



N° 277

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189)

TOME XIII

**TRAVAIL ET EMPLOI**

PAR M. GÉRARD CHERPION,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- LES PRINCIPALES INFLEXIONS DES CRÉDITS DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI</b> .....	7
A. LE PROGRAMME « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI » .....	8
1. Les principales mesures concernant les contrats aidés .....	8
2. Les principales mesures concernant les contributions de l'Etat au financement du service public de l'emploi .....	9
B. LE PROGRAMME « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI » .....	10
1. Les éléments essentiels de la politique de formation professionnelle .....	11
2. La pérennisation de l'aide au secteur des hôtels, cafés et restaurants .....	11
3. La suppression ou le recadrage de plusieurs dispositifs d'exonérations ou d'aides ciblées .....	12
C. LE PROGRAMME « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DE TRAVAIL » .....	13
D. LE PROGRAMME « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL » .....	13
<b>II.- LE CONTRAT DE TRANSITION PROFESSIONNELLE, UN PREMIER BILAN</b> .....	15
A. LE CONTRAT DE TRANSITION PROFESSIONNELLE (CTP), OUTIL EXPÉRIMENTAL DE SÉCURISATION DES PARCOURS .....	16
1. La sécurisation des parcours professionnels, une notion renvoyant à de multiples approches .....	16
2. Le CTP, un outil d'accompagnement des transitions professionnelles parmi d'autres .....	17
a) <i>Les dispositifs d'accompagnement des licenciés économiques</i> .....	17
b) <i>La comparaison entre le CTP et la CRP</i> .....	18
c) <i>Les ajustements du dispositif CTP depuis sa création</i> .....	20
B. DES PREMIERS RÉSULTATS PROMETTEURS .....	20
1. Un dispositif attrayant .....	21
2. Un taux de retour à l'emploi durable sans doute très au-dessus de la moyenne .....	22

a) <i>Les résultats du CTP en matière de retour à l'emploi</i> .....	22
b) <i>Les éléments de comparaison avec d'autres dispositifs</i> .....	22
3. Des emplois souvent de qualité .....	25
C. LES POINTS FORTS QUI FONT CONSENSUS .....	26
1. Un guichet unique associant les acteurs du service public de l'emploi .....	26
2. Un accompagnement dans la durée et axé sur la reconversion professionnelle .....	27
3. Une approche territoriale .....	28
D. LES QUESTIONS QUI FONT DÉBAT .....	29
1. La question des coûts .....	29
2. Le taux d'encadrement des bénéficiaires .....	31
3. Le niveau d'indemnisation des bénéficiaires .....	32
4. La sélection des bénéficiaires par le critère du licenciement économique .....	32
5. L'articulation avec les plans de sauvegarde de l'emploi et les cellules de reclassement .....	34
6. Le financement des formations .....	35
E. LES ENSEIGNEMENTS À VALORISER EN TOUT ÉTAT DE CAUSE .....	35
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	39
<i>Article 53</i> : Suppression des exonérations de cotisations patronales spécifiques attachées aux contrats de professionnalisation .....	44
<i>Article 54</i> : Suppression des aides au remplacement de salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption .....	45
<i>Article 56</i> : Prorogation des aides à l'emploi en faveur des employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants .....	45
<i>Article 57</i> : Suppression de l'allocation équivalent retraite (AER) .....	46
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	49
<b>ANNEXES</b>	
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	51
ANNEXE 2 : TABLEAU COMPARATIF DES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI .....	52

## INTRODUCTION

Les crédits de la mission « *Travail et emploi* » constituent l'un des principaux budgets d'intervention de l'Etat. Les politiques du travail et de l'emploi devraient connaître au cours des prochaines années de substantielles réformes : simplification des contrats aidés ; levée des obstacles à l'emploi des seniors ; unification du service public de l'emploi ; remise à plat des règles d'indemnisation du chômage ; réforme du contrat de travail... Le projet de loi de finances pour 2008, construit dans un contexte financier contraint, anticipe certaines évolutions, notamment en fusionnant deux régimes de contrats aidés (le contrat initiative-emploi et le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise), en supprimant pour l'avenir l'allocation équivalent retraite, forme de préretraite en vigueur pour les personnes ayant acquis des droits pleins à retraite avant 60 ans, en dégagant de nouveaux moyens pour financer la formation des demandeurs d'emploi grâce à la mobilisation des excédents de la formation professionnelle ou encore en pérennisant les aides au secteur de l'hôtellerie, des cafés et des restaurants.

Si ces mesures très importantes doivent être présentées, le rapporteur pour avis a toutefois souhaité braquer le projecteur sur un dispositif spécifique, le contrat de transition professionnelle (CTP). Cette mesure a certes une incidence budgétaire modeste (8,5 millions d'euros budgétés pour 2008), pourtant en présenter les éléments de bilan disponibles est particulièrement opportun dans le contexte actuel.

Le CTP est expérimenté dans sept bassins d'emploi pour assurer un accompagnement intensif, orienté vers la reconversion professionnelle, des salariés concernés par un licenciement économique ; il donne des résultats qui semblent très encourageants, car la grande majorité de ceux auquel il est proposé y adhèrent et sept sur dix, au terme des douze mois du contrat, ont un emploi. Alors même que la sécurisation des parcours professionnels est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics comme des partenaires sociaux et que vient de s'engager une négociation interprofessionnelle sur « *la modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels* », il n'est pas inutile de se pencher sur les points forts qui expliquent les résultats du CTP, sans attendre la fin de l'expérimentation l'année prochaine, dans l'espoir que ces points forts puissent inspirer les partenaires sociaux et le gouvernement dans l'élaboration du nouveau cadre du service public de l'emploi et de l'indemnisation du chômage.

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, **13 %** des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **94 %**.



## I.- LES PRINCIPALES INFLEXIONS DES CRÉDITS DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Les crédits de la mission « *Travail et emploi* » proposés pour 2008 s'élèvent à 12,3 milliards d'euros en crédits de paiement. La mission « *Travail et emploi* » devient cette année une mission interministérielle relevant de deux ministres, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, et M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité.

Autre évolution notoire, la mission ne comptera en 2008 que quatre programmes contre cinq antérieurement : « *Accès et retour à l'emploi* » ; « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* » ; « *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* » ; « *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* ». Les interventions qui étaient retracées dans les programmes « *Développement de l'emploi* » et « *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* » qui existaient en 2007 sont regroupées dans le nouveau programme « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* », sauf les dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE), qui sont transférés vers le programme « *Accès et retour à l'emploi* » (pour un montant de 219 millions d'euros).

Le graphique qui suit permet d'apprécier le poids comparé et l'évolution des différents programmes. Il est construit après reconstitution théorique des programmes 2007 dans la configuration du présent projet de loi, mais sans prendre en compte les autres effets de périmètre, les principaux étant :

– le transfert sur la mission « *Travail et emploi* » (essentiellement vers le programme « *Accès et retour à l'emploi* ») des crédits correspondant aux contrats aidés, à l'allocation de retrait d'activité et à des dispositifs locaux de prime à la création d'emploi ou de création d'entreprises par des jeunes dans les départements et collectivités d'outre-mer, auparavant inscrits sur la mission « *Outre-mer* », à hauteur de 158 millions d'euros en crédits de paiement ;

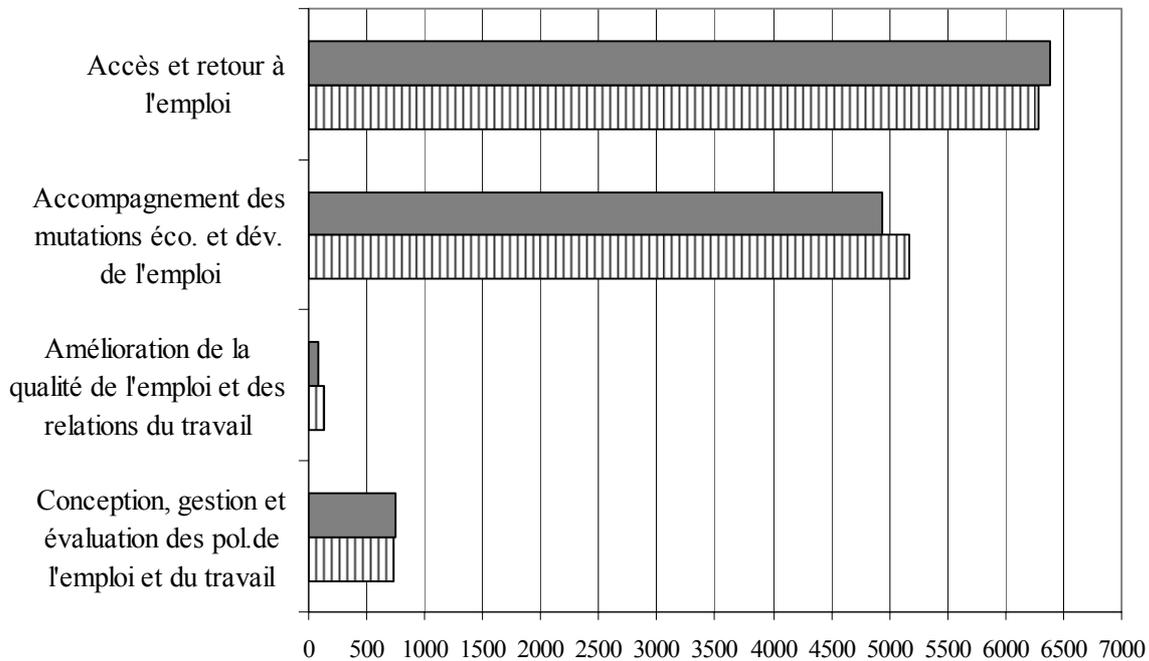
– le financement complémentaire résultant de l'article 59 du présent projet de loi de finances (voir *infra* pour plus de détails sur cet article), qui conduira à une prise en charge extrabudgétaire, à hauteur de 200 millions d'euros, d'une mesure antérieurement financée en dernier ressort par l'Etat sur la mission « *Travail et emploi* » (programme « *Accès et retour à l'emploi* ») ;

– le transfert de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) avec ses 268 emplois ETPT (équivalents temps plein) et ses moyens évalués à 31,4 millions d'euros, vers les missions « *Pilotage de l'économie française* » et « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ».

Par ailleurs, le projet de loi de finances comporte un ensemble de mesures législatives de rationalisation et de simplification.

**Montant comparé des programmes de la mission « Travail et emploi »**

En millions d'euros



N.B. : en gris, loi de finances 2007 ; en hachuré, projet de loi de finances 2008.

**A. LE PROGRAMME « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »**

Le programme « *Accès et retour à l'emploi* », doté de 6,285 milliards d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances, regroupe les interventions orientées les plus directement vers la lutte contre le chômage : financement du service public de l'emploi (Agence nationale pour l'emploi, maisons de l'emploi...), participation de l'Etat au financement du régime de solidarité (qui verse notamment l'allocation de solidarité spécifique), contrats aidés, mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées financées sur les crédits de l'emploi (aides aux entreprises adaptées), insertion par l'activité économique...

**1. Les principales mesures concernant les contrats aidés**

L'article 52 du projet de loi de finances supprime le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE). Créé en 2002 et plusieurs fois réformé, le SEJE cible actuellement les jeunes de 16 à 25 ans révolus répondant à certaines conditions (notamment de faible qualification ou de résidence en zone urbaine sensible) qui sont embauchés en contrat à durée indéterminée à mi-temps au moins, éventuellement dans le cadre d'un contrat de professionnalisation. Il comporte une aide forfaitaire de l'Etat versée sur deux ans et dégressive.

Les jeunes qui étaient susceptibles de bénéficier du SEJE pourront accéder au contrat initiative-emploi (CIE), qui constitue le contrat de droit commun dans le secteur marchand pour les personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Le CIE présente l'avantage d'offrir des possibilités de modulation de l'aide de l'Etat par les préfets de région en fonction des publics, des employeurs ou des bassins d'emploi. Le projet de loi de finances évalue l'économie résultant de la mesure à 83 millions d'euros.

S'agissant des contrats aidés du plan de cohésion sociale, dont le CIE, le projet de loi de finances programme une baisse des entrées dans le contexte de l'amélioration de la situation de l'emploi : le tableau ci-après permet d'apprécier le nombre de nouveaux contrats prévus pour toute l'année 2008 par rapport aux entrées (nouveaux contrats et reconductions) constatées sur la dernière période connue, le premier semestre 2007. Il convient également de tenir compte de la disparition du dispositif SEJE, c'est pourquoi une totalisation SEJE-CIE est proposée.

### *Évolution des effectifs des bénéficiaires de contrats de travail aidés*

	Entrées au 1 <sup>er</sup> semestre 2007, dont :			Nombre de bénéficiaires (stock) au 30/6/2007	Entrées budgétées en 2008
	- Nouveaux contrats	- Avenants de reconduction			
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	139 230	79 718	59 512	202 726	153 334
Contrats d'avenir	49 509	36 585	12 924	82 048	76 666
CIE	27 346	27 035	311	61 093	75 000
SEJE	56 412 <sup>(1)</sup>	56 412	sans objet	129 669	-
<i>CIE + SEJE</i>	<i>83 758</i>	<i>83 447</i>	<i>311</i>	<i>190 762</i>	<i>75 000</i>

Source : statistiques CNASE-DARES, questionnaire et projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances.

## **2. Les principales mesures concernant les contributions de l'Etat au financement du service public de l'emploi**

Deux mesures législatives du projet de loi de finances concernent des mesures d'indemnisation du chômage et ont un impact sur les contributions budgétaires à ce financement :

– L'article 57 du projet ferme le dispositif d'allocation équivalent retraite (AER), l'allocation continuant naturellement à être versée aux bénéficiaires actuels. On rappelle que l'AER <sup>(2)</sup> intervient en complément d'allocations d'assurance chômage ou en remplacement d'autres telles que le RMI ou

(1) Dossiers déposés (nombre a priori un peu supérieur aux entrées effectives).

(2) Instituée par la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, en remplacement de l'allocation spécifique d'attente qui remontait à la loi n° 98-285 du 17 avril 1998.

l'allocation de solidarité spécifique, pour assurer, jusqu'à 60 ans, un minimum de ressources aux personnes qui, avant cet âge, totalisent déjà 160 trimestres d'affiliation à l'assurance vieillesse. En 2007, elle s'élève à taux plein à 953 euros et peut présenter un caractère différentiel lorsque les ressources propres des intéressés excèdent un certain seuil ; elle n'est plus versée lorsqu'on atteint un plafond de ressources. Elle s'assimile à ce titre à un minimum social, fixé cependant à un niveau assez élevé puisqu'il s'agit d'une solution d'attente pour de futurs retraités ayant longuement cotisé.

