

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 sociales

– Projet de loi de finances pour 2010 Examen pour avis des crédits de la mission Travail et emploi	
Emploi (M. Bernard Perrut, rapporteur)	2
Travail (M. Francis Vercamer, rapporteur)	19
– Informations relatives à la commission	26
– Amendements examinés par la commission	29
– Présences en réunion	31

Mercredi
28 octobre 2009
Séance de dix heures

Compte rendu n° 08

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence de
M. Pierre Méhaignerie,
Président**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 28 octobre 2009

La séance est ouverte à dix heures.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission)

*La Commission des affaires sociales examine pour avis, les crédits de la mission « Travail et emploi » sur le rapport de **M. Bernard Perrut**, sur les crédits Emploi et sur le rapport de **M. Francis Vercamer**, sur les crédits du Travail.*

M. Bernard Perrut, rapporteur pour avis sur les crédits emploi. Les crédits des programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2010 s'élèvent respectivement à 5,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 5,9 milliards d'euros en crédits de paiement d'une part, et 4,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement d'autre part.

On ne peut toutefois, pour l'année 2010, apprécier l'effort budgétaire en faveur de l'emploi sans prendre en compte également les crédits du programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie ». Créée par la loi de finances rectificative pour 2009, cette mission a vocation à mettre en œuvre le volet budgétaire du plan de relance. Les crédits de l'action « Politiques actives de l'emploi » au sein de cette mission s'élèvent, pour 2010, à 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Au total, le budget de l'emploi pour 2010 atteint donc, en crédits de paiement, 11,9 milliards d'euros. Cet effort extrêmement significatif, à la hauteur des enjeux liés au contexte de crise économique que traverse le pays, doit être salué. Il permet de poursuivre en 2010 le soutien exceptionnel engagé dès le début de la mise en œuvre du plan de relance, qui s'était traduit par 1,3 milliard d'euros supplémentaires inscrits dans les deux lois de finances rectificatives de février et avril 2009.

L'examen détaillé des crédits de l'ensemble de ces programmes relevant avant tout de la compétence de la Commission des finances, j'ai choisi de me concentrer sur la question de l'emploi des jeunes et plus précisément sur la manière, à la fois conjoncturelle et structurelle, dont le présent budget répond à cette question récurrente.

Le constat d'un niveau de chômage des jeunes particulièrement élevé en France relativement au niveau du chômage de l'ensemble de la population, et relativement à la situation qui prévaut dans les pays voisins, européens ou plus généralement de l'OCDE, est bien connu. Il en va de même de la forte sensibilité de l'activité des jeunes aux fluctuations conjoncturelles, que la présente crise met une nouvelle fois en évidence.

À la suite des interventions du Président de la République consacrées à l'emploi des jeunes le 24 avril 2009, et à la jeunesse le 29 septembre 2009, de multiples initiatives sont aujourd'hui lancées. Le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes fait l'objet d'un suivi régulier. La publication en juillet dernier du « Livre vert » destiné à refonder la politique en faveur des 16-25 ans, ainsi que la discussion du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, confirment la multiplicité des facettes de la politique en faveur de l'emploi des jeunes.

Ce n'est pas un hasard si les crédits budgétaires pour 2010 consacrés à cette politique figurent en premier lieu dans les missions « Travail et emploi » et « Plan de relance de l'économie » du projet de loi de finances pour 2010, mais se trouvent aussi dans d'autres missions, telles la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ou encore la mission « Ville et logement ». Le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2010, consacré à l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes, évalue l'ensemble des crédits dédiés à cette politique à 3,7 milliards d'euros, en augmentation de 19 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Le présent avis budgétaire a d'abord pour objet de rendre compte – de manière certes synthétique – de cette richesse et de cette diversité. Aucun effort ne doit être ménagé et tel est bien le sens de l'ensemble de ces dispositifs.

Pour la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, des crédits ont été portés sur la mission « Plan de relance de l'économie » par la première loi de finances rectificative pour 2009 à hauteur de 485 millions d'euros. Ces montants sont gérés par le Fonds d'investissement social (FISO).

C'est cet effort qu'amplifie le présent budget avec des crédits d'un montant total de 733,8 millions d'euros.

Je rappellerai quelles sont ces mesures d'urgence, en insistant sur leurs premiers résultats.

La prime de 3 000 euros pour l'embauche en contrat à durée indéterminée des jeunes stagiaires a été prolongée jusqu'au 30 juin 2010, au profit des stagiaires entrés en entreprise avant le 30 septembre 2009. En effet, le court délai laissé aux entreprises pour procéder à ces embauches n'avait pas permis au dispositif de recevoir le succès escompté : au 24 septembre, seuls 1 676 stagiaires avaient bénéficié de la mesure. Un décret fixant les modalités de cette prolongation est en instance de publication.

Des crédits, à hauteur de 30 millions d'euros, sont prévus dans le présent budget pour le financement de cette mesure.

Au profit des employeurs de moins de cinquante salariés a été créée une aide de l'État de 1 800 euros pour les embauches d'apprentis supplémentaires. Le budget prévoit, pour le versement de 20 000 aides, 36 millions d'euros.

En outre, le dispositif « zéro charge », mis en place pour l'année 2009 pour toute embauche réalisée par les entreprises de moins de dix salariés, a été étendu aux embauches d'apprentis dans les entreprises de onze salariés et plus.

Le coût total de la mesure est évalué, sur la base de 120 000 recrutements en apprentissage dans des entreprises de plus de dix salariés entre avril 2009 et juin 2010, à 55,3 millions d'euros.

Selon les informations que j'ai pu recueillir auprès des services du secrétariat d'État chargé de l'emploi, fin juin 2009, le nombre d'apprentis est de 394 000, contre 403 000 en juin 2008. Depuis le mois d'août, les flux d'entrées en apprentissage sont en nette progression, avec 13 015 entrées contre 7 533 au mois de juillet. Pour septembre 2009, ce chiffre est de 36 722.

Autre mesure importante du Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, la prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation entre le 24 avril 2009 et le 30 juin 2010. L'aide est d'un montant de 1 000 euros, portée à 2 000 euros pour les embauches de jeunes ayant un niveau d'études inférieur au baccalauréat. Fin juin 2009, le nombre de jeunes présents en contrats de professionnalisation était de 164 000, contre 186 000 en juin 2008. On constate une progression significative des entrées en contrats de professionnalisation depuis le mois d'août – 7 338 entrées, après 4350 entrées au mois de juillet 2009. Pour mémoire, au mois d'août 2008, 7 133 entrées étaient comptabilisées. En septembre, on dénombre 17 460 entrées en contrats de professionnalisation, correspondant à un niveau équivalent à celui de septembre 2008.

Les contrats d'accompagnement dans l'emploi « passerelles », à durée déterminée, sont destinés prioritairement aux recrutements par les collectivités territoriales, notamment les communes, mais en vue d'une intégration dans le secteur marchand. Des crédits à hauteur de 167,4 millions d'euros sont prévus pour leur financement. Le nombre de nouveaux contrats, conclus dans les seules collectivités et associations entre le 1^{er} juin et le 25 octobre, est de 16 029. Sur la période de juin à septembre 2008, ce nombre était de 6 364. On constate donc le doublement des prescriptions pour les jeunes dans le dispositif des contrats aidés, alors que dans le même temps le nombre total de contrats aidés a progressé de 26 %.

Autre mesure du Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, le développement des contrats initiative emploi : l'objectif est d'ouvrir 50 000 de ces contrats au cours du second semestre 2009 aux jeunes de moins de vingt-six ans, prioritairement en direction des métiers porteurs, notamment ceux du développement durable et des entreprises de l'économie sociale et solidaire. Plus de 18 182 contrats ont, d'ores et déjà, été signés pour les jeunes depuis le lancement du programme.

Enfin, le but poursuivi par la mobilisation des contrats d'accompagnement formation est d'offrir aux jeunes inscrits à Pôle emploi 50 000 places supplémentaires dans les programmes d'accompagnement et de formation à la rentrée 2009. Ces formations seront ciblées sur des métiers porteurs et s'accompagneront de périodes de travail en entreprise.

Le montant de 181,5 millions d'euros prévu dans le budget est fondé sur un flux d'entrées de 50 000 jeunes d'ici fin 2009.

Cet ensemble de mesures très complet, aux premiers résultats prometteurs, est donc de nature à assurer la prise en compte de la diversité des parcours des jeunes concernés, tout en favorisant dans le même temps leur insertion aussi pérenne que possible dans l'emploi.

Mais au-delà des mesures d'urgence destinées à faire face à la crise, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre des mesures « structurelles ».

Certaines de ces mesures ont été annoncées par le Président de la République, lors de la présentation de son plan « Agir pour la jeunesse » le 29 septembre 2009 à Avignon. Elles sont, en partie, inspirées des recommandations du « Livre vert » présenté en juillet dernier. Elles visent à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi, de manière directe ou indirecte. Si elles trouvent leur traduction financière dans le présent budget, elles recourent souvent dans le même temps des dispositions adoptées lors de l'examen du projet de loi sur la formation professionnelle.

Ces mesures structurelles peuvent être regroupées autour de cinq axes thématiques.

En premier lieu, le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie consacre l'existence d'un service public de l'orientation tout au long de la vie, ainsi que le droit pour toute personne à être informée, conseillée et accompagnée en matière d'orientation professionnelle.

Parce que l'orientation ne suffit pas dans tous les cas, la lutte active contre le décrochage scolaire en est un corollaire nécessaire. On recense, chaque année, environ 120 000 élèves quittant le collège ou le lycée sans diplôme ou qualification reconnue, qu'ils aient « décroché » en fin de collège ou en première année de certificat d'aptitudes professionnelles (CAP) ou brevet d'études professionnelles (BEP) ou encore qu'ils abandonnent en cours de scolarité au lycée sans avoir obtenu le baccalauréat général ou technologique, ni de diplôme professionnel de niveau V. Le constat est bien connu.

Pour lutter contre le décrochage, trois outils sont désormais mobilisés.

D'une part, les missions locales, auxquelles vous savez combien nous sommes attachés, qui ont vocation à être, selon les termes du Président de la République, le « pivot de l'accompagnement des jeunes » : 40 millions d'euros supplémentaires sont prévues dans la mission Plan de relance de l'économie pour leur développement. On ne peut que s'en réjouir.

