

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Christine Lagarde,
ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, sur les
maisons de l'emploi et le rapprochement des services de
l'emploi..... 2
- Information relative à la commission..... 13

Mardi

2 octobre 2007

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 1

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence de
Pierre Méhaignerie**
Président



La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a procédé à l'audition, ouverte à la presse, de **Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi**, sur les maisons de l'emploi et le rapprochement des services de l'emploi.

Le président Pierre Méhaignerie s'est réjoui d'accueillir la ministre au moment où elle vient d'engager les négociations sur la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic). Cette fusion, qui pourrait d'ailleurs aussi concerner l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et les missions locales, a pour premier objectif d'améliorer le service rendu. On peut par ailleurs se demander, dès lors que ce projet sera effectivement déposé au mois de décembre, si la création envisagée d'une mission parlementaire d'information sur cette fusion présente encore un intérêt.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, a tout d'abord indiqué que ce projet s'inscrit dans un ensemble plus vaste destiné à répondre aux deux objectifs majeurs qui lui ont été fixés par le Président de la République dans sa lettre de mission : mettre tout en œuvre pour faire baisser le taux de chômage, afin de l'amener à 5 % à la fin du quinquennat, et pour faire progresser de 63 à 70 % le taux d'emploi au cours de la même période.

Le projet de fusion entre l'ANPE et l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), destiné à fluidifier le marché de l'emploi et à rendre un meilleur service aux demandeurs d'emploi comme aux entreprises, est une des étapes qui permettra d'atteindre ces objectifs.

La première de ces étapes a consisté à valoriser le travail en incitant à recourir aux heures supplémentaires, autour de l'idée du triple bonus : plus 25 % sur la rémunération, pas de charges sociales salariales, pas d'impôt sur le revenu. Pour cela, une incitation forte a été prévue, sous la forme d'une diminution forfaitisée des cotisations patronales de 1,50 € pour chaque heure au-delà de la 35^e pour les entreprises employant au plus 20 salariés et de 0,50 € pour les autres. C'est la première fois depuis fort longtemps que l'État investit massivement dans le travail et non plus dans le non-travail, même s'il faut bien sûr continuer à agir dans cette direction.

Le chantier de la formation professionnelle, qui sera ouvert en 2008, est également déterminant. Il s'agira d'améliorer les compétences du salarié et de le mettre en phase avec les besoins de la société et des entreprises, au fur et à mesure des mutations technologiques.

Pour que l'économie française marche et même pour qu'elle fasse la course en tête, elle doit s'appuyer aussi sur une deuxième jambe, la productivité des entreprises. Celle-ci suppose des investissements à plus long terme afin de soutenir la capacité d'innovation. C'est l'objet du crédit impôt recherche dont bénéficiera l'intégralité des dépenses en recherche et développement. Ce crédit sera de 30 % jusqu'à concurrence d'un investissement de 100 millions d'euros et de 5 % au-delà, sans plafond.

Cela étant, cette audition porte sur la modernisation du service public de l'emploi, que le gouvernement souhaite engager dans les plus brefs délais et pour laquelle la concertation s'ouvre dès maintenant. Il s'agit d'améliorer la qualité du service et de le centrer sur ses deux bénéficiaires : le demandeur d'emploi et l'entreprise.

Aujourd'hui, alors que plus de 400 000 offres d'emplois ne sont pas satisfaites, on compte près de 2 millions de demandeurs d'emploi. C'est tout simplement pour essayer de rapprocher ces offres et ces demandes sur un même marché et pour essayer de susciter davantage d'offres que le gouvernement souhaite refonder, sous la forme d'une fusion, les services de l'ANPE d'une part et de l'Unédic et des différentes Assédic d'autre part. Il faut pour cela aller vers une plate-forme unique, ce qui signifie, sur le terrain, plus de moyens pour les agents et plus de services pour les chômeurs. L'idée est de diminuer de moitié le nombre des demandeurs d'emploi dont chaque agent traitant s'occupe, qui est actuellement de plus de soixante.

La ministre a indiqué avoir fait en fin de semaine dernière des propositions au Président de la République et au Premier ministre et qu'une concertation officielle sera entamée cette semaine avec les partenaires sociaux, qui ont été saisis dès lundi. Il faut agir vite, mener des concertations rapides, néanmoins approfondies, afin de parvenir à un projet de loi qui serait soumis au Parlement avant la fin de l'année.

