

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire

Mardi 15 janvier 2008

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 28

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

- Examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (n° 578) (*M. Yves Albarello, rapporteur pour avis*)..... 2
- Rapport d'information sur le lobbying (*M. Jean-Paul Charié, rapporteur*) (réunion ouverte à la presse)..... 10

Présidence
de M. Patrick Ollier
Président,



La commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Yves Albarello**, le projet de loi adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, relatif à la **réforme de l'organisation du service public de l'emploi (n° 578)**.

M. Yves Albarello, rapporteur, a rappelé que le Sénat venait d'adopter la semaine précédente le projet de loi portant réforme du service public de l'emploi.

Ce texte doit être examiné par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le rapport de M. Dominique Tian et la commission des affaires économiques s'est saisie pour avis.

La réforme présentée par Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, relève du bon sens. S'inscrivant dans la logique de plusieurs mesures importantes prises au cours de ces dernières années en vue d'améliorer la situation de l'emploi, notamment la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 présentée par M. Jean-Louis Borloo, elle tire les premiers enseignements de ces mesures, en même temps qu'elle vise à franchir un pas significatif dans la transformation qualitative d'une partie importante des structures qui concourent à la mise en œuvre, sur le terrain, de la politique de l'emploi voulue par le Président de la République et le Gouvernement.

Le regroupement, sous l'égide d'une institution unique nouvelle, de l'Agence nationale pour l'Emploi (ANPE) et des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic), est l'élément dominant et moteur de cette réforme.

Ces deux organismes, âgés respectivement de quarante et cinquante ans, constituent les piliers d'un dispositif qui fut créé à l'époque des « trente glorieuses », c'est-à-dire à un moment où le plein-emploi était la référence et où l'environnement mondial et la conjoncture étaient sans rapport avec ceux d'aujourd'hui.

Le Gouvernement s'est fixé un objectif majeur : le retour progressif au plein-emploi d'ici 2012. Le succès de cette politique volontariste implique le choix de moyens appropriés pour atteindre cet objectif bénéfique pour la société. L'un des moyens appropriés les plus efficaces est le regroupement de l'ANPE et des Assedic.

Comme toute réforme, celle-ci bouleverse certaines habitudes, surtout lorsque celles-ci reposent sur des décennies de pratiques devenues parfois mécaniques. Mais ce nécessaire bouleversement concerne avant tout l'esprit dans lequel le nouveau service public de l'emploi devra désormais fonctionner : un esprit sainement combatif mis au service de la volonté de vaincre le chômage.

C'est pourquoi la réforme ne vise pas à « passer par pertes et profits » l'ANPE et les Assedic mais au contraire à valoriser leurs potentialités, à susciter des synergies dynamiques, à mettre en commun ce qu'elles ont de meilleur pour en accroître les résultats positifs.

Le Gouvernement propose ainsi de mettre en place un opérateur unique pour l'accueil, le placement, le service des prestations d'indemnisation, enfin l'accompagnement des demandeurs d'emplois.

Les acquis obtenus depuis la loi dite « Borloo », notamment en ce qui concerne la mise en commun des systèmes d'information respectifs de l'ANPE et des Assedic, le

développement progressif de guichets uniques et, d'une manière générale, tous les progrès apportés par la création des maisons de l'emploi seraient ainsi capitalisés et optimisés.

La réforme proposée n'est pas réalisée à des fins d'économie mais pour améliorer le service car, dans les faits, elle devrait coûter environ 300 millions d'euros selon les dernières estimations. Mais c'est aussi le prix à payer pour disposer d'une structure appropriée nécessaire à la poursuite de la baisse régulière du chômage.

Dans le même esprit, la réforme ne touche pas au régime paritaire d'assurance chômage. Celui-ci reste confié à l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (l'Unedic), structure gérée paritairement au niveau national et qui est responsable des règles d'assurance chômage ainsi que de la gestion financière des cotisations sociales.

Le regroupement de l'ANPE et des Assedic vise à rendre plus fluide le marché de l'emploi tout en fournissant de meilleures prestations tant à l'égard des entreprises que vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Il s'agit ainsi de faciliter les démarches des entreprises et des demandeurs d'emploi, de renforcer la gamme de prestations offertes à l'ensemble des usagers de ce nouveau service public de l'emploi, d'améliorer le marché du travail et de faciliter l'orientation sur le marché du travail grâce à l'accès à l'accompagnement et à la formation, les liens existants avec les réseaux spécialisés tels que l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ayant vocation à être resserrés.

Dans cette perspective, le projet comprend trois volets.

Sur le plan national, un Conseil national de l'emploi est substitué à l'actuel comité supérieur de l'emploi. Une nouvelle institution issue de la fusion des réseaux ANPE et Assedic et formant désormais un réseau unique est créée. L'Unedic subsisterait dans sa forme paritaire et resterait responsable de la gestion du régime d'assurance chômage ainsi que de la gestion financière des cotisations qui seraient recouvrées par l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) à l'issue d'une période transitoire s'achevant au plus tard le 1^{er} janvier 2012. Enfin sur le plan territorial, un ensemble de directions régionales relevant de la nouvelle institution sera mis en place.