La suppression de l'AER s'inscrit dans la politique générale d'encouragement à l'emploi des seniors en mettant fin aux multiples dispositifs de cessation précoce d'activité mis en place au cours du temps. La dépense effective d'AER (hors frais de gestion) s'est élevée à 566 millions d'euros en 2006, contre 439 millions en 2005 (+ 29 %), le nombre de bénéficiaires étant passé de décembre 2005 à décembre 2006 de 59 766 à 74 258 <sup>(1)</sup>. La dépense (hors frais de gestion) s'élèverait à 533 millions d'euros en 2008 pour les bénéficiaires en cours compte tenu de la fermeture du dispositif. L'économie due à celle-ci est évaluée par le projet de loi de finances à 60 millions d'euros.

– L'article 59 a pour objet de mettre à la charge du Fonds de solidarité de l'assurance chômage l'allocation de fin de formation (AFF), dispensée aux demandeurs d'emploi à l'expiration de leurs droits à l'assurance-chômage, lorsqu'ils suivent une formation qualifiante leur permettant d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement ; cette allocation est actuellement à la charge directe de l'Etat (elle restera indirectement à sa charge puisqu'il subventionne le Fonds de solidarité). En outre, l'article 59 prévoit pour 2008 un prélèvement de 200 millions d'euros sur les excédents du Fonds unique de péréquation (qui recueille les fonds excédentaires de la formation professionnelle) pour financer l'AFF à la place du budget de l'Etat.

Par ailleurs, il convient de signaler que 89,3 millions d'euros (crédits de paiement) sont prévus pour le financement en 2008 de 181 maisons de l'emploi conventionnées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 : dans la perspective de la réforme du service public de l'emploi, il sera mis fin à cette date aux conventionnements.

## **B. LE PROGRAMME « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »**

Le programme « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* », qui serait doté de 5,176 milliards d'euros en 2008, regroupe principalement :

– le financement par l'Etat (prenant éventuellement la forme d'une compensation d'exonération de cotisations sociales) de mesures destinées à

---

(1) Données extraites du rapport sur la gestion du fonds de solidarité annexé au présent projet de loi de finances.

développer l'emploi dans des secteurs (services à la personne, HCR : hôtels, cafés et restaurants) ou des zones géographiques particuliers (Corse, outre-mer, zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine) ;

– des mesures d'accompagnement à la création d'entreprise (avance remboursable EDEN : « encouragement au développement d'entreprises nouvelles », et distribution de chèques conseil) ;

– la participation de l'Etat au financement de la formation professionnelle (compensation des exonérations de charges associées aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation et compensation permanente au bénéfice des régions des mesures de décentralisation successives) ;

– des mesures visant à l'anticipation et l'accompagnement des restructurations.

### **1. Les éléments essentiels de la politique de formation professionnelle**

Le projet de loi de finances budgete une poursuite du renforcement des dispositifs d'alternance avec une augmentation du nombre de contrats d'apprentissage et de professionnalisation.

#### *Entrées dans les contrats en alternance*

	2006 (réalisations)	2007 (prévisions)	2008 (budget)
Contrats d'apprentissage	271 407	279 754	285 167
Contrats de professionnalisation jeunes	126 219	130 000	136 000
Contrats de professionnalisation adultes	3 284	3 500	3 800
Parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques (PACTE)	231	400	500

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » 2008.

Les dotations de décentralisation aux régions sont prévues à hauteur de 1,686 milliard d'euros en 2008, en augmentation de 2,1 %.

### **2. La pérennisation de l'aide au secteur des hôtels, cafés et restaurants**

L'article 56 du projet de loi de finances pérennise les aides à l'emploi en faveur du secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), qui arrivaient à terme au 31 décembre 2007, en les limitant cependant aux trente premiers salariés des

entreprises concernées. Ces aides, créées en 2004 et réformées à compter du début de 2007, prennent la forme d'aides forfaitaires par salarié dont le niveau varie selon le type d'activité (la restauration traditionnelle est favorisée) et le niveau de salaire. Le coût budgétaire de cette mesure est estimé à 556 millions d'euros.

S'agissant du dispositif en vigueur, il apparaît que seule une partie des employeurs éligibles, représentant 70 % des salariés, demandent actuellement à en bénéficier. Le montant moyen mensuel unitaire d'aide est d'environ 89,5 euros, mais devrait atteindre 130 euros suite aux réformes mises en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. L'emploi dans le secteur HCR a augmenté de 12 800 personnes en 2005 (+ 1,56 %) et 17 700 en 2006 (+ 2,13 %), tandis que la suppression du système dit du « SMIC hôtelier » au 1<sup>er</sup> janvier 2005, en application d'un accord de branche du 13 juillet 2004, s'est traduite par une augmentation de la rémunération brute mensuelle des salariés concernés qu'on peut chiffrer à 68 euros (dans l'hypothèse de deux repas fournis par jour), soit 5 %.

### **3. La suppression ou le recadrage de plusieurs dispositifs d'exonérations ou d'aides ciblées**

Le projet de loi de finances comprend plusieurs dispositions supprimant ou modifiant des régimes d'exonérations de charges sociales :

– L'article 53 supprime le dispositif spécifique d'exonération de charges patronales afférent aux contrats de professionnalisation pour ceux qui seront conclus à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette disposition peut être présentée comme une mesure de simplification, dans la mesure où le basculement des contrats de professionnalisation vers le droit commun s'accompagnera du maintien d'un allègement de charges équivalent dans de nombreux cas : l'exonération spécifique en vigueur porte sur les cotisations aux régimes de base de sécurité sociale (hors accidents du travail, retraites complémentaires, chômage, solidarité autonomie, effort de construction, versement transport, taxe d'apprentissage, *etc.*) assises sur une rémunération au SMIC ; elle n'est effectivement pas très différente de l'allègement général de charges sur les bas salaires, dit « Fillon », lequel, pour les entreprises de 19 salariés au plus, conduit depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007 à une suppression intégrale de ces cotisations de base au niveau du SMIC (l'allègement étant ensuite dégressif pour disparaître pour les salaires excédant 1,6 SMIC), et pour les entreprises de 20 salariés et plus, à la suppression de 92,5 % du montant de ces cotisations.

La mesure permet de réaliser une économie estimée à 140 millions d'euros par le projet de loi. Il évalue le coût de l'exonération spécifique pour les contrats en cours à 278 millions d'euros en 2008, contre 392 millions en selon le projet de loi de finances de l'année dernière.

– L'article 54 supprime les dispositifs existants d'aide au remplacement de certains salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption. Selon l'exposé des motifs du projet, ces aides ont créé des effets d'aubaine, car ce

seraient davantage des raisons d'organisation de travail que financières qui rendraient difficile le remplacement de salariés temporairement absents de l'entreprise. L'économie consécutive est d'environ 4,2 millions d'euros.

– L'article 55 réforme le régime d'allègement de charges sociales dont bénéficient les prestataires agréés de services à la personne intervenant auprès de publics « non fragiles ». Les prestations aux personnes de plus de 70 ans, dépendantes, invalides, handicapées ou ayant un enfant handicapé, ne sont pas concernées. Pour les autres prestations, il s'agit d'organiser un retour progressif à des conditions de droit commun : il est proposé que les entreprises concernées continuent de bénéficier d'une réduction spécifique de cotisations de sécurité sociale, dégressive selon le salaire, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010, date à compter de laquelle elles bénéficieront de l'allègement général dit « Fillon ». L'économie est évaluée à 20 millions d'euros.

– L'article 58 modifie, pour les contrats de travail conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, les modalités des exonérations existantes dans les zones de revitalisation rurale et les zones de redynamisation urbaine pour l'embauche du 2<sup>ème</sup> au 50<sup>ème</sup> salarié : le système actuel se borne à plafonner le salaire pris en compte dans ces exonérations à 1,5 SMIC ; l'article établit une dégressivité de l'exonération pour les salaires compris entre 1,5 SMIC et 2,4 SMIC, l'exonération disparaissant au-delà de ce plafond. Il s'agit de recentrer le dispositif sur les emplois les moins qualifiés. Cette mesure permet de réaliser une économie de 16 millions d'euros selon l'exposé des motifs du projet de loi ; cependant, le coût budgétaire sur la mission « *Travail et emploi* » passerait de 33 millions d'euros pour 2007 (selon le projet annuel de performances de cet exercice) à 38,92 millions en 2008.

### **C. LE PROGRAMME « 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* », rassemble des moyens budgétaires relativement modestes qui sont affectés traditionnellement au financement d'organismes tels que l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFFSET) et l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) ou à l'aide à la formation syndicale. Le niveau très élevé des crédits de paiement proposés pour 2008, soit 128,4 millions d'euros contre 82,8 millions en 2007, correspond au financement des élections prud'homales prévues en 2008.

### **D. LE PROGRAMME « 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* », doté dans le projet de loi de finances de 734 millions d'euros de crédits de paiement pour 2008, constitue le « programme de soutien », regroupant les moyens de fonctionnement des administrations du travail,

notamment les direction régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce programme enregistrera en 2008 le transfert de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle vers d'autres programmes, comme il a été indiqué *supra*, cet effet de périmètre expliquant la légère diminution des crédits.

L'année 2008 verra le déploiement du deuxième volet du plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, en lien avec le *plan Santé au travail* : 170 recrutements seront opérés (dont 100 contrôleurs du travail et 60 inspecteurs), correspondant, si l'on tient compte de l'extension en année pleine des créations de postes effectuées en 2007, à 144 emplois ETPT supplémentaires pour l'inspection. Ces créations viennent exactement contrebalancer les suppressions d'emploi s'inscrivant dans l'effort général de réduction des emplois publics.

## II.- LE CONTRAT DE TRANSITION PROFESSIONNELLE, UN PREMIER BILAN

Le contrat de transition professionnelle (CTP), tel qu'établi par l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006, constitue un dispositif expérimental applicable pour une durée de deux ans dans sept bassins d'emploi seulement ; dans ce champ d'application, il se substitue à la convention de reclassement personnalisé (CRP), mesure nationale prévue depuis 2005 pour favoriser le reclassement des salariés des entreprises de moins de mille salariés menacés par un licenciement économique. D'autres mesures, congés de reclassement ou de mobilité, existent pour les salariés des entreprises ou groupes de mille salariés et plus.

Tous ces dispositifs ont en commun de s'adresser aux salariés qui sinon perdraient leur emploi dans le cadre d'un licenciement économique ; il s'agit de remplacer ce licenciement par de nouvelles modalités de rupture aménagée offrant plus de sécurité, plus d'accompagnement et plus d'indemnisation que le droit commun du licenciement et de l'assurance chômage. La mise en place de ces formules rend compte de la responsabilité particulière, tant de la collectivité que des employeurs (obligations de reclassement), que la loi et les partenaires sociaux s'entendent à reconnaître au bénéfice des victimes de licenciements économiques.

Plus généralement, le développement de ce genre de mesures s'inscrit dans la recherche d'une meilleure sécurisation des parcours professionnels, question qui est devenue un sujet très important de préoccupation des pouvoirs publics comme des partenaires sociaux et se trouve désormais au cœur du dialogue social. La CRP est ainsi issue de ce dialogue (accord national interprofessionnel du 5 avril 2005) et la question des parcours professionnels sera nécessairement à nouveau traitée, si l'on reprend les termes mêmes du document d'orientation préparé en juin dernier par le gouvernement, dans la négociation interprofessionnelle engagée cet automne sur la « *modernisation du marché du travail et la sécurisation des parcours professionnels* ». La remise à plat de l'assurance chômage et la réforme du service public de l'emploi qui sont prévues obligeront de toute façon à revoir la CRP, qui est mise en œuvre dans le cadre de l'Unédic.

L'expérimentation du CTP doit s'achever en mars 2009, un an après l'entrée dans la mesure des derniers bénéficiaires en mars 2008 ; il est prévu (article 13 de l'ordonnance précitée) la production par le gouvernement d'un rapport d'évaluation, qui indiquera les suites à donner à l'expérimentation, avant le 1<sup>er</sup> juin 2008. Cependant, dans le contexte créé par les perspectives de réforme à plus court terme du service public de l'emploi et de l'indemnisation du chômage, le rapporteur pour avis considère qu'il est utile d'anticiper quelque peu cette échéance, afin que les leçons que l'on peut d'ores et déjà retirer du CTP puissent être valorisées dans le cadre de ces réformes.

Il est également conscient de la prudence qu'il convient de garder sur une question négociée par les partenaires sociaux ; la création par voie d'ordonnance

du CTP, qui venait concurrencer la CRP créée par voie conventionnelle, a été pour ce motif mal vécue par certaines organisations syndicales ; il ne s'agit pas de réitérer les mêmes malentendus en paraissant imposer des options, mais de mettre en lumière les éléments de bilan du CTP qu'il serait regrettable de perdre en route.

## **A. LE CONTRAT DE TRANSITION PROFESSIONNELLE (CTP), OUTIL EXPÉRIMENTAL DE SÉCURISATION DES PARCOURS**

Le CTP n'est que l'une des multiples mesures qui peuvent concourir à sécuriser les parcours professionnels, mesures qui peuvent couvrir un très large champ. Dans son domaine particulier même, la gestion de la transition entre emplois suite à un licenciement économique, le CTP n'est qu'un outil parmi d'autres.

### **1. La sécurisation des parcours professionnels, une notion renvoyant à de multiples approches**

En introduction du rapport d'étape qu'il a consacré à la sécurisation des parcours professionnels <sup>(1)</sup>, le Conseil d'orientation pour l'emploi rappelle que cette notion, qui a émergé dans le débat social depuis une décennie, renvoie à des approches diverses, qu'il synthétise en quatre *items* :

– Une première approche met l'accent sur l'amélioration des dispositifs existants : service public de l'emploi, assurance chômage, formation...

– D'autres considèrent que le chômage de masse étant la principale cause d'insécurité sociale, il faut avant tout favoriser la création d'emplois en levant les freins à l'embauche dans le droit du travail – assouplissement des licenciements, élaboration de contrats de travail plus souples... – et en traitant des questions de coûts du travail et de fiscalité des entreprises, ainsi que d'employabilité des salariés.

– Une troisième approche observe qu'au-delà du chômage, c'est toute une évolution des pratiques des entreprises qu'il faut prendre en compte ; il ne s'agit pas seulement de créer des emplois, mais aussi de définir des droits attachés à la personne et transférables d'un emploi à un autre, droits que l'on peut concevoir comme détachés ou non du contrat de travail.

– Enfin, le concept de « *flexisécurité* » adopté par la Commission européenne prétend concilier flexibilité accrue et sécurité, besoins des salariés et des entreprises, en combinant des éléments des approches précédentes.

