

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, et de Mme Carole Grandjean, ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels sur le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi (n° 219) (M. Marc Ferracci, rapporteur) ; 2
- Examen du projet de loi 22
- Présences en réunion..... 59

Mardi

27 septembre 2022

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 12

SESSION DE 2021-2022

**Présidence de
Mme Fadila Khattabi,
Présidente**



La réunion commence à quinze heures.

La commission auditionne M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, et Mme Carole Grandjean, ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels.

Mme Fadila Khattabi, présidente. Je remercie les ministres pour la grande souplesse dont ils ont fait preuve afin que la présentation du texte puisse se dérouler dans de bonnes conditions.

M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion. Le projet de loi est court puisqu'il comporte cinq articles.

L'article 3 donne une nouvelle base légale à la définition de l'électorat aux élections professionnelles des comités sociaux et économiques. Une décision du Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, avait fragilisé le droit de vote. Nous sécurisons donc le processus électoral en vue des élections professionnelles qui se tiendront en décembre.

L'article 5 ratifie vingt et une ordonnances dont vingt concernent la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales. Certaines des mesures qu'elles comportent sont éteintes, d'autres continuent de s'appliquer. Il s'agit de sécuriser les actes juridiques qui en découlent en respectant scrupuleusement la procédure de l'habilitation. La vingt et unième ordonnance a trait à la modernisation du recouvrement des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. C'est une mesure très technique qui gagne en sécurité juridique grâce à la ratification de l'ordonnance.

L'article 4 concerne la validation des acquis de l'expérience (VAE). Carole Grandjean vous présentera ses dispositions.

Les articles 1^{er} et 2 portent sur l'assurance chômage. En préambule, je voudrais rappeler les acquis de la réforme décidée en 2019 mais qui, pour de multiples raisons au premier rang desquelles évidemment la crise sanitaire, n'est entrée en vigueur qu'au second semestre 2021.

Cette réforme visait à lutter contre l'explosion des embauches en contrats courts depuis vingt ans. Le nombre d'embauches en contrat à durée déterminée (CDD) de moins d'un mois avait été multiplié par 2,5 depuis 2000 quand les embauches en contrat à durée indéterminée (CDI) augmentaient dans le même temps de moins de 1,5. La réforme avait également pour but d'apporter une réponse définitive au déficit structurel de l'assurance chômage, lié en partie à la prolifération des contrats courts.

Ce modèle n'était plus acceptable. Il pesait lourdement sur les finances du régime d'assurance chômage : entre 2009 et 2019, le déficit s'élevait à 2,9 milliards d'euros en moyenne par an.

Le décret du 28 juillet 2019 a donc entériné une réforme ambitieuse de l'assurance chômage qui a pris effet à partir de juin 2021.

Cette réforme ouvrait de nouveaux droits aux travailleurs indépendants, puis aux salariés démissionnaires qui s'engagent dans une reconversion professionnelle. Pour ces derniers, elle prend corps puisque depuis 2019, 20 000 personnes ont bénéficié de l'assurance chômage à ce titre.

Ensuite, elle a révisé le mode de calcul des allocations chômage : le calcul du salaire journalier de référence a été modifié de sorte que le travail reste toujours plus rémunérateur que le chômage.

Le seuil minimal pour toucher une allocation chômage est passé de quatre mois dans les vingt-huit derniers mois à six mois dans les vingt-quatre derniers mois.

Une dégressivité du montant des allocations a été instaurée à partir du septième mois pour tous les salariés qui gagnaient plus de 4 500 euros brut en moyenne par mois.

Enfin, elle a instauré un bonus-malus dans sept secteurs économiques très utilisateurs de contrats courts.