Les grands axes en seront :

- le maintien d'une structure gérée paritairement au niveau national, l'Unédic, responsable des règles d'assurance chômage et de la gestion financière des cotisations sociales ;

- l'unification des missions de service aux demandeurs d'emploi – accueil inscription, recommandation de formation, accompagnement, placement, indemnisation – au sein d'une institution nouvelle créée par la loi, financée tant par le régime d'assurance chômage que par l'État ;

- un pilotage stratégique des politiques de l'emploi au sein d'un conseil d'orientation, présidé par la ministre, qui veillera à la cohérence d'ensemble du système et fonctionnera un peu comme un conseil de surveillance à l'égard d'un directoire ;

- une mise en œuvre pragmatique dans ses modalités, tenant compte des préoccupations des agents des deux institutions, dans le respect de leurs statuts respectifs mais avec un encouragement à opter pour un nouveau statut ;

- une fusion opérationnelle sur le terrain, c'est-à-dire le rassemblement, le plus souvent possible sur un même site, de l'ANPE et des Assédic, mais pourquoi pas aussi de l'AFPA et de tous services périphériques, même si le gouvernement s'en tient pour l'instant au projet de fusion des deux premières.

Certains réseaux spécialisés pourront également trouver leur place dans cette nouvelle architecture, en particulier l'Association pour l'emploi des cadres (APEC). La question des maisons de l'emploi se posera également. Il en existe un certain nombre en faveur desquelles les élus ont su se mobiliser et qui sont déjà opérationnelles ; il n'y a aucune raison de les remettre en cause. Le débat parlementaire permettra de préciser ce qu'il convient de faire, l'objectif étant d'arriver à une clarification et à une simplification du service aux demandeurs d'emploi.

Parallèlement à la réforme du service public de l'emploi, un effort soutenu est poursuivi en faveur de la formation professionnelle, pour les jeunes comme pour les adultes. Pour les premiers, les dispositifs d'alternance seront renforcés dans le budget 2008, avec

295 000 contrats d'apprentissage, soit 10 000 de plus qu'en 2007, et 140 000 contrats de professionnalisation, soit 5000 de plus. Toutefois les adultes, notamment les personnes les moins qualifiées, doivent aussi pouvoir accéder davantage à la formation professionnelle continue. Dès cette année, les moyens alloués à la formation des demandeurs d'emploi en fin de droits passeront de 115 à 200 millions d'euros, grâce à la mobilisation des fonds de la formation professionnelle.

Cette combinaison de mobilité et de sécurité devrait bénéficier à tous, ceux qui ont un travail comme ceux qui en cherchent. L'objectif poursuivi par les partenaires sociaux dans les négociations qu'ils entament est de parvenir à la sécurisation des parcours professionnels. Cela passe par l'accès à l'emploi sur un marché mieux organisé et simplifié, par la formation professionnelle tout au long de la vie, par des modes d'accès au marché du travail et de sortie cohérents, simples et souples.

Se déclarant prête à donner plus d'éléments sur les actions de solidarité, **la ministre** a enfin souhaité évoquer les contrats aidés dans le secteur non marchand, qui passeront l'an prochain de 260 000 à 230 000. Ce volume, qu'il a fallu « arracher », est important, car de tels contrats doivent rester disponibles ; la diminution s'explique par la baisse tendancielle du taux de chômage, légèrement contredite au mois d'août pour des raisons conjoncturelles. Un effort sera également fait en faveur des conventions de reclassement personnalisé, l'expérimentation des contrats de transition professionnelle dans sept bassins d'emploi étant poursuivie.

Un débat a suivi l'exposé de la ministre.

M. Frédéric Lefebvre a souhaité, en accord avec M. Alain Joyandet, rapporteur avec lui, au nom de la commission des finances, du programme « Politique du travail et de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2008, interroger la ministre sur le bilan de la convention tripartite État-ANPE-Unédic du 5 mai 2006. Si les auditions auxquelles il a procédé en tant que rapporteur montrent que cette convention a permis d'orienter les énergies vers la simplification du parcours de celui qui recherche un emploi, force est de constater que la situation de ce dernier est encore loin d'être satisfaisante.

Aujourd'hui, il existe 900 points d'accueil pour l'ANPE et 700 pour l'Unédic, les systèmes informatiques ne sont pas compatibles et il faut souvent passer plusieurs entretiens identiques. Tout cela ne peut qu'inciter à aller vers une réforme rapide. Comment la ministre compte-t-elle faire en sorte que l'on améliore véritablement le parcours de celui qui cherche un emploi, que l'on réduise les formalités administratives, que l'on fusionne concrètement, sur le terrain, les deux structures ? Quel sera le calendrier de cette réforme ? A-t-on une idée de son coût et des éventuelles économies à long terme qu'elle pourrait entraîner ?

M. Étienne Pinte s'est déclaré très favorable à la fusion mais il a lui aussi souhaité savoir comment la ministre envisage les relations du service de l'emploi avec d'autres organismes comme l'APEC, l'AFPA et les missions locales. Il serait également souhaitable de recenser les autres filières publiques d'emploi et de recrutement existant dans d'autres ministères et services de l'État. Ainsi, l'armée de l'air et l'armée de terre ont créé des bureaux spécifiques – et bien sûr distincts – de recrutement. Une coordination est-elle envisagée ?