Au regard de ces approches souvent très ambitieuses, qui couvrent un champ de mesures parfois très large, le CTP s'inscrit dans un « créneau » particulier : l'accompagnement des transitions entre deux emplois, et ce seulement en cas de licenciement économique.

---

(1) COE, rapport d'étape sur la sécurisation et la dynamisation des parcours professionnels, 9 mai 2007.

## **2. Le CTP, un outil d'accompagnement des transitions professionnelles parmi d'autres**

Le CTP a d'abord été envisagé par MM. Yazid Sabeg, Christian Larose et Dominique-Jean Chertier dans un rapport remis au gouvernement en 2005 <sup>(1)</sup>. Son principe a ensuite été posé par 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 de minima sociaux, qui a habilité le gouvernement à l'établir par voie d'ordonnance, ce que ce dernier a fait avec l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006.

Le CTP est un dispositif expérimental dont le champ temporel et territorial d'application est borné. Il est applicable aux procédures de licenciement pour motif économique engagées entre le 15 avril 2006 et le 1<sup>er</sup> mars 2008 dans les bassins d'emploi de Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes et Vitré. Dans ces bassins d'emploi, les employeurs ont l'obligation de proposer un CTP aux salariés qu'ils envisagent de licencier pour motif économique.

Le CTP est géré par une filiale (« *Transitio-CTP* ») de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) créée à cet effet et est suivi par un comité de pilotage national où sont représentés le Parlement, les services de l'Etat, les grands organismes du service public de l'emploi, les partenaires sociaux et les conseils régionaux. Les cellules constituées dans chaque bassin regroupent des personnels provenant principalement de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'AFPA.

### ***a) Les dispositifs d'accompagnement des licenciés économiques***

Le CTP ne constitue qu'un des dispositifs destinés spécialement aux personnes menacées d'un licenciement économique.

Dans les bassins d'emploi où il est en vigueur, il se substitue au dispositif de droit commun de la convention de reclassement personnalisé (CRP), qui a été mise en place par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, puis par un accord interprofessionnel, au bénéfice des mêmes salariés licenciés pour motif économique des entreprises de moins de 1 000 salariés (ou plus en cas de procédure judiciaire).

Par ailleurs, pour les salariés des entreprises et groupes de 1 000 salariés et plus concernés par un plan de licenciements, existent deux dispositifs répondant au même objet que CRP et CTP, l'un de droit commun, le congé de reclassement, l'autre pouvant être institué par accord collectif, le congé de mobilité. La principale différence entre ces mesures et la CRP et le CTP tient au fait qu'elles impliquent un maintien du contrat de travail – et donc une rémunération à la charge de l'employeur – jusqu'à la fin du congé (neuf mois au plus pour le congé

---

(1) Rapport sur la création d'un contrat de transition professionnelle, février 2005.

de reclassement) ; dans le congé de mobilité, il est possible d'insérer des périodes travaillées donnant lieu à la conclusion d'un nouveau contrat de travail.

On a donc quatre mesures différentes spécifiques aux salariés concernés par un licenciement économique, qui se distinguent par deux lignes de partage croisées : entreprises de plus/de moins de 1 000 salariés ; mesure de droit commun/dérogatoire ou expérimentale.

***Les différents dispositifs spécifiques  
pour les personnes menacées de licenciement économique***

	Droit commun	Dispositifs dérogatoires <sup>(1)</sup>
Entreprises et groupes de moins de 1 000 salariés ou en procédure judiciaire	<b>Convention de reclassement personnalisé (CRP)</b>	<b>Contrat de transition professionnelle (CTP)</b>
Entreprises et groupes de 1 000 salariés et plus	<b>Congé de reclassement</b>	<b>Congé de mobilité</b>

<sup>(1)</sup> Expérimentés dans certains bassins d'emploi ou issus d'un accord collectif.

Par ailleurs, il convient de rappeler que, dès lors que l'on est en présence du licenciement d'au moins dix salariés dans une entreprise d'au moins cinquante salariés, doit être établi un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) offrant des mesures de reclassement avec, le plus souvent, une cellule du même nom pour en assurer le pilotage. Près de 1 300 PSE ont été notifiés en 2006 comme en 2005, les PSE couvrant un cinquième à un quart des licenciés économiques. Les PSE offrent, le cas échéant, les mesures décrites *supra*, mais s'y ajoutent toutes sortes d'autres mesures financées par l'entreprise ou négociées avec l'Etat : reclassements internes, préretraites, formations, allocations temporaires dégressives pour ceux qui acceptent un emploi moins bien rémunéré, congés de conversion, indemnités et aides diverses...

***b) La comparaison entre le CTP et la CRP***

CTP et CRP s'adressant au même « public », les salariés menacés de licenciement économique dans des entreprises de moins de 1 000 salariés, il est utile d'en comparer les modalités. Comme les salariés concernés peuvent aussi refuser la CRP ou le CTP qui leur sont proposés, la comparaison avec le régime de droit commun d'indemnisation dans lequel ils retombent alors est également pertinente.

Sans détailler toutes les différences entre les régimes – qui sont présentées dans un tableau en annexe du présent rapport –, on peut rappeler que, du point de vue des salariés, la CRP présente par rapport au droit commun plusieurs avantages : une indemnisation plus généreuse (80 % du salaire brut antérieur pendant trois mois, puis 70 % pendant cinq mois) dès lors qu'ils ont au moins deux ans d'ancienneté ; un statut favorable pour la conservation des droits sociaux, celui de stagiaire de la formation professionnelle ; des mesures d'accompagnement (en principe) renforcées.

Le CTP obéit assez largement aux mêmes règles que la CRP : obligation de proposition par l'employeur mais faculté pour le salarié de refuser ; rupture du contrat de travail réputée d'un commun accord<sup>(1)</sup> ; statut de stagiaire de la formation professionnelle... Il s'en distingue principalement par :

– le fait qu'il est ouvert aussi aux salariés qui ne pourraient bénéficier des allocations de l'assurance chômage (faute d'une durée d'affiliation préalable suffisante) ;

– un délai de réflexion pour l'acceptation plus long (21 jours au lieu de 14) ;

– une durée plus longue (douze mois au lieu de huit) ;

– une indemnisation plus élevée, acquise quelle que soit l'ancienneté et non dégressive : 80 % du salaire brut antérieur pendant toute la durée du CTP, plus une possibilité de « capitalisation » en cas de reprise d'emploi avant le terme du contrat, c'est-à-dire de versement d'une prime à hauteur de 50 % des indemnités dues pour les mois restant à courir ;

– la possibilité d'insérer dans le CTP des périodes de travail rémunérées (dans la limite de neuf mois).

En contrepartie de ces avantages, le bénéficiaire d'un CTP doit prendre et tenir des engagements (sous peine de rupture du CTP) : entreprendre des actions de reclassement et de formation, accepter les offres de périodes de travail qui lui seront faites, donner suite à toute offre d'emploi correspondant aux orientations du projet professionnel qui aura été défini, y compris si cette offre implique une mobilité géographique ou professionnelle. La même exigence existe en principe s'agissant de la CRP : un document écrit formalise les engagements et la convention peut être interrompue en cas de refus d'une action de reclassement ou d'une offre d'emploi « *considérée comme valable au sens des dispositions réglementaires du code du travail* »<sup>(2)</sup>.

Tel qu'il est appliqué sinon dans les textes, le CTP offre aussi par rapport à la CRP un accompagnement beaucoup plus intensif, comme on y reviendra *infra* : taux d'encadrement, c'est-à-dire rapport du nombre d'agents d'accompagnement ou « référents » au nombre de demandeurs d'emploi, bien meilleur (1 pour 30 en principe au lieu d'1 pour 110) ; accès plus aisé à des formations...

---

(1) Il est à noter que la cour d'appel de Douai (23/2/2007, n° 06/01057) en a récemment conclu que le salarié ayant accepté une CRP, avec pour conséquence une rupture d'un commun accord qui ne constitue pas un licenciement, ne pouvait dès lors contester le motif économique de cette rupture, bien qu'un tel motif soit nécessairement invoqué pour justifier l'offre de CRP (ce débat juridique rappelle au demeurant celui qui avait existé en son temps s'agissant des conventions de conversion sur les mêmes bases).

(2) Texte de la convention du 18 janvier 2006 relative à la convention de reclassement personnalisé ; le problème est qu'il n'y a pas formellement de définition réglementaire de l'offre valable d'emploi, mais seulement une définition implicite à l'article R. 331-3-5 du code du travail définissant les cas de radiation des listes de l'ANPE.

### ***c) Les ajustements du dispositif CTP depuis sa création***

Suite à des demandes des partenaires sociaux et à une première évaluation, globalement très positive au demeurant, effectuée par M. Philippe Dole au titre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en janvier 2007, le dispositif CTP a fait l'objet d'ajustements :

– La loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social a notamment prévu que les périodes de travail intercalaires seraient déduites pour le calcul de la durée résiduelle de droits à l'assurance chômage (en d'autres termes que la durée d'indemnisation soit le cas échéant prolongée à due concurrence de ces périodes).

– L'expérimentation, débutée en avril 2006, devait initialement s'achever (clôture des entrées en CTP) au 1<sup>er</sup> mars 2007. La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a repoussé au 1<sup>er</sup> mars 2008 cette échéance ; le gouvernement devra présenter un rapport d'évaluation au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juin 2008. La même loi a également permis que les périodes de travail intercalaires soient effectuées non seulement dans le cadre de contrats à durée déterminée de moins de six mois, mais aussi, le cas échéant, dans le cadre de missions d'intérim.

## **B. DES PREMIERS RÉSULTATS PROMETTEURS**

Les premiers bénéficiaires du CTP sont entrés dans le dispositif en mai 2006. Le suivi statistique étant particulièrement rapide et détaillé, on dispose de données au 30 septembre 2007 : à cette date, 2 533 personnes avaient adhéré au CTP depuis les débuts. A la même date, les cinq premières « cohortes » mensuelles de bénéficiaires, entrés jusqu'en septembre 2006, étaient par construction sorties intégralement du dispositif puisqu'il dure au plus un an ; cela représente 573 personnes. Les échantillons disponibles pour effectuer des analyses sur le public du CTP et surtout son devenir après sont donc encore limités, mais suffisants pour dégager certains enseignements.

Il convient toutefois de rester conscient que les effectifs du CTP sont très différents de ceux d'autres dispositifs auquel il peut être comparé : 101 439 personnes sont entrées en CRP de la création dispositif en 2005 à juillet 2007 ; de l'ordre de 50 000 par an sont concernées par un PSE ; plus de 21 000 (à la fin juillet 2007) étaient entrées dans les dispositifs expérimentaux financés par l'Unédic d'accompagnement renforcé par des organismes privés de demandeurs d'emploi considérés comme menacés de chômage de longue durée. Cette différence d'ordre de grandeur limite la pertinence des comparaisons.

Le CTP a été l'objet d'un second rapport d'évaluation à mi-parcours de l'IGAS qui a été rendu public en ce mois d'octobre 2007<sup>(1)</sup>. Ce document relève « *un fonctionnement global satisfaisant* » du dispositif, qui donne des résultats « *du niveau d'une bonne cellule de reclassement, mais avec des incertitudes et des difficultés d'interprétation* ». Les données plus récentes – et donc un peu plus complètes que celles qui ont servi à ce travail de l'IGAS conduit durant l'été – dont on dispose désormais confortent ce jugement.

## 1. Un dispositif attrayant

En premier lieu, il apparaît que le CTP est très attrayant pour ses bénéficiaires potentiels :

– au 30 septembre 2007, le taux d'adhésion au CTP de ceux auquel il est proposé atteignait 78,2 % en cumul ; dans la mesure où des refus peuvent être dus au fait que les salariés ont déjà un nouvel emploi en vue, cela signifie une adhésion quasi-intégrale des personnes potentiellement concernées ;

– au 27 juillet 2007, le taux d'adhésion n'était que de 41,4 %<sup>(2)</sup> pour l'expérimentation Unédic d'accompagnement renforcé assuré par des organismes privés ;

– à fin juillet 2007, depuis le début du dispositif, selon des données de l'Unédic, 42,6 % des salariés à qui la CRP avait été proposée y avaient adhéré, représentant 35,6 % des salariés potentiellement concernés (menacés de licenciement économique), les employeurs ne proposant pas toujours la CRP bien qu'ils y soient tenus ; il est cependant à noter que le taux d'adhésion a régulièrement augmenté depuis la création de la CRP, passant de 30 % environ à plus de 40 %.

Cette « popularité » du CTP peut sans doute être imputée à plusieurs facteurs, que rien ne permet de départager : des facteurs « objectifs » tels que la durée longue du dispositif et le niveau d'indemnisation très favorable proposé, surtout avec le système de « capitalisation » permettant, en cas de reprise d'emploi précoce, d'obtenir le versement sous forme de prime d'une partie du reliquat de droits à indemnisation non perçu de ce fait (un tel système peut être particulièrement attirant pour des salariés convaincus de retrouver assez aisément un emploi et pour ce motif hésitants à renoncer au paiement de deux mois de préavis qu'implique l'adhésion à la CRP ou au CTP) ; le temps de réflexion laissé pour adhérer, trois semaines contre deux pour la CRP ; des facteurs tenant plus sans doute au caractère expérimental du CTP, avec sans doute une mobilisation particulièrement forte des équipes d'accompagnement, qui suscite des adhésions.

---

(1) « *Evaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle* », par Pierre Louis Rémy et Liliane Salzberg, membres de l'IGAS, n° RM 2007-119P, octobre 2007.

(2) *Rapport du nombre de signataires du dispositif au nombre de demandeurs d'emploi « orientés » vers lui par les services de l'emploi ; données issues du questionnaire budgétaire.*

## 2. Un taux de retour à l'emploi durable sans doute très au-dessus de la moyenne

### a) Les résultats du CTP en matière de retour à l'emploi

Les dernières statistiques portant sur les cohortes sorties du dispositif font apparaître un taux de retour à l'emploi, en intégrant toutes les périodes travaillées de plus d'un mois, de plus de 70 % au terme des douze mois de CTP. En s'en tenant aux sorties en « emploi durable », contrats à durée indéterminée (CDI) ou contrats à durée déterminée (CDD) et missions d'intérim de plus de six mois, ce taux est de 60 %. Le tableau ci-après présente le détail de ces résultats à diverses échéances et par bassin d'emploi.