D'autre part, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans révolus, rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il a pour objectif d'organiser les actions nécessaires à la réalisation de leur projet d'insertion dans un emploi durable. Ce contrat est conclu avec les missions locales et profite en moyenne chaque année à 270 000 jeunes. Dans la mission « Travail et emploi », les crédits prévus s'élèvent à 55 millions d'euros, compte tenu d'une hypothèse de 150 000 bénéficiaires en 2010. Il faut y ajouter les crédits prévus au programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », qui s'élèvent à 80 millions d'euros.

Enfin, troisième élément du dispositif anti-décrocheurs, les plateformes régionales d'orientation ont vocation à être généralisées à la rentrée 2010, pour garantir le repérage et le suivi de tous les décrocheurs scolaires. Des crédits à hauteur de 30 millions d'euros sont prévus dans le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » à cet effet.

Je crois sincèrement que ce triptyque représente une chance, que l'ensemble des acteurs doivent maintenant pouvoir saisir au plus vite, au profit d'une meilleure insertion des jeunes.

Le droit à une « deuxième » chance constitue le troisième axe structurel de ces politiques : le programme « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » prévoit 17 millions d'euros au profit de l'augmentation du nombre de places dans les écoles de la deuxième chance. L'objectif pour 2009 et 2010 est de créer 7 200 places supplémentaires, pour pouvoir offrir aux jeunes 12 000 places annuellement. Autre instrument pour la formation au profit d'une « seconde chance », l'Établissement public d'insertion de la défense. Pour 2010, des crédits à hauteur de 50 millions d'euros sont prévus dans le programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », au profit du fonctionnement de celui-ci

Je ne reviendrai pas longuement sur la priorité que constitue l'alternance, sinon pour rappeler que, par-delà les mesures d'urgence, on ne peut oublier le soutien quantitativement

important en termes de compensation des exonérations de charges (plus de 1 milliard d'euros), ainsi que l'amélioration qualitative du dispositif, désormais ouvert aux bénéficiaires de minima sociaux, réalisée par le projet de loi relatif à la formation professionnelle.

Enfin, la politique de la ville est le cinquième axe de nature structurelle. On peut citer, en application du plan « Espoir banlieues », le développement du contrat d'autonomie, l'objectif fixé étant celui de 45 000 jeunes en emploi dans les trois ans.

L'ensemble de ces mesures atteste l'existence d'une convergence de l'action des pouvoirs publics autour de quelques grands axes, en vue de bâtir une politique « de fond » au profit de l'emploi des jeunes.

Cette richesse et cette diversité illustrent, si besoin était, le fait qu'aucun effort n'a été ménagé.

Ces efforts nombreux doivent cependant encore être poursuivis, de manière à ce qu'en pratique, sur le terrain, les freins à l'emploi puissent être levés.

Je conclurai en faisant à ce stade trois propositions principales, volontairement modestes, car je crois que l'essentiel n'est pas maintenant de réformer une fois encore, mais bien plutôt d'appliquer et d'approfondir l'existant. C'est notre devoir à tous aujourd'hui.

Première piste : appliquer au plus vite le dispositif « anti-décrochage », qu'il s'agisse de l'affectation des moyens attribués – les prochaines semaines doivent donner lieu sur cette question à une concertation entre les principaux acteurs concernés –, mais aussi de la mise en œuvre d'une nouvelle coopération entre les missions locales, Pôle emploi et l'État dans le cadre de la convention en préparation ainsi que de la « campagne jeunes » mise en œuvre par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Concernant cette dernière question, il me semble en effet essentiel que, une fois les dispositifs et les crédits adoptés, la phase législative puisse être suivie d'une phase de transmission de l'information, de communication, plus systématique, et ce au plus près du terrain. Beaucoup ignorent encore ces mesures, qu'il s'agisse des entreprises, des collectivités locales ou des jeunes. Cela rejoint la préoccupation générale énoncée par le Conseil d'orientation pour l'emploi dans son tout récent point d'étape sur l'emploi en date du 21 octobre 2009.

Deuxième piste : poursuivre encore l'effort en faveur de l'apprentissage. L'apprentissage est un vecteur d'insertion professionnelle connu et qui fonctionne. Le Gouvernement propose de le dynamiser. Je crois que, sur ce point, la réflexion n'est jamais achevée.

Il est important :

– d'améliorer encore le statut de l'apprenti (trop souvent, les questions de logement ou de transport nuisent à l'attractivité de l'apprentissage) ;

– d'évaluer le système de financement de l'apprentissage, tel qu'il résulte de la loi de programmation pour la cohésion sociale, il y a, maintenant, déjà cinq ans, à savoir notamment le fonctionnement du nouveau fonds et la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens conclus entre l'État et les régions ;

– de développer l'apprentissage dans le secteur public, comme le préconise Laurent Hénart dans son rapport remis au Premier ministre il y a quelques jours ;

– de resserrer le lien entre l'apprentissage et les métiers : les auditions que j'ai menées m'ont permis de prendre la mesure de l'intérêt d'un certain nombre d'expérimentations conduites, notamment les universités des métiers.

Troisième piste : assurer la diffusion et le suivi des mesures expérimentales au profit d'une meilleure insertion des jeunes. De nombreuses mesures expérimentales sont prévues par le projet de loi relatif à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie, en particulier à l'initiative du rapporteur Gérard Cherpion ; d'autres le sont dans le cadre du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse. Toutes ces initiatives ne peuvent qu'être saluées. Il est là aussi nécessaire, afin d'en tirer tout le bénéfice, de les faire connaître, d'en assurer le suivi puis de les évaluer.

M. le président Pierre Méhaignerie. Je salue la passion qui a animé le discours du rapporteur pour avis. Pour ma part, je retiens le « faire connaître » : il est essentiel que les bonnes pratiques puissent être contagieuses.

M. Francis Vercamer. Je m'exprime ici en tant que porte-parole du Nouveau Centre sur les crédits « Emploi » de la mission. Avant toute chose, je souhaite féliciter Bernard Perrut pour la qualité de son rapport.

En 2009, l'État a su, en collaboration avec les partenaires sociaux mais aussi les collectivités locales, adopter des mesures efficaces face au chômage et à la crise, tels que la promotion de la formation professionnelle ou le développement du chômage partiel. Je souhaite que cet effort soit confirmé en 2010, face à l'aggravation considérable de la situation des salariés. À ce titre, je souhaite formuler quatre remarques.

Concernant les contrats aidés, je salue avec conviction l'augmentation du nombre des contrats aidés ouverts cette année. Cependant, je tiens à rappeler que les contrats aidés doivent être des tremplins vers un emploi pérenne et non des places de parking pour les jeunes. C'est pourquoi, il faut insister sur l'accompagnement des bénéficiaires. Plus précisément, sur le contrat unique d'insertion, il nous faudra veiller à ce qu'il n'y ait pas de rupture de charge entre les anciens et les nouveaux contrats, qui pourrait léser certaines personnes en difficulté.

Ma deuxième remarque porte sur les maisons de l'emploi. Ces dernières ont fait la preuve de leur utilité. Je souhaite simplement rappeler qu'il est nécessaire de maintenir leur spécificité au regard des différents bassins d'emploi et de la situation particulière des salariés.

Par ailleurs, l'allocation équivalent retraite, attribuée aux salariés âgés de moins de 60 ans, ayant cotisé 160 trimestres de retraite, avait été prorogée exceptionnellement en 2009, en raison du contexte de crise. J'estime que l'État doit consentir le même effort pour 2010, compte tenu du contexte économique. De plus, la progression des montants financiers correspondants ne serait pas exponentielle.

Ma dernière remarque concerne le reclassement et la transition professionnelle. Il existe aujourd'hui une multitude de dispositifs qui créent des distorsions entre salariés. En effet, le niveau et la durée d'indemnisation en cas de licenciement varient considérablement selon les entreprises. Il est inadmissible de laisser persister une telle rupture d'égalité entre les salariés. Il convient donc d'harmoniser les conditions d'indemnisation, en lissant par exemple

les régimes applicables respectivement dans les entreprises de plus et de moins de mille salariés.

M. Michel Liebgott. Je m'inscris en faux contre l'optimisme du rapporteur concernant le contexte socio-économique de notre pays. Nous ne sommes absolument pas en sortie de crise. Ce sont des mesures structurelles et non des mesures conjoncturelles que le Gouvernement doit prendre, car nous avons un retard considérable à rattraper par rapport à nos voisins européens. En effet, fin 2008, avant même le début de la crise, le taux de chômage en France était de 7,8 %. Ce chiffre correspond au taux actuel du chômage en Allemagne, où il est de 7,7 % et au Royaume-Uni, où il est de 7,5 %. Le taux de chômage est désormais de 9,5 % en France.

On peut certes noyer le poisson et mélanger les genres, en comptabilisant les crédits inscrits sur la mission « Plan de relance de l'économie », il n'en reste pas moins que les crédits de la mission « Travail et emploi » sont en baisse. Qu'en sera-t-il l'année prochaine lorsque les crédits du Plan de relance auront disparu mais que la crise, elle, sera toujours là ? J'estime qu'il s'agit non seulement d'un recul pour cette année mais d'un motif d'inquiétude pour l'avenir.

Selon la Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère du travail, certains secteurs d'activité connaissent des destructions d'emploi sans précédent. L'industrie a perdu 52 000 emplois au premier trimestre 2009. Depuis début 2008, près de 225 000 emplois ont été supprimés dans le secteur de l'intérim.

Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail a connu une hausse historique de 1,3 point au cours du premier semestre 2009. Il est ainsi revenu au même niveau qu'au premier trimestre 2006. Par conséquent, six trimestres de hausse auront suffi à effacer huit trimestres de baisse du chômage.

À cette crise sans précédent, s'ajoute un effet d'aubaine pour les employeurs, parfaitement analysé par certains cabinets indépendants, tels que le cabinet Syndex, qui a observé la propension de certaines entreprises à profiter du contexte économique pour délocaliser leur activité ou améliorer leur productivité.

