

N° 2864

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI *de finances pour 2011* (n° 2824)

TOME VI

TRAVAIL ET EMPLOI
TRAVAIL

PAR M. FRANCIS VERCAMER,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » RELEVANT DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	6
A. LE PROGRAMME N° 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL ».....	7
1. La santé et la sécurité au travail.....	8
2. La qualité et l'effectivité du droit du travail.....	8
3. Le dialogue social et la démocratie sociale.....	9
B. LE PROGRAMME N° 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL ».....	9
1. Le support des programmes de la mission « Travail et emploi ».....	10
2. L'évaluation, les études et les statistiques.....	10
II.- LE CONSEIL DE PRUD'HOMMES, UNE INSTITUTION EN MOUVEMENT	11
A. UNE JURIDICTION D'EXCEPTION À TOUS ÉGARDS.....	12
1. Des magistrats au statut particulier.....	12
<i>a) Les devoirs et les droits des juges prud'homaux</i>	12
<i>b) La formation des conseillers prud'hommes, un système à aménager</i>	12
<i>c) Le problème persistant de l'indemnisation des juges du travail</i>	14
<i>d) Le Conseil supérieur de la prud'homie, une instance active de débat</i>	16
2. Une procédure spécifique, orale et gratuite.....	17
<i>a) La conciliation, étape essentielle du procès prud'homal</i>	17
<i>b) La gratuité et l'oralité, deux piliers de la procédure prud'homale</i>	18
3. Un contentieux en hausse centré sur la rupture du contrat de travail.....	18
<i>a) L'augmentation du volume d'affaires nouvelles depuis 2007</i>	18
<i>b) La rupture du contrat de travail, premier motif de recours</i>	19

B. UN RÉSEAU LARGEMENT RÉORGANISÉ PAR LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE	20
1. Une modification de grande ampleur de la carte prud'homale	20
<i>a) Les objectifs et les principes de la réforme.....</i>	20
<i>b) Une révision concertée</i>	21
<i>c) De 271 à 210 conseils de prud'hommes</i>	21
2. L'accompagnement humain et matériel de la réforme.....	21
<i>a) L'accompagnement des personnels.....</i>	21
<i>b) L'accompagnement immobilier et organisationnel.....</i>	23
3. Garantir l'accessibilité et la qualité de la justice prud'homale	23
<i>a) Des audiences foraines pour rapprocher la justice du citoyen.....</i>	23
<i>b) Le manque persistant de moyens pour les conseils de prud'hommes</i>	24
C. LES ÉLECTIONS PRUD'HOMALES EN QUESTION	24
1. Une participation en net recul malgré les mesures prises par les pouvoirs publics	24
<i>a) La diminution préoccupante du taux de participation</i>	25
<i>b) L'amélioration progressive de l'organisation des élections prud'homales</i>	25
<i>c) Les innovations introduites pour le scrutin de décembre 2008.....</i>	27
<i>d) Les causes multiples de l'abstention</i>	27
2. Un coût d'organisation toujours plus élevé	28
<i>a) L'accroissement constant du coût d'organisation des élections.....</i>	28
<i>b) Les facteurs de l'augmentation des dépenses d'organisation</i>	29
3. Les trois scénarios d'évolution du rapport Richard de mai 2010.....	30
<i>a) Aménager le mode actuel d'élection des conseillers.....</i>	30
<i>b) Recourir à un système de désignation des conseillers</i>	31
<i>c) Mettre en place une élection au suffrage universel indirect.....</i>	31
4. La représentativité des organisations d'employeurs : une question en suspens	32
<i>a) La représentativité des organisations d'employeurs aujourd'hui</i>	32
<i>b) Améliorer a minima la constitution du collège électoral des employeurs.....</i>	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION : EXAMEN DES CRÉDITS.....	35
ANNEXÉ : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	37

INTRODUCTION

La mission « Travail et emploi » constitue l'un des principaux budgets d'intervention de l'État : ses crédits de paiement s'élèvent à 11,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011. Elle dispose d'une structure interministérielle, exprimant le lien étroit entre les politiques du travail et de l'emploi : deux des quatre programmes de la mission relèvent du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ⁽¹⁾, et les deux autres dépendent du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique. Il s'agit des programmes n° 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », fondements du présent avis.

Les trois priorités de la politique du travail demeurent l'amélioration des conditions d'emploi des salariés, avec la mise en œuvre du deuxième Plan santé au travail, l'adaptation et la rénovation des règles du marché du travail, en vue d'une meilleure efficacité et effectivité du droit le régissant, et le renforcement du dialogue social et de la démocratie sociale, avec la poursuite du premier programme de mesure de l'audience syndicale.

Le présent avis n'a pas pour objectif l'analyse détaillée de l'ensemble des crédits des programmes n°s 111 et 155, cet objet étant imparté prioritairement au rapport spécial établi au nom de la Commission des finances. Après un rappel des principales actions de ces deux programmes de la mission « Travail et emploi », votre rapporteur pour avis souhaite proposer une étude sur le conseil de prud'hommes, une institution en mouvement.

Deux ans après les dernières élections prud'homales, qui ont connu une abstention inédite, et les réformes de la carte judiciaire et de l'indemnisation des juges, le conseil de prud'hommes semble, en effet, appelé à évoluer. Votre rapporteur pour avis a choisi d'explorer les différentes pistes d'amélioration du fonctionnement de cette juridiction d'exception.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. Votre rapporteur pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 1^{er} octobre 2010.

À cette date, **76,4 %** des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **92,1 %**. Votre rapporteur pour avis souhaite remercier l'ensemble des services du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, pour ce résultat remarquable et la qualité des réponses reçues.

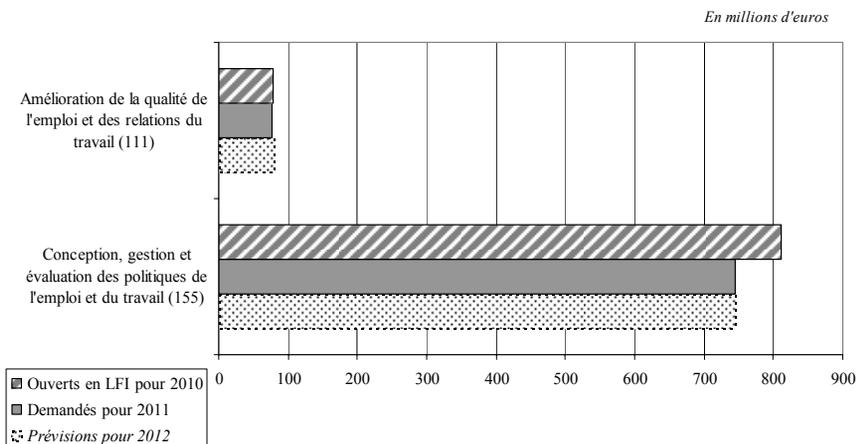
(1) Il s'agit des programmes n° 102 « Accès et retour à l'emploi » et n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » qui font l'objet de l'avis n° 2864 – tome V de M. Bernard Perrut au nom de la Commission des affaires sociales.

I.- LES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » RELEVANT DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans le projet de loi de finances pour 2011, le montant des crédits des programmes n° 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », s'élève à 821,6 millions d'euros de crédits de paiement et à 982,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement ⁽¹⁾.

L'architecture de ces deux programmes n'est pas modifiée par rapport à l'année dernière : ils comptent les dix mêmes actions. Cependant, le programme n° 155 connaît d'importants changements de périmètre avec le transfert de 70,6 millions d'euros de crédits de paiement et de 444 emplois vers d'autres programmes extérieurs à la mission « Travail et emploi ». Le graphique qui suit permet d'apprécier le poids comparé et l'évolution des deux programmes sous cette réserve.

Montants comparés pour 2010 et 2011 en crédits de paiement des programmes n° 111 et 155 de la mission « Travail et emploi » et prévisions pour 2012



Source : *Projet annuel de performances pour 2011.*

Les programmes n°s 111 et 155 contribuent à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques poursuivi par le Gouvernement. Comme l'indique le tableau ci-dessous, les crédits de paiement pour 2011 sont inférieurs à ceux initialement annoncés par la programmation pluriannuelle 2009-2011. Ceux du programme

(1) Selon l'article 8 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finance, les autorisations d'engagement (AE) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées, et les crédits de paiement (CP) sont la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements pris dans le cadre des autorisations d'engagement.

n° 111 diminuent de 1,2 million d'euros par rapport à 2010 et ceux du programme n° 155 augmentent de 3,88 millions d'euros, une fois retranchés les importants transferts de crédits aux autres missions budgétaires de l'État.

La programmation pluriannuelle 2011-2013 prévoit ensuite une relative stabilité des crédits de paiement des deux programmes, qui connaîtront des variations à la baisse et à la hausse d'au plus 10 millions d'euros.

Évolution 2010-2011 des crédits des programmes n° 111 et 155 et prévisions 2012-2013

(en millions euros)

		Loi de finances initiale pour 2010	Montants annoncés pour 2011 par la programmation pluriannuelle 2009-2011	Projet de loi de finances pour 2011	Montants annoncés pour 2012 par la programmation pluriannuelle 2011-2013	Montants annoncés pour 2013 par la programmation pluriannuelle 2011-2013
Programme n° 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »	CP	78,26	84,96	77	80,6	72,6
	AE	60 57	151,82	129,41	63,32	70,9
Programme n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	CP	811,37	822,22	744,65	745,48	754,11
	AE	821,32	835,02	853,55	741,73	745,66

Source : Projets annuels de performances pour 2009, 2010 et 2011.

A. LE PROGRAMME N° 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

Le programme n° 111 se voit doté de 77 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2011 et de 129,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Il a pour but d'améliorer la qualité de l'emploi et des relations de travail, c'est-à-dire de garantir aux 15,9 millions de salariés des conditions de travail conformes aux normes collectives et contrôlées, protégeant leur santé et leur sécurité, et reposant sur une négociation sociale dynamique.

La composition du programme n° 111 reflète ces objectifs. Il compte quatre actions, aux poids inégaux : « Santé et sécurité au travail » (36,8 % des crédits de paiement), « Qualité et effectivité du droit » (14,2 % des crédits de paiement), « Dialogue social et démocratie sociale » (49 % des crédits de paiement) et « Lutte contre le travail illégal ».