M. Gaëtan Gorce a observé que, s'agissant du coût de cette fusion, les estimations allaient de 200 millions d'euros à trois ou quatre fois plus. Par ailleurs, l'idée que l'Unédic serait associée au financement du dispositif unifié d'accompagnement vers l'emploi a-t-elle

été soumise aux partenaires sociaux ou leur sera-t-elle imposée ? Autre objectif affiché : réduire le nombre de demandeurs d'emploi qui seraient suivis par le même responsable au sein de la nouvelle structure. Pour y parvenir, le gouvernement envisage-t-il de doubler les moyens qui seront consacrés à l'accompagnement et au retour à l'emploi ? Dans ce cas, les crédits nécessaires figureront-ils dans le budget 2008 de l'emploi ? En clair, l'annonce de la fusion s'accompagnera-t-elle des moyens nécessaires ?

En ce qui concerne enfin les maisons de l'emploi, de nombreuses conventions ont été signées et des crédits d'équipement ont été prévus. Ces derniers semblent aujourd'hui gelés pour les dossiers qui n'avaient pas encore été définitivement déposés. Cela signifie-t-il que les maisons qui ne s'étaient pas encore vu attribuer les crédits sont condamnées et que les collectivités locales qui s'y étaient préparées doivent désormais renoncer à les créer ?

M. Bernard Perrut s'est félicité qu'avec ce projet la ministre tienne un engagement du Président de la République et de la majorité. Présidant, comme plusieurs de ses collègues, une maison de l'emploi, il a souhaité avoir l'assurance que les maisons qui fonctionnent et qui ont signé une convention avec l'État, disposeront effectivement des crédits de fonctionnement mais aussi d'investissement leur permettant de mener à bien les actions qu'elles ont entreprises.

Par ailleurs, l'organisme issu de la fusion aura-t-il un caractère administratif ou disposera-t-il d'un statut *sui generis*. Exercera-t-il une activité de service public sans être soumis à un contrôle direct de l'État ? Si ce projet mérite d'être soutenu, on se rend bien compte des difficultés d'application sur le terrain, en particulier parce que les personnels font un travail différent et parce qu'ils ne se parlent pas toujours. Sans doute faudrait-il veiller à ce que les chambres consulaires, qui représentent l'économie, aient toute leur place dans le projet qui sera présenté.

Enfin, ne conviendrait-il pas de distinguer le futur grand organisme fusionné d'une part et les missions locales d'autre part, car elles jouent un rôle différent, en particulier en ce qu'elles accompagnent les jeunes non seulement dans le domaine de l'emploi mais aussi dans ce qui a trait à leur environnement familial et personnel ?

Le président Pierre Méhaignerie a ajouté que la France souffre d'un empilement des structures, d'une complexité des procédures et d'un cloisonnement des services qui empêche la communication entre eux. Or, dans une maison de l'emploi, on retrouve l'Unédic, l'ANPE, la mission locale, l'AFPA, le centre d'information et d'orientation (CIO), la chambre de commerce et d'industrie. Dans le futur organisme, y aura-t-il un responsable ou six directions qui continueront à vouloir préserver à tout prix leur autonomie ?

La ministre a apporté les réponses suivantes aux intervenants :

– On peut être satisfait d'une partie du bilan de la convention tripartite. Depuis février 2007 tous les demandeurs d'emploi bénéficient d'un entretien mensuel. Environ 90 % des demandeurs ont un entretien individuel dans les huit jours qui suivent leur inscription aux Assédic. Pour ce qui est du rapprochement géographique, les résultats sont plus minces. Fin août 2007, 299 agences locales pour l'emploi et 248 antennes Assédic étaient sous la configuration d'un guichet unique, mais avec une définition très large, les locaux devant se situer à moins de 200 mètres les uns des autres. Or il est bien évident qu'en restant éloignés ils conservent des responsables différents et ne sont pas forcément amenés à communiquer beaucoup. Au total, une petite dizaine d'agences seulement fonctionnent conformément à

l'engagement de proximité et même d'unicité de site et de services. C'est fort peu. Désormais, la plate-forme informatique fonctionne et les informations peuvent circuler, mais cela a pris beaucoup plus de temps que prévu. On peut donc considérer que la mise en œuvre a été laborieuse et n'a pour l'instant donné que des résultats modestes. C'est pourquoi il est impératif de passer à la vitesse supérieure et de s'engager sur la voie de la véritable fusion qui a été préalablement décrite.

– Effectivement, l'armée de l'air et l'armée de terre ouvrent des bureaux où les jeunes peuvent s'inscrire ; on est donc bien là dans la recherche d'emploi. Comme avec les chambres consulaires, des rapprochements paraissent donc nécessaires afin que tous ceux qui offrent des emplois puissent rencontrer ceux qui en cherchent. Cette coordination peut commencer à l'échelon interministériel : le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi doit se rapprocher des autres ministères engagés dans des opérations de recrutement afin d'aller vers un service intégré.