#### *Taux de retour à l'emploi par rapport aux adhésions brutes au 30 septembre 2007 (sur les cohortes parvenues à cette date aux anciennetés indiquées)*

En %

<b>Toutes sorties en emploi (sorties durables et périodes travaillées de plus d'un mois)</b>				
	<b>A 3 mois</b>	<b>A 6 mois</b>	<b>A 8 mois</b>	<b>A 12 mois</b>
Charleville-Mézières	10,7	28,4	39,3	63,6
Montbéliard	14,8	33,8	46,6	79,1
Morlaix	20,2	47,4	62,4	83,2
Saint-Dié	12,3	29,6	40,7	68,4
Toulon	10,3	26,6	36,6	63,6
Valenciennes	14,1	36,6	49,3	62,2
Vitré	13,2	35,6	52,1	79,5
<b>ENSEMBLE</b>	<b>13,2</b>	<b>33,5</b>	<b>45,7</b>	<b>70,9</b>
<b>Sorties en emplois durables nets</b>				
Charleville-Mézières	7,1	20,8	32,4	52,7
Montbéliard	9,5	23,8	37,9	66,3
Morlaix	9,2	27,6	44,8	74,8
Saint-Dié	6,2	14,4	23,4	56,1
Toulon	4,7	15,9	23,7	50
Valenciennes	7,3	23,5	35,3	55
Vitré	9,4	27,6	39,7	69,2
<b>ENSEMBLE</b>	<b>7,2</b>	<b>21,3</b>	<b>33,3</b>	<b>60,2</b>

Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

### b) Les éléments de comparaison avec d'autres dispositifs

Il est assez difficile de procéder à des comparaisons avec d'autres dispositifs, faute souvent d'un suivi statistique de la même qualité et plus généralement de données homogènes, tant le calcul de « taux de reclassement », de « retour à l'emploi », « d'accès à l'emploi », de « sortie du chômage », etc., recouvre des méthodologies différentes selon qu'il s'agit de savoir si les personnes concernées ont occupé un emploi à n'importe quel moment d'une période donnée,

si elles en occupent un à telle date, si à cette date elles occupent un emploi dit « durable » (que l'on peut définir de diverses manières), si l'on prend en compte au dénominateur tous ceux qui sont entrés dans un dispositif ou seulement ceux qui n'en sont pas sortis prématurément pour des raisons autres qu'un retour à l'emploi... Au-delà des problèmes méthodologiques, les comparaisons sont en tout état de cause difficiles pour plusieurs raisons :

– d'une part, les effectifs concernés par les différentes mesures sont, comme on l'a indiqué *supra*, très différents et il est plus généralement toujours délicat de comparer un régime expérimental au champ réduit tel que le CTP avec des dispositifs de droit commun ;

– d'autre part, les publics sont différents et, comme le souligne le dernier rapport de l'IGAS, avant de tirer des conclusions définitives des taux de reclassement que l'on peut constater, il faudrait une analyse comparative fine, notamment en termes de structure d'âge, de qualification et d'ancienneté dans l'emploi des diverses populations concernées, tant ces facteurs sont déterminants en la matière ;

– enfin, le taux de chômage dans un territoire donné pèse évidemment sur les chances de retour à l'emploi. A cet égard, le fait que cinq des sept bassins d'expérimentation du CTP aient un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale tend à faire apparaître encore meilleurs les résultats obtenus en termes de reclassement par rapport à ceux de mesures nationales comme la CRP. Si l'on regarde à la fois le taux de chômage et le taux de retour à l'emploi durable par bassin d'expérimentation du CTP, on constate toutefois qu'il n'existe qu'une relative corrélation entre l'un et l'autre : les meilleurs taux de reclassement sont obtenus dans les deux bassins bretons, où le chômage est effectivement plus faible que la moyenne nationale, puis à Montbéliard, qui arrive au troisième rang en taux de chômage – dans l'ordre croissant – comme en taux de reclassement – dans l'ordre décroissant ; en revanche, le plus faible taux de retour à l'emploi durable est obtenu à Toulon, dont cependant le taux de chômage est médian. Cela montre l'importance d'autres facteurs, qu'ils tiennent à d'autres caractéristiques des bénéficiaires et des bassins d'emploi ou à une efficacité plus ou moins grande des cellules CTP.

Sous ces réserves, on peut cependant faire état des données suivantes :

– S'agissant de l'ensemble des chômeurs, l'ANPE a effectué une enquête <sup>(1)</sup> sur le devenir d'un échantillon de demandeurs d'emploi ayant eu leur premier entretien d'établissement du projet d'action personnalisé (PAP) en mai 2004 ; il s'agit donc de la population la plus large possible, puisque, de 2001 à 2005, un PAP était défini pour chaque nouvel inscrit sur les listes du chômage. Il apparaît que douze mois après cet entretien, 42 % des demandeurs d'emploi concernés travaillaient, tandis que 19 % avaient travaillé et ne travaillaient plus, ce qui donnait donc 61% ayant travaillé au cours de la période des douze mois, y

---

(1) Observatoire de l'ANPE, *L'essentiel*, « Le devenir des chômeurs douze mois après leur entrée en projet d'action personnalisé », n° 3, juin 2006.

compris à temps partiel ou en intérim ou pour une courte période. Parmi ceux qui s'étaient inscrits suite à un licenciement économique (critère d'entrée, on le rappelle, en CRP ou CTP), 39 % travaillaient douze mois après et 53 %, au total, travaillaient ou avaient travaillé durant ces douze mois.

– S'agissant de la CRP, le suivi statistique semble limité, ce qu'on regrette plusieurs interlocuteurs du rapporteur pour avis. Il existe toutefois quelques éléments.

D'après une analyse menée par l'Unédic sur les cohortes entrées dans la mesure de juillet 2005 à août 2006, 47,8 % des bénéficiaires sont allés au terme des huit mois correspondant à la durée maximale de la CRP, ce qui signifie qu'ils n'avaient pas retrouvé d'emploi, du moins durablement, à cette échéance (et ce qui ne signifie pas que les 52 % restants en avaient trouvé, d'autres motifs de sortie existant).

Au bout des mêmes huit mois, d'après une autre recherche menée sur les allocataires entrés en CRP de mai à juillet 2006, 37,4 % n'étaient plus indemnifiables par l'assurance chômage, ce qui doit rendre compte le plus souvent (mais pas uniquement) de reprises d'emploi avec un quantum de travail suffisant pour être au dessus du seuil permettant de cumuler allocation et activité réduite.

Par ailleurs, il ressort de données collectées par l'ANPE que 44,5 % des allocataires de la CRP, au terme des huit mois du dispositif, et 54,6 %, douze mois après leur entrée (durée correspondant à celle du CTP), ne sont pas inscrits à l'ANPE, ce qui doit correspondre en général à un reclassement dans l'emploi, et un reclassement relativement satisfaisant (puisque'il est possible de s'inscrire à l'ANPE même si l'on est pas immédiatement disponible, même si l'on a un emploi) sinon dans un emploi nécessairement durable.

Enfin, parmi les indicateurs associés au projet annuel de performances de la mission « *Travail et emploi* » pour 2008, on trouve un « taux de reclassement à l'issue de la CRP » chiffré à 40 % pour 2006 et prévu à 50 % pour 2007 et 2008.

– Une autre comparaison possible porte sur les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) et les mesures de reclassement qu'ils comportent. Une analyse <sup>(1)</sup> a pu être menée sur 230 PSE prévoyant plus de cinquante licenciements et notifiés au ministère du travail de 2002 à 2004 pour lesquels les entreprises ont transmis, comme la réglementation le prévoit, une fiche sur la mise en œuvre du plan un an après.

Le tableau ci-après récapitule les données disponibles sur la situation des salariés concernés un an après. Il apparaît que les sorties en emploi durable au même sens que pour l'appréciation de l'expérience du CTP, c'est-à-dire en CDI, contrats temporaires de plus de six mois ou création d'entreprise, ne représentent que 28 % du total des salariés répertoriés, soit 35 % de ceux qui doivent bénéficier d'un service de reclassement en écartant au dénominateur les reclassements internes

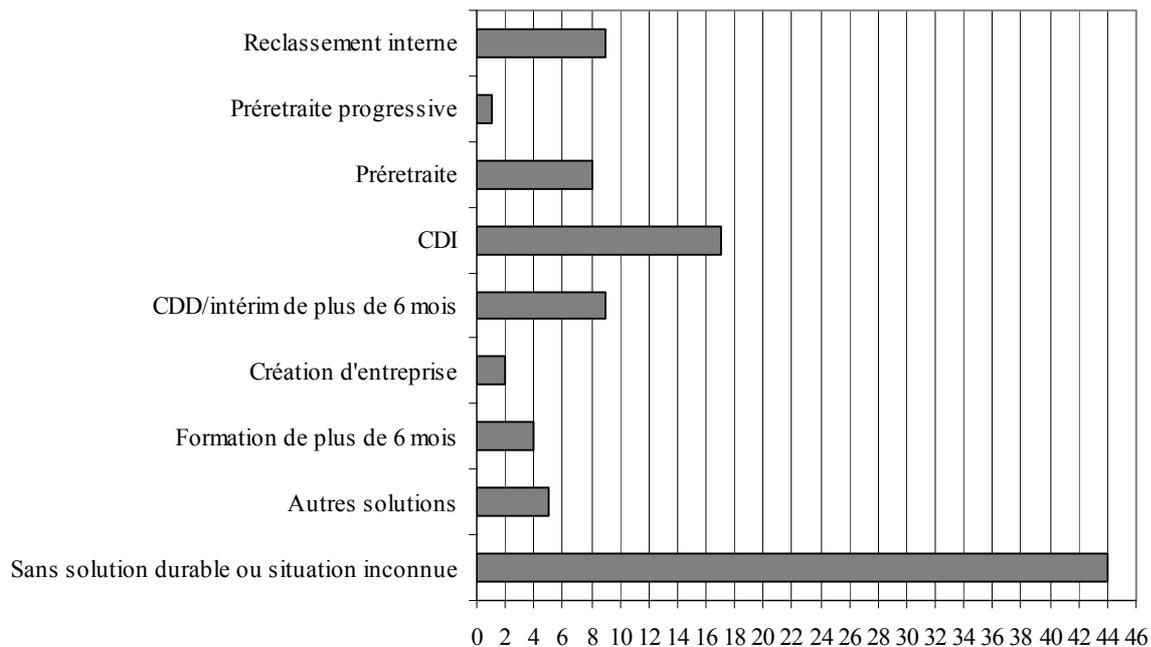
---

(1) DARES, *Premières synthèses, « Les plans de sauvegarde de l'emploi : accompagner les salariés licenciés sans garantie d'un retour vers l'emploi stable », n° 28.2, juillet 2006.*

et les préretraites. Certes, les « situations inconnues », assimilées aux cas où il n'y a pas de solution durable, viennent troubler la statistique ; cependant, il semble vraisemblable que les taux de retour à l'emploi durable à douze mois recensés dans ces PSE restent en moyenne très en deçà de ce qu'on constate avec le CTP.

***Situation des salariés un an après le plan de sauvegarde de l'emploi***

*En %*



Par ailleurs, les indicateurs associés au projet annuel de performances de la mission « *Travail et emploi* » pour 2008 comprennent le « taux de reclassement des salariés bénéficiaires d'une cellule de reclassement », taux évalué à 56 % pour 2006 et prévu à 60 % pour 2007 et 2008.

S'il est très difficile, comme on l'a dit, de tirer de ces chiffres hétérogènes des conclusions définitives sur les résultats comparés des différentes mesures de reclassement, il ne semble pas moins évident que le CTP se détache du peloton en affichant un taux de reclassement dans l'emploi censé être durable de 60 % et dans l'emploi en général de 70 %.

### **3. Des emplois souvent de qualité**

Enfin, on dispose d'éléments sur la nature des emplois repris qui laissent penser que le CTP conduit souvent à une réelle reconversion professionnelle, l'absence de données comparables pour les autres dispositifs ne permettant pas, sur ce point, les comparaisons :

– Au 30 septembre 2007, il apparaissait que 42,4 % des personnes sorties de CTP en emploi durable avaient changé de métier (au sens du code ROME).

– A la même date, 31,6 % de ces personnes gagnent plus dans leur nouvel emploi que dans l’ancien.

**Fourchette d’écart entre ancien et nouveau salaire (sur les sorties au 30 septembre 2007)**

Niveau de salaire par rapport à l’emploi précédent	Supérieur de plus de 20 %	Supérieur de 10 à 20 %	Supérieur de 0 à 10 %	Inférieur de 0 à 10 %	Inférieur de 10 à 20 %	Inférieur de plus de 20 %
% de personnes en CTP concernées	13,2	5,9	12,5	16	17	35,3
	31,6			68,4		

Source : Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

– La répartition par nature des emplois durables repris fait notamment apparaître près de 8 % de sorties en création d’entreprise, ce qui semble très au-dessus de ce que l’on constate généralement dans les mesures de reclassement.

**Répartition des sorties avec reprise durable d’emploi en cumul au 30 septembre 2007**

<i>En %</i>			
CDI	CDD de plus de 6 mois	Mission d’intérim de plus de 6 mois	Création ou reprise d’entreprise
63,1	27,1	1,9	7,9

Source : Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

**C. LES POINTS FORTS QUI FONT CONSENSUS**

La plupart des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis s’accordent à reconnaître plusieurs points forts au dispositif CTP, qui expliquent ses résultats, notamment en matière d’organisation institutionnelle, de démarche de reconversion dans le durée et d’accès assez aisé à la formation.

**1. Un guichet unique associant les acteurs du service public de l’emploi**

Malgré les conditions de montage diverses et parfois difficiles des expérimentations dans les sept bassins qu’a relevées la dernière mission de l’IGAS, ainsi qu’une certaine variété d’organisation et de pratiques qui en résulte, quelques éléments clé peuvent être mis en lumière sur les aspects institutionnels :

– On relèvera d’abord le fonctionnement « entrepreneurial » des cellules CTP. Elles sont dirigées par des « chefs de projet » détachés de l’AFPA et fortement impliqués. Au-delà du contrat formel passé, l’engagement effectif des adhérents est considéré comme élevé (selon le rapport précité de l’IGAS).

– L’intérêt du regroupement dans une même structure des compétences des personnels de l’ANPE et de l’AFPA a été souligné par la plupart des

interlocuteurs du rapporteur pour avis. Au 30 juin 2007, on comptait 57 « référents » en place dans les équipes CTP (8 postes n'étant pas pourvus) ; parmi eux, 43 étaient mis à disposition par l'ANPE, 12 par l'AFPA et 2 issus de cabinets privés. Les personnels de l'ANPE amènent leur expérience du placement en emploi, ceux de l'AFPA – issus de deux métiers : psychologues et formateurs – leurs compétences dans la construction de parcours de reconversion professionnelle, la prescription de formation adaptées, la recherche de stages... La philosophie du CTP apparaît ainsi clairement tournée vers la reconversion à moyen terme, ce qui n'est pas le cas pour la CRP, en principe centrée sur le retour rapide à l'emploi.

