des maisons de l'emploi car dans certains cas, les maisons de l'emploi se sont révélées en pratique un « doublon » de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'assedic. Le dispositif proposé constitue par conséquent un moyen d'apaiser les craintes.

Un autre point doit être souligné : le Gouvernement a toujours indiqué que le financement des personnels recrutés serait assuré pour une durée de quatre ans en principe, même s'il est vrai que les élus ne savent de ce fait pas toujours quelle sera la situation après ces quatre années.

**M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis.** Face aux disparités de financement si importantes évoquées dans le rapport de Mme Dalloz, il me semble en effet nécessaire d'instituer des limites : c'est pourquoi cet amendement me paraît légitime. Néanmoins il est important de procéder également à une évaluation qualitative de l'action des maisons de l'emploi.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte cet amendement.*

#### *Article additionnel après l'article 81*

### **Modifications législatives requises en vue de la prolongation de l'expérimentation dans sept bassins d'emploi du contrat de transition professionnelle (CTP)**

*La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur pour avis complétant le dispositif précédemment adopté relatif aux crédits nécessaires en vue de la reconduction pour un an de l'expérimentation dans sept bassins d'emploi du contrat de transition professionnelle (CTP) en procédant aux modifications requises à cet effet dans la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux et l'ordonnance du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle.*

*La Commission adopte cet amendement à l'unanimité.*

\*

*Puis, conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2009 de la mission « Travail et emploi ».*

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 35, État B

• **Amendement présenté par M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis :**

**Mission « Travail et emploi »**

I. – Ajouter le programme « Soutien à la restructuration des entreprises et à la reconversion des bassins d'emplois ».

II. – En conséquence modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail <i>Dont titre 2</i>	0 0	50 000 000 0
Soutien à la restructuration des entreprises et à la reconversion des bassins d'emplois	50 000 000	0
<b>TOTAUX</b>	50 000 000	50 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

• **Amendement présenté par M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis, et M. Pierre Méhaignerie :**

**Mission « Travail et emploi »**

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	8 000 000	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	8 000 000
<b>TOTAUX</b>	8 000 000	8 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

*Après l'article 81*

**• Amendement présenté par M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis, Mme Marie-Christine Dalloz, MM. Pierre Méhaignerie et Gérard Gaudron :**

« Le dernier alinéa de l'article L. 5313-1 du code du travail est ainsi rédigé :

« Les maisons de l'emploi qui respectent les missions qui leur sont attribuées bénéficient d'une aide de l'État déterminée en fonction de leur cahier des charges. Le montant maximum de cette aide est calculé par tranche de 20 000 habitants du bassin de l'emploi et correspond au montant du salaire moyen d'un équivalent temps plein employé par la maison de l'emploi. Toutefois, lorsque le bassin de l'emploi concerné compte plus de 200 000 habitants, l'aide ne peut excéder le montant des salaires moyens de 10 équivalents temps plein. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent alinéa. »

**• Amendement présenté par M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis, et M. Pierre Méhaignerie :**

I. – Dans le 1° du I de l'article 32 de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires des minima sociaux, le chiffre : « quatre » est remplacé par le chiffre : « cinq ».

II. – Dans le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle, l'année : « 2008 » est remplacée par l'année : « 2009 ».

III. – Dans le dernier alinéa de l'article 2 de la même ordonnance, l'année « 2008 » est remplacée par l'année « 2009 ».

## ANNEXES

### ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### *Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis à Paris*

*(par ordre chronologique)*

- **Altedia** – M. Xavier Lacoste, directeur général
- **Confédération générale du travail (CGT)** – M. Maurad Rabhi, secrétaire fédéral, M. Christian Larose, membre du bureau de la fédération CGT du textile habillement, cuir, et M. Laurent Mossino
- **Ministère du travail, des relations sociales et des solidarités** – M. Fabrice Heyries, conseiller budgétaire, M. Laurent Caillot, conseiller travail, Mme Vanina Correia de Sampaio, conseillère travail, et M. Franck Morel, conseiller travail
- **Inspection générale des affaires sociales (IGAS)** – M. Philippe Dole, inspecteur général
- **Instance nationale de préfiguration de l'institution issue de la fusion des réseaux de l'ANPE et de l'assurance chômage** – M. Christian Charpy, directeur général
- **M. Pierre Romain**, directeur de projet chez Altédia et ancien chef de la mission Fonds national de l'emploi (FNE) à la Délégation générale à l'emploi et à formation professionnelle (DGEFP)
- **BPI** – M. Jean-Luc Verreaux, directeur, et M. Éric Berthet, chef de projet, chargé de la cellule reclassement
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – M. Christian Janin, secrétaire confédéral, responsable du service « Emploi-sécurisation des parcours professionnels », et M. Séverin Prené, secrétaire confédéral en charge de l'assurance-chômage
- **Ae.dex-Syndex** – M. Dominique Paucard
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – M. Pierre Burban, secrétaire général, et Mme Caroline Duc, chargée des relations avec le Parlement
- **Aubade** – Mme Laurence Baujat, directrice des ressources humaines

- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales
- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** – Mme Christine Dupuis, secrétaire nationale, et M. Jacques Mairé, chargé de mission
- **Mission Fonds national de l'emploi (FNE) de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** – M. Manuel Bougeard, chef de la mission du FNE, M. Jean-François Robinet, sous-directeur des mutations économiques, et Mme Pauline Bourdin, chargée de mission en charge des cellules de reclassement
- **M. Yazid Sabeg**, président du comité national de pilotage du contrat de transition professionnelle
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** – M. Vincent Destival, directeur général-adjoint
- **Société de développement pour l'industrialisation et l'emploi (Sodie)** – M. Alain Petitjean, directeur général, et M. Patrick Cazorla, directeur national Île-de-France
- **Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi** – M. Christophe Gégout, conseiller auprès de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, M. Thomas Fatome, directeur du cabinet de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, Mme France Henri Labordère et M. Alexandre Guyot, conseillers
- **Unédic** – M. Jean-Luc Bérard, directeur général, et M. Thierry Lemerle, directeur général-adjoint
- **Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)** – M. Laurent Fiscus, directeur, M. Michel Théry, chargé de mission, et Mme Amélie Durozoy, chargée de relations avec les élus
- **CMI (Career management international)-FI&E (France industrialisation and emploi)**, M. Michel Ghetti, directeur général

*Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis à Épinal*

*(par ordre chronologique)*

- **Préfecture des Vosges** – M. Albert Dupuy, préfet des Vosges
- **Sous-Préfecture de Saint-Dié-des-Vosges** – M. Gilles Cantal, sous-préfet de l'arrondissement de Saint-Dié-des-Vosges

- **Préfecture des Vosges** – Mme Martine Laporte et Mme Lalevée, direction des Actions Interministérielles (DACI), Mme Marie-Paule Tourte-Trolue, chef du bureau Action Économique et de l'Emploi
- **Trésor public du département des Vosges** – M. Jean-Paul Métois, trésorier-payeur général
- **Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des Vosges** – M. Alain Fouquet, directeur, et M. Sébastien Hach, secrétaire général responsable du service des mutations économiques
- **Agence nationale pour l'emploi (ANPE)** – M. Christophe Baudet, directeur délégué pour les Vosges, et Mme Marie Vincent, responsable de la convention de reclassement personnalisée (CRP)
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** – M. Guy Chaumont, chargé d'affaire
- **Contrat de transition professionnelle** – M. Jean Lou Orlandini et M. Christian Filliot, responsables du contrat de transition professionnelle
- **Assédic de la région Lorraine, réseau Vosges Lorraine-Est** – Mme Véronique Thomas
- **Maison de l'emploi du Pays d'Épinal** – Mme Stéphanie Rauscent, directrice
- **Maison de l'emploi du Pays de la Déodatie** – M. Arnaud Friedmann, directeur
- **Conseil régional de Lorraine** – Mme Laetitia Giacon, chargée de mission
- **Union départementale de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – M. Michel Fetet
- **Union départementale de la Confédération fédérale de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – M. Bernard Denizot
- **Union départementale de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – M. Jean-Noël Amet
- **Union départementale de la Confédération générale des travailleurs (CGT)** – M. Denis Schnabel
- **Union départementale de la Confédération générale des travailleurs – Force ouvrière (CGT-FO)** – M. Hervé Courrier et M. Joël Zimol
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Vosges** – Mme Laurence Rayeur

- **Chambre de commerce et de l'industrie des Vosges** – M. Sylvain Jacobée, directeur général
- **Chambre des métiers et de l'artisanat des Vosges** – M. Jean-Marie Viry, premier vice-président
- **Salariés ayant expérimenté le dispositif des cellules de reclassement** – Mme Muriel Fève, Mlle Sandrine Tomasi, et M. Patrick Zachlevniy
- **Groupement d'établissements pour la formation continue (GRETA) des Hautes-Vosges** – Mme Claudine Vincent-Viry
- **Altiga Horemis Est** – M. Jean-Paul Othelet, directeur adjoint
- **Carrière Consultants** – Mme Karine Montrelay, directrice des études