– Contrairement à des opérations qui interviennent sur les marchés, la fusion n'est pas réalisée à des fins d'économie ou de synergies de coûts, mais pour améliorer le service, en le concentrant sur la réponse aux besoins des deux utilisateurs que sont les demandeurs d'emploi et les entreprises. En considérant que les statuts s'aligneront plutôt vers le haut, ce sont environ 300 millions d'euros qu'il convient probablement de provisionner. Toute fusion entraîne des coûts, par exemple en matière d'informatique ou de cession d'immeubles. Ces coûts seront chiffrés et expertisés par un tiers ; l'Assemblée nationale sera bien sûr informée.

– Cela dit, diviser par deux le nombre de demandeurs d'emploi traités par un agent référent n'obligera pas à doubler le nombre de ces agents, car des synergies sont possibles, pour peu que l'on vérifie l'adaptation du nombre des agents référents aux caractéristiques du bassin d'emploi ; agréger 30 000 agents d'un côté et 15 000 de l'autre conduira à diminuer le nombre de demandeurs à la charge de chaque agent. Par la fusion, on réalisera aussi des économies d'échelle et l'on fera en sorte que plus d'agents se consacrent à la recherche des offres d'emplois et à la meilleure adéquation des offres et des demandes. L'épure qui vient d'être présentée ne constitue qu'un avant-projet qui devra être soumis à une concertation approfondie avec tous les partenaires sociaux. Ceux qui gèrent actuellement le système au sein de l'Unédic seront très attentifs à l'évolution du paritarisme.

– Il est bien évident que, pour que le dispositif fonctionne, il faut qu'il n'y ait qu'un seul chef : si six personnes sont responsables, aucune ne l'est vraiment.

– S'agissant du statut du nouvel organisme, toutes les hypothèses sont envisageables mais les caractéristiques et la vocation de la nouvelle entité justifieront un statut *sui generis*. Il conviendra par ailleurs que, au sein de l'organe de concertation, siègent des représentants des collectivités territoriales, mais aussi des chambres consulaires, car elles sont particulièrement actives dans certaines régions.

– En ce qui concerne les maisons de l'emploi, il faudra affiner le trait au cours du débat parlementaire. Il n'y a pas de raison pour que les maisons qui sont déjà constituées, approuvées et dotées s'arrêtent de fonctionner. Néanmoins chacun a souhaité une amélioration du service public de l'emploi et l'unicité de la prestation de services. Aussi, maintenant que l'on est sur le point de réaliser la fusion entre l'ANPE et les Assédic, faut-il éviter d'ajouter une couche au millefeuille. Il convient, par conséquent, de geler les projets de maisons de l'emploi en cours de constitution. Bien évidemment, il faudra regarder au cas par cas les dossiers déjà bien avancés pour lesquels le projet immobilier est pratiquement abouti.

Cependant il convient d'être prudent, car il est probable que, dans quelques mois, quand la fusion sera effective, on n'aura plus besoin de ces maisons de l'emploi et l'on aura intérêt à conserver le service au sein des entités fusionnées.

Le président Pierre Méhaignerie a observé que, quand il y a dans un rayon d'un kilomètre l'ANPE, l'Assédic et la mission locale, on réaliserait des économies en n'ayant qu'un seul ensemble, au sein d'un même bâtiment.

La ministre a indiqué que, s'il existera à la fin de l'année 180 maisons de l'emploi, quand on regarde le nombre des agences ANPE-Assédic fusionnées, on est proche de 1 500. L'ordre de grandeur n'est donc absolument pas le même et c'est donc bien dans la logique de la fusion qu'il est impératif de s'engager, tout en étant attentif à la façon dont la maison de l'emploi s'intégrera localement dans cette opération. Le débat parlementaire sera l'occasion d'y revenir.

M. Marcel Rogemont a rappelé que l'idée des maisons de l'emploi est précisément de constituer le guichet unique que le précédent gouvernement appelait de ses vœux, afin non seulement de rapprocher l'ANPE et les Assédic, mais aussi d'associer tous les autres intervenants en faveur des demandeurs d'emploi, qu'il s'agisse des missions locales ou des plans locaux pour l'insertion et l'emploi. Dès lors que le Gouvernement actuel entend aller vers la fermeture des maisons de l'emploi, il faut qu'il précise quel rôle entend jouer l'État, quel rôle conserveraient les partenaires sociaux, quel rôle pourrait être celui des collectivités territoriales. Il serait également intéressant de savoir comment ce dispositif sera financé, en fonctionnement comme en investissement. Ne va-t-on pas une fois encore demander aux collectivités locales de payer ?