Cette dernière action ne se voit pas attribuer de crédits au titre du programme n° 111, car elle est financée par les crédits des programmes n° 155 et 218. Elle constitue cependant l'une des priorités de la politique du travail, ce qui justifie qu'une action lui soit consacrée dans le programme n° 111 : 10 % des contrôles effectués par l'inspection du travail ont ainsi porté sur le travail illégal en 2010, dont 8 % ont donné lieu à un procès-verbal.

1. La santé et la sécurité au travail

L'action « Santé et sécurité au travail » bénéficie de 28,4 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2011, contre 30,4 dans la loi de finances initiale pour 2010.

Le thème de la santé au travail a animé l'agenda social de 2010, avec la création en janvier dernier, d'un nouvel opérateur, l'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), issu de la fusion de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA). L'ANSES, installée en juillet 2010, reprend l'ensemble des missions et des moyens des deux structures préexistantes et devient ainsi la plus grande agence de sécurité sanitaire en Europe. Elle reçoit une subvention de 98,6 millions d'euros de crédits de paiement pour 2011, dont 9,1 en provenance de la présente action.

Second opérateur du programme, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) se voit dotée de 11,8 millions d'euros de crédits de paiement pour 2011. Cette subvention lui permettra de poursuivre la mise en œuvre de son quatrième contrat de progrès, de participer au financement des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT), et d'assumer la gestion du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT), dont les crédits de paiement s'élèvent à 2,8 millions d'euros pour 2011. En 2009, le réseau ANACT a conventionné 150 projets dans le cadre du FACT, dont 65 % concernaient la santé au travail, et a effectué plus de 2 300 interventions en entreprise, dont 22 % portaient sur les risques psychosociaux.

À ce sujet, le plan d'urgence gouvernemental pour la prévention du stress professionnel, lancé en octobre 2009, a porté ses fruits : 70 % des entreprises de plus de 1 000 salariés ont mené une action sur ce thème. Un accord national interprofessionnel sur le harcèlement et la violence au travail a, par ailleurs, été conclu en mars 2010.

Enfin, contribution française à la stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail, le deuxième plan Santé au travail sera déployé tout au long de l'année 2011 grâce aux actions coordonnées de plusieurs organismes, dont l'Agence nationale de la recherche (ANR), qui a soutenu une trentaine de projets depuis 2005 sur la santé au travail, et le Comité d'orientation des conditions de travail (COCT), qui se voit attribuer un budget de 200 000 euros pour 2011. Dans le cadre de ce plan, sera poursuivie la réforme des services de santé au travail, initiée dans le projet de loi portant réforme des retraites.

2. La qualité et l'effectivité du droit du travail

Les crédits de paiement de l'action « Qualité et effectivité du droit » s'élèvent à 11 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011, contre 10,9 dans la loi de finances initiale pour 2010. Cette action vise à assurer la qualité, l'accessibilité et l'effectivité du droit social. À ce titre, sont attribués

9,6 millions d'euros de crédits de paiement à la formation des conseillers prud'hommes, et 1,22 million à la prise en charge des dépenses liés aux conseillers du salarié.

3. Le dialogue social et la démocratie sociale

L'action « Dialogue social et démocratie sociale » se voit dotée de 37,6 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2011, contre 36,89 en 2010. Ce haut niveau de crédits traduit l'importance aujourd'hui donnée à la négociation sociale dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit du travail. Afin de garantir des conditions optimales de dialogue social, 25 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés à la formation syndicale et 2,9 millions à l'aide au développement de la négociation collective.

La loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a modifié les critères de représentativité des syndicats de salariés, en créant notamment celui de l'audience électorale. Pour mesurer cette audience, a été bâti un système d'information centralisant les procès-verbaux des élections professionnelles et agréant leurs résultats par branches. Pour poursuivre la mise en œuvre de ce dispositif, qui permettra d'arrêter en 2013 la nouvelle liste des organisations représentatives, 3,2 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2011.

Complétant les dispositions de la loi du 20 août 2008 précitée, la loi n° 2010-1215 du 15 octobre 2010 définit les modalités de mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de onze salariés, qui ne sont pas assujetties à l'obligation d'organiser des élections professionnelles. Pour assurer la préparation et la tenue du scrutin sur sigle prévu par cette loi, auquel près de quatre millions de salariés sont appelés à participer, 6,5 millions d'euros de crédits de paiement sont ouverts dans le projet de loi de finances pour 2011.

B. LE PROGRAMME N° 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »

Le programme n° 155 constitue le programme support des politiques publiques de la mission « Travail et emploi », regroupant l'essentiel des moyens en personnel, fonctionnement, investissement et études de ces politiques interministérielles. Le projet de loi de finances pour 2011 lui attribue 744,6 millions d'euros de crédits de paiement et 853,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

La réforme des services du travail et de l'emploi a été poursuivie au long de l'année 2010, avec la mise en place des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Ces nouvelles structures résultent de la fusion de sept services de l'État et constituent désormais les services déconcentrés communs au ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique et au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Après un an de fonctionnement, le taux de satisfaction des usagers atteindrait 80 %. Pour accompagner cette révision majeure du réseau territorial de la mission « Travail et emploi », le schéma stratégique de gestion des ressources humaines a été actualisé et les dépenses d'investissement du programme augmentent de près de 22 % en 2011.

1. Le support des programmes de la mission « Travail et emploi »

Le programme n° 155 porte les activités mutualisées d'encadrement et de soutien des politiques publiques du travail et de l'emploi. Les trois actions de gestion des effectifs des programmes n° 102, n° 103 et n° 111 représentent le principal poste du programme n° 155 : le projet de loi de finances pour 2011 les dote de 449,2 millions d'euros de crédits de paiement, soit 60,3 % des crédits du programme. Elles regroupent les dépenses de personnels chargés de la mise en application de chacun des programmes.

À cet égard, le nombre d'emplois de la mission diminue en 2011 de 612 équivalents temps plein travaillé (ETPT), passant de 10 680 ETPT en 2010 à 10 068 l'an prochain. Cette réduction s'explique par le transfert de 444 ETPT vers d'autres missions budgétaires et le non-remplacement de 55 % des départs en retraite (- 168 ETPT). Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), des économies importantes ont pu être réalisées sur les dépenses de fonctionnement courant par agent, dont le ratio a baissé de 4 789 euros par agent en 2005 à 3 525 euros en 2011 (- 26,3 %).

Les fonctions d'état-major et de soutien de la mission budgétaire reçoivent, en 2011, 259,1 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de près de 70 millions par rapport à 2010. Cette évolution se trouve principalement due au transfert de 45,8 millions d'euros vers la mission « Politique des territoires », pour la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'État, et de 9,6 millions d'euros vers la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », en raison de la centralisation sur un programme unique des subventions versées par l'État aux maisons départementales des personnes handicapées.

2. L'évaluation, les études et les statistiques

Dans le cadre de l'action n° 6 du programme n° 155, le projet de loi de finances pour 2011 consacre 36,2 millions d'euros de crédits de paiement (- 2,8 %) à l'évaluation des politiques sociales et au développement d'études et de statistiques dans le domaine du travail et de l'emploi, qui connaissent un réel succès : 90 % des utilisateurs des travaux nationaux de recherche en 2010 se déclarent satisfaits.

Pour mener ces missions, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) se voit attribuer 7 millions d'euros de crédits de paiement (+ 3,7 %), le Centre d'études de l'emploi (CEE) 4,2 millions d'euros (- 26 %), et le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) 2,6 millions d'euros (- 7,1 %).

II.- LE CONSEIL DE PRUD'HOMMES, UNE INSTITUTION EN MOUVEMENT

Institué en 1806 par Napoléon I^{er}, le conseil de prud'hommes a été profondément réformé par la loi « Boulin » du 18 janvier 1979⁽¹⁾, qui lui a donné sa forme actuelle. Cette loi a, en effet, généralisé la juridiction prud'homale à l'ensemble du territoire⁽²⁾, et lui a conféré compétence exclusive pour juger des litiges individuels nés à l'occasion d'un contrat de travail.

Le conseil de prud'hommes occupe une place atypique dans l'ordre judiciaire français, car il s'agit d'une juridiction à la fois paritaire et élue. Tous les conseils comprennent, en nombre égal, des représentants élus des salariés et des employeurs. Les quelque 14 500 conseillers prud'hommes ne constituent donc pas des magistrats de carrière mais des professionnels qui connaissent la réalité du monde du travail. Au sein des juridictions prud'homales, ils sont répartis entre cinq sections autonomes couvrant les différents secteurs de l'économie (industrie, commerce et services, agriculture, activités diverses et encadrement).

Le financement des conseils de prud'hommes est réparti entre le ministère de la justice, qui assume les dépenses de fonctionnement courant et les rémunérations des personnels, et le ministère du travail, qui gère les crédits d'organisation des élections prud'homales et de formation des conseillers. En 2009, l'ensemble des crédits destinés à couvrir le fonctionnement des juridictions et les salaires a atteint 32,9 millions d'euros, et ceux de la formation 9,7 millions d'euros. Pour mémoire, le coût des élections prud'homales de 2008 s'est élevé à 91,5 millions d'euros.

Comme l'a affirmé l'un des intervenants auditionnés, l'institution prud'homale se trouve aujourd'hui à un carrefour. En effet, elle a connu des évolutions majeures depuis 2007, telles que la réforme de la carte judiciaire et celle de l'indemnisation des juges. Au vu du faible taux de participation aux élections prud'homales de 2008, la question du maintien du mode actuel de désignation des conseillers est également débattue.

(1) Loi n° 79-44 du 18 janvier 1979 portant modification des dispositions du titre I^{er} du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes. Cette loi a été complétée par les lois n° 82-372 du 6 mai 1982 portant modification de certaines dispositions du titre I^{er} du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes et n° 86-1319 du 30 décembre 1986 relative au conseil de prud'hommes.

(2) Sauf à Mayotte, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna où il existe des tribunaux du travail. Contrairement aux conseils de prud'hommes, il s'agit de juridictions échevinales, présidées par un magistrat professionnel assisté de deux assesseurs, représentants pour l'un les salariés et pour l'autre les employeurs, qui sont désignés et non pas élus. Leur volume d'activité s'élevait, en 2009, à 978 affaires nouvelles et 828 affaires terminées.

A. UNE JURIDICTION D'EXCEPTION À TOUS ÉGARDS

Eût égard au statut particulier de ses magistrats, à sa procédure et son contentieux spécifiques, le conseil de prud'homme constitue bien une juridiction d'exception.