Face à l'ampleur de la crise, les crédits inscrits dans ce projet de loi de finances sont-ils suffisants ? La réponse est non. À périmètre constant, sans comptabiliser les crédits du Plan de relance, et en tenant compte des mouvements financiers liés à la suppression des dispositifs d'aide à la restauration dans le cadre du passage à la TVA à taux réduit, les crédits de la mission diminuent en réalité de 1,73 % en valeur relative.

Comme le relève fort justement l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), on peut considérer qu'une hausse nette des crédits dédiés à cette mission aurait été plus que bienvenue en période de crise. Laurent Hénart l'a lui-même récemment déclaré à l'occasion de l'examen de ce même budget en Commission des finances, le volume des crédits doit être suffisant pour que nos dispositifs d'emplois aidés jouent pleinement leur rôle contracyclique. Force est de constater que ce n'est pas le cas.

Je déplore que, concernant l'allocation de fin de formation, les « stocks » soient couverts, mais que rien ne soit prévu pour les nouvelles entrées en 2010. Par ailleurs, la non reconduction de l'allocation équivalent retraite est une erreur, alors même que se multiplient

les plans de sauvegarde de l'emploi et que les seniors peinent à trouver du travail. Enfin, je regrette que l'allocation de solidarité spécifique n'augmente pas cette année.

Par ailleurs, le montant des crédits de paiement alloués à Pôle emploi laisse perplexe. En effet, alors même que près de 500 000 emplois ont été supprimés cette année, les crédits n'augmentent pas d'un euro. Les moyens financiers ne sont absolument pas à la hauteur de la crise économique. Chaque conseiller doit d'ores et déjà suivre 150 personnes : c'est l'accompagnement des personnes en difficulté qui en pâtira.

La mission « Travail et emploi », c'est aussi le programme 103 sur l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi. Sur ce sujet, je formulerai deux remarques. La première concerne le chômage partiel. On sait que ce dernier demeure le meilleur amortisseur contre la crise. C'est pourquoi y consacrer 60 millions d'euros me semble notoirement insuffisant. Par ailleurs, les crédits au profit des conventions de reclassement personnalisé et des contrats de transition professionnelle sont désormais intégrés au programme 316 de la mission « Plan de relance de l'économie », par définition transitoire. Je regrette que vous ne les inscriviez pas dans la durée. Faut-il y voir le signe que le Gouvernement envisage leur suppression après la crise ?

En conclusion, les organismes indépendants annoncent un taux de chômage qui pourrait dépasser les 10 % en 2010. C'est pourquoi, vous l'aurez bien compris, les crédits de cette mission ne nous semblent pas à la hauteur de la crise qui continuera de sévir en France.

M. le président Pierre Méhaignerie. Michel Liebgott a évoqué la situation de l'Allemagne. Il serait effectivement intéressant de procéder à une comparaison des politiques conduites dans nos deux pays de 2000 à 2007. L'Allemagne a réduit les salaires et les prestations sociales et est repassée à la semaine de 40 heures, quand la France passait aux 35 heures. M. Joscha Fischer, qui fut le leader des Verts allemands, a lui-même convenu que la politique a été beaucoup plus sociale-démocrate en France qu'en Allemagne. Mais aujourd'hui, il y a un problème de compétitivité comparée.

M. Gérard Cherpion. Il est inexact de dire que le budget est en baisse, alors même que 1,4 milliard d'euros de mesures exceptionnelles pour l'emploi sont inscrits sur la mission « Plan de relance de l'économie ». De nombreuses mesures très utiles sont poursuivies et amplifiées comme les contrats passerelles, les écoles de la deuxième chance, la prise en charge des demandeurs d'emploi en fin de formation, la convention de reclassement personnalisé et de contrat de transition professionnelle ; par ailleurs, le processus de convergence de ces deux derniers dispositifs se poursuit, ce dont on doit se féliciter.

S'agissant des jeunes, la crise ne suffit pas à expliquer leur niveau de chômage, mais elle aggrave la situation, car ce niveau augmente plus vite que pour l'ensemble de la population. Il y a là un problème structurel qui est illustré par le fait que les jeunes mettent aujourd'hui dix ans pour être aussi bien insérés dans l'emploi (pour rejoindre le taux de chômage moyen) que les générations précédentes. Des mesures très significatives sont prises pour répondre à ce défi, mesures qui sont en grande partie inscrites dans le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie ; elles sont axées sur la lutte contre le décrochage scolaire, le renforcement de l'apprentissage et celui du tutorat.

Le rapporteur pour avis peut-il donner des informations sur la montée en charge de Pôle emploi concernant le public des jeunes et ses relations conventionnelles avec les missions locales ?

Que pense-t-il des deux propositions suivantes :

– le Conseil d’orientation pour l’emploi propose d’élargir le périmètre des employeurs potentiels de contrats aidés aux grandes entreprises publiques, élargissement qui serait associé à des engagements de ces entreprises sur l’embauche de jeunes en provenance des quartiers de la politique de la ville ;

– dans le cadre de l’évaluation de la loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie, que nous envisageons dans un an, ne faut-il pas mettre l’accent sur les mesures destinées aux jeunes ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Contrairement à ce que certains ont dit, l’analyse du budget montre que la lutte contre le chômage est au cœur de la politique du Gouvernement. Il convient également de remercier les personnels de Pôle emploi, qui travaillent dans un contexte difficile, de leur engagement. L’État joue pleinement son rôle d’accompagnement de la mutation de cette institution en lui versant une dotation de 1,36 milliard d’euros. Cette mutation correspond à une attente sur le terrain : il nous faut rapidement de plus en plus de sites mixtes. S’agissant du service public de l’emploi, l’accent mis sur les mesures de coordination doit également être salué ; le financement de 205 maisons de l’emploi permet enfin une pérennisation de ce dispositif.

Le plan de relance pour l’économie permet, par ailleurs, la reconduction des nombreuses mesures prises en 2009 : la prise en charge du chômage partiel et sa réorientation vers les actions de formation ; les contrats aidés, avec une enveloppe permettant d’en financer 360 000 ; l’amplification de l’expérience du contrat de transition professionnelle, qui sera appliqué sur 40 sites et non plus 21 et qu’il est envisagé, ce qui est souhaitable, d’élargir aux salariés en fin de contrats à durée déterminée ou de missions d’intérim.

Le budget 2010 permettra aussi une bonne prise en charge des demandeurs d’emploi en fin de droits, grâce à l’augmentation de la dotation au fonds de solidarité. En conclusion, ce budget ne justifie ni triomphalisme, ni catastrophisme. Les outils se diversifient, le service public de l’emploi se modernise et les résultats sont au rendez-vous.

Mme Marisol Touraine. Sur le fond, monsieur le Président, la référence aux 35 heures est un véritable « leitmotiv » du discours de la majorité. Il faut rappeler qu’en 1997 la France avait déjà un taux de chômage plus élevé que celui de l’Allemagne ; de 1997 à 2002 notre pays a créé deux millions d’emplois ; depuis 2002, il était loisible à la majorité actuelle de supprimer les 35 heures – ce qu’elle n’a pas fait – si la réduction du temps de travail était une telle catastrophe. Le vrai problème, on le sait bien, est celui de la compétitivité à l’exportation des petites et moyennes entreprises, qui est beaucoup plus forte en Allemagne qu’en France.

Le travail du rapporteur pour avis doit être salué, comme d’habitude, pour sa qualité et sa pondération. Il y a effectivement de bonnes mesures parmi celles annoncées en direction des jeunes. Mais on n’y trouve pas un levier pour une véritable politique structurelle de la jeunesse, rien qui soit susceptible de faire basculer vers une nette amélioration de la situation de nos jeunes.

Une faiblesse récurrente de la politique pour les jeunes réside dans la multiplication des dispositifs d’exception les concernant. Or, l’application de certaines mesures de droit commun améliorerait beaucoup la situation des jeunes. On peut penser, par exemple, à un

allongement de la durée d'indemnisation du chômage en fin de contrat à durée déterminée ou d'intérim, lequel bénéficierait à tous mais de fait particulièrement aux jeunes, et qui constituerait une bien meilleure réponse que l'extension du RSA.

Concernant l'apprentissage, on nous annonce une augmentation du nombre d'entrées. Pourtant, sur le terrain, nous recevons constamment des parents qui s'inquiètent de l'absence de maîtres d'apprentissage pour leurs enfants. C'est contradictoire.

Le contrat passerelle est une bonne mesure dans son principe. Mais pourquoi le limiter à un an. Il faudrait aller vers des horizons plus durables – pourquoi pas trois ans ? –, un peu dans la philosophie de ce qu'étaient les emplois jeunes.

Enfin, les plateformes d'orientation constituent une mesure vraiment peu convaincante. Sur le terrain, rien ne se met vraiment en place.

M. le président Pierre Méhaignerie. De 1997 à 2002 le rythme de création d'emplois a été le même en France qu'en Europe : la France était au neuvième rang sur quinze. De plus, nombre de ces emplois créés étaient des emplois publics dans les collectivités locales et les hôpitaux, en conséquence de l'application des 35 heures, ce qui a lourdement et durablement grevé les finances publiques.

M. Maxime Gremetz. La question du budget n'est qu'un élément du grand drame du chômage que nous vivons actuellement. En Picardie, on n'a jamais vu une augmentation aussi rapide du chômage et autant de fermetures d'entreprises, y compris appartenant à de grands groupes ; 145 entreprises sont en difficulté. Pourtant ces grands groupes ont reçu d'énormes subventions.

Et cependant, le budget de l'emploi est en baisse ! Quant au Fonds d'investissement social, ses crédits sont tout à fait insuffisants et, en outre, le préfet de la région Picardie n'est même pas informé des décisions prises au niveau central pour l'attribution de moyens dans sa région. Il faut absolument augmenter les moyens du budget de l'emploi et du Fonds d'investissement social. Toutes les associations le disent d'ailleurs : il y a un manque de visibilité sur les mesures annoncées, parce que les crédits pour les mettre en œuvre ne sont pas prévus. Ces crédits doivent être inscrits au budget. Le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » voit ses crédits diminuer en 2010 par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. Cette baisse est scandaleuse.