Le président Pierre Méhaignerie a souligné qu'une maison de l'emploi doit aboutir à une mutualisation et à une amélioration de la productivité et que l'on a donc du mal à comprendre pourquoi on demande souvent cinq ou six emplois supplémentaires, le plus souvent financés par la collectivité locale.

M. Michel Liebgott a souhaité davantage de continuité et de cohérence entre les gouvernements successifs et a rappelé qu'il avait été demandé aux associations et aux collectivités locales, dans le cadre du plan de cohésion sociale, de créer des emplois aidés. Désormais, l'État se retire, laissant les collectivités seules face à leurs dépenses. Une fois encore, ce sont elles qui devront prendre en charge les plus défavorisés. On peut par ailleurs se demander si les services privés de placement qui remplacent l'ANPE sont performants et s'ils ont leur place dans le regroupement envisagé.

Quand on sait qu'un chômeur sur deux seulement est indemnisé, on ne peut qu'être inquiet devant l'imprécision de la réponse de la ministre quant au statut exact de l'outil qui va être créé. Car ce qui est intéressant, c'est de voir quelle sera la part des cotisations et celle des financements publics, donc de savoir qui va payer en réalité, car le niveau des cotisations mais aussi des allocations en découlera. Le sentiment de flou est encore renforcé quand on aborde le sujet des maisons de l'emploi, que l'opposition a à juste titre qualifiées de « virtuelles » lors du débat sur la loi de cohésion sociale. Or, alors que ces dispositions n'ont encore fait l'objet d'aucune évaluation et que rien ne prouve que le chômage, en particulier des plus défavorisés, a baissé, voilà qu'un nouveau projet vient ajouter une strate de plus au dispositif.

M. Alain Néri a également jugé bien difficile de trouver une cohérence entre l'action de Mme Christine Lagarde et celle de son prédécesseur, M. Jean-Louis Borloo. Pourtant, les

collectivités locales qui s'apprêtent à élaborer leur budget et qui avait prévu de réaliser une maison de l'emploi auraient bien besoin de savoir à quelle sauce elles vont être mangées : doivent-elles continuer à inscrire des crédits ? Peuvent-elles compter sur le soutien de l'État ?

Par ailleurs, si chacun partage l'objectif de ramener le taux de chômage à 5 %, on a du mal à comprendre comment les heures supplémentaires pourraient y contribuer : est-ce en demandant de travailler plus longtemps à ceux qui ont déjà un emploi que l'on en donnera à ceux qui n'en ont pas ? Et que l'on ne cherche pas faire croire que c'est le salarié qui sera demandeur des heures supplémentaires : elles lui seront imposées par le patron.

S'agissant de la formation professionnelle, on ne saurait ignorer que les contrats de professionnalisation et d'apprentissage sont d'abord l'affaire des régions puisque ce sont elles qui auront à les financer. Annoncer une augmentation du nombre de ces contrats est donc contraire aux lois de décentralisation puisqu'il ne saurait y avoir de transfert de charges qui ne soit pas compensé.

Enfin, il est étonnant de justifier la diminution du nombre des emplois aidés par la baisse du chômage, puisque ceux qui en ont besoin sont précisément ceux qui ont le plus de mal à retrouver un emploi.

Mme Monique Iborra a critiqué l'incohérence entre ce projet et ce qui a été fait jusqu'à présent en ce qui concerne les maisons de l'emploi. En effet, on a, jusqu'ici, encouragé les collectivités locales à être maîtres d'œuvre de ces maisons, dont l'objectif était bien le guichet unique. De fait, certaines d'entre elles regroupent effectivement dans les mêmes locaux l'ANPE, l'Assédic, les acteurs de l'insertion, les acteurs économiques, l'AFPA, les missions locales. Aujourd'hui, tout change puisqu'il s'agit en priorité de fusionner l'ANPE et les Assédic. Cela traduit une méconnaissance totale de la réalité du terrain. Les élus locaux sauront se mobiliser pour démontrer l'incohérence et l'inefficacité de cette politique.

Les contrats d'apprentissage sont financés presque exclusivement par les conseils régionaux, qui ont passé avec l'État, dans le cadre du plan de cohésion sociale, des contrats d'objectifs destinés à augmenter le nombre de ces contrats. Le gouvernement a-t-il l'intention d'organiser une concertation avec les régions à propos de l'augmentation programmée dans le budget du nombre d'apprentis ?