1. Des magistrats au statut particulier

Les conseillers prud'hommes sont des juges non professionnels, élus en principe pour cinq ans. Leur statut reflète ces caractéristiques particulières, tant dans les devoirs qui leur incombent et les droits qui les protègent, que dans la formation et l'indemnisation qui leur sont accordées. Le Conseil supérieur de la prud'homie, instance représentative des conseillers, doit être consulté avant toute réforme de ce statut ou de l'organisation prud'homale.

a) Les devoirs et les droits des juges prud'homaux

En tant que magistrats, les conseillers prud'hommes doivent prêter serment et sont soumis à différentes obligations visant à garantir l'impartialité de la justice. Ainsi, ils peuvent être récusés lorsqu'ils ont un intérêt personnel dans les affaires examinées ou lorsqu'ils ont un lien de parenté proche avec l'une des parties au procès, et il leur est interdit d'accepter tout mandat impératif. Ils doivent, de surcroît, respecter le secret des délibérés.

Les conseillers prud'hommes conservent, cependant, une activité professionnelle en plus de leur office judiciaire, ce qui explique qu'ils jouissent d'un régime de protection juridique dans l'entreprise. Par exemple, les conseillers salariés ne peuvent être licenciés qu'après autorisation de l'inspecteur du travail, et leurs employeurs sont tenus de leur laisser le temps nécessaire pour se rendre au tribunal et participer aux activités juridictionnelles ou administratives liées à leur fonction.

b) La formation des conseillers prud'hommes, un système à aménager

En tant que juges non professionnels, les conseillers prud'hommes bénéficient d'un important effort de formation de la part de l'État et des organisations syndicales, dans le cadre d'un système qui pourrait toutefois gagner en efficacité grâce à quelques aménagements.

L'État organise et finance la formation des conseillers prud'hommes, conformément à l'article L. 1442-1 du code du travail. À ce titre, le ministère du travail agréé, pour cinq ans, des instituts du travail ainsi que des associations rattachées aux organisations professionnelles et syndicales ayant obtenu au moins 150 sièges répartis dans au moins 50 départements aux dernières élections prud'homales.

Des conventions quinquennales sont établies entre le ministère et les organismes agréés. Elles définissent, pour chaque année, le nombre de jours de

formation et le montant de la subvention accordée à chaque structure, en fonction des frais d'organisation des sessions de formation. Elles édictent également les obligations à respecter en contrepartie de ce financement, telles que la transmission de fiches d'émargement et la présentation d'un bilan financier et d'un rapport d'activité.

Le budget relatif à la formation des conseillers prud'hommes s'élève à près de 42 millions d'euros sur la mandature actuelle (2009-2013) et dix-huit structures de formation ont été agréées par le ministère du travail. Il s'agit d'un effort financier conséquent et qui est en nette augmentation depuis 2009, comme l'indique le tableau ci-dessous, le besoin de formation étant, en effet, plus fort en début de mandature. La précision des critères de répartition des financements entre les organismes de formation permettrait sans doute au système de gagner en lisibilité.

Évolution des crédits de formation des conseillers prud'hommes depuis 2006

En millions d'euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crédits de paiement	7,9	7,9	7	9,7	9,1	9,6

Source : Projets annuels de performances de 2006 à 2011.

De l'avis général des personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis, le système de formation des conseillers prud'hommes fonctionne globalement bien. Ainsi, en 2009, 45 000 journées de formation ont été dispensées, auxquelles ont participé près de 10 000 conseillers, soit 70 % des effectifs, en moyenne sur 4,5 jours. Néanmoins deux aspects du système posent régulièrement problème.

Tout d'abord, le nombre de semaines de formation par conseiller est limité à six par mandature et à deux par an⁽¹⁾, ce qui semble insuffisant au vu de la complexité du droit du travail et des évolutions très rapides qu'il connaît, surtout en cas de premier mandat d'un conseiller. Votre rapporteur pour avis propose de doubler le nombre de semaines de formation par mandature et par an.

Ensuite, seuls peuvent accéder à une formation les conseillers prud'hommes élus, ce qui exclut les candidats et les premiers suivants de liste. Or il serait très utile de former les candidats, afin qu'ils soient opérationnels dès leur prise de fonction. Aujourd'hui, certains syndicats organisent déjà des sessions de formation des candidats, grâce aux crédits qui leur sont accordés pour la formation syndicale. Il conviendrait, cependant, de généraliser ces formations et de leur donner un cadre mieux défini. Votre rapporteur pour avis recommande donc d'étudier les possibilités de former les candidats placés en tête de liste avant leur élection.

De même, en raison de la mobilité croissante des salariés et des employeurs sur le marché du travail, les démissions de conseillers prud'hommes en cours de

(1) Articles L. 1442-1 et D. 1442-7 du code du travail.

mandature ne sont pas rares. Il serait par conséquent opportun de pouvoir former les premiers suivants de liste qui remplaceront les démissionnaires. Selon la direction générale du travail, la formation des deux premiers suivants de liste coûterait presque 11 millions d'euros ⁽¹⁾, ce qui exigerait une augmentation de plus de 26 % des crédits alloués à la formation des conseillers prud'hommes, fixés à 42 millions pour la période 2009-2013. Dans le contexte budgétaire actuel, votre rapporteur pour avis préconise d'organiser la formation du seul premier suivant de liste, ce qui constituerait déjà un progrès notable. Cette mesure coûterait 5,5 millions d'euros sur cinq ans, ce qui paraît plus raisonnable.

c) Le problème persistant de l'indemnisation des juges du travail

Le régime d'indemnisation des juges du travail se trouve au cœur des débats du monde prud'homal, car il a été entièrement rénové depuis 2006. Ce régime avait été, en effet, très critiqué par la Cour des comptes, dans son rapport annuel de 2000, qui avait en particulier relevé « *la fréquence inadéquation, sur le plan technique et juridique, des textes relatifs à ce sujet* » et une forte augmentation des dépenses, de 61,9 % entre 1992 et 1997.

En 2004, une mission de réflexion sur l'indemnisation des conseillers prud'hommes avait donc été confiée à M. Henri Desclaux, procureur général honoraire. Elle a conduit à une première réforme : la loi du 30 décembre 2006 ⁽²⁾ a défini les grands principes du nouveau régime d'indemnisation des conseillers prud'hommes. Un décret du 16 juin 2008 ⁽³⁾ en a ensuite fixé les modalités pratiques. Ce décret a été partiellement annulé le 17 mars 2010 par le Conseil d'État ⁽⁴⁾, mais après avoir été en partie repris et complété par deux décrets du 25 août 2009 ⁽⁵⁾ qui font également l'objet d'un recours devant cette juridiction. En cas de nouvelle annulation partielle, le système devra donc encore être modifié.

Aujourd'hui, les conseillers prud'hommes perçoivent une indemnisation pour l'ensemble de leurs activités juridictionnelles et administratives énumérées à l'article R. 1423-55 du code du travail. À cet égard, l'un des principaux apports de la réforme réside dans l'extension notable de la liste des activités indemnifiables. Ont par exemple été ajoutées les études de dossier postérieures à l'audience.

Le montant de l'indemnisation versée est calculé selon un système de déclaration au réel des conseillers, encadré par les greffes, et non de forfait. Pour certaines activités, le nombre d'heures indemnifiables est plafonné, mais des

(1) Les deux premiers suivants de liste représentent 4 200 personnes. Si l'on se fonde sur le nombre moyen de journées de formation suivies par les conseillers prud'hommes, 13 par mandature, au coût de 160 euros par jour, la formation de 4 200 personnes supplémentaires revient à 8,74 millions d'euros, auxquels il faut rajouter 25 % de frais de gestion soit 2,2 millions d'euros.

(2) 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.

(3) Décret n° 2008-560 du 16 juin 2008 relatif à l'indemnisation des conseillers prud'hommes.

(4) CE, 17 mars 2010, n° 319785.

(5) Décrets n° 2009-1010 du 25 août 2009 relatif à l'indemnisation des conseillers prud'hommes et n° 2009-1011 du 25 août 2009 relatif aux modalités d'indemnisation des conseillers prud'hommes.

possibilités de dépassement sont parfois prévues, sur décision du président du conseil par exemple. Le tableau ci-dessous présente le système d'indemnisation des principales activités juridictionnelles. En dehors de ces temps plafonnés, les conseillers perçoivent une indemnisation pour leur participation aux audiences en fonction de la durée de celles-ci.

Le système d'indemnisation des principales activités juridictionnelles

Activités indemnissables	Nombre maximum d'heures indemnissables	Possibilité de dérogation aux plafonds horaires
Études préparatoires des dossiers préalables à l'audience	Bureau de conciliation : 30 minutes par audience	Aucune dérogation prévue.
	Bureau de jugement : 1 heure par audience	Aucune dérogation prévue.
	Formation de référé : 30 minutes par audience	Dérogation de 30 minutes possible quand plus de 30 dossiers inscrits au rôle.
Étude d'un dossier postérieure à l'audience et préalable au délibéré	Bureau de jugement : 1h30 par audience Formation de référé : 30 minutes par audience	Dérogation possible sur autorisation expresse du bureau de jugement ou de la formation de référé.
Rédaction d'un procès-verbal de conciliation	30 minutes	Aucune dérogation prévue.
Rédaction d'un jugement	5 heures	Dérogation possible sur décision du président du conseil de prud'hommes
Rédaction d'une ordonnance de référé	1 heure	Dérogation possible sur décision du président du conseil de prud'hommes

Quant aux activités administratives des présidents et vice-présidents de conseils de prud'hommes et de sections, leur indemnisation obéit à un système de plafond horaire en fonction du nombre de conseillers que comporte la juridiction. Enfin, pour les activités liées à la fonction prud'homale, comme la participation à l'audience solennelle de rentrée, les conseillers reçoivent une indemnisation qui peut parfois être plafonnée.

Les modes d'indemnisation varient selon que le conseiller prud'homme appartient au collège salarié ou employeur et qu'il exerce ou non encore une activité professionnelle :

– pendant les heures de travail passées à remplir leur office, les conseillers prud'hommes salariés continuent de percevoir leur salaire, ces salaires étant remboursés aux employeurs par l'État ;

– en dehors des heures de travail, les conseillers prud'hommes salariés perçoivent des vacations d'un montant de 7,21 euros par heure, de même que les conseillers demandeurs d'emploi, les conseillers des deux collèges ayant cessé leur activité professionnelle, et les conseillers employeurs quand ils exercent leur fonction avant 8 h et après 18h ;

– les conseillers prud'hommes employeurs en activité perçoivent des vacations d'un montant de 14,42 euros par heure, lorsqu'ils exercent leurs fonctions entre 8 h et 18 h.