La nouvelle institution exercera donc un ensemble de missions de service public concourant au développement de l'emploi, ce qui justifie l'application d'un statut *sui generis* auquel le Sénat a conféré un caractère public.

Le personnel de cet établissement particulier doit bénéficier d'un statut de droit privé régi par une convention collective de branche selon les termes votés par le Sénat. Cette convention collective nouvelle sera agréée par l'État, son élaboration devant prendre en compte les éléments les plus positifs figurant dans les deux statuts actuels de l'ANPE et des Assedic qui sont sensiblement différents, le premier relevant du droit public, le second du droit privé.

Au total, les enseignements qui pourront être tirés du fonctionnement de ce nouveau système devraient logiquement conduire à envisager dans l'avenir des nouveaux regroupements, notamment avec l'AFPA. Quant aux maisons de l'emploi, elles continueront de fonctionner normalement, en harmonie avec la nouvelle institution, un rapport à ce sujet

ayant été confié par Madame Christine Lagarde à M. Jean-Paul Anciaux, membre de la commission.

Le Sénat a apporté plusieurs modifications au projet présenté par le gouvernement.

A l'article premier, le Sénat a prévu que les Conseils régionaux de l'emploi, dont la création était prévue par voie réglementaire, le sont par voie législative avec présence, en leur sein, de représentants des collectivités territoriales, ainsi que, entre autres, des représentants d'organisations participant au service public local de l'emploi, notamment des maisons de l'emploi. Cette disposition garantit ainsi la pérennité des maisons de l'emploi.

A l'article 2, le Sénat a notamment précisé le caractère public de la nouvelle institution, ainsi que sa participation à la lutte pour l'égalité professionnelle, a modifié la composition du conseil d'administration avec le remplacement d'une personnalité qualifiée par un représentant des collectivités territoriales, a accru les pouvoirs de ce conseil par rapport au Directeur général, a introduit une distinction entre les dépenses selon leur nature, enfin a apporté plusieurs aménagements en matière financière et de gestion.

A l'article 3, le Sénat a introduit plusieurs dérogations au principe de recouvrement des cotisations à l'assurance chômage par les Urssaf en faveur de divers organismes spécifiques de recouvrement dont la Mutualité sociale agricole et le Centre national du cinéma et du spectacle, dont relèvent les intermittents du spectacle.

A l'article 5, la Haute Assemblée a manifesté par un amendement son souhait de voir les personnels associés au choix du nom de l'institution.

A l'article 6, le Sénat a introduit une date limite de validité à la convention collective en vigueur aux Assedic, afin d'inciter à la conclusion dans les meilleurs délais de la nouvelle convention collective, et a précisé que les personnels recrutés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective relèveront de la convention actuellement en vigueur aux Assedic.

S'agissant des articles additionnels, l'article 8 bis prévoit la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport sur un futur transfert éventuel de l'AFPA à la nouvelle institution.

L'article 8 ter précise qu'un salarié s'inscrivant sur la liste des demandeurs d'emploi est réputé avoir démissionné s'il a abandonné son poste sans motif légitime, afin de mettre fin à certaines pratiques abusives.

Sous réserve de l'adoption des amendements qui doivent être présentés à la commission, le rapporteur a donné un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

M. Jean-Paul Charié a voulu souligner en premier lieu la qualité du travail accompli par l'ANPE et les Assedic, estimant qu'il est rendu insuffisamment hommage au sens du dévouement et à la compétence dont témoignent traditionnellement les personnels de ces deux institutions, en particulier en milieu rural. Alors que les règles applicables en matière de lutte contre le chômage font l'objet de changements fréquents du fait de la volonté du milieu politique, nuisant ainsi à la lisibilité des politiques suivies, la création d'un réseau commun ANPE-Assedic va apparaître très utile pour les chômeurs mais aussi pour les demandeurs d'emplois, qui exercent déjà une activité mais recherchent un emploi, notamment les parisiens qui souhaitent s'installer en région. Au nom du groupe UMP,

M. Jean-Paul Charié a ensuite particulièrement souligné le fait que la réforme du service public de l'emploi traduisait une volonté politique forte et qu'elle concrétisait un engagement pris par le Président de la République : il ne s'agit pas ainsi de la mise en place d'une sorte « d'agence » ou de « guichet unique », mais d'une véritable réforme de fond organisant une fusion d'institutions existantes. Cette démarche permettra enfin de rapprocher, au plus près des réalités du terrain, les demandes des employeurs et des chômeurs, ce qui constitue dans notre pays aujourd'hui une grande urgence.