M. Roland Muzeau a rappelé que la ministre a participé activement, avec M. Jean-Louis Borloo, au lancement des maisons de l'emploi, qui devaient être la recette miracle pour répondre aux problèmes des demandeurs d'emploi. Manifestement, le gouvernement et sa majorité jouent aujourd'hui au chamboule-tout. Hélas, ce sont les chômeurs qui sont victimes de cette incohérence, de même que ceux, en particulier au sein des collectivités locales, qui travaillent d'arrache-pied depuis des mois pour construire le dispositif des maisons de l'emploi. Par ailleurs, l'engagement avait été pris de porter à la connaissance des représentants syndicaux de l'ANPE et de l'Unédic un plan de travail et de concertation, ce qu'ont confirmé les directions des deux établissements. L'annonce par le Président de la République de la précipitation de ce projet de fusion et le nouveau calendrier présenté montrent bien que cet engagement ne sera pas tenu. Qu'en est-il exactement ?

M. Francis Vercamer a souligné qu'il ne faut pas confondre l'objectif et les moyens. S'agissant des moyens, il n'y a pas d'inconvénient majeur à ce que l'on fusionne l'ANPE et l'Unédic, à condition que l'on respecte les agents, que l'on applique la loi de

modernisation du dialogue social et que l'on privilégie une logique de qualité de service public sur une logique comptable. Il convient également que l'on respecte les élus locaux car ce sont eux qui président des maisons de l'emploi et qui sont donc directement interpellés par les chômeurs.

Si chacun partage l'objectif ambitieux de ramener le taux de chômage à 5 % à la fin de ce mandat, il faut toutefois être conscient que plus le taux de chômage sera réduit, plus le « stock » de ceux qui demeureront sans emploi sera constitué de personnes en difficulté. De ce point de vue, le fait que la ministre a reconnu qu'il lui avait fallu « arracher » 230 000 emplois aidés signifie-t-il que ce dispositif est en voie d'extinction et qu'ainsi le service public de l'emploi n'aura plus les moyens de construire des parcours vers l'emploi grâce à ces emplois aidés, lesquels entraînent toute une logique de formation et d'accompagnement social pour les plus en difficultés ?

M. Maxime Gremetz a évoqué un article du *Courrier Picard* selon lequel le chômage continue à augmenter en Picardie. Pourtant, cette région compte de nombreuses maisons de l'emploi, dont M. Jean-Louis Borloo avait dit qu'elles permettraient de résoudre les problèmes, bien que ce ne soient bien évidemment pas elles qui créent les emplois. On se demande par ailleurs d'où sort le chiffre de 600 000 demandes d'emploi non satisfaites. En Picardie, le nombre des offres déposées à l'ANPE ces douze derniers mois a diminué de 5 %.

Aujourd'hui, le gouvernement veut fusionner l'ANPE et les Assédic, bien que leurs tâches soient très différentes. Cela pose à l'évidence le problème non seulement du statut des agents, mais aussi celui des missions du nouvel organisme. Comment un seul directeur serait-il compétent dans des domaines aussi divers ? Dans ces conditions, comment sera organisée la concertation avec les organisations syndicales qui n'ont absolument pas demandé à ce que l'on accélère le mouvement ?

M. Denis Jacquat s'est déclaré favorable à la fusion qui permettra une rationalisation, gage de plus d'efficacité. Il s'agit d'ailleurs d'une demande ancienne de la commission et il avait déjà été décidé de créer des équipements communs pour l'insertion qui s'étaient montrés très efficaces et qui regroupaient l'ANPE, l'AFPA, les délégations pour l'emploi et les missions locales. On s'était dit alors qu'il conviendrait d'y ajouter l'Assédic afin d'éviter aux chômeurs ce parcours du combattant qu'ils doivent aujourd'hui entreprendre. Par ailleurs, dans une de ses interventions, le Président de la République a dit que pour être plus efficace il conviendrait que le nouvel organisme s'occupe également des sanctions, en particulier contre les personnes qui ont refusé à deux reprises un emploi. Jusqu'à présent, c'est l'ANPE qui en avait la charge, en lien avec les préfetures. À qui appartiendra-t-il désormais de s'en occuper ?

M. Olivier Carré a rappelé le rôle des pôles insertion-emploi, qui constituent le socle du parcours de réinsertion dans le travail. En effet, si l'ANPE et l'Unédic prennent en charge les personnes qui peuvent trouver rapidement du travail, il faut aussi s'intéresser à celles qui sont très éloignées de l'emploi, qui se perdent entre toutes les structures et qui, dans les maisons de l'emploi, grâce à la logique de guichet unique, peuvent rencontrer toute une série d'acteurs non seulement du monde associatif, mais aussi du monde de l'entreprise. De fait, de nombreuses maisons de l'emploi ont fait entrer dans leur conseil d'administration des entrepreneurs et des représentants de sociétés d'intérim afin de regrouper tous les savoir-faire en faveur de la réinsertion. Tout cela ne relève pas directement de la fusion ANPE-Unédic. C'est sans doute pourquoï M. Jean-Louis Borloo avait confié cette mission aux territoires.