Il faut aussi évoquer le contrôle de la recherche d'emploi. Le service téléphonique que veut mettre en place Pôle emploi n'est pas du tout une idée acceptable. Faute de moyens, la fusion de l'ANPE et des Assédic est pour le moment un échec. Il faut donc donner plus de moyens à Pôle emploi. Quant à l'allocation de solidarité spécifique, son niveau est misérable et l'augmentation des crédits ne fait qu'accompagner l'explosion du chômage de longue durée. Enfin, il n'existe une faible remontée du nombre de contrats aidés que parce que ce nombre a fortement baissé en 2007 et en 2008.

En bref, ce budget est un budget minable, car on fait comme si de rien n'était, comme s'il n'y avait pas de crise.

M. Georges Colombier. Le développement des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation est une très bonne politique, mais sur le terrain, on constate qu'il manque des supports, c'est-à-dire des entreprises ou des artisans pour accueillir les

bénéficiaires de ce type de dispositifs. Concernant le service public de l'orientation, je partage l'opinion de Pierre Méhaignerie, selon laquelle la priorité doit être maintenant de « faire connaître » ce nouveau service public.

M. Dominique Dord. Je tiens à remercier le rapporteur pour avis d'avoir rappelé que jamais l'on avait, jusqu'ici, pris autant de mesures de soutien à l'économie et à l'emploi, même si celles-ci ne figurent pas toutes dans la mission « Travail et emploi ». S'agissant de l'apprentissage, son développement est effectivement une bonne chose, mais je m'interroge néanmoins sur la portée des dispositifs proposés.

En outre, le présent budget consacre la notion, bien française, de « contrats aidés ». Dispose-t-on néanmoins d'indicateurs objectifs sur l'efficacité de ces contrats et sur le sort de leurs bénéficiaires à l'issue du contrat ?

Par ailleurs, est-il possible de mesurer l'impact des nouvelles mesures proposées sur le fonctionnement des maisons de l'emploi ?

Mme Monique Iborra. À lire le rapport présenté par notre rapporteur pour avis, on constate que les mesures annoncées en faveur des jeunes existaient en fait déjà et qu'elles bénéficient juste d'un nouvel habillage. Concernant les contrats d'apprentissage et de professionnalisation, est-il possible de trouver des chiffres officiels ailleurs qu'au secrétariat d'État à l'emploi, qui me semble en ce domaine juge et partie ? En effet, entre les chiffres annoncés et le vécu au niveau des régions chargées de mettre en œuvre ces mesures, le décalage est saisissant.

Un mot sur les contrats autonomie : c'est la Bérézina et on assiste à une gabegie d'argent public.

Enfin, il n'est pas raisonnable, si l'on regarde avec lucidité la situation de Pôle emploi, de lui confier la gestion des nouveaux contrats de formation. Cet opérateur subit actuellement des pressions très fortes et lui confier de nouvelles missions, alors que le personnel n'y est pas préparé, est très contre-productif.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Il est indiqué dans le rapport que des crédits spécifiques en faveur des personnes handicapées sont prévus dans le budget ; il me semble indispensable d'aller plus loin en ce domaine et de développer d'une part, les dispositifs spécifiques en faveur des personnes les plus fragiles et d'autre part, les liens entre les dispositifs de droit commun et les dispositifs spécifiques.

M. Jean-Patrick Gille. Même si la crise financière semble derrière nous, celle de l'emploi est, elle, devant nous et, manifestement, vous la sous-estimez. Concernant Pôle emploi, je crains que nous soyons engagés dans un scénario semblable à celui que connaît France Télécom, avec la mise en place à marche forcée de la polyvalence des personnels. En outre, le caractère précipité de la mise en œuvre de la politique immobilière risque d'aboutir à des mobilités de personnels excessives et être source de tensions. Enfin, je regrette l'absence de prise en compte par Pôle emploi de l'action territoriale, ce qui pose notamment la question des maisons de l'emploi, qui doit être creusée.

J'ajoute que l'Unédic va, dès l'année prochaine, se retrouver face à un lourd déficit, et l'on peut s'interroger sur sa volonté de continuer, comme cela est prévu, à financer Pôle emploi.

S'agissant de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), on assiste à une véritable stratégie de démantèlement : le transfert de patrimoine dont elle a bénéficié est en fait un cadeau empoisonné, car cette association ne dispose pas des moyens budgétaires suffisants pour entretenir ce parc immobilier. Elle sera donc très probablement obligée d'en vendre une partie.

Par ailleurs, le rapport présenté aujourd'hui explique clairement que de nombreuses mesures structurelles vont, en 2010, être financées par le Fonds d'investissement social (FISO), alors que ce fonds est, par définition, temporaire. Qui prendra le relais pour financer ces mesures ? Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ? Qu'en pensent les partenaires sociaux ?

Enfin trois questions précises : quelles évolutions pour l'allocation équivalent retraite ? Comment fonctionnera la nouvelle formule de l'allocation de fin de formation ? Comment financera-t-on le RSA jeune ?

Mme Bérengère Poletti. Le système des aides à l'emploi est particulièrement complexe. En la matière, on peut se demander pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué... J'ai pu observer cela, tant au niveau national que sur le terrain, dans ma région d'origine, les Ardennes, durement frappée par la crise. Si l'on perçoit les signes d'une reprise économique, elle ne porte ses fruits sur le terrain qu'après un certain délai d'inertie. En tout état de cause, il est indispensable que les banques soutiennent les entreprises, qui sont à bout de souffle dans certains territoires.

La création de Pôle emploi correspond à un souci de simplification administrative très bien venu. Mais la réforme est intervenue à un moment difficile, la crise économique se traduisant par un fort accroissement du nombre de demandeurs d'emplois.

Quant à la formation des salariés, on peut se demander si les moyens adéquats y sont consacrés.

Il faut, enfin, rappeler l'importance en termes d'accès à l'emploi de l'enseignement technique agricole, dont les crédits étaient menacés l'an dernier.

Mme Laurence Dumont. Le rapport fait état de certaines difficultés rencontrées dans la mise en place de Pôle emploi : c'est un euphémisme !

La fusion des Assédic et de l'ANPE a été mal pensée, mal gérée et mise en œuvre sans y associer les personnels. Le débat en séance publique permettra au Gouvernement de nous présenter l'évaluation qu'il fait de cette fusion.

Il aurait fallu écouter les salariés : le fait que 30 % d'entre eux aient récemment participé à un mouvement de grève, avec des taux de mobilisation atteignant 70 % dans mon département, témoigne d'un profond malaise parmi le personnel de Pôle emploi.

De même, il aurait mieux valu distinguer clairement les missions de formation et d'accompagnement vers l'emploi.

On peut aussi regretter que Pôle emploi recrute une part importante de ses personnels en contrat de travail à durée déterminée plutôt qu'en contrat à durée indéterminée.

En mai dernier, la Commission avait entendu M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi et notre collègue Dominique Tian avait établi à cette occasion un rapport d'information sur l'application de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. Une nouvelle audition de M. Charpy me paraît nécessaire pour évaluer à la fois les moyens budgétaires de Pôle emploi et sa politique de ressources humaines.

M. Christophe Sirugue. Pôle emploi connaît une situation dramatique, et ni la conjoncture actuelle, ni le texte du projet de loi, ne nous donnent de raisons d'espérer une amélioration de cette situation. En effet, alors que les besoins d'accompagnement vers l'emploi augmentent du fait de la crise, les crédits qui y sont consacrés vont baisser.

En outre, les instruments de la politique de l'emploi sont marqués par une grande instabilité, au point que personne n'y comprend plus rien. Plus grave, le Gouvernement change de stratégie en la matière : alors qu'il expliquait avant la crise que le recours aux contrats aidés n'était pas justifié, il cherche désormais à les développer en imposant aux préfets des objectifs quantitatifs considérables. Par ailleurs, les outils de la politique d'accompagnement des chômeurs dans l'emploi sont d'une trop grande complexité.

Dans le même temps, on ne dispose d'aucun dispositif adapté pour l'accompagnement de ceux qui sont très éloignés de l'emploi, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) ne remplissant pas cette fonction. De même, la plateforme d'aide aux jeunes sans diplôme n'est pas aussi efficace qu'elle le devrait.

J'ajoute qu'on a mobilisé des fonds publics très importants pour créer des maisons de l'emploi, qui sont aujourd'hui affaiblies par les réformes en cours. Ainsi, à Châlons-sur-Saône, ville dont je suis maire, la maison de l'emploi est fragilisée notamment par le départ de l'ANPE, à la suite de la création de Pôle emploi ; les autres partenaires étant confrontés à des difficultés budgétaires, il ne reste plus dans la maison de l'emploi que la mission locale.

Il faut aussi veiller à ne pas mettre en péril les structures d'insertion : les partenaires concernés tirent la sonnette d'alarme à propos de difficultés de financement qui affectent leur capacité d'intervention, alors qu'elles sont de plus en plus nécessaires compte tenu de la conjoncture.

Enfin, diverses mesures ont été annoncées en faveur de l'emploi, mais on peut se demander quelle structure sera chargée de les mettre en œuvre. Pôle emploi rencontre, en effet, trop de difficultés pour assumer de nouvelles missions.

M. le président Pierre Méhaignerie. La Commission envisageant des déplacements dans certaines maisons de l'emploi, il nous serait utile de disposer de plus amples informations sur le cas que vous avez cité.

M. Jean Ueberschlag. Dans son travail, le rapporteur pour avis a fait preuve de la lucidité qu'on lui connaît.

Compte tenu de la part importante des crédits du travail et de l'emploi qui financent en fait des actions de formation, le budget qui nous est soumis pourrait être intitulé : « budget de la formation professionnelle ».

Les moyens financiers consacrés à la politique de l'emploi sont peu lisibles : ils représenteraient 12 milliards d'euros de crédits de paiement éparpillés. Il serait utile que nous

dispositions enfin du « jaune » budgétaire annexé au projet de loi de finances, qui concerne ces questions.

La politique française de l'emploi se caractérise par une multiplicité de dispositifs de formation, qui ne bénéficient qu'à 1 % des actifs. À l'inverse, en Allemagne, il n'y a qu'un dispositif de formation professionnelle, et 14 % des salariés en bénéficient.

Pour avoir réfléchi au sujet de l'apprentissage depuis vingt ans, et procédé à des comparaisons internationales approfondies, je regrette son faible développement en France.