## **2. Un accompagnement dans la durée et axé sur la reconversion professionnelle**

L'accompagnement assuré dans le cadre du CTP se caractérise en premier lieu par l'ampleur des moyens humains qui y sont consacrés. Il est prévu en principe 1 référent pour 30 bénéficiaire contre 1 pour 110 dans la CRP (et 1 pour 130 en pratique à l'ANPE pour l'ensemble des demandeurs d'emplois). Le taux d'encadrement effectif (au 30 juin 2007) est même plus élevé, avec 23 bénéficiaires par référent en place. Ce niveau d'encadrement permet d'assurer un suivi hebdomadaire des bénéficiaires.

La durée du CTP, douze mois, apparaît aussi comme un élément très positif. Dans les statistiques présentées *supra*, le taux de retour à l'emploi durable bondit de 33 % à 60 % entre huit et douze mois d'ancienneté dans le dispositif. Bien sûr, il existe sans doute quelques bénéficiaires qui attendent la fin du contrat pour reprendre un emploi, mais ce genre de comportement ne saurait expliquer un tel saut. Même si une durée fixe n'est par construction pas adaptée à tous les cas, le choix des douze mois est plutôt bien calibré et certainement plus adéquat pour mener un projet de reconversion professionnelle que les huit mois de la CRP.

L'accès aux formations constitue également l'une des réussites du CTP. Si l'on prend en compte toutes les formations délivrées aux bénéficiaires, le taux d'accès à une mesure de formation (au moins) était au 30 septembre 2007 de 66,7 % pour les bénéficiaires des cohortes sorties du dispositif à cette date ; il était de 50,2 % pour les formations de plus de 36 heures. S'agissant des allocataires de la CRP, le taux d'accès aux formations ne serait que de 25,3 % d'après des données de l'ANPE. Quant à l'ensemble des demandeurs d'emploi, on sait seulement qu'il y aurait eu 637 000 entrées en formation de chômeurs en 2005 <sup>(1)</sup>, pour 4,459 millions d'inscriptions annuelles en catégorie 1 du chômage (données ANPE), ce qui conduit sans doute à un taux compris entre 10 et 20 % d'accès à la formation (ce taux est difficile à calculer car, outre que ne sont répertoriées *supra* que les inscriptions à l'ANPE en catégorie 1, il peut y avoir plusieurs inscriptions dans l'année ou plusieurs formations pour une même personne).

---

(1) « La formation professionnelles des demandeurs d'emploi en 2005 », DARES, Premières synthèses n°26-3, juin 2007.

L'analyse de la nature des formations délivrées montre une prédominance de celles de développement des compétences. Un cinquième conduisent cependant à une qualification.

**Répartition des formations dans le CTP par nature**  
(au 30 septembre 2007)

					<i>En %</i>
Développement des compétences	Qualification	(Re)mobilisation, aide à l'élaboration de projet professionnel	Remise à niveau sur les savoirs de base	Création d'entreprise	Préparation à la qualification
58,2	19,9	7,6	6,3	5	3

Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Les résultats du CTP en termes d'accès à la formation sont en grande partie liés à l'implication d'un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) des fonds de formation, l'AGEFOS-PME, qui a financé jusqu'à présent 53 % des formations. L'implication des conseils régionaux, compétents pour la formation professionnelle, est en revanche inégale et reste globalement limitée. Des problèmes de délai d'accès à certaines formations ont été signalés.

**Part des différents financeurs dans le nombre de formations financées**  
(au 30 septembre 2007)

					<i>En %</i>
AGEFOS-PME	Etat	Collectivités territoriales (régions notamment)	Assurance chômage (Unédic)	Autres	
53,1	21,2	9,8	9,6	6,3	

Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Un dernier élément de la démarche de conversion propre au CTP doit être signalé : les périodes travaillées (avec un contrat de travail chez un employeur) qui peuvent s'intercaler dans le contrat de transition sans l'interrompre. Ce mécanisme permet de s'essayer à un nouvel emploi, voire un nouveau métier sans risque statutaire puisqu'en cas d'échec il y a retour dans le cadre du CTP ; il permet aussi des sortes de période d'alternance dans l'optique d'une véritable reconversion professionnelle. Au 30 septembre 2007, 33,7 % des membres des cohortes sorties du dispositif à cette date avaient réalisé au moins une période travaillée à l'extérieur, 7,8 % avaient cumulé plus de trois mois de travail dans ces conditions.

### 3. Une approche territoriale

L'approche territoriale – par bassin d'emploi – qui est celle du CTP est une dernière caractéristique très positive qu'il convient de relever :

– D’un part, elle prend en compte le fait que la gravité des conséquences des opérations de restructuration des entreprises dépend beaucoup de leur bassin d’emploi, de son niveau de chômage, de son dynamisme, de la diversité de ses activités, tous éléments qui déterminent largement les chances de retour à l’emploi des salariés licenciés.

– D’autre part, elle assure une égalité de traitement entre les salariés, laquelle constituait d’ailleurs l’un des objectifs retenus dans le rapport de préfiguration du CTP précité (« rapport Sabeg »). A la différence de la CRP, le CTP est accessible à tous ceux qui sont menacés de licenciement économique, qu’ils aient ou non cotisé assez longtemps pour bénéficier d’un droit à l’assurance chômage (allocation de retour à l’emploi). Avec cette absence de sélection à l’entrée, le CTP se différencie aussi de mesures fondées sur le « profilage » des salariés comme l’ont été les expériences de recours à des prestataires privés financées par l’Unédic, qui conduisent à réserver des modes d’accompagnement renforcé à certains demandeurs d’emploi jugés en situation plus difficile : quel que soit le succès de ce genre d’expériences, il reste toujours le doute que les salariés « super-accompagnés » revenus à l’emploi ont potentiellement pris le place d’autres chômeurs qui n’ont pas bénéficié de la même aide.

– Enfin, une approche territoriale conduit à favoriser la mobilité professionnelle (en vue de retrouver un emploi dans un nouveau métier correspondant à un besoin dans le bassin, l’ampleur des changements de filière par les bénéficiaires du CTP le montre bien) plutôt que la mobilité géographique, qui est parfois nécessaire mais souvent encore plus difficile humainement pour les salariés.

## **D. LES QUESTIONS QUI FONT DÉBAT**

Au-delà des difficultés, notamment logistiques, tenant aux conditions de montage de l’opération que l’IGAS mentionne dans son évaluation à mi-parcours précitée, plusieurs aspects du dispositif CTP devraient certainement être réexaminés dans l’optique d’une poursuite et/ou d’une généralisation.

### **1. La question des coûts**

Le financement de l’expérimentation CTP, initiée par les pouvoirs publics, repose sur une contribution importante de l’Etat, à la différence de ce qui se passe pour la CRP.

Comme on le voit sur le tableau ci-après, 70 millions d’euros environ devraient au total être mobilisés sur les trois années (à cheval sur quatre exercices) d’expérimentation ; ils seraient consacrés à 90 % au financement des allocations des bénéficiaires, les dépenses d’accompagnement n’en représentant que 6 %. Ces moyens proviennent de trois sources :

– pour moitié de l’assurance chômage, qui d’une part rembourse l’allocation de retour à l’emploi (ARE, allocation chômage de droit commun) qui aurait été versée aux bénéficiaires s’ils n’avaient pas adhéré au CTP, d’autre part verse une contribution forfaitaire aux dépenses d’accompagnement de 585 euros par personne, soit l’équivalent de ce qu’elle verse au même titre dans le cadre de la CRP ;

– pour un cinquième des employeurs, qui, comme dans le cadre de la CRP, versent l’équivalent du préavis légal (deux mois de salaire chargé) que le CTP fait disparaître, ainsi que la valeur monétaire du reliquat de droit individuel à la formation (DIF) non exercé ;

– pour près d’un tiers de l’Etat, alors qu’il ne contribue que très marginalement à la CRP (en finançant pour ce dispositif le doublement du reliquat de DIF, soit en moyenne 75 euros par bénéficiaire selon les documents budgétaires, contre plusieurs milliers d’euros par bénéficiaire du CTP).

### **Budget prévisionnel d’exploitation du CTP**

(au 31 janvier 2007)

<i>En milliers d’euros</i>	2006	2007	2008	2009	<b>Cumul</b>	<i>En % du budget total</i>
Contributions de l’Unédic, dont :	2 003	15 866	15 077	978	<b>33 924</b>	48
- Contribution forfaitaire à l’accompagnement (585 €)	735	1 420	468	-	<b>2 623</b>	4
- Prise en charge de l’équivalent de l’ARE	1 269	14 445	14 609	978	<b>31 301</b>	44
Contributions des employeurs, dont :	2 138	8 713	4 205	-	<b>15 057</b>	21
- Versement du préavis	2 053	8 545	4 093	-	<b>14 691</b>	21
- Droit individuel à la formation (DIF)	86	168	112	-	<b>366</b>	1
Subvention de l’Etat	2 381	11 160	7 694	566	<b>21 800</b>	31
<b>Total (recettes = dépenses)</b>	<b>6 522</b>	<b>35 738</b>	<b>26 976</b>	<b>1 544</b>	<b>70 781</b>	100
Dépenses d’allocations	5 161	32 585	24 873	831	<b>63 449</b>	90
Dépenses d’accompagnement	500	1 871	1 352	534	<b>4 256</b>	6
Dépenses de fonctionnement	862	1 283	752	179	<b>3 075</b>	4

Source : DGEFP.

L’Unédic, dans la mesure où elle n’est pas à l’origine du CTP, a obtenu de n’y contribuer que dans de strictes limites : en particulier, elle ne rembourse que l’ARE qui aurait été effectivement perçue par les bénéficiaires et ne prend donc en charge ni le surcoût dû au niveau supérieur d’indemnisation, ni les allocations des personnes qui auraient été hors assurance chômage, ni même les allocations CTP versées pendant l’équivalent des périodes de différé et de carence en début d’indemnisation chômage. Dans ces conditions, le dispositif est forcément « gagnant » comptablement pour l’assurance chômage dès lors qu’il accélère ne serait-ce que marginalement le retour à l’emploi des bénéficiaires, puisqu’il ne peut par construction être plus coûteux pour elle que le régime de droit commun.

Au demeurant, pour la CRP qu’elle gère directement, l’assurance chômage reconnaît être financièrement gagnante : en deux ans (juin 2005-juillet 2007), elle

aurait ainsi économisé 129 millions d'euros, somme représentant la différence en sa faveur entre les surcoûts dus à la CRP – indemnisation plus généreuse, versement d'un forfait d'accompagnement de 585 euros – et les ressources encaissées auprès des entreprises, au titre principalement du versement de l'équivalent du préavis de deux mois.

Le CTP apparaît *a priori* plus coûteux par bénéficiaire que la CRP – l'indemnisation est plus élevée, plus longtemps ; les moyens d'accompagnement sont plus importants... – et implique donc une subvention d'équilibre de l'Etat. Toutefois, *a posteriori*, l'écart de coût unitaire entre les deux mesures pourrait être plus faible s'il se confirme que le taux de reclassement est nettement meilleur en CTP : en effet, si les bénéficiaires passent en moyenne moins de temps en CTP qu'en CRP, cela peut compenser le niveau d'indemnisation ; en outre, les périodes travaillées intercalaires propres au CTP ne sont pas indemnisées, le salarié étant rémunéré par son employeur temporaire. Une estimation de coûts unitaires de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle fondée sur les taux de retour à l'emploi tels qu'on peut les évaluer fait ainsi ressortir un écart de coût unitaire de moins de 700 euros, soit moins de 5 %, entre CRP et CTP. Cet écart limité pourrait sans doute être absorbé par quelques ajustements du dispositif CTP, auquel une contribution importante de l'Etat est surtout imposée pour l'heure par les conditions de la participation de l'Unédic.

Quant aux marges d'ajustement, elles existent.

## **2. Le taux d'encadrement des bénéficiaires**

Il est à noter que le coût unitaire des mesures d'accompagnement en CTP, fixé en principe à 2 000 euros, serait en moyenne un peu plus élevé (2 178 euros) selon le dernier rapport de l'IGAS. Ce dernier s'interroge en conséquence sur le taux d'encadrement des bénéficiaires par des référents qui est nécessaire : 1 pour 30 comme il a été prévu, ou 1 pour 40, qu'il suggère, voire 1 pour 50, proposé par un des interlocuteurs du rapporteur pour avis ?

Sans entrer dans ce débat, on observe que le coût évoqué un peu supérieur à 2 000 euros est certes nettement plus élevé que le forfait accordé au titre de l'accompagnement dans le cadre de la CRP (585 euros), mais est en ligne avec d'autres mesures de reclassement. Dans le cadre de l'expérimentation de recours à des prestataires privés pour le reclassement de demandeurs d'emploi menacés de chômage de longue durée, l'Unédic a ainsi accepté de verser en moyenne aux opérateurs de 1 100 à 4 500 euros par personne selon leur âge et leur retour à l'emploi (obtenu ou non, et ce plus ou moins rapidement et plus ou moins durablement). Pour ce qui est des cellules de reclassement qu'il finance ou co-finance (en cas de défaillance des entreprises procédant à des licenciements collectifs), l'Etat verse en moyenne 1 500 euros par bénéficiaire.

### **3. Le niveau d'indemnisation des bénéficiaires**

Le niveau d'indemnisation accordé dans le régime CTP est l'objet de critiques. L'IGAS observe que, dans certains cas de figure, il peut conduire à un revenu net plus élevé que l'ancien salaire compte tenu de l'exonération de prélèvement sociaux, y compris de contributions sociale généralisée (CSG) et de remboursement de la dette sociale (CRDS), liée au statut de stagiaire de la formation professionnelle. Outre que ces prélèvements ont une vocation à toucher tous les revenus autres que les minima sociaux, on est en droit de s'interroger sur une forme d'aubaine pour certains bénéficiaires du CTP qui n'en auraient guère besoin pour retrouver un emploi : il ne faut pas oublier que tous les licenciements économiques ne correspondent pas à des restructurations dans des secteurs industriels en difficulté, mais qu'ils peuvent aussi résulter, par exemple, de la cessation d'activité (faute de repreneur) d'artisans dont les salariés qualifiés n'auront *a priori* aucune difficulté à trouver un nouvel emploi...

La possibilité de « capitalisation » en cas de reprise d'emploi avant le terme du CTP, c'est-à-dire de versement d'une prime à hauteur de 50 % des indemnités dues pour les mois restant à courir (plafonnée à l'équivalent de trois mois d'indemnisation) peut également être critiquée pour le même motif, dans la mesure où elle rend particulièrement attractif le dispositif pour des salariés convaincus de retrouver rapidement un emploi. Le coût de la prime serait en moyenne de 1700 euros (par bénéficiaire du CTP).

Suppression de la prime, introduction d'une dégressivité de l'indemnisation, plafonnement du montant de celle-ci, diverses pistes peuvent être envisagées, qui auraient aussi pour effet de réduire les surcoûts du CTP.