En 2009, les dépenses de rémunération pour l'ensemble des personnels des conseils de prud'hommes se sont élevées à 16,2 millions d'euros. Elles ont donc notablement diminué par rapport à 2008, où elles atteignaient 19,2 millions d'euros, et 2007, où elles se situaient à 22,4 millions d'euros. Cette baisse s'expliquerait en partie par d'importants retards de paiement de la part du ministère et par plusieurs mouvements de grève qui ont eu lieu en 2009 et qui ont entraîné une certaine diminution de l'activité.

À ce sujet, si les avis émis par les personnes auditionnées sur la réforme de l'indemnisation sont partagés, l'ensemble des intervenants reçus a souligné qu'elle n'avait pas mis fin aux nombreux retards de paiement. Selon certains, le système de dépassement des plafonds horaires serait, de plus, difficile à gérer dans les conseils de prud'hommes de grande taille. Enfin, d'aucuns ont dénoncé la différence de traitement des conseillers en retraite, qui perçoivent une vacation d'un montant deux fois inférieur à celui des conseillers en activité.

d) Le Conseil supérieur de la prud'homie, une instance active de débat

Les conseillers prud'hommes sont représentés au sein du Conseil supérieur de la prud'homie, un organisme consultatif créé par la loi du 6 mai 1982 ⁽¹⁾ et placé auprès des ministres chargés de la justice et du travail. Majoritairement composée de partenaires sociaux ⁽²⁾, cette instance a pour mission de formuler des avis et de produire des études sur l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes. Elle doit également être consultée sur les projets de loi et de règlement relatifs : à l'institution, la compétence, l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes ; à l'élection, au statut et à la formation des conseillers ; à la procédure ; aux décrets en Conseil d'État portant création ou suppression de juridictions prud'homales et fixation, modification ou transfert de leur ressort ou de leur siège.

Il s'agit d'un organisme très actif. En 2009, la seule assemblée plénière du Conseil supérieur de la prud'homie s'est réunie à six reprises, pour débattre du bilan des élections de décembre 2008, de la réforme de l'indemnisation des conseillers prud'hommes, du projet de spécialisation des juges départiteurs et des évolutions possibles du mode de désignation des conseillers. Ont été organisées, de plus, différentes réunions pour les groupes de travail internes du conseil. En 2010, l'assemblée plénière s'est réunie, à ce jour, trois fois pour donner son avis sur la réforme de la procédure orale, la création d'une procédure participative et la prolongation du mandat des conseillers prud'hommes.

(1) Loi n° 82-372 du 6 mai 1982 portant modification de certaines dispositions du titre Ier du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes. Voir également le décret n° 84-360 du 10 mai 1984 relatif au Conseil supérieur de la prud'homie.

(2) Outre 5 représentants de l'État, le Conseil supérieur de la prud'homie comprend 18 membres des principales organisations syndicales et professionnelles à raison de 9 représentants des salariés et de 9 représentants des employeurs.

Lors de la table ronde réunissant des partenaires sociaux, certains ont néanmoins regretté que le Conseil supérieur de la prud'homie ne produise plus d'études depuis plusieurs années, peut-être en raison de son modeste budget (16 400 euros en 2009).

La diffusion des avis et des études que le conseil a pu mener reste cependant souvent limitée à ses membres. Par conséquent, afin de faire connaître davantage cette instance, qui prend part à l'ensemble des décisions relatives à la juridiction prud'homale, votre rapporteur pour avis suggère d'améliorer la publicité des travaux et l'information relative au Conseil supérieur de la prud'homie. Par exemple, un espace particulier pourrait lui être consacré sur le site Internet du ministère du travail.

2. Une procédure spécifique, orale et gratuite

La procédure prud'homale se distingue par la place centrale accordée à la conciliation et par les principes de gratuité et d'oralité des débats qui la président.

a) La conciliation, étape essentielle du procès prud'homal

En dehors des recours en référé et de quelques demandes spécifiques, tout procès prud'homal commence par une tentative de conciliation des parties devant le bureau de conciliation, composé d'un conseiller employeur et d'un conseiller salarié. Si aucun accord complet n'est trouvé entre les parties, l'affaire est alors transférée au bureau de jugement, qui comprend au moins deux conseillers employeurs et deux conseillers salariés. Enfin en cas de partage des voix au sein du bureau de jugement, l'affaire sera renvoyée devant le même bureau mais présidé par un juge d'instance en qualité de juge départiteur.

La conciliation constitue donc une étape première et essentielle de la procédure prud'homale, même si les résultats obtenus sont modestes. Ainsi, de 2007 à 2009, entre 7 et 9 % des affaires terminées ont été réglées par voie de conciliation. Ce faible taux a conduit MM. Jacques Barthélémy et Gilbert Cette, dans leur rapport « *Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique* » de janvier 2010, à recommander l'amélioration de la procédure de conciliation en obligeant, par exemple, les parties à comparaître en personne lors de l'audience de conciliation. Votre rapporteur pour avis souscrit à cette idée et propose également de valoriser cette étape centrale du procès prud'homal.

À cet égard, il est à noter que, pour préserver la tentative préalable de conciliation, la Commission des lois de l'Assemblée nationale a choisi d'exclure la matière prud'homale du champ de la procédure participative de négociation assistée par avocat ⁽¹⁾, dont la création est prévue par la proposition du sénateur Laurent Bêteille, relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées.

(1) Amendement CL 55 de M. Yves Nicolin, rapporteur au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, adopté le 9 juin 2010.

D'une manière plus générale, la recherche de solutions négociées aux conflits constitue un mouvement important du droit du travail actuel. La création de la rupture conventionnelle s'inscrit dans cette préoccupation de recul de la judiciarisation des rapports professionnels. Elle connaît un réel succès : depuis août 2008, plus de 350 000 ruptures conventionnelles ont été validées, dont 122 229 au cours du seul premier semestre 2010. À terme, ce nouveau mode de rupture du contrat de travail devrait entraîner une certaine diminution du volume du contentieux prud'homal, qui n'est pas encore, à ce jour, quantifiable.

Dans le même esprit, le rapport de MM. Jacques Barthélémy et Gilbert Cette préconisait de faciliter l'accès à la médiation et d'organiser, par des conventions de branche, la possibilité d'un recours à l'arbitrage pour les litiges individuels, qui relèvent aujourd'hui exclusivement des conseils de prud'hommes. Mais, comme l'ont souligné des participants de la table ronde syndicale organisée par votre rapporteur pour avis, ces propositions posent problème par rapport à l'un des principes fondamentaux du procès prud'homal : la gratuité.

b) La gratuité et l'oralité, deux piliers de la procédure prud'homale

La procédure prud'homale repose sur les principes de gratuité et d'oralité des débats, ce qui justifie que la comparution personnelle des parties soit la règle. Celles-ci peuvent néanmoins être représentées ou assistées soit par des avocats, soit par des délégués permanents ou non permanents des organisations syndicales et patronales, plus connus sous l'appellation de défenseurs syndicaux.

Les défenseurs syndicaux ne bénéficient pas du statut de salariés protégés et exercent cette fonction bénévolement. L'article L. 1453-4 du code du travail prévoit seulement que, dans les entreprises de onze salariés et plus, ils doivent disposer du temps nécessaire à leur activité, dans la limite de dix heures par mois. Ils ne jouissent donc d'aucune protection juridique spécifique, par exemple en matière de licenciement, ce qui explique sans doute que cette mission soit souvent accomplie par des salariés occupant déjà une charge syndicale en entreprise ou par des retraités. Leur formation demeure, de plus, à la charge des syndicats.

Face à cette situation, votre rapporteur pour avis propose de réfléchir à la création d'un statut pour les défenseurs syndicaux.

3. Un contentieux en hausse centré sur la rupture du contrat de travail

Si le volume du contentieux prud'homal s'accroît considérablement depuis 2007, la rupture du contrat de travail reste le premier motif de recours.

a) L'augmentation du volume d'affaires nouvelles depuis 2007

Rompant avec la baisse continue observée depuis 2002, le nombre d'affaires nouvelles devant les conseils de prud'hommes augmente fortement depuis 2007, comme l'indique le tableau présenté ci-dessous. Entre 2007 et 2009, on remarque ainsi une hausse de 18,1 % de l'ensemble des affaires nouvelles, les

seuls référés augmentant de 24,5 %. La section commerce continue de rassembler le plus grand volume d'affaires au fond par an (environ 35 %), suivie par les sections industrie (environ 25 %), puis activités diverses (environ 20 %).

Évolution 2007-2009 du nombre d'affaires prud'homales nouvelles

		2007		2008			2009		
		Nombre	%	Nombre	%	Évolution 2007/2008	Nombre	%	Évolution 2008/2009
Nombre total d'affaires nouvelles		190 200	100%	203 282	100%	6,88%	224 791	100%	10,58%
Référés		38 613	20,30%	44 704	21,99%	15,77%	48 104	21,40%	7,61%
Affaires au fond	Toutes sections	151 587	79,70%	158 578	78,01%	4,61%	176 687	78,60%	11,42%
	Agriculture	2 526	1,67%	2 544	1,60%	0,71%	3 710	2,10%	45,83%
	Commerce	52 833	34,85%	58 133	36,66%	10,03%	63 348	35,85%	8,97%
	Activités diverses	32 169	21,22%	33 561	21,16%	4,33%	34 492	19,52%	2,77%
	Encadrement	25 079	16,54%	25 378	16,00%	1,19%	29 533	16,71%	16,37%
	Industrie	39 980	26,37%	38 962	24,57%	- 2,55%	45 604	25,81%	17,05%

Source : Ministère de la justice et des libertés.

La hausse globale du nombre d'affaires ne doit cependant pas masquer les fortes disparités de volume d'activité entre juridictions. Ainsi, en 2009, les conseils de prud'hommes de Paris et de Bobigny ont traité respectivement 13 210 et 4 151 affaires, contre 104 et 72 pour ceux de Mende et de Châteaudun.

L'accroissement du nombre d'affaires a entraîné une augmentation du nombre d'appels enregistrés, de 34 039 en 2007 à 36 763 en 2009. Dans la majorité des cas, les jugements sont maintenus en appel, par extinction de l'instance avant le prononcé de l'arrêt (26,1 %) ou par confirmation totale (28,8 %). Devant la Cour de cassation, ce sont près de huit jugements prud'homaux sur dix qui se trouvent ainsi maintenus et près de neuf arrêts de cour d'appel sur dix.