Les statistiques des derniers mois en la matière montrent une baisse du nombre d'apprentis, et rien ne permet d'anticiper un retournement de tendance en cours d'année, car leur recrutement se fait très majoritairement à la rentrée scolaire. Cette baisse s'explique au moins en partie par les contraintes pesant sur les maîtres d'apprentissage. En effet, le contrat d'apprentissage appartient à la catégorie des contrats de travail, et de ce fait, le maître d'apprentissage est soumis au contrôle de l'inspection du travail, ce qui explique certaines réticences des entreprises à recruter des apprentis. En Alsace, il existait un corps d'inspecteurs de l'apprentissage, ce qui me paraît plus adapté.

On peut notamment regretter que les trois fonctions publiques ne comptent au total que 6 500 apprentis, alors qu'à la suite d'une initiative législative à laquelle j'ai participé, il leur est désormais possible d'affilier leurs apprentis à l'assurance chômage de droit commun. La commune dont je suis maire ne compte que 20 000 habitants, mais emploie déjà 100 apprentis : ce n'est hélas pas le cas de toutes les collectivités territoriales comparables.

M. Patrick Roy. Le problème de l'emploi des jeunes est particulièrement inquiétant.

Malgré les multiples dispositifs d'aides mis en place, il faut reconnaître qu'il s'agit le plus souvent de contrats aidés, qui ne constituent qu'un pis-aller. Pour les jeunes titulaires de diplômes, l'insertion professionnelle ne va déjà pas sans difficultés ; que dire alors des jeunes non qualifiés ? On ne leur offre pas de perspectives d'avenir.

D'ailleurs, il n'est qu'à voir la mécanisation d'un nombre croissant de tâches, comme celles des caissières de supermarché, pour se convaincre que le nombre d'emplois marchands nécessitant peu de qualifications est de plus en plus réduit. Il y a une certaine hypocrisie à leur faire espérer, dans le cadre des dispositifs proposés, une véritable carrière professionnelle.

M. Jacques Domergue. Il y a lieu de féliciter le rapporteur pour avoir su voir clair dans le maquis des outils de la politique de l'emploi. Car le système actuel ne satisfait personne : il ne satisfait pas, en premier lieu, les employés de Pôle emploi, débordés par une activité croissante, et ce, en dépit de recrutements importants. Il ne satisfait pas non plus les bénéficiaires de contrats aidés, car ces contrats ne sont, en fait, que des palliatifs à la disparition d'emplois marchands, notamment dans l'industrie.

Le vrai problème de l'emploi en France tient à la perte de compétitivité de nos entreprises, en particulier industrielles. Pour compenser la disparition d'emplois industriels, on cherche à développer des emplois tertiaires, par exemple dans le secteur des aides à la personne, mais il faut reconnaître que ces emplois ont un caractère assez artificiel. Afin d'améliorer la situation de l'emploi, il faut avant tout recréer de l'activité économique : cela mériterait de constituer la conclusion du rapport.

M. le rapporteur pour avis. Je tiens d'abord à saluer la mobilisation et la motivation de chacun sur ce sujet essentiel de l'emploi des jeunes. Mais je tiens à souligner que je n'ai jamais prétendu que nous étions sortis de la crise économique.

Concernant l'évolution du budget de l'emploi, il me semble important de rappeler un certain nombre de chiffres. D'une part, les mesures au profit du développement de l'emploi des jeunes ont vu leurs crédits augmenter entre la loi de finances initiale pour 2009 et le présent projet de loi de finances. Ainsi, le CIVIS bénéficiait de 55 millions d'euros l'année dernière, de 135 millions cette année. Les missions locales ont vu leurs crédits évoluer de 156 à 220 millions d'euros. Par ailleurs, si l'on considère l'ensemble des politiques transversales au service de l'orientation et de l'insertion des jeunes, les crédits ont connu en un an une augmentation de 19 %, passant de 3,2 à 3,7 milliards d'euros.

Si l'on en vient maintenant à des données plus globales sur l'ensemble du budget de l'emploi, les crédits inscrits sur les programmes 102, 103 et 316 sont en augmentation de 1,2 milliard d'euros de 2009 à 2010, compte non tenu de l'aide de 550 millions d'euros au profit du secteur des hôtels-cafés-restaurants, qui n'a pas été reconduite cette année en raison de l'abaissement du taux de TVA applicable dans ce secteur à 5,5 %. Il faut en effet comparer ce qui est comparable.

J'ajoute enfin qu'au regard des crédits inscrits dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2011, les crédits destinés aux politiques de l'emploi bénéficient, pour 2010, d'une augmentation de 2 milliards d'euros, soit une hausse de 20 %, par rapport aux chiffres prévisionnels pour cette même année.

Pour ce qui concerne la situation de Pôle emploi, nul ne peut contester les difficultés rencontrées par cette institution, qui a été mise en place à un moment où la situation économique a été très dégradée. Le présent budget prévoit, conformément au plan de financement envisagé lors de la création de l'institution, une dotation de l'État à Pôle emploi de 1,36 milliard d'euros.

Sur le plan qualitatif, de premiers résultats peuvent être soulignés. Ainsi, plus de 1 200 personnels d'encadrement ont été nommés. En septembre 2009, 16 500 agents avaient été formés comme conseiller personnel. Dans le cadre de la restructuration du réseau, l'objectif du nouvel opérateur est de mettre en place 950 sites mixtes à l'automne 2009. Les sites mixtes, qui étaient au nombre de 350 à mi-septembre, devraient représenter 80 % des agences dans le courant du mois de novembre et 100 % d'entre elles à la fin de l'année 2009. Quant au service téléphonique 3949, le taux d'aboutement est passé de 60 % en juillet à 80 % en septembre 2009. On peut rappeler, en outre, que près de 2,5 millions d'appels sont reçus mensuellement. Autre donnée importante : s'agissant du taux d'inscriptions réalisées moins de cinq jours après l'identification du demandeur d'emploi, après qu'une baisse de ce taux a été observée fin 2008, une remontée constante est intervenue depuis le mois de janvier 2009.

Pour ce qui concerne maintenant les maisons de l'emploi, la réforme actuellement en cours est une nécessité liée, d'une part, à la fin de la période de conventionnement, au 31 décembre 2009, des premières maisons de l'emploi créées, d'autre part, à la réforme du service public de l'emploi dans le cadre de la loi du 13 février 2008. Dans ce contexte, la définition d'un nouveau cahier des charges doit permettre de clarifier les missions confiées aux maisons de l'emploi.

Le nouveau cahier des charges structure l'intervention des maisons de l'emploi autour de quatre axes : l'élaboration d'un diagnostic du marché local devant permettre de déboucher sur une stratégie des acteurs locaux de l'emploi ; l'aide à l'ensemble des employeurs publics et privés pour une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales dans le cadre des mutations économiques ; le développement local ; la réduction des freins culturels ou sociaux à l'embauche.

Le Gouvernement nous a confirmé que l'objectif principal est bien de ne pas doubler les activités du nouvel opérateur, mais de permettre, en fonction d'un contexte local spécifique, notamment en milieu rural, un accès facilité au service public de l'emploi. Il s'agit donc bien de redéfinir un cadre favorisant l'efficacité de l'action des maisons de l'emploi.

S'agissant de la question de la reconduction de l'allocation équivalent retraite à compter du 1^{er} janvier 2010, cette question sera en effet utilement évoquée lors de la séance publique.

Les crédits inscrits au présent budget au profit des mesures de chômage partiel sont de 60 millions d'euros. Cette somme doit être appréciée compte tenu de ce que, à tout moment, le cas échéant, elle pourra faire l'objet de compléments.

Concernant la question de l'harmonisation des régimes respectifs de la convention de reclassement personnalisé (CRP) et du contrat de transition professionnelle (CTP), les différences de statut s'estompent. Il faut à cet égard évoquer l'avancée que constitue l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009, qui a prévu une revalorisation de l'allocation attribuée aux bénéficiaires d'une convention de reclassement.

La question des effets des 35 heures en termes de créations d'emplois doit être abordée avec la plus grande prudence. Je rappelle que, de l'avis général, ce sont des créations d'emplois à hauteur de 400 000 à 450 000 qui sont le plus souvent évoquées.

La question de l'emploi des travailleurs handicapés est effectivement essentielle. Je sais que Paul Jeanneteau l'abordera lors de la discussion des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » la semaine prochaine en commission.

J'en viens à la question des résultats, en termes d'insertion professionnelle des jeunes, des dispositifs évoqués. Je crois sincèrement qu'il est indispensable d'assurer un suivi des jeunes, en particulier grâce aux missions locales. Je rappelle en outre que, selon les estimations qui m'ont été transmises par le Gouvernement, le contrat initiative emploi, dont je rappelle qu'il doit bénéficier à 50 000 jeunes en 2009 (et près de 20 000 jeunes en sont déjà bénéficiaires), constitue un contrat à durée indéterminée dans 80 % des cas.

S'agissant du contrat d'autonomie, l'objectif poursuivi est celui de 45 000 jeunes en emploi à l'horizon de trois ans. Près de 10 000 de ces contrats ont déjà été conclus en 2009. Je reconnais que ce premier résultat n'est peut-être pas à la hauteur de nos espérances. Néanmoins, ce sont 65 millions d'euros qui sont prévus à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2010.

Concernant l'AFPA, je rappelle que la subvention qui lui est versée se compose de deux parties : d'une part, une subvention d'un montant de 109,2 millions d'euros au titre de l'action de rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi menée par cet organisme,

inscrite au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » ; d'autre part, une subvention de 69,3 millions d'euros au titre principalement de sa mission de certification des demandeurs d'emploi et des actifs peu qualifiés, inscrite au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

Il me faut aussi apporter une autre précision : on ne peut affirmer que les crédits affectés aux missions locales et au CIVIS ne sont pas pérennes, dans la mesure où ils figurent, en grande partie, dans le programme 102 « Accès et retour à l'emploi », qui fait partie de la nomenclature permanente de la mission « Travail et emploi » du budget.