### **4. La sélection des bénéficiaires par le critère du licenciement économique**

Le critère d'entrée « licenciement économique » est une autre règle du CTP que beaucoup souhaitent revoir.

D'un côté, proposer un CTP à tous ceux dont le licenciement pour motif économique est envisagé peut entraîner des effets d'aubaine, on l'a dit. Dans d'autres cas, observe l'IGAS dans son rapport précité, cela n'a peut-être guère de sens s'agissant de salariés proches de la retraite qui ont besoin d'une solution d'attente, pas d'une reconversion, ou de salariés dont les graves problèmes personnels, de santé notamment, exigent d'autres formes d'accompagnement qu'une aide centrée sur le retour à l'emploi.

Trop systématique parfois, la définition des bénéficiaires potentiels du CTP par le licenciement économique apparaît d'un autre point de vue assez étroite. Faut-il le rappeler, les licenciements économiques sont en recul continu, comme on peut l'observer sur le tableau ci-après consacré aux motifs d'inscription à l'ANPE : - 37 % de 2004 à 2006. Ce type de licenciement est devenu un motif

très minoritaire d'entrée en chômage, avec moins de 5 % des inscriptions ; celles-ci sont deux fois plus souvent motivées par des fins de missions d'intérim, trois fois plus par des licenciements pour cause personnelle, cinq à six fois plus par des fins de contrat (à durée déterminée)... Le contournement du droit du licenciement économique par le recours à d'autres formes de ruptures ou à l'emploi temporaire constitue une réalité.

***Motifs d'inscription à l'ANPE***  
*(catégorie 1, données brutes)*

	<b>2004</b>	<b>2006</b>
Licenciement économique	308 438	195 328
Autre licenciement	575 433	589 133
Démission	246 591	222 025
Fin de contrat	1 198 238	1 081 638
Fin de mission d'intérim	399 544	397 539
Première entrée	366 726	365 264
Reprise d'activité <sup>(1)</sup>	151 603	223 539
Autres cas <sup>(2)</sup>	1 282 465	1 279 873
<b>Total</b>	<b>4 529 038</b>	<b>4 362 806</b>

Source : ANPE, rapport d'activité 2006, chiffres-clé.

<sup>(1)</sup> Reprise d'activité : personne souhaitant se repositionner sur le marché du travail après l'avoir quitté pour des raisons diverses (élever un enfant, prendre une année sabbatique...).

<sup>(2)</sup> Autres cas : par exemple, personne qui exerçait une profession non-salariée.

Si les organisations syndicales rencontrées par le rapporteur pour avis admettent généralement l'existence d'une responsabilité particulière (justifiant donc un régime spécifique favorable) pour les salariés victimes d'une rupture économique, elles souhaiteraient couvrir plus largement les ruptures de cette nature, donc aussi, notamment, les salariés temporaires non reconduits des entreprises procédant à des licenciements économiques. Une organisation envisage même une extension du CTP à tous les « précaires » (titulaires de contrats temporaires mais aussi à temps partiel), en considérant que c'est cette population qui ne parvient pas à vivre correctement du travail qui a besoin d'une offre de reconversion professionnelle.

Le fait de prendre en charge différemment celui qui est l'objet d'un licenciement et celui qui voit seulement son contrat temporaire ou sa mission non reconduits peut toutefois se justifier, a observé un autre interlocuteur du rapporteur pour avis, par la violence du choc que représente la perte de l'emploi pour un salarié stable, ayant de l'ancienneté. Les mesures de type CRP ou CTP assurant un accompagnement immédiat, sans délai de carence, répondent bien à cette problématique ; l'accompagnement immédiat est moins nécessaire pour des

salariés temporaires habitués à gérer, que cette situation soit subie ou voulue, les périodes inter-contrats.

D'autres réflexions portent sur une éventuelle distinction entre les droits à indemnisation et ceux à accompagnement (qui sont totalement liés dans le dispositif CTP). L'IGAS considère ainsi que dans le cadre d'un licenciement collectif, il est délicat de justifier des conditions d'indemnisation différentes, alors que des modalités d'accompagnement variables, adaptées à chacun, seraient utiles et pourraient être acceptées. Dans la perspective d'une forme de généralisation du CTP, la question d'une réservation de l'accompagnement intensif aux salariés jugés les plus en besoin de reconversion professionnelle serait sans doute posée (que l'on reprenne ou non le dispositif de droit commun applicable depuis 2006 aux demandeurs d'emploi : évaluation préalable de la « *distance à l'emploi* » et inscription consécutive dans trois parcours différenciés).

### **5. L'articulation avec les plans de sauvegarde de l'emploi et les cellules de reclassement**

Dans les bassins d'emploi où il est mis en œuvre, la présence du CTP affecte nécessairement les autres dispositifs de reclassement, notamment ceux que les entreprises procédant à des licenciements collectifs sont tenus de proposer dans le cadre d'un PSE. Des organisations syndicales dénoncent dans ces bassins un appauvrissement du contenu des PSE, la tentation étant grande d'y inscrire principalement un renvoi sur le CTP et la pression des salariés moindre dès lors que le CTP est objectivement très attrayant.

Le rapport de l'IGAS envisage l'hypothèse d'une contribution forfaitaire (supplémentaire par rapport au versement déjà prévu de l'équivalent du préavis) des entreprises tenues à un PSE dans un bassin CTP, en contrepartie de quoi elles seraient exonérées de certains de leurs obligations propres. Une telle contribution concourrait à résorber les surcoûts du CTP par rapport à la CRP et à améliorer l'équation financière. Le code du travail offre déjà un « modèle » pour ce type de mesure avec l'obligation que pose l'article L. 321-17 (ancien code) pour certaines entreprises de participer au financement des mesures de revitalisation économique dans un bassin d'emploi que leur restructuration affecte lourdement, cette contribution pouvant présenter un caractère forfaitaire ou être négociée avec le préfet, voire être anticipée dans un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ou dans le PSE : en l'espèce, une large marge est laissée entre la prise en charge directe par l'entreprise, au titre de sa responsabilité sociale et si possible après dialogue social, des mesures de revitalisation, et la contribution « pour solde de tout compte ». Derrière ces questions particulières, se dessine le débat actuel fondamental entre ce que l'on attend d'une responsabilisation des entreprises et l'opportunité d'une mutualisation de certains des coûts de rupture du contrat de travail afin de les rendre plus prévisibles.

La réflexion peut aussi porter sur le seuil de taille d'entreprise conditionnant l'accès au CTP. Dans l'hypothèse d'une généralisation, le rapport

précité de l'IGAS envisage l'abaissement de ce seuil de 1 000 à 50 salariés, de sorte que les employeurs potentiellement obligés de préparer un PSE soient de toute façon hors du champ du CTP. Des options intermédiaires sont également possibles : 250 (définition communautaire de la PME), 300 (seuil de l'obligation de négocier sur la GPEC).

Enfin, il faut avoir à l'esprit qu'en dehors des PSE ou en connexion avec eux quand les entreprises ne peuvent faire face à leurs obligations existent de multiples dispositifs de reclassement bénéficiant de financements publics. A titre d'exemple, l'Etat prévoit, selon les documents budgétaires, de financer en 2008 la prise en charge de 20 000 personnes par des cellules de reclassement et de près de 3 000 autres dans le cadre de conventions de formation et d'adaptation FNE. Une généralisation du CTP ne pourrait s'effectuer sans que cet ensemble où les doublons sont nombreux soit simplifié.

## **6. Le financement des formations**

Comme il a déjà été indiqué, le niveau élevé d'accès des bénéficiaires du CTP aux formations a été rendu possible par l'investissement particulier d'un OPCA, l'AGEFOS-PME, qui en prend en charge plus de la moitié, mais ne pourrait évidemment continuer à le faire dans la perspective d'une généralisation. Une organisation plus claire du financement des formations serait donc une nécessité si l'on se place dans cette perspective. Une implication plus importante de l'ensemble des OPCA, et surtout des conseils régionaux et de l'assurance chômage, ces deux institutions étant devenus les principaux financeurs des formations offertes aux chômeurs <sup>(1)</sup> devrait être obtenue dans ce cadre.

## **E. LES ENSEIGNEMENTS À VALORISER EN TOUT ÉTAT DE CAUSE**

L'expérimentation du CTP se clora en mars 2009, un an après l'entrée dans la mesure des derniers bénéficiaires en mars 2008. Faut-il la poursuivre, l'élargir (à d'autres territoires, d'autres publics...), la généraliser ?

Du point de vue du rapporteur pour avis, une généralisation à tout le territoire, qui ferait du CTP le régime de droit commun pour les salariés concernés par une restructuration, voire pour tous les demandeurs d'emploi, paraît difficilement envisageable avec les paramètres actuels du dispositif, qu'il s'agisse de sa clef de financement reposant sur une participation importante du budget de l'Etat, de son coût ou du niveau d'indemnisation, qui peut entraîner des effets d'aubaine.

---

(1) En 2005, sur 605 000 entrées en formation de chômeurs en métropole, 177 000 ont été financées par l'Etat, 313 000 par les régions et 59 000 par les Assédics. La part de l'Etat, en déclin, devrait se réduire encore avec l'achèvement de la décentralisation des formations anciennement confiées par l'Etat à l'AFPA, prévu au 31 décembre 2008.

Pour autant, il est non moins clair qu'il y a dans le CTP des éléments très positifs qui devraient inspirer la configuration future des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi, quels qu'ils soient :

– sur le volet institutionnel, l'intérêt qu'il y a à regrouper, dans des plateformes locales au management bien identifié, les compétences complémentaires de l'ANPE et de l'AFPA ;

– la pertinence du délai de trois semaines (plutôt que deux dans la CRP) laissé aux salariés pour adhérer, et plus généralement du développement de l'information des salariés en amont ;

– les résultats obtenus en termes de retour à l'emploi et de reconversion professionnelle grâce à une prise en charge relativement longue – douze mois – et un accès très élevé aux mesures de formation ;

– l'apport des périodes de travail intercalaires.

Comment valoriser ces éléments ?

Une première option consisterait dans une prolongation limitée de l'expérimentation, éventuellement étendue à de nouveaux bassins d'emploi et/ou à de nouvelles catégories de bénéficiaires (par exemple les salariés temporaires des entreprises procédant à des restructurations entraînant le bénéfice du CTP pour leurs salariés en contrat à durée indéterminée).

Cependant, il convient de tenir compte du contexte actuel : celui d'une remise à plat de l'organisation et des modalités de l'accompagnement et de l'indemnisation du chômage, remise à plat qui sera pour l'essentiel le fruit d'une grande négociation interprofessionnelle. C'est pourquoi le rapporteur pour avis escompte plutôt que c'est dans ce cadre que les enseignements du CTP pourront être pleinement valorisés, soit pour inspirer un dispositif de prise en charge des licenciés économiques qui prendrait la suite de la CRP, soit même pour inspirer un nouveau système global d'indemnisation du chômage.

A cet égard, on doit observer que, d'une certaine façon, le CTP préfigure assez bien l'assurance chômage future telle que l'a souhaitée le Président de la République lors de son intervention du 18 septembre dernier devant l'Association des journalistes de l'information sociale : une indemnisation « *dans certains cas (...) plus généreuse qu'aujourd'hui et qui couvrira une plus grande proportion de chômeurs (...) mais (...) parfois de plus courte durée [et] qui devra s'interrompre quand le bénéficiaire refusera des offres valables d'emploi ou de formation* ». Or le CTP offre effectivement une indemnisation plus élevée que le droit commun de l'assurance chômage et s'étend à des licenciés dont la durée préalable d'affiliation aurait été insuffisante pour en bénéficier, mais ne dure que douze mois (alors que l'indemnisation de droit commun dans la filière la plus courante en dure vingt-trois) et s'accompagne d'une exigence d'implication forte et contractualisée du titulaire.

Une forme de généralisation du CTP ou de reprise de certains de ses éléments dans un dispositif général – impliquant la disparition du CTP en tant que tel – s’inscrirait au demeurant dans un processus assez classique, en matière d’accompagnement des chômeurs, de généralisation des dispositifs d’abord dérogatoires ou spécifiques à certains publics. Dans le passé récent, ainsi, l’établissement du plan d’aide au retour à l’emploi (PARE) avec des mesures d’accompagnement financées par l’Unédic au bénéfice de tous les demandeurs d’emploi indemnisés a justifié la suppression des conventions de conversion ; d’ores et déjà, la mise en place en 2006 du « *projet personnalisé d’accès à l’emploi* » et de l’« *évaluation personnalisée des perspectives de reclassement* »<sup>(1)</sup>, comprenant des mesures d’accompagnement renforcées de tous les demandeurs d’emploi (à l’inscription, entretien d’évaluation de la distance à l’emploi à l’Assédic, puis dans les cinq jours à l’ANPE, puis entretiens mensuels avec un référent individuel...), banalisent ce qu’ont pu être les apports de la CRP. L’expérience des mesures de généralisation passées, comme le PARE, en montre les limites : risque de moindre mobilisation ; priorité donnée à la résolution des problèmes logistiques (déploiement des moyens nécessaires) sur la qualité des mesures ; pression exercée, dès lors qu’une généralisation a supprimé les traitements différenciés préexistants, pour en recréer (les conventions de conversion étaient à peine supprimées que l’on instituait le CRP...)...

---

(1) Convention du 18 janvier 2006 relative à l’aide au retour à l’emploi et à l’indemnisation du chômage et convention ANPE-Unédic du 1<sup>er</sup> juin 2006 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d’accès à l’emploi.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Gérard Cherpion**, les **crédits pour 2008 de la mission « Travail et emploi »**, au cours de sa première séance du mercredi 31 octobre 2007.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

**M. Jean-Patrick Gille** s'est étonné que le rapporteur ait centré son avis sur l'évaluation d'une expérimentation mobilisant seulement 8,5 millions d'euros de crédits quand le budget de l'emploi dépasse les 12 milliards. Certes, le travail d'évaluation est intéressant mais il l'aurait été plus s'il avait porté sur un champ plus large, par exemple tout ce qui relève du Plan de cohésion sociale.

Trois aspects de la politique de l'emploi mériteraient une évaluation approfondie : la fusion de l'ANPE et de l'Unédic, qui soulève des interrogations demeurées sans réponse jusqu'à présent, telles que le gel des maisons de l'emploi, le financement de la fusion, la baisse des subventions de l'Etat à l'ANPE et aux maisons de l'emploi ; l'emploi des jeunes qui mobilise des crédits dispersés et en baisse, qu'il s'agisse du fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), des missions locales, des contrats de professionnalisation, *etc.* ; l'emploi des seniors qui est mis en avant mais pour lequel aucune ligne budgétaire n'est visible.