M. Patrick Roy a observé que la volonté déclarée de moderniser dans les plus brefs délais semble dresser le constat d'échec de la loi de programmation pour la cohésion sociale préparée par M. Jean-Louis Borloo, pourtant présentée il y a trois ans comme la panacée contre le chômage. Si l'idée de regrouper les différents acteurs en un même lieu est plutôt louable, on a souvent constaté que l'État affirme une volonté sans engager les moyens correspondants. On peut donc aujourd'hui se demander qui va payer pour ces agences unifiées appelées à se substituer aux maisons de l'emploi. On comprend mal par ailleurs comment il sera possible, sans création d'emplois, de passer de soixante à trente dossiers par agent. Les gains de productivité escomptés ne seront à l'évidence pas suffisants. Enfin, il conviendrait que la ministre précise quelles sont les intentions du gouvernement en ce qui concerne les chômeurs les plus éloignés de l'emploi.

M. Jean-Patrick Gille a souligné qu'en clôturant l'assemblée générale de l'Union nationale des missions locales la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, Mme Fadela Amara, a encouragé les participants à poursuivre leur travail et à faire des propositions. Or la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Mme Christine Lagarde, semble aujourd'hui proposer de créer une agence unifiée qui reprendrait tout ce qui a trait au placement, ce qui suscite des interrogations sur l'avenir des maisons de l'emploi, des missions locales et de l'APEC. Il paraît difficile de parler d'une véritable fusion tout en annonçant que l'Unédic demeure la structure vouée à l'indemnisation, d'autant que l'on imagine que c'est la nouvelle agence qui sera appelée à verser l'allocation spécifique de solidarité.

Par ailleurs, à partir du moment où l'on réorganise l'accompagnement, il serait intéressant de savoir s'il est envisagé de réorganiser aussi le contrôle de la recherche effective d'emploi. Enfin, le gouvernement n'a pas tout dit quant à la redistribution des rôles qu'il envisage entre l'État, les régions et les partenaires sociaux.

Mme Laurence Dumont a observé que, même si elle doit encore être discutée avec les partenaires sociaux, l'épure dont a parlé la ministre semble déjà singulièrement détaillée. Il est surprenant de tirer un trait sur une précédente réforme, qui avait vu la création des maisons de l'emploi, sans même l'avoir évaluée.

Par ailleurs, qu'en est-il du projet de groupement d'intérêt économique (GIE) informatique entre l'ANPE et l'Unédic ? Le processus peut-il encore être gelé ? Le gouvernement a-t-il en fait l'intention de démanteler et de privatiser l'informatique de ces deux organismes ? On a également du mal à comprendre comment l'on parviendra à diviser par deux le nombre de demandeurs d'emploi suivis par un agent, d'autant que les conseillers de l'ANPE s'occupent souvent de plusieurs centaines de demandeurs et non pas de soixante. Si le gouvernement compte aussi sur les agents de l'Unédic pour intervenir auprès des demandeurs d'emploi, quel est son calendrier ? Comment entend-il les former ? Quand seront-ils opérationnels ?

Enfin, si l'on a évoqué la place des missions locales et de l'AFPA dans le service public de l'emploi, la ministre pourrait-elle préciser quelle sera celle des associations de chômeurs ?

M. Jean-Frédéric Poisson a indiqué au préalable qu'il partage largement, en tant que président d'une maison de l'emploi, les propos de ses collègues. Pour que la fusion entre l'ANPE et l'Unédic soit utile, le volet social paraît particulièrement important. Outre les questions de statuts qui ont déjà été évoquées, il y a des enjeux de formation, de management

et d'organisation interne du futur service. Comment les futurs responsables seront-ils accompagnés dans leurs nouvelles missions ? Qu'est-il prévu en outre pour former les agents qui vont devoir de plus en plus être compétents sur les projets de développement des territoires et sur les prévisions d'activité des entreprises ?

Une nouvelle clé de répartition entre les différents acteurs paraît également nécessaire pour que la fusion soit une réussite. À ceux qui ont déjà été cités, il faut ajouter les représentants des chambres consulaires et les entreprises. Il serait en particulier utile de regrouper les interlocuteurs compétents en matière de création et de reprise d'entreprises.

Il conviendrait enfin de préciser quelles seront les relations avec les collectivités locales. Elles ont déjà été largement sollicitées pour la création des maisons de l'emploi et l'on peut aujourd'hui se demander si elles seront associées au financement du futur service et si elles interviendront en ce qui concerne les locaux. En fait, tout cela dépend largement d'un projet de territoire porté par les collectivités locales. Est-il prévu d'associer, le plus en amont possible, les futurs responsables des agences fusionnées aux projets territoriaux ?