Mme Geneviève Fioraso a fait part de plusieurs interrogations et inquiétudes, remarquant que la fusion de l'ANPE et des Assedic était envisagée depuis longtemps. Elle a déploré le fait que la fusion prévue s'accompagne du gel d'une autre procédure, celle de l'agrément des maisons de l'emploi, ce qui a suscité de vives inquiétudes exprimées par exemple par l'Association des maires des grandes villes de France. Il est regrettable que cet outil n'ait pas donné lieu à une évaluation préalable, l'objectif poursuivi par les maisons de l'emploi allant dans le même sens que celui du projet de loi, celui d'un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi. Il s'agit là d'un outil qui s'est révélé prometteur, un travail très important ayant été accompli, qui ne sera même pas évalué. Un amendement adopté par le Sénat sur ce point ne s'avère, d'ailleurs, pas satisfaisant.

Le rôle des régions en matière de formation professionnelle, de coordination des politiques de l'emploi, de développement économique à travers les missions locales ou les maisons de l'emploi est essentiel, mais n'a, là encore, pas été correctement évalué préalablement à la mise en place de cette réforme. Le texte gouvernemental prévoit, par ailleurs, la mise en place d'un « Conseil régional de l'emploi », dont il attribuera la présidence au Préfet de région, alors qu'une co-présidence avec le Président du Conseil régional apparaît indispensable, compte tenu des compétences étendues des régions dans ce domaine. Le nom de cette institution pourrait également être modifié, car parler de conseil régional de l'emploi pour une instance qui n'est pas présidée par le Président du Conseil régional semble paradoxal.

La composition de la nouvelle institution, telle qu'envisagée dans le projet de loi, prête elle-même à discussion ; il est nécessaire, a estimé Mme Geneviève Fioraso, d'élargir la représentation des collectivités locales, en prévoyant pour elles trois représentants au conseil d'administration, ceux de l'Assemblée des régions de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des maires de France, actuellement très impliquées dans la conduite des politiques d'emploi et d'insertion. Ils pourraient se substituer aux trois personnalités qualifiées afin de ne pas bouleverser les équilibres au sein de ce conseil.

La réforme prévoit, par ailleurs, le transfert pour 2012 des fichiers des entreprises à l'Urssaf. Or, cette procédure de transfert a déjà démarré, sans qu'il soit tenu compte, dans ce domaine, de l'expertise des Assedic qui savent faire preuve d'un grand réalisme économique. La mesure envisagée est, en toute hypothèse, mal vécue par les agents des Assedic et elle risque de conduire dans les faits à une forme de « recreation » de fichiers, induisant ainsi un effet de redondance.

M. Jean-Paul Anciaux a rappelé que Mme le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi lui avait confié une mission sur les maisons de l'emploi, pour laquelle il doit être très prochainement présenté un rapport d'étape, le rapport définitif devant intervenir au mois d'avril. Cette mission a un but précis, celui de la recherche de la meilleure efficacité de l'offre d'emploi et du meilleur traitement indemnitaire.

La création des maisons de l'emploi dans le « plan de cohésion sociale » s'appuyait sur la réalité de nos bassins d'emploi, sur le maillage de notre territoire. 350 maisons de l'emploi étaient ainsi prévues et 227 ont été à ce jour « labellisées », et devaient préfigurer la fusion de l'ANPE et des Assedic.

La mesure de fusion de l'ANPE et des Assedic prévue par le projet de loi ne doit pas méconnaître ainsi l'apport considérable de cet outil de la politique de l'emploi qui a déjà donné des résultats, comme elle ne doit pas méconnaître le travail effectué sur ce point par les élus de toutes les tendances politiques. C'est, en outre, le territoire et non le niveau national qui doit demeurer la référence pour la conduite de la politique de l'emploi. Il est donc indispensable, a conclu M. Jean-Paul Anciaux, d'évaluer l'action très importante déjà menée par les maisons de l'emploi et de réintroduire celle-ci dans le processus de réforme prévu, car leur action reste incontournable. A cette fin un amendement sera déposé avant la discussion en séance publique.

M. Jean-Marie Morisset a estimé que l'objectif d'une simplification de la politique de l'emploi menée sur le terrain était partagé par tous. Si les actions conduites doivent gagner en crédibilité au travers notamment de la réforme prévue, il convient de ne pas oublier leur nécessaire cohérence et de tenir compte ainsi des réalisations des opérateurs du terrain, car nos territoires ont déjà beaucoup entrepris sur ces questions. Dans le même temps, il sera nécessaire de clarifier tout à la fois le rôle de l'État et les financements prévus.