\*

***Liste des personnes ayant transmis  
une contribution écrite au rapporteur pour avis***

- Agefos PME Lorraine
- Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)
- Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
- Cabinet Essor Consultants
- Force ouvrière (FO)
- Sofirem Conseil



**ANNEXE 2**

**NOMBRE D'ADHÉSIONS À UNE CELLULE DE RECLASSEMENT CONVENTIONNÉE  
DEPUIS JANVIER 2008 PAR DÉPARTEMENT**

<b>Île-de-France</b>	<b>1374</b>	<b>Lorraine</b>	<b>493</b>	<b>Limousin</b>	<b>64</b>
75 - Ville de Paris	24	54 - Meurthe-et-Moselle	146	19 - Corrèze	29
77 - Seine-et-Marne	36	55 - Meuse	0	23 - Creuse	0
78 - Yvelines	156	57 - Moselle	106	87 - Haute-Vienne	35
91 - Essonne	186	88 - Vosges	241	<b>Rhône-Alpes</b>	<b>671</b>
92 - Hauts-de-Seine	515	<b>Alsace</b>	<b>262</b>	01 - Ain	42
93 - Seine-Saint-Denis	223	67 - Bas-Rhin	0	07 - Ardèche	0
94 - Val-de-Marne	160	68 - Haut-Rhin	262	26 - Drôme	235
95 - Val-d'Oise	74	<b>Franche-Comté</b>	<b>996</b>	38 - Isère	237
<b>Champagne-Ardenne</b>	<b>215</b>	25 - Doubs	87	42 - Loire	39
08 - Ardennes	0	39 - Jura	793	69 - Rhône	80
10 - Aube	78	70 - Haute-Saône	109	73 - Savoie	0
51 - Marne	7	90 - Territoire de Belfort	7	74 - Haute-Savoie	38
52 - Haute-Marne	130	<b>Pays de la Loire</b>	<b>275</b>	<b>Auvergne</b>	<b>290</b>
<b>Picardie</b>	<b>121</b>	44 - Loire-Atlantique	119	03 - Allier	122
02 - Aisne	0	49 - Maine-et-Loire	23	15 - Cantal	0
60 - Oise	0	53 - Mayenne	0	43 - Haute-Loire	100
80 - Somme	121	72 - Sarthe	49	63 - Puy-de-Dôme	68
<b>Haute-Normandie</b>	<b>353</b>	85 - Vendée	84	<b>Languedoc-Roussillon</b>	<b>81</b>
27 - Eure	63	<b>Bretagne</b>	<b>30</b>	11 - Aude	0
76 - Seine-Maritime	290	22 - Côtes-d'Armor	0	30 - Gard	59
<b>Centre</b>	<b>139</b>	29 - Finistère	30	34 - Hérault	22
18 - Cher	0	35 - Ille-et-Vilaine	0	48 - Lozère	0
28 - Eure-et-Loir	0	56 - Morbihan	0	66 - Pyrénées-Orientales	0
36 - Indre	35	<b>Poitou-Charentes</b>	<b>254</b>	<b>Provence-Alpes-Côte-d'Azur</b>	<b>199</b>
37 - Indre-et-Loire	56	16 - Charente	6	04 - Alpes-de-Haute-Provence	0
41 - Loir-et-Cher	35	17 - Charente-Maritime	108	05 - Hautes-Alpes	0
45 - Loiret	13	79 - Deux-Sèvres	73	06 - Alpes-Maritimes	157
<b>Basse-Normandie</b>	<b>33</b>	86 - Vienne	67	13 - Bouches-du-Rhône	0
14 - Calvados	0	<b>Aquitaine</b>	<b>407</b>	83 - Var	0
50 - Manche	0	24 - Dordogne	32	84 - Vaucluse	42
61 - Orne	33	33 - Gironde	15	<b>Corse</b>	<b>0</b>
<b>Bourgogne</b>	<b>60</b>	40 - Landes	0	2A - Corse-du-Sud	0
21 - Côte d'Or	0	47 - Lot-et-Garonne	207	2B - Haute-Corse	0
58 - Nièvre	23	64 - Pyrénées-Atlantiques	153	<b>Total France entière</b>	<b>6913</b>
71 - Saône-et-Loire	30	<b>Midi-Pyrénées</b>	<b>439</b>		
89 - Yonne	7	09 - Ariège	40		
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	<b>157</b>	12 - Aveyron	110		
59 - Nord	94	31 - Haute-Garonne	17		
62 - Pas-de-Calais	63	32 - Gers	121		
		46 - Lot	115		
		65 - Hautes-Pyrénées	0		
		81 - Tarn	14		
		82 - Tarn-et-Garonne	22		