Depuis le 1^{er} septembre 2022, environ 6 000 entreprises qui abusent des CDD paient une surcotisation au titre de l'assurance chômage – le malus –, pouvant s'élever jusqu'à 1 point de cotisation supplémentaire sur l'ensemble de leur masse salariale. Dans le même temps, 12 000 entreprises bénéficient d'un bonus, pouvant aller jusqu'à 1,05 % de leur masse salariale, car elles ont moins recours aux contrats courts que la médiane des entreprises de leur secteur. Ces premiers résultats sont meilleurs que ce que nous anticipions. Nous le devons à la fois à l'effet incitatif de la réforme mais aussi à la conjoncture économique, qui a certainement convaincu les entreprises de privilégier les contrats longs ou le maintien dans l'emploi de leurs salariés dans une période de tension sur les recrutements.

Même s'il est trop tôt pour l'affirmer avec une totale certitude, nous commençons à observer de premiers effets encourageants de la réforme de 2019.

Ainsi, le régime d'assurance chômage revient aux excédents dès 2022. Dans ses dernières projections, l'UNEDIC prévoit un excédent s'élevant à 2,5 milliards d'euros en 2022 contre un déficit de 1,9 milliard d'euros en 2019. Nous constatons une stabilisation du nombre d'embauches en contrats courts et une hausse du nombre des embauches en CDI. Au deuxième trimestre de 2022, le nombre d'embauches en contrats d'un mois est à son niveau moyen de 2019 alors que les embauches en CDI sont supérieures de près de 20 %.

Dès lors, pourquoi agir à nouveau aujourd'hui ?

Le décret du 28 juillet 2019 est qualifié de décret de carence car il est venu définir les règles de l'assurance chômage après que les partenaires sociaux n'étaient pas parvenus à un accord.

Le premier article du projet de loi transfère au Gouvernement pendant une période de quatorze mois, donc de manière provisoire, la compétence dévolue aux partenaires sociaux par la loi du 5 septembre 2018 pour déterminer les règles d'indemnisation.

Nous souhaitons prolonger les règles jusqu'au 31 décembre 2023 pour laisser le temps à la réforme de 2019 de déployer ses effets. Nous souhaitons également prolonger le bonus-malus jusqu'au 31 août 2024 pour mener à son terme la période d'observation de trois ans.

La relance d'un nouveau *round* de négociations dès maintenant n'aurait pas de sens. Les nouvelles règles étant entrées en vigueur il y a moins d'un an, il paraît nécessaire de laisser un peu de temps à la réforme pour en observer les premiers effets. L'évaluation a été confiée à la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), qui a lancé cet été une série d'études et de travaux de recherche.

Nous souhaitons prolonger les règles mais aussi les rendre plus réactives à la conjoncture économique.

Le système d'assurance chômage remplit imparfaitement son rôle : sur les quinze dernières années, quand le chômage était au-dessus de 10 %, 55 % des demandeurs d'emploi étaient indemnisables alors que cette part est montée à 61 % fin 2019 avec un chômage qui baissait. C'est le contraire de ce que nous souhaiterions observer puisque l'assurance chômage doit à nos yeux être une protection en cas de difficulté.

La France se caractérise par un taux de chômage structurel qui reste assez élevé, à 7,4 % tandis que nous connaissons des difficultés de recrutement très importantes – 60 % des entreprises en font part et 30 % des entreprises industrielles se plaignent de voir leurs capacités de production limitées par ces difficultés. Cela tient à la conjoncture économique mais aussi au caractère insuffisamment incitatif au retour à l'emploi du régime d'assurance chômage.

Notre système est l'un des plus généreux d'Europe : la durée d'indemnisation et les seuils d'éligibilité sont plus favorables. En revanche, le taux de remplacement, c'est-à-dire le ratio entre l'allocation et le salaire moyen, est plutôt conforme à la moyenne européenne.

C'est pour cette raison mais aussi parce que nous prenons des mesures destinées à soutenir le pouvoir d'achat des Français que je ne suis pas favorable à une modulation du montant des indemnités chômage. La concertation avec les partenaires sociaux portera sur la durée d'affiliation et la durée d'indemnisation mais pas sur le montant de l'indemnité.