On peut également s'interroger sur la baisse du nombre de contrats aidés. Certes, il sera répondu que le chômage baisse et que le gouvernement prépare de nouveaux types de contrats, notamment le contrat unique d'insertion. On constate pourtant qu'un coup de frein est donné aux contrats aidés dans l'attente des réformes ; une fois encore, on risque d'avoir à supporter un « trou d'air » entre deux générations de mesures.

**M. Francis Vercamer** a rappelé l'intérêt du groupe du Nouveau Centre pour le budget de l'emploi. Le présent budget peut être qualifié de budget de transition, car il reste ancré dans la politique de l'emploi du précédent gouvernement en attendant le déploiement des nouvelles mesures (revenu de solidarité active, réforme des *minima* sociaux, fusion ANPE-Unédic). On ne peut certes qu'en approuver les grandes orientations mais, pour ce qui est des moyens, il est légitime de rappeler que la stabilité et la cohérence des politiques de l'emploi sont nécessaires.

La fusion de l'ANPE et de l'Unédic sera une bonne chose, dès lors qu'elle s'effectuera en accord avec les élus locaux, notamment au regard de la mise en place des maisons de l'emploi. Ces maisons de l'emploi sont à leur début ; il ne faut pas donner un signal de remise en cause ; on peut donner acte au gouvernement de continuer à financer les maisons déjà installées.

Le nombre de contrats aidés qui seront proposés est en baisse. Or ces contrats sont destinés aux publics les plus éloignés de l'emploi ; on ne peut pas justifier leur évolution par rapport aux seuls chiffres du chômage et de la croissance ; en outre, il existe quand même des incertitudes sur la poursuite de la croissance économique. Il y a aussi une dimension territoriale à prendre en compte : la France possède de nombreux bassins d'emploi fragiles où l'application d'une politique nationale unique de l'emploi n'est pas adaptée ; les contrats aidés sont utiles pour garder une cohésion sociale dans ces bassins.

Concernant la suppression de l'allocation équivalent retraite (AER) par l'article 57 du projet de loi de finances, il serait préférable d'attendre le « Grenelle de l'insertion » et la réforme globale des minima sociaux pour envisager une telle mesure. Quant à la présenter comme une conséquence du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors, il faut être prudent quand on constate que seuls 20 contrats à durée déterminée seniors ont été signés alors que plus de 62 000 allocations équivalent retraite sont servies. Il faut enfin rappeler que l'AER constitue une mesure d'équité en faveur des demandeurs d'emploi par rapport aux personnes en emploi qui, dans le cadre de la réforme des retraites mise en œuvre par la loi du 21 août 2003, peuvent prendre leur retraite avant 60 ans si elles ont cotisé assez longtemps.

En matière d'accompagnement économique, il faut soutenir les PME et dans ce cadre les exonérations de charges sociales sont indispensables. Le groupe Nouveau Centre a déposé des amendements en ce sens, notamment au bénéfice de l'hôtellerie et de la restauration et des contrats de professionnalisation. Rappelons qu'un objectif de 500 000 contrats a été assigné pour les contrats en alternance et que l'on en est à un peu moins de 300 000 contrats signés.

**M. Marcel Rogemont** a souhaité avoir des informations sur le devenir des contrats d'avenir, les conseils généraux ayant été informés de l'impossibilité de reconduire des contrats en cours en raison du manque de crédits.

**M. Jean-Frédéric Poisson** a insisté sur la nécessité d'une stabilité, d'une cohérence et d'une lisibilité des politiques de l'emploi. C'est une demande forte des collectivités publiques, des entreprises, des salariés et des agents du service public de l'emploi. Une caractéristique de la politique de l'emploi doit également être de s'adapter à chaque territoire et à chaque bassin d'emploi. À l'écoute du rapporteur pour avis, on constate que l'approche territoriale propre au CTP recueille un consensus et constitue un facteur de succès ; on doit s'en féliciter.

M. Jean-Frédéric Poisson a déclaré approuver la fusion de l'ANPE et de l'Unédic aussi bien en tant que député qu'en tant que président d'une maison de l'emploi. Ce dossier doit cependant être traité avec une approche de développement territorial et non en fonction de la définition d'un statut, d'un budget ou des modalités administratives d'une fusion. Ce qui fonctionne pour le CTP doit pouvoir être adapté à l'ensemble des politiques de l'emploi. La fusion sera d'autant plus saine qu'elle constituera une mesure de justice et d'équité pour

les agents du service public eux-mêmes ; des dispositions d'adaptation et d'équité devront donc être mises en œuvre à leur bénéfice.

L'accompagnement des salariés représente un enjeu considérable de la politique de l'emploi ; on multiplie les dispositifs d'accompagnement. Mais il y a aussi l'accompagnement des agents du service public chargés d'appliquer les réformes. Trop souvent, on leur demande de changer très rapidement de méthodes sans prendre le temps de l'adaptation ; il faut changer de méthodes de direction et d'organisation. Il conviendrait également d'associer davantage en amont les entrepreneurs et les salariés pour la sécurisation des parcours professionnels. Il ne suffit pas de voter une loi ; il faut mettre en œuvre des moyens d'accompagnement avec les collectivités locales et les entreprises. Les enjeux humains sont importants car derrière chaque politique de l'emploi il y a des êtres humains.

**M. Denis Jacquat** s'est étonné des réticences suscitées chez certains par les contrats aidés alors que ceux-ci sont indispensables pour la réinsertion professionnelle des personnes très éloignées de l'emploi du fait de leurs difficultés sociales.

**M. Marcel Rogemont** s'étant étonné de ces propos, **M. Denis Jacquat** a confirmé qu'il n'y a pas de consensus sur la nécessité de disposer de contrats aidés destinés aux personnes en situation de grande précarité. Au plan local, de multiples obstacles existent lorsqu'une association ou une collectivité publique veut recruter du personnel avec des contrats aidés. Il conviendrait d'ailleurs de mieux préciser quels sont les publics bénéficiaires pour chaque type de contrat aidé et d'insister sur le fait que les contrats aidés ne concernent que les activités non lucratives.

Il en est de même pour le revenu minimum d'insertion (RMI) : certains considèrent ce minima social comme une sorte de « guichet automatique » qui n'implique aucune obligation de la part de celui qui en bénéficie. Au contraire, il faut insister sur l'obligation d'insertion professionnelle du bénéficiaire qui doit se préparer, en participant à des activités associatives ou en se recevant une formation professionnelle, à revenir sur le marché du travail « de droit commun ».

La fusion de l'ANPE et de l'Unédic doit être approuvée car elle permettra de faciliter les démarches administratives des demandeurs d'emploi, qui pourront ainsi se consacrer plus facilement à sa démarche de réinsertion professionnelle.

**Mme Monique Iborra** a déploré que le projet de loi de finances pour 2008 remette en cause le Plan de cohésion sociale alors même que de gros moyens publics ont été mobilisés et qu'aucune évaluation n'a été faite de ce dispositif. Pour ce qui est de la question de la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC, la précipitation du gouvernement est condamnable. En dehors des aspects strictement juridiques, cette fusion ne présente pas d'enjeu essentiel pour le service qui doit être rendu au demandeur d'emploi : l'important, ce sont les moyens disponibles pour l'accompagnement des personnes. A cet égard, il semble y avoir une

contradiction entre les ambitions affichées par le gouvernement et les moyens proposés dans le projet de loi de finances, et il est peu vraisemblable que les collectivités locales soient prêtes à se mobiliser financièrement pour compenser le désengagement de l'État, alors qu'elles ont déjà rencontré quelques déboires quand elles se sont lancées dans la mise en place de maisons de l'emploi. Le gouvernement doit être interpellé sur cette question des moyens.

**M. Frédéric Reiss** a observé que le gel de la création de nouvelles maisons de l'emploi pose localement de vrais problèmes, même s'il est vrai que la mise en place de ces structures a pu être l'occasion de créations anormales de postes supplémentaires : les maisons de l'emploi n'ont pas pour objet de créer des emplois dans les maisons ! Il doit plutôt s'agir de mutualiser les moyens existants. Plus généralement, le Plan de cohésion sociale a créé une dynamique qui doit être préservée.

La fusion de l'ANPE et de l'Unédic aura certainement des effets positifs car elle évitera aux demandeurs d'emploi de suivre un « parcours du combattant » pour trouver les moyens de se réinsérer professionnellement.

L'analyse du rapporteur pour avis sur le contrat de transition professionnelle est intéressante, car cette mesure est peu connue des décideurs politiques et gagnerait à l'être au regard des résultats obtenus en termes de reclassement. Quant on s'intéresse à la réinsertion professionnelle des salariés peu qualifiés qui sont licenciés après avoir travaillé plus de vingt ans dans la même entreprise, on peut s'étonner que les pouvoirs publics ne cherchent pas à inciter ces salariés à la mobilité géographique. En effet, il paraît très difficile dans certains bassins d'emplois de trouver de nouveaux débouchés professionnels à des salariés peu qualifiés à la suite de plans sociaux massifs.

Enfin, les dispositifs de formation par alternance ont largement fait la preuve de leur efficacité et il convient donc que les pouvoirs publics continuent à les soutenir financièrement.

**Le président Pierre Méhaignerie** a souhaité apporter des éléments de clarification sur la question des maisons de l'emploi. Lors de l'audition de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, par les commissions des affaires sociales et des finances au sujet de la fusion de l'ANPE et de l'Unédic, une certaine équivoque a été créée sur le devenir de ces structures, critiquées car leur mise en place s'est accompagnée de créations de postes d'emplois publics alors qu'elles devaient être créées en mutualisant les moyens existants. En fait, les maisons de l'emploi ne sont pas condamnées mais elles devront être mises en place à effectif constant ; dans l'attente de la réorganisation des services locaux de l'emploi consécutive à la fusion, la création de nouvelles maisons est suspendue.

Pour ce qui est des contrats aidés, il y a une inflexion des politiques. Il est normal que l'on tienne compte des modifications de la situation du marché du

travail. Outre que le chômage diminue, on a toujours dans notre pays 450 000 offres d'emplois non pourvues.

La suppression de l'AER prévue par le projet de loi de finances s'inscrit dans la « stratégie de Lisbonne ». La France reste dernière de la classe pour le taux d'emploi des seniors ; il faut évoluer.

Le contrat de transition professionnelle a donné des résultats plutôt positifs. Il présente toutefois un point faible : les règles sont les mêmes pour tous alors qu'il conviendrait d'accompagner différemment le demandeur d'emploi non qualifié qui a été licencié après cinquante ans et le salarié qualifié de moins de trente ans, dont les difficultés de réinsertion professionnelle sont très différentes. Il conviendrait plus généralement de mieux cibler les contrats aidés selon les difficultés de reclassement des bénéficiaires.

Enfin, la fusion de ANPE et de l'Unédic doit être rapide et doit s'accompagner de l'intégration des missions locales afin de travailler au mieux pour l'insertion professionnelle des jeunes.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur pour avis** a apporté les précisions suivantes :

– Concernant la distinction des publics auxquels peut s'adresser le contrat de transition professionnelle, il est exact qu'il serait souhaitable de mieux différencier le dispositif d'accompagnement social du demandeur d'emploi. En effet, actuellement ce contrat bénéficie aussi bien à de jeunes salariés titulaires, par exemple, d'un BTS qui peuvent facilement retrouver un emploi qu'à des salariés âgés sans qualification qui doivent entreprendre une démarche de reconversion professionnelle supposant une longue période de formation.

– Quant aux maisons de l'emploi, il convient de rappeler qu'elles devaient être créées en mutualisant les moyens existants de l'ensemble des acteurs locaux agissant pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi, non en créant des emplois publics supplémentaires. L'intérêt de tels rapprochements est clair. Dans le cas des contrats de transition professionnelle, une partie de leur réussite tient à l'excellente coopération entre l'ANPE et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

– Pour ce qui est des contrats d'avenir, le projet de loi de finances en programme plus de 76 000 nouveaux en 2008.

**M. Marcel Rogemont** a fait part de ses inquiétudes sur la pérennité des contrats d'avenir. La vraie question n'est pas leur nombre dans le projet de budget, mais la possibilité effective d'en conclure. Les rumeurs sur le sujet tendent à indiquer qu'il n'y aura plus d'argent pour financer ce dispositif au début de l'année prochaine. L'Etat s'était engagé à mettre en œuvre autant de contrats d'avenir pour les publics relevant de sa responsabilité que les départements en mettraient en œuvre pour les bénéficiaires du RMI relevant de leur ; or, en Ille-

et-Vilaine notamment, force est de constater que le département a signé avec ces derniers 77 % du total des contrats jusqu'à présent.

**Le rapporteur pour avis** a estimé qu'il y a probablement, pour ce qui est des contrats d'avenir, un effet « d'accordéon » lié à l'approche de la fin de l'année.

Puis, la commission est passée à l'examen des amendements.

#### *Article 53*

### **Suppression des exonérations de cotisations patronales spécifiques attachées aux contrats de professionnalisation**

La commission a examiné deux amendements identiques, présentés respectivement par M. Francis Vercamer et M. Jean-Patrick Gille, supprimant l'article 53 du projet de loi de finances.

**M. Francis Vercamer** a jugé que la suppression de l'exonération spécifique attachée au contrat de professionnalisation ne va pas aider à le développer. On constate que cette aide est très utile pour les entreprises recherchant des salariés qui ont un besoin de formation, en particulier dans le domaine du bâtiment. Il est paradoxal de vouloir développer certains métiers tout en supprimant les dispositifs qui contribuent à cet objectif.

**Le rapporteur pour avis** a indiqué que l'objectif suivi par le gouvernement est de simplifier les mesures d'exonérations en considérant que le dispositif de droit commun sur les bas salaires (dit « Fillon ») suffit. Cependant, les contrats de professionnalisation sont très utiles et justifient un effort particulier.

**M. Jean-Patrick Gille** a estimé que cet article ne va pas sans susciter certaines inquiétudes. On peut d'ailleurs se demander si l'objectif caché n'est pas de faire glisser le contrat de professionnalisation vers le contrat d'apprentissage, du moins de l'aligner en termes de contributions financières respectives des différentes collectivités publiques. De plus, le dispositif du contrat de professionnalisation est très utile aux groupements d'employeurs qualifiants, dont l'existence serait mise en péril. Enfin, il est regrettable que, d'une manière générale, les contrats de cette nature ne cessent d'être modifiés : les entreprises demandent de la stabilité.

**Le président Pierre Méhaignerie** a souligné l'importance de la stabilité des dispositifs et donc de leur lisibilité pour les entreprises et observé que l'amendement proposé s'inscrit dans la philosophie générale de la politique de l'emploi qui se met en place ; la professionnalisation des jeunes est une priorité.