La tendance à un recours accru au juge départiteur, pour les affaires ayant fait l'objet d'un délibéré, se confirme par ailleurs. En 2009, 20,7 % de ces affaires ont été renvoyées en départition, contre 19,6 % en 2008, 18,5 % en 2007. En revanche, la durée moyenne de traitement des litiges a connu une légère diminution en 2009, se situant à 9,9 mois contre 10,5 mois en 2008 et 10,2 mois en 2007.

b) La rupture du contrat de travail, premier motif de recours

Si le nombre d'affaires nouvelles s'est accru récemment, les principales caractéristiques du contentieux prud'homal ne connaissent pas d'évolution réelle. Les salariés demeurent ainsi principalement à l'origine des demandes devant les conseils de prud'hommes. En 2007, plus de 96 % des demandes émanent des salariés.

Parmi les demandes des salariés, le premier motif de recours reste la rupture du contrat de travail. La prédominance de ce type de contentieux n'a pas cessé d'augmenter depuis vingt ans : cinq demandes au fond sur dix étaient liées à la rupture du contrat de travail en 1990, six sur dix en 2002 et plus de huit sur dix en 2007. Plus précisément, 93,3 % des demandes des salariés portaient sur ce thème en 2007, et, parmi celles-ci, 72,7 % contestaient un licenciement.

B. UN RÉSEAU LARGEMENT RÉORGANISÉ PAR LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE

Le réseau des conseils de prud'hommes a connu une réorganisation majeure en 2008, lors de la réforme de la carte judiciaire, dont les conséquences humaines et matérielles ont été encadrées. Néanmoins, il faut aujourd'hui veiller à ce que soient garanties l'accessibilité et la qualité de la justice.

1. Une modification de grande ampleur de la carte prud'homale

La révision de la carte prud'homale s'est inscrite dans la réforme d'ensemble de la carte judiciaire, qui visait une meilleure affectation des moyens de la justice et une plus grande professionnalisation de ses acteurs. En ce qui concerne la justice prud'homale, il s'agissait, plus particulièrement, de permettre aux conseillers prud'hommes de juger suffisamment d'affaires pour acquérir le niveau de technicité juridique nécessaire.

La carte prud'homale n'avait pas été modifiée depuis la suppression en 1992 de onze conseils de prud'hommes. Elle était devenue trop hétérogène : certains départements comptaient quatorze conseils de prud'hommes, quand d'autres n'en comptaient qu'un ou deux, sans que cette répartition géographique demeure justifiée par les bassins d'emplois ou les volumes d'activité des juridictions.

a) Les objectifs et les principes de la réforme

La révision de la carte prud'homale s'est fondée, tout d'abord, sur des critères d'activité. Il a été ainsi considéré que les conseils de prud'hommes ayant une activité moyenne inférieure à 300 affaires nouvelles par an n'avaient pas vocation à être maintenus, sauf si l'application d'autres critères, comme la cohérence géographique, conduisaient à l'appréciation inverse. Cependant, quel que soit le niveau d'activité enregistré, au moins un conseil de prud'hommes a été maintenu par département et par ressort de tribunal de grande instance.

Ces constats sur l'activité ont été ensuite combinés avec d'autres critères de sélection, fondés sur une approche qualitative de l'environnement judiciaire et de l'aménagement du territoire. Ont donc été pris en compte : le développement démographique et économique des territoires, la situation géographique et les conditions d'accès aux juridictions, les spécificités régionales et l'organisation administrative.

b) Une révision concertée

La procédure de révision de la carte prud'homale a été engagée en novembre 2007 par la publication d'un avis du ministre chargé du travail⁽¹⁾, proposant la suppression de 63 juridictions et une création. Cet avis a ouvert un délai de trois mois aux conseils de prud'hommes concernés, aux premiers présidents des cours d'appel, aux conseils municipaux et généraux, aux chambres de commerce et d'industrie, de métiers et d'agriculture, et aux organisations professionnelles et syndicales, pour transmettre leurs observations sur les modifications proposées par le ministre.

Ce n'est qu'après le recueil de ces avis et de celui du Conseil supérieur de la prud'homie, que les textes instaurant la nouvelle répartition territoriale des conseils ont pu être publiés. Les discussions menées ont d'ailleurs abouti au maintien du tribunal d'Annonay, dont la suppression était initialement prévue.

c) De 271 à 210 conseils de prud'hommes

La nouvelle carte judiciaire prud'homale est entrée en vigueur le 3 décembre 2008, suite à la publication de deux décrets⁽²⁾. Au total, 62 juridictions ont été supprimées et une a été créée à Avesnes-sur-Helpe, ce qui porte à 210 le nombre de conseils de prud'hommes. La carte ci-dessous présente la nouvelle répartition territoriale des conseils.

2. L'accompagnement humain et matériel de la réforme

Au-delà des suppressions et création, cette réforme a entraîné la modification des ressorts de très nombreux conseils et le redéploiement de plus de 2 000 conseillers et fonctionnaires. Un accompagnement matériel et humain a donc été mis en œuvre.

a) L'accompagnement des personnels

Les agents affectés dans les juridictions supprimées bénéficient d'un plan d'accompagnement social, proposant trois principales séries de mesures :

– un suivi individualisé des agents : tout fonctionnaire qui le souhaite peut être reçu en entretien individuel pour exposer ses souhaits et ses éventuelles difficultés de reclassement ;

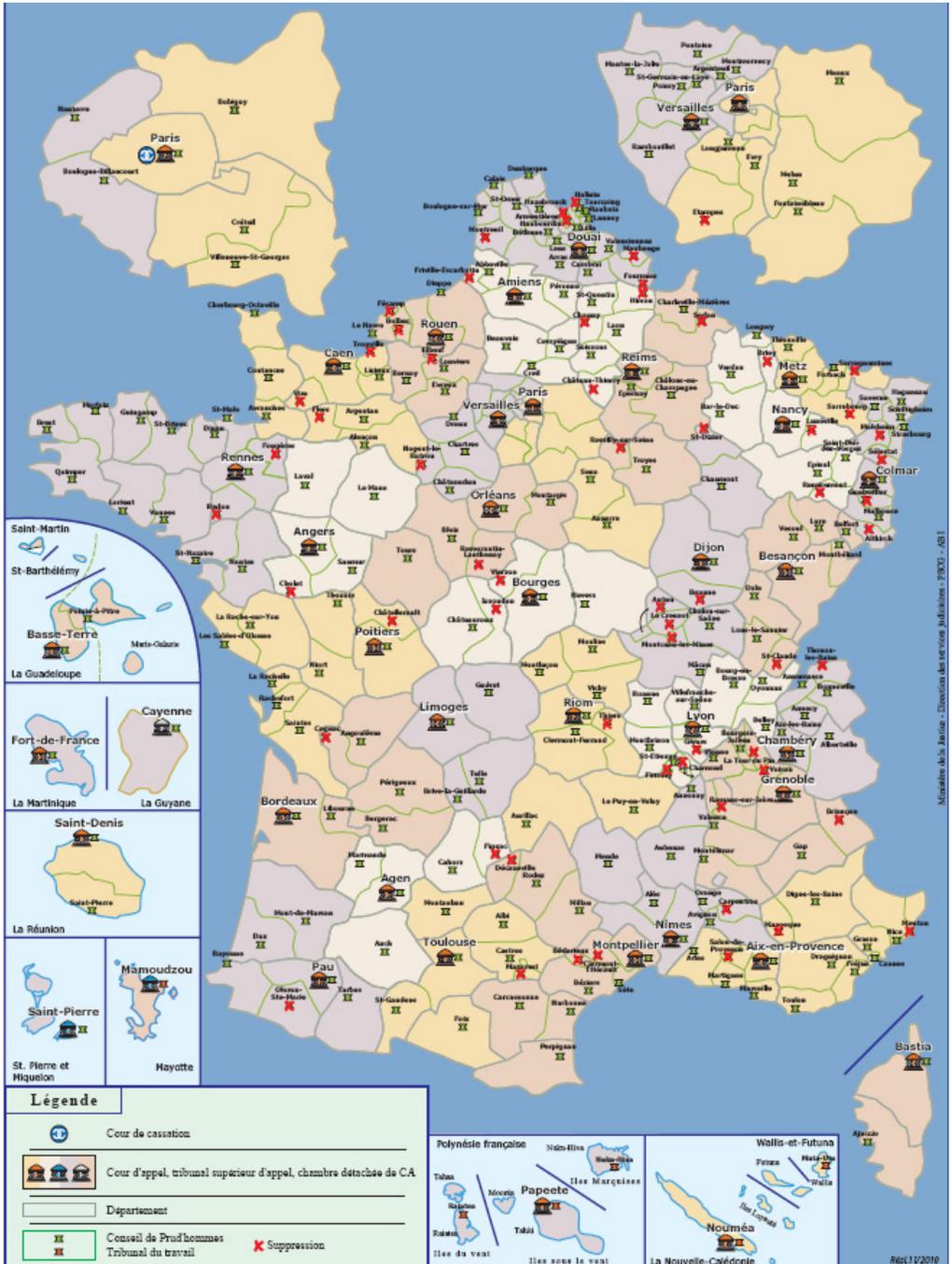
– une indemnisation pour tous les personnels concernés par une mobilité du fait de la réforme de la carte judiciaire, et la possibilité de bénéficier de plusieurs prestations sociales (aides au logement, allocation d'aide à la mobilité du conjoint) ;

– un droit à la formation pour l'adaptation à un nouvel emploi.

(1) Avis relatif à la situation de certains conseils de prud'hommes publié au Journal officiel du 22 novembre 2007.

(2) Décrets n° 2008-514 du 29 mai 2008 modifiant le siège et le ressort des conseils de prud'hommes et n° 2008-515 du 29 mai 2008 fixant la composition des conseils de prud'hommes.

La réforme de la carte prud'homale



Source : Ministère de la justice et des libertés.

b) L'accompagnement immobilier et organisationnel

En ce qui concerne les locaux libérés par la réforme de la carte des conseils de prud'hommes, trois cas se présentent : s'ils étaient en location, les baux seront résiliés ; s'ils étaient mis à disposition, ils seront restitués aux collectivités territoriales propriétaires ; s'ils appartenaient à l'État, ils seront remis à France Domaine. D'ores et déjà, grâce à cette réforme, les dépenses de fonctionnement ont diminué, en 2009, de plus de 247 600 euros correspondants aux loyers économisés.