M. Serge Letchimy s'est interrogé sur la mise en œuvre d'un service public de l'emploi dans une région comme la Martinique, où l'on constate une absence totale de politique publique de l'emploi. Il faudrait donc modifier le projet de loi pour le mettre en cohérence avec la situation actuelle de l'outre-mer. Il est par ailleurs nécessaire d'adopter une politique transversale, en s'appuyant sur les régions et les maisons de l'emploi, incluant la formation professionnelle et l'insertion, en particulier dans les régions où le chômage est très important. La notion de *statut sui generis* de l'établissement public qui sera créé est également inquiétante, sachant que l'on fusionne une institution de droit public, l'ANPE, et une institution de droit privé, les Assedic. On peut également s'interroger sur le statut des personnels de cette nouvelle institution. Par ailleurs, confier le recouvrement à l'Urssaf va-t-il entraîner des licenciements ? N'y a-t-il pas un désengagement de l'État, au travers de la création de cette nouvelle structure ?

Mme Geneviève Gaillard a souligné la nécessité d'une remise à plat du dispositif des maisons de l'emploi. On peut également avoir des craintes quant aux licenciements, ainsi que l'a souligné M. Serge Letchimy. Il est en outre nécessaire de former les agents des Assedic et de l'ANPE, qui, actuellement, n'exercent pas le même métier. La réorganisation du dispositif suppose donc une remise à niveau de l'ensemble des agents, et l'on peut s'interroger quant aux modalités de cette remise à niveau. Enfin, il n'y a rien dans le texte en ce qui concerne la formation professionnelle, alors qu'elle fait partie de ce que l'on appelle le service public de l'emploi.

M. François Brottes a exprimé son inquiétude quant aux personnels des Assedic et de l'ANPE. On risque d'assister à une baisse d'effectifs et l'on peut s'interroger quant au statut du personnel, puisque la réforme prévoit de faire coexister au sein d'un même établissement des personnels de droit public et de droit privé. Va-t-on créer un troisième statut pour les remplaçants des agents actuellement en place qui partiront à la retraite ? Enfin, s'agissant de la qualification de l'établissement public que le projet de loi prévoit de créer, on se trouve face à un « ovni juridique ».

Le Président Patrick Ollier a souhaité être rassuré quant à la pérennisation des maisons de l'emploi, qu'il s'agisse aussi bien de leur existence que de leur mode de financement. En effet, la réforme doit permettre d'améliorer le système en favorisant la coordination, puisqu'à la suite de fusion ne demeurera plus qu'un seul service public d'État, mais sans pour autant remettre en cause un outil que de nombreuses collectivités ont mis en place, et qui fonctionne bien. Ces questions devront être posées au Gouvernement en séance publique.

M. Jean-Paul Anciaux a indiqué avoir reçu des engagements clairs du Gouvernement sur la poursuite des labellisations, l'accélération de la signature de conventions et la possibilité pour toute collectivité qui souhaite porter un projet de maison de l'emploi dans chacun des 352 bassins d'emplois de pouvoir le faire.

Le Président Patrick Ollier a suggéré à M. Jean-Paul Anciaux de demander à ce qu'une lettre de Mme le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi soit adressée aux Présidents des maisons de l'emploi afin de les rassurer et de leur exposer la démarche entreprise par ce projet de loi.

M. François Brottes a noté que le Président Patrick Ollier avait évoqué la notion de service public de l'État, à propos du service public de l'emploi. Il n'est pas certain que les partenaires sociaux partagent cette conception, mais elle est néanmoins intéressante.

Le Président Patrick Ollier a précisé qu'il n'avait pas employé cette expression dans son acception juridique étroite.

Le rapporteur a précisé que :

- les élus de tous bords s'accordent sur la nécessité de conserver les maisons de l'emploi, tout en les améliorant et en les fortifiant. Il soutiendra l'amendement que déposera M. Jean-Paul Anciaux ;

- l'établissement nouvellement créé sera bel et bien un établissement public *sui generis*, ainsi que l'a précisé le Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi lors de l'examen de ce projet de loi en séance publique au Sénat ;

- les collectivités locales disposeront d'un représentant au sein du conseil d'administration de l'établissement. En outre, les conseils régionaux de l'emploi, dont la création était prévue par décret, sont désormais inscrits dans le projet de loi qui garantit la présence des collectivités territoriales en leur sein ;

- l'article 7 dispose qu'une convention entre l'Unedic et le nouvel établissement prévoira, le cas échéant, les conditions de transfert des droits et obligations, créances et dettes relatives aux activités transférées, ainsi que la création d'un fonds permettant de financer les actions de réorganisation des implantations territoriales ;

- la question de la formation des personnels sera vraisemblablement abordée par l'instance provisoire chargée de préparer l'installation du nouvel établissement.

- il n'est pas question ici de déposséder l'Unedic de ses fichiers ; l'article 7 prévoit seulement une mise à disposition dont les conditions seront réglées par convention avec la nouvelle institution.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles.