La philosophie de la réforme est simple : quand il y a moins d'emplois, il est nécessaire que les règles deviennent plus protectrices et quand il y a plus d'emplois, elles doivent devenir plus incitatives. Ce mécanisme sera examiné en concertation approfondie avec les partenaires sociaux dans les prochaines semaines. J'ai demandé aux services du ministère d'élaborer un support présentant les différentes pistes tant pour les indicateurs ayant vocation à qualifier la situation du marché de l'emploi ou la conjoncture économique que pour les critères de modulation, à l'exception du montant des indemnités. Tous les paramètres sont sur la table.

Notre objectif est que la réforme entre en vigueur au début de l'année 2023. La période de quatorze mois qui s'ouvre avec le projet de loi prendra fin en décembre 2023 au moment où France Travail sera opérationnel et où nous aurons pu mener une négociation interprofessionnelle sur la gouvernance de l'assurance chômage ainsi que renouveler la convention tripartite entre Pôle emploi, l'État et l'UNEDIC. Je me suis engagé sur ces points auprès des partenaires sociaux.

L'article 2, particulièrement technique, autorise la transmission des noms des personnes qui ont quitté l'entreprise et qui se sont inscrits à Pôle emploi. Ces informations permettront à l'entreprise de vérifier sur pièce la façon dont leur taux de séparation, lequel détermine l'application d'un bonus ou d'un malus dans les sept secteurs concernés, a été calculé. C'est une disposition attendue qui permettra de rétablir la confiance à l'égard de ce dispositif.

Je laisse la parole à la ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels pour présenter les dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience.

Mme Carole Grandjean, ministre déléguée auprès du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, chargée de l'enseignement et de la formation professionnels. La réforme de l'assurance chômage comme celle de la VAE illustrent notre philosophie : l'incitation au retour à l'emploi va de pair avec la possibilité donnée à chacun de renforcer son employabilité.

La VAE doit permettre à un plus grand nombre d'individus d'accéder à une certification et ainsi de progresser sur le chemin vers l'emploi. À cette fin, les dispositions de l'article 4 sont la première pierre d'une rénovation profonde de la VAE.

La VAE ne convainc pas ; elle est vécue comme un parcours du combattant et n'est pas considérée comme la troisième voie d'accès à la qualification, aux côtés de la formation initiale et de la formation continue. Elle souffre d'un manque d'attractivité flagrant : seulement 30 000 parcours ont été réalisés l'an dernier, soit deux fois moins qu'il y a dix ans.

Il s'agit pourtant d'un dispositif d'avenir, capable de soutenir efficacement les parcours de promotion, d'évolution et de reconversion professionnelles des actifs. La VAE doit aussi contribuer efficacement à la lutte contre les tensions de recrutement et à la recherche du plein emploi. Si nous voulons aider les actifs à mieux faire face aux mutations de l'économie, nous devons mieux reconnaître les compétences acquises tout au long d'une vie.

Ce projet de loi constitue un progrès social important car il ouvre la voie à la reconnaissance des compétences sociales, associatives ou bénévoles, notamment pour les proches aidants.

L'article 4 entend lever les freins à un plus large accès à la VAE. Il répond aux demandes formulées par les acteurs eux-mêmes tout en tirant les leçons des expérimentations qui ont été menées.

Il poursuit deux objectifs fondamentaux afin d'atteindre le chiffre de 100 000 parcours commencés par an d'ici à la fin du quinquennat : d'abord, l'accès au dispositif doit être élargi, en intégrant les compétences acquises dans le cadre des périodes de mise en situation en milieu professionnel ; en ouvrant l'accès à la VAE aux proches aidants. Je salue Annie Vidal et Paul Christophe, qui, comme d'autres parlementaires, se sont engagés lors de la précédente législature en faveur de la reconnaissance des proches aidants.