Un dernier élément d'information concerne l'apprentissage. D'une part, bien sûr, les chiffres d'entrées en apprentissage sont plus importants au moment de la rentrée qu'à d'autres moments de l'année, mais ce qui est remarquable c'est le maintien des chiffres à la hauteur de ceux de septembre 2008, et cela en dépit des effets de la crise. D'autre part, à ceux qui s'interrogent sur les écarts entre les données nationales et les observations réalisées sur le terrain, j'indique que les données nationales correspondent souvent à celles établies par la Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère du travail.

Au total, c'est vrai, on ne peut aborder qu'avec humilité et objectivité ce thème de l'emploi des jeunes. Alain disait, « *Le pessimisme est d'humeur et l'optimisme de volonté* ». Ayons la volonté ! Les choses sont parfois complexes. Mettons-les néanmoins en œuvre.

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous en venons à l'article 61 rattaché et aux amendements qui ont été déposés.

Article 61 : *Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion à certains publics spécifiques*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Après l'article 61

La Commission est saisie d'un amendement n° AS 4 présenté par M. Michel Liebgott.

M. Michel Liebgott. Cet amendement vise à supprimer l'exonération de cotisations sociales patronales relative à l'avantage en nature que constitue le repas fourni aux salariés des hôtels-café-restaurants sur leur lieu de travail.

M. le président Pierre Méhaignerie. Cette mesure a déjà été adoptée par notre Commission dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 la semaine dernière.

M. le rapporteur pour avis. Il n'y a en effet pas lieu d'y revenir.

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

Article additionnel après l'article 61 : *Ouverture de la possibilité d'obtenir l'agrément « services à la personne » aux régies de quartiers*

La Commission est saisie de l'amendement n° AS 1 de M. Paul Jeanneteau.

M. Paul Jeanneteau. Cet amendement, en ouvrant la possibilité aux régies de quartiers de bénéficier d'un agrément « services à la personne » au titre de leurs activités d'aide à domicile, leur permettra aussi de recourir au dispositif du chèque-emploi-service-universel. Ces structures sont aujourd'hui exclues du champ d'application de ce dispositif, alors que les associations intermédiaires, dont les activités peuvent être proches, ont la possibilité d'en bénéficier.

M. le rapporteur pour avis. Je suis favorable à cette initiative, dans la mesure où le champ de ce dispositif est limité aux activités d'aide à domicile et compte tenu du rôle important que jouent les régies de quartiers dans le développement économique local. Un décret sera toutefois sans doute nécessaire pour préciser la portée de ce dispositif.

M. Jean-Patrick Gille. Nous voterons cet amendement, mais je me demande si ce dispositif proposé par cet amendement n'a pas été déjà intégré dans notre droit ?

M. Paul Jeanneteau. J'avais déposé une proposition de loi sur ce même sujet, et il me semble que d'autres groupes politiques ont fait de même.

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

Article 35, état B

La Commission est saisie d'un amendement n° AS 2 de M. Michel Liebgott.

M. Michel Liebgott. Il s'agit de faire profiter de la suppression de l'exonération de cotisations sociales dans le secteur des hôtels-cafés-restaurants, que nous venons d'évoquer, aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique.

M. le rapporteur pour avis. Je tiens à indiquer que le montant de cette exonération n'est pas de 100 millions, mais de 150 millions d'euros. Pour notre Commission, la suppression de cette exonération vise non à permettre un redéploiement des crédits, mais à favoriser une économie budgétaire.

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

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous en venons à la partie « Travail » des crédits de la mission « Travail et emploi ».

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis sur les crédits du travail. En tant que rapporteur pour avis de la Commission des affaires sociales, pour les 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* », de la mission « *Travail et emploi* » du projet de loi de finances pour 2010, je souhaite, tout d'abord, présenter, de manière synthétique, les crédits alloués à ces deux programmes, puis faire quelques réflexions sur le thème que j'ai choisi, dès juillet dernier, pour mon rapport : la santé au travail.

Au sein de la mission budgétaire « *Travail et emploi* », les crédits des programmes n° 111 et 155, qui relèvent, tous deux, du ministre du travail, constituent une part modeste. Dans le projet de loi de finances pour 2010, ils s'élèvent à 890,8 millions d'euros, sur 11,4 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 14,3 millions d'euros par rapport à 2009. Les crédits proposés pour 2010, s'inscrivent pleinement dans la programmation pluriannuelle 2009-2011 : ils correspondent aux montants annoncés l'an dernier.

Dans le détail, le programme n° 111, qui vise à améliorer la qualité de l'emploi et des relations de travail, se voit doté de 78,2 millions, soit une diminution de 7,8 millions d'euros, principalement imputable au solde des dépenses exceptionnelles, liées à l'organisation des élections prud'homales de décembre 2008. En effet, les autres postes de financement augmentent significativement : les crédits dédiés à la santé et à la sécurité au travail, s'accroissent de 25,4 %, et ceux consacrés au développement du dialogue et de la démocratie sociale de 24,6 %.

Quant au programme n° 155, le programme support de la mission, qui regroupe les moyens en personnel, fonctionnement et investissement des politiques publiques du travail et de l'emploi, ses crédits augmentent de 22,1 millions d'euros. Dans le cadre de ce programme, trois grandes réformes seront finalisées l'an prochain :

- le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, qui a permis la création de 700 emplois entre 2006 et 2010, dont 160 en 2010 ;

- la fusion des trois corps d'inspection du travail, issus de l'agriculture, des transports et du travail ;

- la mise en place des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Je souhaite maintenant faire part des travaux que j'ai menés sur la santé au travail. J'avais choisi ce sujet, en juillet dernier, car le premier Plan santé au travail 2005-2009 arrive à terme à la fin de l'année. Il me semblait donc important d'en dresser un bilan. Au fil des quarante-trois auditions, et au vu de l'actualité, en particulier de la dramatique série de suicides de salariés chez France Télécom, dont on a beaucoup parlé, mais aussi dans d'autres entreprises, j'ai élargi ma réflexion à trois thèmes :

- l'amélioration de la gouvernance de la prévention des risques professionnels ;

- la lutte contre les risques psychosociaux, même si ce terme n'est pas très porteur, comme cela a été souligné par certains commissaires, il s'agit de l'expression utilisée par les professionnels ;

- l'avenir des services de santé au travail.

La santé au travail constitue un défi central pour l'avenir proche de notre marché du travail, en raison notamment du phénomène de vieillissement de la population. Elle affecte directement la qualité de vie des quelque 15,9 millions de salariés et a des répercussions importantes sur la compétitivité des entreprises. Tant les accidents du travail et les maladies professionnelles, que le mal-être physique et psychologique au travail, représentent de réels coûts pour les entreprises. En 2008, les accidents du travail ont occasionné plus de 37 millions

de journées perdues et les maladies professionnelles plus de 8 millions, selon les calculs de la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la sécurité sociale.

Le premier Plan santé au travail, a été adopté en février 2005, sous l'impulsion de M. Gérard Larcher, alors ministre délégué aux relations du travail. Il a accompli un changement d'échelle dans le traitement de la santé au travail : il s'agit du premier plan d'action d'envergure nationale, proposant une démarche globale et intégrée.

De l'avis général des personnes que j'ai auditionnées, le premier Plan santé au travail a, tout d'abord, contribué à développer la recherche et la connaissance sur les risques professionnels. Il a conduit à la création de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), dès septembre 2005. Celle-ci fournit aux pouvoirs publics une expertise indépendante et pluridisciplinaire, sur des thèmes de santé au travail. L'idée qui a présidé à sa création, était de séparer les fonctions de recherche et de prise de décision, pour éviter la répétition de drames de santé publique, comme celui de l'amiante.

Le premier Plan a permis, également, une réelle sensibilisation du monde du travail à la question des risques professionnels. Ainsi, selon un sondage européen de juin 2009, 15 % des Français se considèrent comme « *très bien informés* » sur les risques liés à la santé et à la sécurité sur leurs lieux de travail, et 54 % comme « *plutôt bien informés* ». Toutefois, il convient de distinguer une sensibilisation réussie, de la mise en œuvre concrète d'actions de prévention des risques dans les entreprises.

Le premier Plan, qui était avant tout un plan institutionnel, visait à fédérer tous les acteurs de la santé au travail. Pour ce faire, une réorganisation du pilotage, national et régional, du système de prévention des risques professionnels, a été opérée.

Au niveau national, a été créé, en novembre 2008, le Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT), qui a remplacé le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels. Le COCT a vocation à être l'institution pivot en matière de santé au travail, qui regroupe l'ensemble des acteurs du secteur, à l'instar du Conseil d'orientation des retraites (COR).

Au niveau régional, ont été mis en place, comme déclinaison du COCT, les comités régionaux de prévention des risques professionnels (CRPRP).

Quant à l'impact concret du premier plan sur l'évolution des accidents du travail et des maladies professionnelles, il demeure difficile de le mesurer exactement. Néanmoins, on peut souligner, pour 2008, une diminution du nombre d'accidents du travail avec arrêt, et un recul des accidents graves ou mortels. Il faut cependant se garder d'adopter une logique exclusivement comptable en matière de santé au travail. En effet, au fil des auditions, je me suis rendu compte que la prévention de nouveaux risques professionnels peut se trouver freinée par la peur de faire jurisprudence, et de créer un nouveau poste d'indemnisation, dans l'idée que prévenir implique en soi la reconnaissance du caractère réparable d'un risque.

Si le premier plan a conduit à créer de nouvelles instances dans le domaine de la santé au travail, la gouvernance du système de prévention des risques professionnels demeure perfectible. La coordination et la délimitation des compétences, des nombreux acteurs du domaine, doivent être améliorées, pour développer une politique unifiée de prévention. Le système français de prévention semble encore trop complexe.

Le deuxième Plan santé au travail 2010-2014, doit impérativement donner des objectifs communs aux structures opérationnelles nationales car, jusqu'à présent, elles produisent chacune leur propre programme d'actions prioritaires, sans véritable concertation. Cette mission de coordination devrait être assurée par le COCT, mais il ne dispose pas de moyens suffisants pour l'accomplir : il n'a pas de budget propre et seuls 3 personnes ont été mises à sa disposition.