Article 1^{er} (article L. 311-1, L. 311-1-1 et L. 311-1-2 [nouveaux] du code du travail) : *Coordination des acteurs du service public de l'emploi*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 2 (articles L. 311-5, L. 311-5-1, L. 311-6, L. 311-7 à L. 311-7-12, L. 311-10-1, L. 351-17 et L. 351-18 du code du travail) : *Institution du nouvel opérateur*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur, précisant que les missions du nouvel établissement incluent notamment le développement de la mobilité géographique et professionnelle des demandeurs d'emploi. Elle a *rejeté* deux amendements de M. Lionel Tardy, le premier, prévoyant que le directeur général de l'établissement est nommé par l'État sur proposition du conseil d'administration, le second, prévoyant que le choix de ce directeur par l'État doit être approuvé par le conseil d'administration.

Puis la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

Article 3 (articles L. 351-21, L. 351-22 et L. 354-1 du code du travail) : *Nouvelle organisation du régime d'assurance chômage*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 4 (Articles L. 143-11-4, L. 143-11-6, L. 351-5-1 [nouveau], L. 351-6, L. 351-6-1, L. 351-8 du code du travail, L. 114-12, L. 142-1, L. 142-2, L. 213-1, L. 243-7 du code de la sécurité sociale) : *Transfert du recouvrement des cotisations Assedic aux Urssaf*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 5 : *Instance de préfiguration de la nouvelle institution*

La commission a *adopté* trois amendements du rapporteur :

– un amendement de coordination ;

– un amendement prévoyant que l'accord de méthode fixe une date limite de validité pour la convention actuellement en vigueur aux ASSEDIC, afin d'inciter les différentes parties à aboutir dans les meilleurs délais à la conclusion de la nouvelle convention collective ;

– un amendement précisant les règles qui s'appliqueront au premier budget de l'établissement.

S'agissant de ce dernier amendement, **M. François Brottes** a estimé qu'il illustre à quel point il s'agit d'un dossier monté à la va-vite ; les règles budgétaires auraient dû être prévues dans le projet de loi.

Le rapporteur a jugé que les difficultés que son amendement visait à résoudre découlaient du fait que la nouvelle convention d'assurance chômage pourrait ne pas être adoptée au moment de l'adoption du premier budget de la nouvelle institution, et n'avaient donc aucun rapport avec des délais supposés trop rapides de préparation de ce projet de loi.

Puis la commission a émis un avis *favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

Article 6 : *Modalités du transfert à la nouvelle institution des personnels de l'ANPE et de l'Unedic*

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, l'un de coordination, l'autre, visant à garantir aux salariés des Assedic que la nouvelle convention collective qui doit être conclue en application du projet de loi ne les soumettra pas à un régime moins favorable que celui auquel ils pouvaient prétendre au titre de la convention actuelle, tout en évitant la complexité juridique et administrative que n'aurait pas manqué d'occasionner la consécration d'un droit d'option collectif pour ces salariés.

Puis la commission a émis un avis *favorable* à l'adoption de cet article *ainsi modifié*.

Article 7 : *Modalités du transfert à la nouvelle institution des biens de l'ANPE et des Assedic*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Lionel Tardy, disposant que la mise à dispositions des biens appartenant actuellement aux Assedic, prévue par cet article, s'effectuerait à titre onéreux.

Puis la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 8 : *Date de la création de la nouvelle institution*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 8 bis (nouveau) : *Rapport au Parlement sur les modalités d'un transfert éventuel de l'AFPA à la nouvelle institution*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 8 ter (nouveau) (article L. 311-5-2 [nouveau] du code du travail) : *Conséquence de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi sur la qualification de la rupture du contrat de travail*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 9 : (articles L. 101-2, L. 124-11, L. 143-11-4, L. 143-11-7, L. 321-4-2, L. 321-13, L. 322-4, L. 322-4-12, L. 322-4-15-6, L. 322-10, L. 322-12, L. 325-3, L. 351-6-2, L. 351-9-4, L. 351-10-1, L. 351-12, L. 351-13-1, L. 351-14, L. 352-2, L. 352-5, L. 365-3, L. 961-1, L. 961-2, L. 938-2 du code du travail et L. 214-13 du code de l'éducation) : *Cohérence rédactionnelle des textes législatifs et réglementaires en vigueur*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Lionel Tardy visant à maintenir le lien entre l'AGS et l'Unedic.