En revanche, le montant des dépenses d'investissement immobilières liées à la réforme de la carte prud'homale ne peut être identifié, car les opérations immobilières concernent, en général, plusieurs juridictions en même temps. Dans le cadre de la réforme, sont, en effet, réalisées plus de 400 opérations immobilières, qui consistent souvent à densifier les locaux de la juridiction d'accueil ou à recourir à des locations, dans l'attente de la livraison des locaux définitifs.

En termes d'accompagnement organisationnel des regroupements de juridictions, a été publié en novembre 2008 un guide méthodologique rappelant les mesures à prendre sur le plan procédural et matériel, pour les déménagements ou la gestion des archives par exemple. D'importantes opérations informatiques ont, par ailleurs, été menées pour garantir la continuité du fonctionnement des services.

Au final, la mise en œuvre de la réforme a été accomplie selon le calendrier prévu. Les regroupements de juridiction ont été réalisés sans difficulté, tant sur le plan immobilier, l'ensemble des opérations ayant été achevées dans les délais, que sur le plan matériel, les déménagements des juridictions et les transferts informatiques ayant été réalisés avant la date de fermeture.

3. Garantir l'accessibilité et la qualité de la justice prud'homale

Comme l'ont signalé plusieurs personnes auditionnées, la réforme de la carte prud'homale suscite, cependant, des inquiétudes en matière d'accessibilité et de qualité de la justice.

a) Des audiences foraines pour rapprocher la justice du citoyen

Au terme de la réforme, 34 départements ne comptent plus qu'un seul conseil de prud'hommes, contre 21 auparavant. Or, l'éloignement géographique des juridictions peut conduire les justiciables les plus modestes à ne pas se déplacer pour faire valoir leurs droits, surtout si les sommes en jeu sont faibles par rapport aux dépenses à engager pour se rendre au tribunal. L'augmentation de 50 % des frais de déplacement des conseillers prud'hommes entre 2007 et 2009, de 1,81 à 2,75 millions d'euros, démontre l'ampleur du problème.

Selon votre rapporteur pour avis, la mission première de la justice demeure la défense des plus démunis. Il propose donc de permettre aux villes qui le souhaitent d'accueillir, à échéances régulières, des audiences foraines.

L'article R. 124-2 du code de l'organisation judiciaire prévoit, en effet, qu'en fonction des nécessités locales, les juridictions peuvent tenir des audiences dans des communes de leur ressort autres que celles où est fixé leur siège. L'organisation des audiences foraines relève du premier président de la cour d'appel qui fixe par ordonnance, après avis du procureur général, le lieu, le jour et la nature de ces audiences.

Cette solution présente l'avantage de ne pas recréer de structures judiciaires permanentes dans les villes où les conseils de prud'hommes ont été supprimés, tout en facilitant l'accès à la justice. Elle compléterait positivement l'action menée par les conseils départementaux d'accès au droit, les maisons de justice et du droit et les antennes de justice.

b) Le manque persistant de moyens pour les conseils de prud'hommes

Selon certains intervenants auditionnés, la réforme de la carte judiciaire n'a pas non plus mis fin au manque persistant de moyens de la justice prud'homale. Outre les importants retards de paiement déjà mentionnés, en partie dus aux difficultés budgétaires des tribunaux en fin d'exercice, le manque de greffiers a été évoqué comme l'un des problèmes majeurs des juridictions. En effet, l'ensemble des personnels des greffes des conseils de prud'hommes n'aurait pas été entièrement réaffecté aux nouveaux conseils mais réparti entre plusieurs juridictions, parfois d'ailleurs dans le cadre de promotions. Les équipements informatiques et la documentation juridique disponible sembleraient également insuffisants.

Enfin, certaines personnes entendues ont fait remarquer que le regroupement des conseillers dans les juridictions maintenues a allongé les temps de rotation entre les juges, ce qui ne conduira pas nécessairement ces derniers à connaître davantage d'affaires qu'auparavant.

C. LES ÉLECTIONS PRUD'HOMALES EN QUESTION

Malgré les nombreuses mesures prises depuis 1987, le taux de participation aux élections prud'homales connaît une diminution constante, pour un coût d'organisation du scrutin toujours plus élevé. Ces évolutions ont amené le ministère du travail à s'interroger sur des modes alternatifs de désignation des conseillers prud'hommes, ce qui pose la question de la représentativité des organisations d'employeurs.

1. Une participation en net recul malgré les mesures prises par les pouvoirs publics

Malgré les efforts permanents d'amélioration de l'organisation du scrutin prud'homal, l'abstention continue de progresser à chaque élection.

a) La diminution préoccupante du taux de participation

Depuis 1979, le taux de participation aux élections prud'homales a chuté de plus de moitié, comme l'indique le tableau ci-dessous. Alors que le nombre d'inscrits a fortement augmenté entre 1979 et 2008, passant de 13,7 millions à 19,2 millions, le nombre de votants a lui considérablement diminué, passant de 8,5 millions à 4,9 millions. L'importante augmentation du nombre d'inscrits explique, en partie, la baisse du taux de participation.

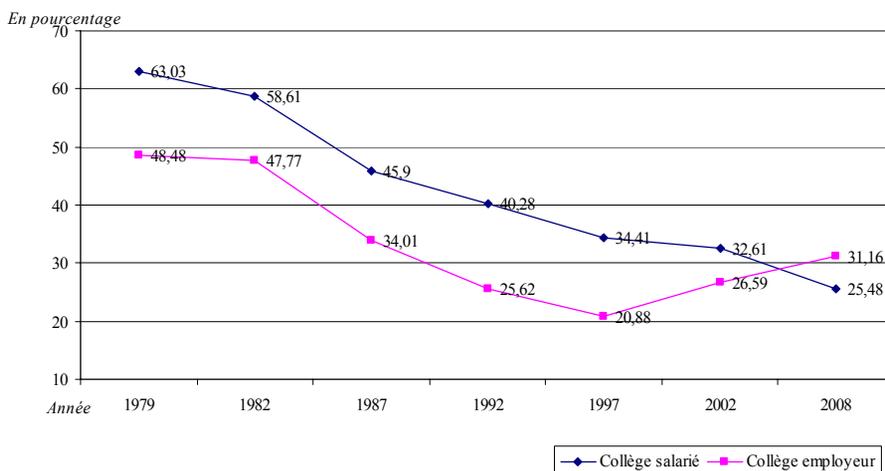
Évolution du taux de participation aux élections prud'homales depuis 1979

	1979	1982	1987	1992	1997	2002	2008
Taux de participation	62,07 %	57,80 %	45,12 %	39,57 %	33,61 %	32,35 %	25,63 %

Source : Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

Si l'on distingue les deux collèges électoraux, on observe une baisse continue du taux de participation chez les salariés, de 63,03 % en 1979 à 25,48 % en 2008, alors que chez les employeurs, le taux participation est nettement remonté depuis 1997 passant de 20,88 % à 31,16 % en 2008, tout en demeurant inférieur au taux de 48,48 % obtenu en 1979. Le graphique qui suit compare ces évolutions.

Évolution du taux de participation aux élections prud'homales par collège



b) L'amélioration progressive de l'organisation des élections prud'homales

Depuis 1979, les conseillers prud'hommes sont élus en principe tous les cinq ans ⁽¹⁾, dans le cadre d'une élection au suffrage universel direct. L'ensemble

(1) Exceptionnellement, le mandat de cinq ans des conseillers prud'hommes peut être prorogé. Par exemple, l'élection prud'homale prévue en 2007 a été repoussée à 2008, et celle qui devait se tenir en 2013 aura vraisemblablement lieu en 2015.

des salariés, des employeurs et des demandeurs d'emploi forment le corps électoral de ce scrutin, qui a lieu par liste et à la représentation proportionnelle intégrale. L'électeur vote par collège, selon qu'il est salarié ou employeur, et par section, en fonction de l'activité qu'il exerce (agriculture, industrie, commerce, encadrement ou activités diverses).

Du fait de ses spécificités, l'organisation du scrutin prud'homal est très complexe. En effet, contrairement aux élections politiques, plusieurs listes électorales doivent être constituées, pour chaque collège et par section, ce qui accroît les risques d'erreur d'inscription. Par exemple, posent souvent problème le cas des salariés exerçant plusieurs activités et celui des cadres qui, selon qu'ils détiennent une délégation d'autorité ou non, sont inscriptibles soit au collège employeur, soit au collège salarié.

Parmi les autres difficultés, on peut citer d'une part la distribution d'un matériel électoral considérable, et d'autre part la tenue des bureaux de vote, le dépouillement et le recueil des résultats, car ces opérations doivent être menées séparément pour chaque section des deux collèges.

L'organisation des élections prud'homales requiert, de plus, la mobilisation de très nombreux acteurs. Il s'agit : des services de l'État, la direction générale du travail et les préfetures étant chargés de l'organisation générale et locale du scrutin ; des communes, qui doivent établir les listes électorales, tenir les bureaux de vote et réaliser le dépouillement ; des partenaires sociaux, qui constituent les listes de candidats et mènent campagne ; ou encore des entreprises.

Afin de simplifier l'organisation des élections prud'homales et d'enrayer la diminution constante du taux de participation, de nombreuses mesures ont été prises par l'administration, scrutin après scrutin :

– pour les élections de 1987 : création d'un système informatisé centralisé au niveau national pour garantir l'exhaustivité et la fiabilité des listes électorales ;

– pour les élections de 1992 : amélioration du système informatisé et élaboration de différents guides à destination des acteurs institutionnels ;

– pour les élections de 1997 : mise en place d'un numéro vert pour les administrations concernées et le public, ainsi que de sessions de formation pour les acteurs institutionnels ;

– pour les élections de 2002 : mise en ligne d'outils informatiques pour les mairies, implantation de bureaux de vote à proximité des lieux de travail, assouplissement des conditions de vote par correspondance, et simplification des modalités de contestation des inscriptions électorales.

c) Les innovations introduites pour le scrutin de décembre 2008

Outre le report du scrutin de l'année 2007, déjà très chargée en élections politiques, à 2008, l'administration a pris trois séries de mesures pour parfaire l'organisation des dernières élections prud'homales et accroître la participation.

Tout d'abord, la simplification des règles relatives à la constitution des listes électorales a été poursuivie. D'importantes actions ont été menées telles que la fusion de la déclaration prud'homale avec la déclaration annuelle des données sociales, la mise en place d'un centre de traitement et d'un centre d'appel dédiés, et la détermination automatique de la section d'appartenance des salariés à partir du code de la nomenclature des activités françaises (code NAF) de leur établissement. Ces différentes opérations ont permis d'améliorer substantiellement la liste électorale du collègue salarié avec une augmentation de deux millions d'inscriptions par rapport aux élections de 2002.