**Le rapporteur pour avis** ayant donné un avis favorable, la commission a *adopté* les amendements identiques.

*Article 54*

**Suppression des aides au remplacement de salariés partis en formation ou en congé maternité ou d'adoption**

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par M. Jean-Patrick Gille.

**M. Jean-Patrick Gille** a estimé que la suppression de deux dispositifs à l'enjeu financier modique est quelque peu mesquine.

**Le rapporteur pour avis** a convenu qu'effectivement ces mesures ne mobilisent que 4 millions d'euros et n'ont que quelques milliers de bénéficiaires. Ces chiffres tendent à indiquer que ces aides constituent des « micro-dispositifs » qui ne bénéficient pas à l'ensemble du public ciblé et s'apparentent à un saupoudrage.

**Le président Pierre Méhaignerie** ayant approuvé les propos du rapporteur pour avis, **M. Jean-Patrick Gille** a *retiré* l'amendement.

**Mme Martine Billard** a regretté cette décision en considérant que le dispositif de l'aide au remplacement des femmes en congé maternité ou d'adoption est récent et n'a pas été en mesure de donner tous ses effets. Il aurait été souhaitable de donner à cette mesure le temps d'exister, en lui accordant une année de plus avant de trancher définitivement.

*Article 56*

**Prorogation des aides à l'emploi en faveur des employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants**

La commission a examiné un amendement présenté par M. Francis Vercamer visant à supprimer la limitation à 30 par entreprise des emplois susceptibles de bénéficier des aides au secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR).

**M. Francis Vercamer** a contesté que l'État puisse fixer un tel seuil alors qu'il n'a pas été négocié avec les professionnels. Il a rappelé que ces aides sont liées à une contrepartie, à savoir l'augmentation des salaires et des emplois dans le secteur HCR. Tout laisse à penser que des entreprises vont être pénalisées, ce qui aura un effet négatif sur l'emploi.

**Le rapporteur pour avis** a déclaré comprendre la position exprimée par M. Francis Vercamer. Cependant, l'amendement ne peut être adopté. D'abord, il convient d'attendre le résultat des négociations salariales actuellement en cours. Ensuite, le seuil de 30 salariés n'est pas arbitraire, mais a été pris sur le fondement de la règle *de minimis* fixée par la Commission européenne : il est souhaitable d'attendre la fin des discussions européennes sur la faculté d'abaisser le taux de

TVA sur la restauration de 19,6 % à 5,5 % avant d'ouvrir un nouveau front en étant obligé de notifier à la Commission un autre dispositif.

**Le président Pierre Méhaignerie** a jugé que cet amendement crée une charge publique, ce qui serait contraire à l'article 40 de la Constitution. Sur le fond, l'effort fait par l'État en faveur du secteur HCR est déjà très important, d'autant que ce secteur n'est pas exposé à la concurrence internationale et qu'il faut bien payer des cotisations sociales dans le contexte actuel ; cette politique devrait être évaluée avant d'être étendue.

**M. Marcel Rogemont** a émis des doutes sur l'utilité des aides accordées au secteur HCR en considérant que les contreparties demandées en matière d'amélioration des conditions de travail tardent à venir. Il a constaté par ailleurs que ce secteur est un secteur économique abrité de la concurrence internationale et qu'un abaissement du taux de TVA ne changerait pas le comportement des personnes fréquentant ces établissements.

**M. Jean-Patrick Gille** a observé que le projet de loi de finance procède moins à une prorogation du dispositif, selon l'intitulé officiel de l'article, qu'à une pérennisation de celui-ci.

**M. Jean-Frédéric Poisson** a estimé qu'il y aurait beaucoup de choses à dire sur les avantages durables accordés au secteur HCR. Cependant, ce secteur se caractérise par la diversité de ses acteurs, ce qui a conduit à l'adoption de comportements très variables en ce qui concerne le recrutement de nouveaux employés ou l'amélioration des conditions de travail.

**M. Jean-Patrick Gille** a considéré que la vraie question est de savoir si oui ou non le secteur de la restauration va bénéficier d'une TVA à 5,5 % car cela bloque toute une série de réflexions sur la politique de l'emploi dans le secteur.

**Le rapporteur pour avis** a rappelé quelques chiffres concernant le secteur HCR : près de 13 000 emplois supplémentaires créés en 2005 et plus de 17 000 en 2006 ; une augmentation des salaires de l'ordre de 5 % pour les salariés bénéficiant de la suppression du « SMIC hôtelier ».

**M. Francis Vercamer** a retiré l'amendement.

#### *Article 57*

#### **Suppression de l'allocation équivalent retraite (AER)**

La commission a examiné deux amendements identiques de suppression de l'article présentés respectivement par M. Jean-Patrick Gille et M. Francis Vercamer.

**M. Jean-Patrick Gille** a souligné que l'AER constitue une mesure de justice sociale et qu'elle permet de verser 950 euros à des personnes ayant travaillé toute leur vie, puisqu'elles ont validé 40 années d'affiliation à la sécurité sociale.

**M. Francis Vercamer** a insisté sur le fait que les bénéficiaires ont travaillé très longtemps et ont un âge qui rend la reprise d'un autre emploi difficilement envisageable. En outre, le dispositif s'adresse souvent à des personnes ayant travaillé dans des bassins d'emploi caractérisés par la disparition de certaines industries, comme le textile. Leurs chances de retour à l'emploi sont réellement très faibles.

**Le rapporteur pour avis** a convenu qu'il s'agit d'un sujet difficile. Toutefois, la disposition proposée ne concerne que les futurs entrants et n'affectera pas, par conséquent, l'aide qui est versée aux bénéficiaires actuels. De plus, le gouvernement présente cette mesure comme étant couplée avec la politique d'encouragement à l'emploi des seniors. L'AER a représenté en 2006 une dépense de 566 millions d'euros, en forte croissance, avec 74 000 bénéficiaires. L'enjeu est significatif ; il semble que le gouvernement ainsi que des membres de la commission des finances, de l'économie générale et du plan recherchent une solution.

**Le président Pierre Méhaignerie** a qualifié de délicat et difficile le sujet abordé par cet amendement. D'un côté, il faut prendre en compte la situation des personnes en cause, qui ont très longtemps travaillé. De l'autre, les entreprises doivent être incitées à ne plus se séparer de leurs seniors, ce qu'elles font aujourd'hui, parfois avec l'accord tacite des intéressés, en utilisant les dispositifs publics généreux. Peut-on continuer à financer l'AER quand le gouvernement met en place une véritable politique en faveur des salariés les plus âgés ? La France doit agir en la matière : c'est le pays où le taux d'activité des personnes âgées de 16 à 65 ans est le plus faible d'Europe.

**M. Francis Vercamer** a regretté que la suppression de l'allocation équivalent retraite soit envisagée alors qu'un « Grenelle des minima sociaux » doit avoir lieu. En effet, cette allocation fait partie de ces minima. Par conséquent, il ne faut pas prendre une décision qui pourrait s'apparenter à de la précipitation.

**Le président Pierre Méhaignerie** a estimé que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales doit adopter des positions cohérentes avec le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors.

**Mme Martine Billard** a déclaré que la suppression de l'AER est injuste. Elle revient en effet à créer une inégalité entre les salariés ayant validé 160 trimestres de cotisations qui sont encore en entreprise – qui pourront prendre leur retraite – et ceux au chômage parce que victimes d'une décision prise par l'entreprise, seule responsable du licenciement.

Le rapporteur pour avis ayant émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* les amendements.

Conformément aux conclusions du **rapporteur pour avis**, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits pour 2008 de la mission « Travail et emploi ».



## AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

### *Article 53*

**Amendement présenté par M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis, M. Francis Vercamer et les commissaires membres du groupe Nouveau Centre, M. Jean-Patrick Gille, M. Michel Liebgott, Mme Monique Iborra, Mme Dominique Orliac et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.**

Supprimer cet article.



## ANNEXE 1

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*(par ordre chronologique)*

- **M. Yazid Sabeg**, président du comité de pilotage du contrat de transition professionnelle, et **M. Philippe Dole**, membre de l'Inspection générale des affaires sociales
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – M. Pierre Burban, secrétaire général, et M. Guillaume Tabourdeau, chargé des relations avec le Parlement
- **Force ouvrière (FO)** – M. Stéphane Lardy, secrétaire confédéral, et M. David Deloye, assistant confédéral
- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** – M. Jean-Claude Tricoche et Mme Christine Dupuis, secrétaires nationaux
- **Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi** – M. Hugues de Balathier, conseiller de la ministre, en charge de la formation professionnelle et de la sécurisation des parcours professionnels
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle** – Mme Françoise Bouygard, déléguée générale adjointe, et M. Pierre Romain, chef de mission pour le fonds national de l'emploi
- **Unédic** – M. Jean-Paul Domergue, directeur juridique, et Mme Julie Leroy, chef du département aide à l'emploi
- **Agence nationale pour l'emploi (ANPE)** – M. Christian Charpy, directeur général, et M. Jean-Marie Marx, directeur général adjoint
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – M. Jean-François Veysset, vice-président chargé des affaires sociales, et M. Georges Tissier, directeur des affaires sociales
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – M. Christian Janin, secrétaire confédéral
- **Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité** – MM. Fabrice Heyriès, Frank Morel et Laurent Caillot, conseillers techniques du ministre
- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** – M. Pierre Boissier, directeur général
- **Confédération générale du travail (CGT)** – Mme Agnès Le Bot, membre du comité de pilotage du CTP, et Mme Isabelle Depuydt, conseillère confédérale
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – Mme Gabrielle Simon, secrétaire générale adjointe, et M. Olivier Gourlé, secrétaire confédéral formation professionnelle continue et handicap
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – M. Alain Lecanu, secrétaire national à l'emploi et à la formation, et M. Marcel Brouard, responsable sectoriel travail-emploi-formation

## ANNEXE 2

### TABLEAU COMPARATIF DES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

(entreprises et groupes de moins de mille salariés ou en procédure judiciaire)

	<b>Droit commun (refus de la CRP ou du CTP)</b>	<b>Convention de reclassement personnalisé</b>	<b>Contrat de transition professionnelle</b>
<b>Conditions d'accès</b>	Accès à l'indemnisation (ARE) conditionné au fait d'être involontairement privé d'emploi et à la durée des périodes de travail antérieures récentes (minimum : 6 mois d'activité au cours des 22 derniers).	Etre l'objet d'une procédure de licenciement économique dans une entreprise de moins de 1 000 salariés + avoir droit à l'indemnisation chômage (ARE).	Etre l'objet d'une procédure de licenciement économique dans une entreprise de moins de 1 000 salariés (sans condition de droit à indemnisation).
<b>Rupture du contrat de travail</b>	Licenciement au terme du préavis légal ou conventionnel.	Rupture réputée d'un commun accord, si le salarié accepte, au terme d'un délai de réflexion qui lui est laissé : 14 jours pour la CRP, 21 pour le CTP.	
<b>Indemnités de rupture</b>	Versement au salarié du salaire dû au titre du préavis et des indemnités de rupture prévues par le code du travail ou la convention collective.	Versement au salarié de toutes les indemnités de rupture prévues par le code du travail ou la convention collective à l'exception du préavis légal versé à l'Assédic (voir <i>infra</i> ).	
<b>Autres obligations financières de l'employeur</b>		Versement à l'assurance chômage : – de 2 mois de salaire (chargé) représentant le préavis légal, pour les salariés ayant au moins 2 ans d'ancienneté, – pour l'ensemble des salariés, du montant des droits à allocation de formation acquis au titre du droit individuel à la formation (DIF).	<i>Idem</i> CRP à une nuance : versement également du préavis légal pour les salariés ayant entre 6 mois et 2 ans d'ancienneté, soit 1 mois de salaire.
<b>Sanction (de l'employeur) en cas de non- proposition</b>		2 mois de salaire.	1 mois de salaire.
<b>Statut de l'ex-salarié</b>	Demandeur d'emploi.	Stagiaire de la formation professionnelle.	

<i>(suite)</i>	<b>Droit commun (refus de la CRP ou du CTP)</b>	<b>Convention de reclassement personnalisé</b>	<b>Contrat de transition professionnelle</b>
<b>Durée</b>	7 à 23 mois (pour les moins de 50 ans) selon la durée des périodes travaillées récentes.	8 mois, au terme desquels il y a basculement dans le régime de droit commun (les 8 mois étant déduits du reliquat de durée d'indemnisation).	12 mois, au terme desquels il y a basculement dans le régime de droit commun (les 12 mois étant déduits du reliquat de durée d'indemnisation, à l'exception des périodes travaillées).
<b>Début de l'indemnisation</b>	Au terme du délai de carence de 7 jours et du différé (congé payés résiduels et équivalent-jours des indemnités supra-légales).	Immédiat (lendemain de la fin du contrat de travail).	
<b>Montant de l'indemnisation</b>	Entre 57,4 % et 75 % du salaire brut antérieur (pour les revenus les plus faibles).	1) Si 2 ans d'ancienneté dans l'entreprise : – 80 % du salaire brut pendant 3 mois, – 70 % pendant les 5 mois suivants. Si moins de 2 ans d'ancienneté : droit commun (ARE). 2) Indemnité différentielle de reclassement en cas de reprise d'emploi avec une baisse de rémunération excédant 15 %.	1) 80 % du salaire brut pendant les 12 mois. 2) Possibilité de « capitalisation » (versement sous forme de prime) en cas de reprise d'emploi avant le terme du contrat (à hauteur de 50 % des mois restant à courir et dans la limite de l'indemnité correspondant à 3 mois). 3) Indemnité différentielle de reclassement (comme pour la CRP)
<b>Mesures d'accompagne- ment et de reclassement prévues dans les textes</b>	Convention de 2006 : – examen de distance à l'emploi par l'Assédic et, à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2007, entretien à l'ANPE dans les 5 jours suivants, – élaboration d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), – entretiens de suivi mensuels, – aides au reclassement.	Spécificités prévues par rapport au PPAE : – entretien de pré-bilan dans les 8 jours suivant la fin du contrat de travail, – dans les 30 jours, mise en place d'un plan de reclassement, – doublement du reliquat de droits à formation acquis au titre du DIF.	Aux mesures d'accompagnement et de formation s'ajoutent des périodes de travail sous forme de CDD (chez tout employeur sauf un particulier) d'une durée inférieure à 6 mois ou de missions d'intérim, dont le cumul ne peut excéder 9 mois.
<b>Moyens d'accompagne- ment mis en place</b>	Un conseiller pour environ 130 demandeurs d'emploi.	Un conseiller pour environ 110 demandeurs d'emploi.	Un conseiller pour environ 30 demandeurs d'emploi ; entretiens hebdomadaires ; intervention importante de personnels de l'AFPA, dont la filiale <i>Transitio-CTP</i> pilote le CTP ; possibilités accrues de formations