Elle a ensuite donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 10 (article L. 322-2 du code du travail) : *Abrogation de dispositions caduques*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 11 (articles L. 1134-4, L. 1144-3, L. 1233-68, L. 1233-69, L. 1235-16, L. 1236-2, L. 1251-46, L. 1274-2, L. 2211-2, L. 3253-14, L. 3253-15, L. 3253-16, L. 3253-17, L. 3253-20, L. 3253-21, L. 5112-1 et L. 5112-2 nouveaux, L. 5133-5, L. 5134-55, L. 5134-97, L. 5134-61, L. 5212-7, L. 5311-2, L. 5311-5, L. 5312-1 à L. 5312-14 nouveaux, L. 5313-2, L. 5411-1, L. 5411-2, L. 5411-4, L. 5422-4, L. 5422-24, L. 5423-14, L. 5423-17, L. 5424-2, L. 5424-21, L. 5426-1, L. 5427-1 à L. 5427-5, L. 5427-7, L. 5427-9, L. 6332-17, L. 6341-1, L. 6341-6, L. 8272-1 du nouveau code du travail) : *Insertion dans le nouveau code du travail des dispositions figurant aux articles 1er à 3*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Lionel Tardy, visant à garantir que l'AGS n'entre pas dans le périmètre de gestion du service public de l'emploi.

Puis elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

Article 12 (article L. 3253-14, L. 3253-18, L. 3253-21, L. 5422-16, L. 5422-17 à L. 5422-20 du nouveau code du travail) : *Insertion dans le nouveau code du travail des dispositions figurant à l'article 4*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Lionel Tardy, visant à maintenir le versement aux Assedic des sommes dues par l'employeur au titre de la convention de reclassement personnalisée.

Puis elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification*.

La commission a enfin émis un *avis favorable* à l'adoption du projet de loi *ainsi modifié*.



Puis, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné le **rapport d'information de M. Jean-Paul Charié sur le lobbying**.

M. Jean-Paul Charié, rapporteur, a remercié le président Patrick Ollier d'avoir accompagné ses travaux sur le lobbying, menés depuis un an avec plusieurs députés et près de 350 lobbyistes. Il a annoncé qu'après une présentation rapide des enjeux, il ferait des propositions et insisterait sur la dimension locale du lobbying.

Avec humilité, les parlementaires doivent admettre qu'ils ne peuvent tout savoir seuls. Ils doivent prendre régulièrement l'avis et les conseils de ceux qui ne sont pas des

politiques. Au-delà des clivages gauche / droite, il faut sortir de l'isolement des politiques, du chacun pour soi.

Le lobbying ne concerne pas seulement le monde des entreprises, mais aussi celui de la culture, du tourisme, etc.

Le premier enjeu est l'amélioration du travail parlementaire, qu'il s'agisse de la qualité de la rédaction des lois ou du suivi de leur application. Le deuxième enjeu est celui du bon fonctionnement de la cité. Le troisième consiste à favoriser le lobbying, malgré les craintes qu'il suscite : le lobbying bien compris doit être défendu, et les attitudes inacceptables de certains groupes d'intérêts sanctionnées.

Le lobbying bien compris ne correspond pas à une fonction commerciale. Il ne doit pas non plus se substituer à l'action politique, mais informer les élus, de la majorité comme de l'opposition, sans pression ni confusion des genres. Les lobbyistes doivent avoir un sens aigu de l'information et de la communication, et connaître les contraintes des élus pour que leurs informations soient exploitables par les parlementaires.

Pour développer le lobbying en France, il n'est pas nécessaire de passer par un texte législatif. L'enrichissement du Règlement de l'Assemblée nationale suffit, et une modification de certaines habitudes.

On peut identifier trois catégories de lobbyistes : ceux qui sont salariés d'entreprise, ceux qui appartiennent à un cabinet de lobbying, et ceux issus d'organisations transversales ou d'associations.

Les principales propositions du rapport sont les suivantes :

– valoriser le lobbying bien compris en France ;

– affirmer une définition du lobbying : pour informer le monde politique, le lobbyiste représente une personne morale privée ou une catégorie spécifique d'acteurs publics. En fournissant au bon interlocuteur, au bon moment, la bonne information, le lobbyiste aide le politique à prendre ses décisions en toute connaissance de cause. Le lobbyiste fournit directement au monde politique les informations ou expertises dont le politique a besoin dans l'exercice de ses missions. Le lobbyiste agit par veille, anticipation ou à la demande de l'acteur politique ; il est un partenaire du politique, mais il ne se substitue pas à lui ; il n'est ni un commercial, ni un chargé des relations publiques. Enfin, le lobbyiste est l'interface entre le monde politique et son commanditaire. Il contribue également à la diffusion, dans l'entité qu'il représente, de l'information émanant du monde politique ;

– établir un code d'éthique, fixant un certain nombre de règles relatives à l'attitude des lobbyistes (respect des usages parlementaires, transparence, objectivité, etc), aux voyages auxquels participent les parlementaires, au statut des lobbyistes et aux incompatibilités (si les élus nationaux ne peuvent être lobbyistes, les collaborateurs parlementaires pourraient contribuer aux échanges d'informations entre groupe d'intérêts et monde politique, dans des conditions strictes) ;

– créer d'un registre parlementaire des lobbyistes ; l'inscription, validée par une structure *ad hoc*, ouvrirait certains droits d'accès au Parlement ;

– réserver, près de l'hémicycle, une salle aux lobbyistes ;

- leur permettre d’assister aux débats des commissions ;
- organiser leur consultation préalable à la discussion des textes législatifs ;
- publier un annuaire des parlementaires par spécialisation.