Ensuite, les modalités de vote ont été élargies : toute condition restrictive au vote par correspondance a été supprimée, les électeurs parisiens ont été autorisés à voter par Internet et 460 bureaux de vote ont été implantés en entreprise. Ces modifications ont donné des résultats positifs : 600 000 électeurs supplémentaires ont voté par correspondance et 32 % des électeurs parisiens ont choisi de voter en ligne.

Enfin, une campagne d'information et de communication a été menée tout au long de l'année 2008, en liaison avec les partenaires sociaux et institutionnels. Selon l'enquête réalisée sur l'impact de cette campagne, 77 % des 1 000 personnes interrogées déclarent se souvenir des spots diffusés et 72 % affirment qu'ils les ont appréciés.

d) Les causes multiples de l'abstention

Néanmoins, malgré les efforts constants des pouvoirs publics, le taux de participation s'est révélé très décevant en 2008 et a atteint son niveau le plus bas : 25,63 %. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat.

Tout d'abord, les problèmes rencontrés dans la préparation et le déroulement du scrutin ont joué un rôle certain. Il semblerait que les listes électorales ont été constituées trop en amont, ce qui a écarté de fait du scrutin les électeurs ayant changé de domicile entre décembre 2007, date d'établissement des listes, et décembre 2008. Le matériel électoral a, de plus, parfois été envoyé tardivement ou de manière incomplète et des difficultés d'accès aux bureaux de vote ont été constatées. Enfin plusieurs dysfonctionnements concernant le vote par correspondance ont été relevés : plus de 52 000 plis sont, par exemple, arrivés à destination après le jour du scrutin.

Mais, la progression de l'abstention ne peut être uniquement imputée aux problèmes d'organisation du scrutin ni même au contexte de crise économique de l'année 2008. En effet, l'évolution de l'abstention aux élections prud'homales

s'inscrit dans le cadre plus général du déclin de la participation électorale, notamment aux élections politiques. Plusieurs explications sont régulièrement proposées pour comprendre ce phénomène comme la montée de l'individualisme et le sentiment d'inutilité du vote. Dans le cas plus précis de l'élection prud'homale, l'enjeu n'est pas toujours clairement perçu par des électeurs qui, pour la plupart, n'ont jamais été en contact avec la juridiction.

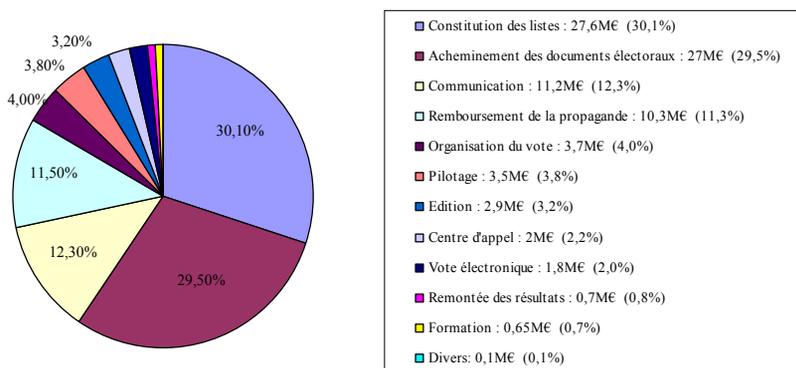
2. Un coût d'organisation toujours plus élevé

Si la participation aux élections prud'homales n'a cessé de diminuer, le coût d'organisation du scrutin a, en revanche, constamment augmenté. Le coût final de l'élection de décembre 2008 s'élève à 91,5 millions d'euros. En comparaison, l'organisation des élections municipales de 2008 a coûté 107,9 millions d'euros, alors que le nombre d'électeurs appelés à participer à ce scrutin était deux fois supérieur au collège électoral prud'homal.

a) L'accroissement constant du coût d'organisation des élections

Comme l'indique le graphique ci-dessous, les principales dépenses d'organisation du scrutin sont en 2008 : la constitution des listes électorales (30,1 %), l'acheminement des documents (29,5 %), la communication (12,3 %) et le remboursement de la propagande (11,5 %).

Répartition des dépenses de l'élection prud'homale de 2008

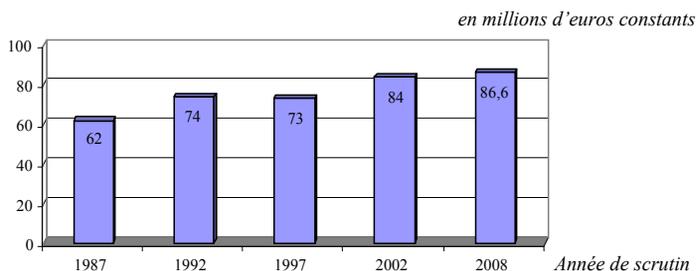


Source : Direction générale du travail.

Aux dépenses présentées s'ajoutent des coûts non comptabilisés, composés essentiellement des dépenses de personnel supportées par les services étatiques et municipaux mobilisés, mais aussi par les entreprises, qui rémunèrent le temps de travail consacré au vote.

Le coût d'organisation a régulièrement et fortement augmenté depuis 1987. Sans compter les subventions de communication versées aux syndicats, il est passé de 62 millions d'euros à 86,6 millions d'euros en 2008, comme le retrace le graphique ci-dessous.

Évolution du coût d'organisation des élections prud'homales depuis 1987
(hors subventions de communication des syndicats)



Source : Direction générale du travail.

Les subventions de communication versées aux syndicats de salariés et d'employeurs pour les élections de 2008 ont atteint 5 millions d'euros, qui ont été attribués aux organisations ayant obtenu ou approché 5 % des voix lors des élections de 2002. À l'initiative de l'Union syndicale Solidaires, cette répartition a été annulée par le Conseil d'État en décembre 2009 ⁽¹⁾ et le ministère du travail a octroyé une subvention au syndicat demandeur.

b) Les facteurs de l'augmentation des dépenses d'organisation

La principale raison de l'augmentation des dépenses d'organisation réside dans l'amélioration de la qualité des listes électorales et de la quantité d'électeurs inscrits (+ 5,5 millions depuis 1987). Les marchés de constitution des listes, d'impression et d'acheminement des documents électoraux, se fondent, en effet, sur le nombre d'électeurs pour calculer les coûts à engager.

Plus précisément, dans le domaine informatique, les évolutions technologiques ont rendu nécessaire une refonte presque complète du système d'information pour la constitution des listes et des fichiers ont dû être achetés à plusieurs partenaires institutionnels comme l'Unédic ou la Mutualité sociale agricole. Dans le domaine postal, les remises commerciales concédées par La Poste ont été très limitées et la généralisation du vote par correspondance a contribué à accroître les frais d'envoi du matériel électoral. En 2008, le montant des contrats signés entre le ministère du travail et La Poste s'est élevé à

(1) CE, 30 décembre 2009, n° 322484 : « la répartition fondée sur les résultats obtenus par les syndicats ayant participé aux précédentes élections prud'homales de 2002, ne tenant pas compte des évolutions ultérieures de la représentativité des syndicats, n'est pas pertinente au regard de l'objet de la mesure consistant à favoriser la participation des électeurs aux élections prévues pour 2008 ».

18 millions d'euros, contre 7 millions d'euros pour les élections prud'homales de 2002.

Enfin, les deux derniers scrutins ont connu une augmentation conséquente du budget dévolu à la communication, dans l'espoir de relancer la participation électorale. On peut noter un accroissement de 25 % pour la création de la campagne et l'achat d'espaces publicitaires entre 1997 et 2008, ainsi que le doublement de l'enveloppe destinée à la communication des syndicats en 2002.

3. Les trois scénarios d'évolution du rapport Richard de mai 2010

Au vu tant de la diminution considérable de la participation aux élections prud'homales, que de l'augmentation constante du coût d'organisation de ce scrutin, le ministre du travail a chargé M. Jacky Richard, conseiller d'État, de mener une réflexion sur les évolutions envisageables du mode de désignation des conseillers prud'hommes. Son rapport ⁽¹⁾, remis en mai 2010, propose trois scénarios.

a) Aménager le mode actuel d'élection des conseillers

Est tout d'abord envisagée l'hypothèse du maintien du mode actuel d'élection des conseillers prud'hommes, mais en en rénovant certaines modalités et en améliorant, en priorité, l'information et la communication sur l'institution prud'homale. Le rapport recommande quatre aménagements principaux du scrutin :

– la généralisation du vote par Internet, sous réserve que toutes les garanties nécessaires soient apportées en matière de sécurité, de fiabilité du vote, de sincérité du résultat et de transparence du processus ;

– le maintien du vote par correspondance sans condition, en remédiant aux difficultés rencontrées lors du scrutin de décembre 2008 ;

– la suppression du vote à l'urne, complexe à gérer pour les communes et qui n'apporte pas de gains significatifs en termes de participation ;

– la suppression du vote par section qui serait remplacé par un vote unique par collège, ce qui simplifierait l'organisation de l'élection et accroîtrait sa lisibilité ; les conseillers élus seraient ensuite répartis entre les cinq sections des conseils de prud'hommes.

Néanmoins, l'effet des mesures proposées sur le taux de participation reste incertain et l'organisation du scrutin prud'homal demeurera complexe et coûteuse. La plupart des organisations syndicales reçues ont, cependant, réaffirmé leur attachement à l'élection directe des conseillers.

(1) « Pour le renforcement de la légitimité de l'institution prud'homale : quelle forme de désignation des conseillers prud'hommes ? », *Rapport au ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique*, M. Jacky Richard et M. Alexandre Pascal, avril 2010.

b) Recourir à un système de désignation des conseillers

La deuxième option étudiée par le rapport consiste à substituer à l'élection un système de désignation des conseillers par les organisations syndicales selon leur représentativité. Pour le collège salarié, la répartition des sièges s'effectuerait en fonction de l'audience des différents syndicats, qui sera précisément mesurée pour la première fois en 2013, puis tous les quatre ans. Ce procédé de mesure de l'audience constitue d'ailleurs l'un des motifs de remise en cause de l'élection prud'homale sous sa forme actuelle, car ces deux processus risquent de rentrer en conflit : les résultats obtenus par les syndicats au scrutin prud'homal peuvent, en effet, perturber les équilibres de représentativité.