Par ailleurs, ce conseil n'a pas encore établi de contact avec son réseau régional, et l'Observatoire de la pénibilité, chargé, en son sein, d'apprécier la nature des activités pénibles, n'a pas encore été mis en place. Or, il me paraît essentiel que cet observatoire soit très rapidement installé, au plus tard en janvier 2010, au vu du rendez-vous mi-2010 sur les retraites. En effet, la question de la pénibilité ne concerne pas seulement les retraites, mais touche d'une manière globale les conditions de travail. Le COCT doit d'abord définir la notion de pénibilité, avant que celle-ci soit abordée dans les discussions sur la réforme de l'assurance vieillesse, ce qui permettrait de réfléchir à d'autres formes de compensations et éviter ainsi d'accentuer encore le déséquilibre du régime des retraites.

Au niveau national, les moyens de la recherche doivent aussi être rassemblés. À cet égard, la fusion entre l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), appelle quelques commentaires : je m'interroge, en effet, sur la capacité de la nouvelle agence à traiter des problématiques spécifiques au milieu du travail, tels que les risques psychosociaux ou les troubles musculo-squelettiques, qui n'ont pas vraiment de lien avec la sécurité sanitaire.

Un fléchage des crédits, dédiés aux investigations sur les risques professionnels, me paraît extrêmement nécessaire. On aurait pu aussi réfléchir, avant de choisir de fusionner l'AFSSA et l'AFSSET, à regrouper autrement les organismes de recherche sur la santé au travail, pour créer un pôle national de recherche sur les risques professionnels.

Au niveau régional, la coordination des acteurs peut aussi être améliorée : on pourrait, par exemple, étudier le rapprochement entre les observatoires régionaux de santé au travail, gérés par les partenaires sociaux, et les comités régionaux de prévention des risques professionnels, qui viennent d'être créés. Des représentants des services de santé au travail devraient, de plus, être intégrés aux structures de concertation.

Au final, la multiplicité des acteurs en présence et leur manque de coordination, ne permettent pas une diffusion suffisante des politiques de prévention jusqu'aux entreprises, qui sont pourtant le niveau concret d'application des mesures visant à réduire les accidents du travail et les maladies professionnelles. C'est le reproche principal que l'on peut formuler contre le premier Plan santé au travail : son caractère opérationnel a été limité. Le développement de la recherche ne s'est ainsi pas assez traduit par la diffusion d'outils innovants aux entreprises.

Outre l'amélioration de la gouvernance du système de prévention des risques professionnels, l'un des défis majeurs du futur deuxième plan réside dans le traitement et la prévention des risques psychosociaux.

Les risques psychosociaux progressent et recouvrent des risques professionnels d'origine et de nature variées, qui se situent à l'interface entre l'individu et ses conditions de travail. Selon le modèle de M. Karasek, le risque psychosocial résulte de la combinaison, dénommée « *jobstrain* », d'une forte charge mentale au travail, avec de faibles marges de

manœuvres. Cette situation peut être aggravée par le manque de soutien de sa hiérarchie ou de ses collègues.

En 2003, selon la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), 23 % des salariés français se trouvent dans une situation de « *jobstrain* », mais l'exposition aux risques psychosociaux est inégalement répartie entre les sexes, les catégories socioprofessionnelles ou les métiers. Parmi les secteurs d'activité, l'hôtellerie-restauration, les transports, et les activités financières connaissent les proportions les plus élevées de salariés soumis au « *jobstrain* ».

Les risques psychosociaux mettent en jeu l'intégrité physique et la santé mentale des salariés. Ayant des répercussions sur le bon fonctionnement des entreprises, ils représenteraient, selon le bureau international du travail, un coût s'élevant à 3 ou 4 % du PIB dans les pays industrialisés.

La connaissance des risques psychosociaux demeure cependant encore parcellaire. En effet, le modèle de M. Karasek ne rend pas totalement compte du ressenti des salariés : seuls 23 % des salariés sont considérés en situation de « *jobstrain* », alors que 34 % jugent que leur travail est « très stressant ». D'autres éléments jouent en effet sur le développement de ces risques : la crainte de la perte d'emploi, ou la taille de l'entreprise, les salariés des petites structures étant moins soumis au stress selon les personnes auditionnées.

La création d'un indicateur national des risques psychosociaux est aujourd'hui à l'étude. Suite au rapport de MM. Nasse et Légeron, un collège d'experts vient de proposer une série de quarante indicateurs provisoires.

L'arsenal français actuel de lutte contre ces risques semble encore limité : c'est tout un système de prévention qui est à bâtir, à mon avis, autour de l'amélioration de leur évaluation, de la négociation sociale et de l'information des managers, des préventeurs et des salariés.

Le dernier axe de mon rapport porte sur l'avenir des services de santé au travail, après l'échec de la négociation menée par les partenaires sociaux, en septembre dernier. La médecine du travail se trouve dans une situation critique, en particulier en termes d'effectifs : en 2008, la diminution du nombre de médecins du travail s'est poursuivie : on en recensait 6 915 pour toute la France, contre plus de 7 300 en 2004. Cette tendance devrait s'accroître dans les prochaines années à cause des nombreux départs en retraite attendus : en 2008, 75 % des médecins du travail ont plus de 50 ans. Or, dans le même temps, le nombre de places ouvertes à l'internat pour la médecine du travail n'a pas été spécialement relevé : entre 2008 et 2012 seront formés 370 nouveaux médecins.

La réforme de la médecine du travail, entamée depuis 2000, a permis deux avancées de taille. Elle a introduit une pluridisciplinarité, en transformant le dispositif de médecine du travail en services de santé au travail, et créant les intervenants en prévention des risques professionnels. Elle a également revalorisé l'action en entreprise. Mais cette réforme se trouve encore inégalement appliquée et n'est pas allée au bout de sa logique.

Il me semble que l'on pourrait étudier une évolution du statut des services de santé au travail, vers un système davantage fondé sur la mutualisation, qui garantirait mieux l'indépendance des médecins. On pourrait imaginer ainsi des structures indépendantes qui collecteraient les fonds versés par les entreprises pour les services santé au travail, et

rémunéreraient les médecins et infirmiers du travail. Ces organismes pourraient se développer à une échelle territoriale ou par secteurs d'activité.

Il est indispensable de réaffirmer la place, au cœur des missions de ces services, de la prévention collective en entreprise. Pour mieux remplir cette mission et au vu de la démographie médicale, la question de la réforme de la procédure d'aptitude se pose. Deux options sont en débat :

– soit le transfert aux médecins généralistes de la charge de la visite individuelle, mais cela suppose qu'ils soient formés au droit du travail et qu'ils connaissent les problématiques de santé en milieu professionnel

– soit l'espace des visites individuelles accomplies par les médecins du travail, accompagné de visites de mi-parcours, réalisées par les infirmières du travail.

Enfin, les services de santé au travail doivent trouver leur pleine place au sein du système de prévention des risques professionnels. À ce titre, une coordination accrue de leur action avec l'inspection du travail me semble fondamentale. On pourrait envisager le regroupement des documents actuels de prévention en un nouveau registre obligatoire de santé en entreprise, qui retrace les préconisations du médecin du travail, les actions mises en œuvre par l'employeur, et dont l'application serait contrôlée par l'inspecteur du travail. Ce contrôle est déjà partiellement opéré aujourd'hui, mais la multiplicité des documents de prévention ne le facilite pas. Cette réforme, non coûteuse, garantirait une meilleure visibilité et continuité des recommandations des médecins du travail et apporterait une pierre supplémentaire à la construction de projets préventifs de santé au travail au niveau de l'entreprise.

M. Bernard Perrut. Comme le montre le très intéressant rapport de notre collègue, qui traite de l'inquiétant sujet des troubles psychosociaux, la question de la santé au travail est centrale. Elle concerne la vie quotidienne de l'ensemble des salariés. J'aurais deux questions. Le rapporteur vient d'évoquer la médecine du travail : au vu de la situation critique de la démographie médicale, qui vient d'être rappelée, quelles solutions immédiates peut-on mettre en œuvre pour remédier à cette difficulté ? Il ne s'agit pas uniquement de poser le problème, mais de proposer des actions concrètes. Ma deuxième question porte sur le plan d'urgence pour la prévention des risques psychosociaux, récemment présenté par M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville. Ce plan vise à inciter les entreprises à négocier sur le stress au travail. Dispose-t-on déjà de premiers éléments de résultats sur les entreprises prêtes à s'engager ? C'est sans doute encore trop tôt. Quelles sont les réflexions des organisations syndicales sur la méthodologie retenue ?

Mme Marisol Touraine. Je suis toujours frappée par le véritable maquis que représente l'architecture des différents organismes chargés de la santé au travail. J'ignorais, par exemple, l'existence du Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT) et de ses déclinaisons locales. Il y a peut-être eu un défaut de communication. Si l'on veut en faire l'équivalent du Conseil d'orientation des retraites (COR), il faut lui donner de réels moyens d'actions et de la visibilité. En outre, comme le souligne aussi Bernard Perrut, la forte baisse à venir du nombre de médecins du travail est très préoccupante. Il faut se garder, en réformant la médecine du travail, d'aboutir à une confrontation du médecin des caisses de sécurité sociale et du médecin du travail. Il ne faut pas que ce dernier devienne le « médecin du patron », un rôle que ne veulent pas jouer les médecins du travail, à travers par exemple les modalités et les conséquences de la contre-visite en cas de demande d'arrêt de travail, prévue

par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, et que les interlocuteurs médicaux soient remis en cause dans l'entreprise. C'est déjà partiellement le cas sur le terrain, selon les organisations syndicales. Enfin, la place du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, n'a pas été évoquée. Cette institution a trop tendance à être contournée en pratique, voire dévaluée, alors que son rôle devrait pourtant être central en matière de santé au travail.