Quant au lobbying local, le manque de communication entre les élus d’un bassin d’emploi et les entrepreneurs de la région est consternant. Il faut impérativement que le monde de l’entreprise ose mieux informer l’ensemble des élus, et des candidats aux élections.

Le président Patrick Ollier, indiquant qu’il n’aimait pas être harcelé par les personnes défendant les intérêts particuliers, s’est dit favorable à ce que l’on encadre cette activité ; le nom même de lobbying est d’ailleurs assez négativement connoté.

Comment peut-on caractériser la « *bonne information* » que le lobbyiste doit fournir ? Comment faire en sorte que cette relation fondée sur la fourniture d’informations ne devienne pas une relation d’influence ? La distinction entre groupe de pression et bon lobbyiste est-elle si claire ?

Par ailleurs, il serait utile qu’un code de déontologie soit mis au point pour éviter les dérapages. L’actuel président de l’Assemblée nationale doit être soutenu lorsqu’il envisage, dans la lignée de son prédécesseur, d’informatiser l’hémicycle : cette révolution technologique doit permettre d’assurer un meilleur lien avec les organisations extérieures au Parlement. Cela ne doit pourtant pas aller jusqu’à l’envoi de courriels, qui pourraient influencer le député dans son vote. Il y a donc une limite ténue entre information et influence.

Après avoir salué un travail intéressant sur un sujet important, **M. Jean-Claude Lenoir** a rappelé qu’il avait été lobbyiste pour une grande entreprise publique avant d’être député ; il a jugé que cette profession, dont le nom est issu du hall d’un hôtel de Washington où élus et représentants des intérêts privés se rencontraient, était fondamentale pour éclairer le législateur, particulièrement pour le rapporteur d’un texte qui cherche à recueillir tous les avis sur une mesure. Tout député ou rapporteur sait, cependant, garder son indépendance face aux avis qui lui sont soumis : c’est l’honneur du parlementaire d’être à l’écoute mais de privilégier en tout état de cause l’intérêt général.

Il est cependant hasardeux de vouloir organiser les lobbies suivant les axes présentés par le rapporteur : s’il existe des dérapages, ce qui n’est pas évident, ils relèvent du code pénal et non d’un éventuel code de déontologie ; en organisant la profession, on risque d’attirer au contraire des importuns, qui ne s’intéressent qu’en apparence au travail du Parlement, et il faut refuser d’apporter un quelconque concours à leurs initiatives parasites.

En outre, la proposition de créer un registre est dangereuse, dans la mesure où une personne ne figurant pas sur le registre risque d’avoir moins de légitimité à être entendue par un parlementaire. Celui-ci doit au contraire ouvrir sa porte à tout le monde, et faire ensuite la part des choses.

On peut d’ailleurs se demander pourquoi les intérêts privés sont si mal représentés aux alentours de l’hémicycle, alors que l’administration est présente physiquement dans cet hémicycle ; la démarche du rapporteur visant à développer le recours aux lobbies est bien inspirée, mais la proposition du registre semble inutilement restrictive et complexe.

En revanche, l'idée est excellente de prévoir au Parlement un lieu spécialement dédié aux lobbies, afin qu'ils puissent échanger avec les députés et les rapporteurs dans le cadre du vote d'une loi : on en reviendrait ainsi aux origines du terme, et cela permettrait, dans de nombreux cas, d'améliorer la qualité de la loi.

M. Jean-Paul Charié, rapporteur, a estimé que la France semblait hésiter entre la crainte du lobbying et une certaine volonté de le développer. Comme tout rapporteur, il a bien évidemment eu à cœur d'entendre toutes les parties en présence, les grandes comme les petites, comme le font 99 % des députés. Le problème n'est pas d'être sous l'influence d'un groupe de pression, mais de disposer des bonnes informations au bon moment. Pour ne pas craindre cette influence, il faut bien envisager un code éthique permettant d'éviter les dérapages. Ainsi, chaque député pourra saisir une petite structure ad hoc et signaler les abus.

S'agissant par ailleurs du problème de l'informatisation de l'hémicycle, il est très regrettable qu'on ne puisse pas encore y présenter de documents avec des courbes à l'appui de démonstrations de plus en plus complexes. Les conditions matérielles de travail sont parfois trop peu modernes. Cette informatisation sera sans conséquences sur les éventuels dérapages dus aux lobbies, mais permettra au contraire une meilleure information du législateur, et doit donc être envisagée rapidement.