Pour le collège employeur, la répartition des sièges entre les organisations professionnelles pose des problèmes plus sensibles. En effet, la question de la représentativité patronale n'a pas encore été réglée. Le rapport propose donc trois solutions provisoires : maintenir temporairement le mode actuel d'élection pour le collège employeur ; répartir des quotas de sièges entre les organisations d'employeurs proportionnellement au nombre de leurs adhérents, mais pondéré en fonction du nombre de salariés de leurs entreprises membres ; laisser la négociation entre les organisations décider de la répartition des quotas de sièges.

Au-delà des difficultés techniques que pose cette deuxième option, elle semble juridiquement contestable au regard du principe constitutionnel d'égal accès aux charges publiques.

c) Mettre en place une élection au suffrage universel indirect

La dernière hypothèse envisagée par le rapport réside dans la mise en place d'une élection au suffrage universel indirect par un corps de grands électeurs. Pour le collège salarié, le corps des grands électeurs se composerait naturellement des représentants du personnel pour les entreprises de plus de dix salariés, mais une solution devrait être trouvée pour la représentation des demandeurs d'emploi et des salariés des entreprises de moins de dix salariés. Pour ces derniers, le rapport recommande la désignation de délégués des salariés des très petites entreprises par les organisations syndicales, en fonction des résultats obtenus lors du scrutin d'audience sur sigle.

S'agissant du collège employeur, le rapport préconise l'organisation d'une élection *ad hoc* de délégués des employeurs appelés ensuite à élire les conseillers prud'homaux, à l'instar du mécanisme existant pour l'élection des juges des tribunaux de commerce.

Cette dernière hypothèse présente trois avantages notables : elle préserve le principe d'une élection des conseillers, elle devrait permettre d'obtenir un taux élevé de participation, et sa mise en œuvre sera moins complexe en termes d'organisation et bien moins coûteuse.

4. La représentativité des organisations d'employeurs : une question en suspens

Les analyses développées par M. Jacky Richard dans son rapport de mai 2010 démontrent le lien entre la question de la représentativité patronale et celle de l'évolution du mode de désignation des conseillers prud'hommes. Selon votre rapporteur pour avis, les organisations d'employeurs doivent trouver un accord rapidement sur les critères de leur représentativité, car la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Si ce processus n'aboutit pas avant le prochain scrutin prud'homal, la constitution des listes électorales du collège employeur doit, a minima, être améliorée.

a) La représentativité des organisations d'employeurs aujourd'hui

La représentativité des organisations d'employeurs n'est définie, à ce jour, par aucun texte. Il est toutefois admis que les dispositions relatives aux syndicats de salariés sont pour partie applicables et que, par conséquent, la représentativité des organisations patronales repose notamment sur le respect des valeurs républicaines, la transparence financière, l'ancienneté, l'influence, les effectifs d'adhérents et les cotisations.

Dans le secteur du travail, trois principales organisations se sont vues, de fait, reconnaître la qualité d'organisations légitimes à intervenir dans le champ interprofessionnel : le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) et l'Union professionnelle artisanale (UPA). À ce titre, elles participent aux instances dirigeantes des organismes de gestion paritaires, prennent part à la négociation interprofessionnelle et bénéficient de subventions des pouvoirs publics.

Il ne s'agit cependant pas d'une présomption de représentativité de droit, équivalente à celle qui prévalait pour les syndicats de salariés avant 2008 : le Conseil d'État et la Cour de cassation rappellent régulièrement que les organisations d'employeurs ne sont pas dispensées d'apporter la preuve de leur représentativité dans le champ d'application d'un accord dont l'extension est étudiée ⁽¹⁾.

De même, au niveau des branches, le rattachement d'une fédération à une organisation patronale interprofessionnelle ne lui confère pas une représentativité de droit pour négocier dans le champ professionnel d'une branche. Elle doit apporter la preuve de sa représentativité dans le cadre de l'enquête prévue à l'article L. 2121-2 du code du travail.

La situation actuelle suscite un certain nombre de difficultés concernant l'institution prud'homale. Par exemple, l'Association des employeurs de l'économie sociale (AEES) ne dispose aujourd'hui d'aucun siège au Conseil supérieur de la prud'homie, alors qu'elle a réalisé un score de 19,14 % aux dernières élections

(1) Voir en particulier les décisions suivantes : CE, 30 juin 2003, n° 248347 ; CE, 9 février 2005, n° 276064 ; Cass. soc., 16 mars 2005, n° 0316616.

prud'homales. En effet, selon l'article L. 1431-1 du code du travail, seules les organisations d'employeurs reconnues représentatives au niveau national peuvent siéger dans ce conseil, dont la composition est fixée par décret en Conseil d'État.

Plus largement, poser la question de la représentativité, c'est en fait s'interroger sur la légitimité des acteurs amenés à négocier. Avec la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, une première réponse a été apportée concernant les organisations syndicales, avec la mesure de l'audience enregistrée aux élections professionnelles. Pour garantir l'équilibre des légitimités qui seul peut assurer, sur le long terme, la vitalité de notre démocratie sociale, la représentativité des organisations patronales doit également pouvoir être refondée, pour tenir compte des évolutions de notre société et de sa structure économique.

Alors que la négociation collective est appelée à occuper une plus grande place dans l'élaboration de notre législation sociale, en particulier en matière de droit du travail, il semble en effet difficile de s'accommoder durablement d'une situation où, autour de la table, certaines parties prenantes à la négociation auraient vu leur représentativité redéfinie, quand les autres resteraient à l'écart d'un exercice similaire. La réflexion autour de l'évolution du mode de scrutin prud'homal ne fait que souligner cet écueil.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur pour avis invite les organisations patronales à négocier rapidement pour résoudre la question de leur représentativité, car le *statu quo* ne manquerait pas, à terme, de poser problème.

b) Améliorer a minima la constitution du collège électoral des employeurs

Dans l'attente du traitement de la question de la représentativité patronale, déterminante pour l'avenir des élections prud'homales, votre rapporteur pour avis propose, a minima, d'améliorer la constitution du collège électoral des employeurs aux élections prud'homales et donc, à cet effet, d'inscrire à l'ordre du jour la proposition de loi du député Jean-Pierre Grand visant à rendre automatique l'inscription des employeurs non salariés ⁽¹⁾.

Pour les élections de décembre 2008, les salariés ont bénéficié d'un dispositif d'inscription automatique à partir des déclarations annuelles des données sociales effectuées par les employeurs. Cette mesure a permis d'enregistrer deux millions d'inscrits supplémentaires au collège électoral salarié par rapport au scrutin de 2002.

En revanche, le nombre d'inscrits au collège électoral employeur a fortement reculé entre 2002 et 2008, passant de 763 437 à 518 688 électeurs. Ce déficit d'inscription conduit à s'interroger sur les modalités actuelles d'inscription

(1) Proposition de loi n° 2194 du 21 décembre 2009 de M. Jean-Pierre Grand, visant à rendre automatique l'inscription des employeurs non salariés au collège des employeurs lors des élections prud'homales.

des employeurs. En effet, celles-ci reposent sur une démarche volontaire pour les employeurs non salariés, conformément à l'article L. 1441-10 du code du travail, les employeurs salariés étant pris en compte dans le dispositif d'inscription automatique à partir des déclarations annuelles des données sociales. Malgré les efforts de l'administration, qui a organisé l'envoi d'un formulaire d'inscription à chaque employeur et simplifié l'inscription sur Internet, le résultat n'a pas été au rendez-vous pour les élections prud'homales de décembre 2008.

La proposition de loi de M. Jean-Pierre Grand propose donc de remédier à cette situation par la mise en place d'un dispositif d'inscription automatique pour les employeurs non salariés. Votre rapporteur pour avis souscrit à cette proposition et demande son inscription à l'ordre du jour.

En effet, au-delà des réformes territoriales et statutaires qu'ont connues les conseils de prud'hommes et leurs membres depuis 2007, et des voies d'améliorations possibles du fonctionnement de ces juridictions, c'est résolument autour de la question de la représentativité des organisations d'employeurs que se jouera la prochaine évolution de cette institution centrale du monde du travail.

TRAVAUX DE LA COMMISSION EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition de M. Eric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, et de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi ⁽¹⁾, la Commission des affaires sociales examine pour avis les crédits de la mission « Travail et emploi », sur les rapports de M. Bernard Perrut, pour les crédits de l'emploi et de M. Francis Vercamer, pour les crédits du travail, au cours de sa séance du jeudi 4 novembre 2010.

*Conformément aux conclusions des rapporteurs pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits pour 2011 de la mission « Travail et emploi ».*

(1) Cf. compte-rendu de la commission élargie du 4 novembre 2010 : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/C016.asp.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Association des employeurs de l'économie sociale (AEES)** – M. Emmanuel Boutterin, président, M. Patrice Lebre, vice-président, et M. Sébastien Darrigrand, délégué général de l'USGERES
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – M. Dominique Tellier, directeur relations du travail, Mme Sandra Aguetta, directrice de mission à la direction des relations du travail, et Mme Audrey Herblin, chargée de mission à la direction des affaires publiques
- **Table ronde réunissant des syndicats de salariés et d'employeurs** *(par ordre alphabétique)* :
 - **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – M. Bernard Vincent, membre du Conseil supérieur de la prud'homie, secrétaire national secteur action syndicale, et Mme Marie-Françoise Leflon, secrétaire nationale secteur emploi
 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – M. Denis Lavat, membre du Conseil supérieur de la prud'homie, vice-président de l'Institut de formation de la CFTC
 - **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – M. Jean-Louis Jamet, vice-président, membre du Conseil supérieur de la prud'homie, conseiller prud'homme à Paris
 - **Confédération générale du travail (CGT)** – M. Bernard Augier, membre du Conseil supérieur de la prud'homie
 - **Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)** – M. Didier Porte, membre du Conseil supérieur de la prud'homie
- **Conseil supérieur de la prud'homie** – M. Jean-François Merle, président
- **Conseil d'État** – M. Jacky Richard, conseiller d'État
- **Direction des services judiciaires** – Mme Véronique Malbec, directrice, Mme Valérie Amand, chef du bureau du droit de l'organisation judiciaire, et M. Vincent Le Duff, rédacteur
- **Direction générale du travail** – M. Jean-Denis Combrexelle, directeur, Mme Damienne Verguin, sous-directrice des conseils de prud'hommes et du support, et Mme Gwenaëlle Boisard, chef du bureau des conseils de prud'hommes et des élections prud'homales
- **Cabinet du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique** – M. Franck Morel, directeur adjoint du cabinet, Mme Emmanuelle Thomas, conseillère, et Mme Isabelle Fenoy, conseillère technique en charge du Parlement.