M. Michel Ménard a souligné que l'objectif partagé par tous est de mieux accompagner les demandeurs d'emploi dans leur recherche, mais que les moyens changent sans cesse. Cette fois, les collectivités se sont mobilisées pour la création des maisons de l'emploi ; elles y ont mis des moyens importants, en fonctionnement comme en investissement ; 140 maisons ont été créées et 40 autres sont prévues. Doit-on pourtant interpréter la décision de fusionner l'ANPE et l'Unédic comme un constat d'échec de la réforme du service public de l'emploi dans le cadre du plan de cohésion sociale ?

M. Daniel Goldberg a rappelé à son tour que les collectivités locales sont actuellement en train de bâtir leur budget pour 2008. Quand celles qui se sont engagées en faveur des maisons de l'emploi sauront-elles si elles peuvent poursuivre dans cette voie ou si elles doivent tout arrêter ?

Par ailleurs, il est indiqué que 30 000 agents de l'ANPE et 15 000 agents des Assédic pourront désormais prendre les personnes en charge, ce qui permettra à chacun de suivre deux fois moins de demandeurs d'emploi. Cependant tous ces agents accomplissent déjà un travail à temps plein et, si des gains de productivité sont sans doute possibles, on voit mal comment le regroupement de personnes de cultures professionnelles très différentes – plutôt administrative pour l'ANPE et plutôt sociale pour les Assédic – permettrait à lui seul de gagner en efficacité. En outre, comme cela a déjà été souligné, il conviendra également de préciser si c'est l'Unédic maintenue ou la nouvelle structure qui décidera des sanctions en cas de refus d'emploi. Enfin, s'il a été dit que les personnels pourraient garder leur statut antérieur, on peut s'étonner que le nouveau statut des futurs agents de l'organisme fusionné n'apparaisse jusqu'ici pas clairement.

Le président Pierre Méhaignerie a observé qu'au terme des interventions la fusion pour un meilleur service des usagers apparaît incontournable mais que les maisons de l'emploi doivent rester au cœur des préoccupations, car tous y sont désormais attachés. Par ailleurs, quand on parle du nombre des agents, il faut sans doute additionner tous ceux qui sont actuellement dispersés et prendre en compte les pertes d'énergie. On ne saurait oublier, en particulier, que l'ANPE est loin d'être la seule à placer des demandeurs d'emploi et que, à côté, les agences d'intérim comptent de nombreux salariés.

La ministre a souhaité qu'au lieu de chercher des problèmes on s'efforce de trouver des solutions. Aujourd'hui, toutes les bonnes volontés – entreprises, associations, chambres consulaires, élus – sont requises car, quand on veut ramener le taux de chômage à 5 %, parvenir à 70 % de taux d'emploi, diviser par deux le nombre des demandeurs d'emploi vus par chaque agent référent, c'est bien d'une grande cause nationale qu'il s'agit. Bien évidemment, ces objectifs s'inscrivent dans la durée et l'on n'y parviendra pas par la grâce de la seule fusion de l'ANPE et l'Unédic : c'est seulement l'une des voies que le gouvernement entend emprunter.

Il faut bien voir que l'on est aujourd'hui face à une épure, qui va faire l'objet d'une concertation approfondie avec les partenaires sociaux. Il est donc impossible de donner des détails précis sur ce que sera le futur projet, que le débat parlementaire permettra d'enrichir encore.

Les maisons de l'emploi résultent de la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005. On en compte aujourd'hui 150, organisées et approuvées, et l'ouverture de 30 autres est prévue d'ici à la fin de l'année. Ce résultat est dû à la mobilisation exemplaire de nombre d'élus, qui ont su rassembler les acteurs. Ces maisons exercent et continueront à exercer un certain nombre de missions dont toutes, en particulier l'identification des besoins locaux, ne sont pas couvertes par l'ANPE et par les Assédic. En revanche, la fonction d'accueil sera dévolue au nouvel organisme. Il faudra donc réfléchir à la façon dont les maisons de l'emploi, telles qu'elles existent aujourd'hui, pourront fonctionner en cohérence avec le nouveau système. Est-ce que ce sera par voie de conventionnement ou en les intégrant de manière cohérente dans le dispositif ? Il faudra en débattre, mais il n'est pas question de « jeter » les maisons de l'emploi. Il y a tout intérêt à conserver celles qui fonctionnent bien car elles participent au service public de l'emploi. La situation est exactement la même pour les missions locales.

La nouvelle démarche ne signifie en rien que le processus engagé lorsque M. Jean-Louis Borloo était en charge de l'emploi a échoué. Bien au contraire, il a anticipé ce que le gouvernement essaie aujourd'hui de construire en intégrant tous les services, au bénéfice des demandeurs d'emploi et des entreprises à la recherche d'un salarié. À l'issue de la concertation qui s'engage, gouvernement et Parlement pourront examiner ensemble toutes les pistes possibles.

*

Information relative à la commission

La commission a désigné **Mme Jacqueline Irles**, rapporteure sur le projet de loi, adopté par le Sénat, ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) – n° 190.