M. Georges Colombier. La mission d'information sur les risques psychosociaux, créée ce matin par la Commission des affaires sociales, pourra utilement prendre en compte les intéressants travaux du rapporteur, qui a choisi, avant l'heure, d'étudier ces risques émergents.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis. Bernard Perrut a tout à fait raison : le problème de la médecine du travail est crucial. Les médecins du travail sont chargés de conseiller les chefs d'entreprise pour qu'ils mettent en œuvre des actions de prévention au sein de leur établissement. Mais bien souvent, ils sont cantonnés aux visites médicales d'aptitude et à tamponner des documents. Or, depuis la réforme de la médecine du travail, entreprise depuis 2000, la mission principale des médecins du travail réside dans la prévention et l'action en milieu professionnel. Il est fondamental de revaloriser ce métier, notamment en développant la pluridisciplinarité dans les services de santé au travail, qui doivent comporter des ergonomes et des infirmiers du travail, et en confiant un rôle de pivot au médecin du travail au sein des services de santé au travail. Il faut également réfléchir au relèvement du *numerus clausus*. Pour pouvoir exercer la profession de médecin du travail, il faut suivre le cursus classique de médecine et accomplir une spécialité, ce qui représente près de 12 ans d'études. Si le nombre de médecins du travail doit rapidement augmenter, au vu de cette longue période de formation encore faut-il des candidats, qui manquent aujourd'hui à l'appel. C'est pourquoi il est fondamental d'accroître l'attractivité de ce métier.

M. Georges Colombier. Il existe parfois une contradiction entre les conseils délivrés par le médecin du travail et les positions de l'employeur, ce qui place les salariés dans une situation difficile.

Mme Marisol Touraine. Tout à fait, c'était le sens de l'une de mes questions.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis. Comme mesure immédiate, je propose d'espacer les visites. Les visites individuelles des salariés ont déjà été espacées de deux ans. On pourrait imaginer un système de visite individuelle accomplie par le médecin du travail tous les cinq ans, rythmé de visites de contrôle de mi-parcours, réalisées par les infirmiers du travail par exemple, qui permettrait de s'assurer de la bonne santé des salariés. Le salarié conserverait le droit de voir le médecin du travail à sa demande. C'est l'une des solutions envisagées au vu de la pénurie de médecins du travail.

Le deuxième Plan santé au travail 2010-2014 est en cours d'élaboration. Le COCT vient de se réunir pour proposer des orientations. Les partenaires sociaux en font partie, ils sont donc associés à l'élaboration de ce plan.

Marisol Touraine a évoqué le maquis institutionnel de la prévention des risques professionnels en France. Il s'agit certes d'un maquis, mais en cours d'organisation. Le premier Plan santé au travail 2005-2009 a tenté de réorganiser la gouvernance du système de prévention. Mais, on ne peut réformer en quatre ans un siècle de santé au travail, on est encore en plein chantier. Il faut délimiter les compétences des nombreux organismes existants, je

propose qu'on rassemble des structures. J'ai noté au cours de mes auditions les très grandes passion et motivation des acteurs de la santé au travail, mais j'ai pu observer aussi qu'ils manquaient de coordination. Cela préjudicie à l'efficacité de leur action, qui n'atteint pas suffisamment les entreprises. Le domaine et le paysage institutionnel de la santé au travail ont beaucoup changé avec le premier plan santé au travail. À l'instar de Marisol Touraine, j'ai moi aussi découvert de nombreuses structures pendant les travaux préparatoires de l'avis. Le futur Plan va compléter la gouvernance actuelle, pour la simplifier et la rendre plus opérationnelle.

Sur les médecins du travail, s'ils sont autonomes, ils demeurent des salariés, certes protégés, et se trouvent donc dans un lien de subordination par rapport à l'employeur. Afin de garantir leur indépendance, je propose qu'ils soient recrutés par des structures mutualisées, dans un modèle proche de celui des services interentreprises pour les petites et moyennes entreprises. Le système de cotisation des employeurs resterait inchangé, mais l'indépendance des personnels des services de santé au travail serait mieux garantie. Ils pourraient proposer des actions de prévention dans les établissements, sans craindre de subir une pression de leurs employeurs.

Quant aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, leur création n'est obligatoire que dans les entreprises de plus de 50 salariés. Leur fonctionnement semble plutôt positif, mais il varie selon l'implication des partenaires sociaux et des représentants du personnel.

M. le président Pierre Méhaignerie. Nous en venons à l'avis sur les crédits de la mission « Travail et emploi ».

Conformément aux conclusions des rapporteurs pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2010 de la mission « Travail et emploi ».



Informations relatives à la Commission

La commission des affaires sociales désigne **M. Manuel Valls**, rapporteur sur la proposition de loi relative au droit de finir sa vie dans la dignité (n° 1960).

La commission des affaires sociales désigne les membres de la mission d'information sur les risques psychosociaux au travail.

M. Paul Jeanneteau. Les termes de troubles psychosociaux me paraissent bizarres : ils laissent entendre que le travail serait une sorte de fléau, qui engendrerait nécessairement de tels troubles. Même s'il est vrai que dans certains cas le travail peut être pénible, je ne suis apparemment pas le seul à être choqué par cette expression.

M. le président Pierre Méhaignerie. Bien qu'il s'agisse de la terminologie officielle, la prudence s'impose en effet.

Mme Marisol Touraine. L'intitulé que nous avons initialement proposé était : « la santé au travail ». Le bureau de notre commission l'a jugé trop large. Dans notre esprit, il s'agissait naturellement de traiter les questions de stress, de harcèlement au travail, *etc.* dans le prolongement de la vague de suicides à France Télécom.

Évidemment, il ne s'agit pas pour nous de dire que tout travail est pénible, génère du stress et est susceptible de conduire au suicide. La question qui se pose est celle de l'existence de circonstances qui favorisent l'apparition de certains troubles.

M. Le président Pierre Méhaignerie. Entièrement d'accord si la mission s'entend pour trouver un meilleur intitulé : il reste que le sujet de la santé au travail, au sens large, empiétait sur d'autres travaux parlementaires, je pense notamment à notre mission sur la pénibilité dans les PME.

M. Georges Colombier. J'avais, lors du bureau, émis des réserves sur ce titre. Je partage l'avis du Président, sur la possibilité de faire évoluer les choses.

Mme Catherine Lemorton. Le titre choisi parle de « risques psychosociaux » pas de « troubles psychosociaux ». Je ne vois pas où se trouve l'*a priori* négatif.

M. Dominique Dord. Je ne trouve pas le côté négatif du titre retenu très heureux. Peut-être la réflexion de la mission devra-t-elle tourner plutôt sur la notion d'« équilibre personnel au travail ».

M. Jean-Frédéric Poisson. Je comprends que le bureau ait eu des difficultés à statuer sur l'intitulé de la mission. Peut-être n'y en a-t-il aucun de totalement satisfaisant. Nous devons nous interroger sur l'existence de circonstances qui favoriseraient, dans le milieu du travail, un mal-être et des troubles psychosociaux. L'actualité récente semble suggérer qu'il puisse exister de telles circonstances. Il convient donc d'y regarder de plus près. Si cela s'avérait nécessaire, la mission sera tout à fait à même de faire évoluer son champ d'investigation et le titre qu'elle donnera à son rapport.

	Groupe politique
Mme Marisol Touraine, présidente	SRC
M. Jean-Frédéric Poisson, rapporteur	UMP
M. Pierre Cardo	UMP
Mme Marie-Christine Dalloz	UMP
M. Jean-Pierre Door	UMP
M. Christian Hutin	SRC
M. Guy Lefrand	UMP
M. Rolland Muzeau	GDR
M. Bernard Perrut	UMP
M. Francis Vercamer	NC
<i>À désigner</i>	SRC

La commission des affaires sociales désigne les membres appelés à participer aux travaux du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur :

– Les autorités administratives indépendantes : MM. Jean Mallot (SRC) et Pierre Morange (UMP).

– L'évaluation de la politique en faveur des quartiers défavorisés : M. Pierre Cardo (UMP) et Mme Monique Iborra (SRC).

La séance est levée à douze heures quarante-cinq.



AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° AS 1 présenté par M. Paul Jeanneteau, Mme Anne Grommerch, MM. Céleste Lett, Michel Heinrich, Guy Malherbe et Mme Valérie Rosso-Debord

Après l'article 61

Insérer l'article suivant:

I. – Après le troisième alinéa de l'article L. 7232-4 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

« a bis) Les régies de quartiers ; »

II. – La perte de ressources pour l'État et les régimes sociaux résultant des dispositions du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

III. – Les dispositions du I sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2011. Lorsque le montant de l'aide mentionnée à l'article L.7233-2 du code du travail excède l'impôt dû, l'excédent n'est pas restitué.

Amendement n° AS 2 présenté par M. Michel Liebgott et les commissaires socialistes, radicaux, citoyen et divers gauche

Article 35, état B

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

(en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	+ 100 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi		-100 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
TOTAUX	100 000 000	100 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 4 présenté par M. Michel Liebgott et les commissaires socialistes, radicaux, citoyen et divers gauche

Après l'article 61

Insérer l'article suivant :

Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

I. – Le 1° du V de l'article L. 241-13 est supprimé.

II. – L'article L. 241-14 est abrogé. »

Présences en réunion

Réunion du mercredi 28 octobre 2009 à 10 heures

Présents. - M. Élie Aboud, Mme Edwige Antier, M. Jean Bardet, Mme Véronique Besse, Mme Gisèle Biémouret, Mme Martine Billard, M. Yves Bur, Mme Martine Carrillon-Couvreur, M. Gérard Cherpion, M. Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Georges Colombier, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Rémi Delatte, M. Vincent Descoeur, M. Jacques Domergue, M. Jean-Pierre Door, M. Dominique Dord, Mme Laurence Dumont, Mme Catherine Génisson, M. Jean-Patrick Gille, M. Maxime Gremetz, Mme Anne Grommerch, M. Michel Heinrich, M. Christian Hutin, Mme Monique Iborra, M. Michel Issindou, M. Denis Jacquat, M. Paul Jeanneteau, M. Yves Jego, M. Guy Lefrand, Mme Catherine Lemorton, M. Jean Leonetti, M. Claude Leteurtre, M. Michel Liebgott, M. Pierre Morange, M. Philippe Morenvillier, Mme Dominique Orliac, M. Christian Paul, M. Bernard Perrut, M. Étienne Pinte, M. Jean-Frédéric Poisson, Mme Bérengère Poletti, M. Jean-Luc Préel, M. Arnaud Robinet, M. Jean-Marie Rolland, Mme Valérie Rosso-Debord, M. Patrick Roy, M. Christophe Sirugue, M. Dominique Tian, Mme Marisol Touraine, M. Jean Ueberschlag, Mme Isabelle Vasseur, M. Francis Vercamer.