En réponse à M. Jean-Claude Lenoir, M. Jean-Paul Charié a ajouté que l'argumentation de ce dernier correspondait pour une large part aux réticences spontanées des lobbyistes qu'il avait entendus pour la préparation du rapport mais que ces réticences s'étaient estompées après discussion. Les propositions avancées ne visent en aucun cas à organiser le lobbying pour le régenter. L'arrivée d'autres lobbyistes n'est pas non plus une perspective que l'on doit craindre. Elle enrichira les sources d'information des parlementaires. La « Revue Parlementaire » a été très sensible à l'exploitation par certains du terme « parlementaire », notamment pour l'organisation de colloques, et a proposé d'engager un travail de vulgarisation et d'explication de la complexité du travail parlementaire. Cette initiative ne peut qu'être encouragée et figurera dans les propositions du rapport. Le Parlement doit aider l'ensemble de la presse à mieux mettre en valeur ses travaux. En ce qui concerne le registre, tous ceux qui n'y seront pas inscrits mais qui pensent pouvoir apporter un éclairage particulier lors de l'examen d'un texte par exemple pourront solliciter une inscription temporaire, afin de pouvoir être consultés.

Mme Catherine Coutelle a déclaré avoir été particulièrement surprise, en tant que nouvelle députée, par la quantité de courrier reçu par les parlementaires, émanant notamment d'associations ou d'entreprises. Elle a rappelé les réticences que suscite en France le terme de lobbying, alors que cette pratique est particulièrement développée au Parlement européen et à la Commission européenne. Elle a demandé si le rapport s'était inspiré de cette expérience communautaire et des mesures qui avaient été prises à Bruxelles pour encadrer le lobbying. Elle s'est également interrogée sur la fonction exacte du lobbyiste, si celui-ci n'est « ni un commercial, ni un chargé de relations publiques » ?

Elle a déploré les réticences et l'attitude de prévention que pouvaient parfois avoir des représentants du monde économique pour engager des discussions avec des élus. Ainsi, une entreprise de sa circonscription qu'elle a rencontrée au cours de sa campagne ne la reçoit plus depuis son élection au Parlement, ce qui est tout à fait dommage.

Elle a déclaré ne pas avoir d'avis sur la tenue du registre mais ajouté que toute démarche de réglementation du lobbying allait plutôt dans le bon sens. Elle a enfin estimé que

les débats sur la gratuité des numéros en 08, par exemple, auraient sans doute été plus aisés si les députés avaient plus d'information en amont pour décider.

M. Serge Poignant a distingué le lobbying, qui est une action, du lobbyiste, qui est une personne. Comment situer cette personne dans une entreprise, sachant qu'il existe déjà des chargés de relations publiques et des chargés de relations avec le Parlement et que ce ne sont pas seulement ces derniers qui sont reçus par les parlementaires ? Quelle est la place du lobbyiste dans le lobbying ? À quel échelon faut-il s'adresser également, sachant que les organisations professionnelles ont aussi des personnes chargées des relations avec le Parlement ? La proposition de la « Revue Parlementaire » de mettre en avant le travail des députés en le vulgarisant est par ailleurs une très bonne chose.

M. Jean-Paul Charié, rapporteur, a indiqué qu'il n'avait pas trouvé dans la langue française de terme plus adéquat que celui de lobbyiste ; le terme d'informateur, bien que collant à la réalité de la fonction, est trop connoté. Le rapport d'information analyse les situations du lobbying aux États-Unis, en Allemagne, et au sein des institutions communautaires. Aux États-Unis, le lobbyiste, qui utilise des moyens financiers pour contraindre, est aussi un acheteur du monde politique, ce qu'il convient impérativement d'éviter. Pour des raisons matérielles, les lobbyistes ne pourront être tous présents en même temps à l'Assemblée nationale, comme c'est possible à Bruxelles. En revanche, en Allemagne, il n'existe pas de différences de culture avec notre pays. Il y a une différence notable entre les fonctions de commercial, de responsable des relations publiques et de lobbyiste. Le rôle du commercial est de faire en sorte que son entreprise obtienne un marché et soit retenue par un client. Le rôle du responsable des relations publiques consiste simplement à donner une bonne image de l'entreprise auprès des élus. Il peut certes y avoir dans la pratique confusion entre celui-ci et le lobbyiste mais le rôle du lobbyiste est avant tout de donner une bonne information au bon moment à un parlementaire.

En tant que chef d'entreprise de profession, le rapporteur a notamment regretté avoir constaté parfois que des maires construisaient des parkings sans consultation préalable des entreprises de transports ou des stations d'épuration sans prendre l'attache des industriels de la région. Il faut également convaincre les entreprises d'avoir des lobbyistes. Les parlementaires doivent avoir des informations précises sur l'expertise des entreprises et connaître les personnes susceptibles de les informer. Malheureusement, le lobbying est aussi parfois mal vu dans les entreprises et confondu avec la fonction commerciale. La mention de lobbyiste n'apparaît d'ailleurs jamais sur une carte de visite. Pourtant, le lobbying mériterait d'être valorisé.

La commission a *autorisé* la publication du rapport d'information.