Ensuite, nous souhaitons sécuriser les parcours des candidats grâce à une individualisation accrue, en autorisant l'accès à un accompagnement en amont de la phase de recevabilité, dont on sait qu'elle est une source de complexité et d'abandons ; en permettant aux associations de transition professionnelle de financer des parcours d'accompagnement à la VAE pour les salariés qui souhaitent se reconvertir.

Sachez que seulement 10 % des personnes qui s'engagent dans une VAE achèvent leurs parcours et obtiennent l'entièreté de la certification visée ; la durée moyenne d'un parcours est de dix-huit mois. On ne saurait mieux dire la complexité et surtout le découragement qu'elle suscite chez les demandeurs d'emploi comme chez les salariés et les chefs d'entreprise.

Je vous propose de suivre rapidement Pauline, salariée d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), dans toutes les étapes de son parcours. D'abord, l'information disponible sur la VAE est très segmentée et peu lisible, elle renseigne mal sur les articulations possibles entre la VAE, la nature de l'expérience acquise et le projet professionnel du candidat. Pour Pauline, il a été particulièrement complexe d'obtenir une information personnalisée sur l'orientation qu'elle souhaitait donner à sa carrière. Ensuite, la constitution d'un dossier avec bulletins, attestations et autres certificats ainsi qu'une « auto-analyse » de ses compétences est une vraie barrière pour les moins qualifiés. Pour Pauline, allophone et dont la carrière est faite de métiers différents, cela a été difficile, et parfois décourageant. Elle aura attendu deux mois la réponse de l'administration, heureusement positive. Vient ensuite la phase de mobilisation des financements pour bénéficier d'un accompagnement en vue de l'épreuve de validation. Entre Pôle emploi, l'opérateur de compétences et le compte personnel de formation, il est difficile de savoir vers qui se tourner pour obtenir le financement, et les délais sont aussi longs que les interlocuteurs nombreux. Là encore, le découragement n'est jamais loin.

Pourtant l'accompagnement est essentiel pour garantir ses chances de succès devant le jury. Pour Pauline, les exercices de rédaction requis dans le dossier sont une épreuve. Imaginez dans ce cas produire par écrit une analyse détaillée des situations de travail qu'elle a vécues, parfois il y a plusieurs années, ou bien prouver l'adéquation des résultats professionnels obtenus avec les objectifs fixés par ses responsables. Sans un accompagnement adapté et individualisé, il n'est pas étonnant que de nombreux candidats jettent l'éponge. Si Pauline n'avait pas bénéficié d'un accompagnement à la hauteur, les chances d'un échec ou d'une validation partielle étaient réelles.

Je compte sur les débats et sur votre mobilisation pour aller plus loin encore que ce que prévoit ce texte. Je salue la volonté des groupes de la majorité et des Républicains d'avancer ensemble pour parvenir à une transformation profonde des parcours de VAE. Ce sujet est susceptible de tous nous rassembler tant la contribution à l'intérêt collectif de notre nation saute aux yeux. Nous devons réussir le pari de la modernisation, de la simplification et de la sécurisation des parcours de VAE.

S'agissant de la simplification, je salue la proposition des Républicains d'alléger le cadre juridique actuel pour définir par voie réglementaire une nouvelle procédure dont les fondamentaux sont posés dans le projet de loi. Le travail de simplification a pour but d'en finir avec une VAE trop administrative. J'approuve également l'idée d'une validation des acquis sous la forme de blocs de compétences.

Quant à la sécurisation, je soutiens la proposition de la majorité de doubler le congé VAE pour les salariés afin qu'ils se préparent mieux au passage devant le jury. Je suis également favorable à l'élargissement à tous les salariés des décisions d'allongement de ce congé prises par les branches professionnelles. Je souscris également à la volonté de simplifier les règles relatives à l'organisation et à la composition des jurys. Je salue l'engagement de la majorité, notamment de la présidente de la commission, sur ces deux derniers points.

Nous partageons aussi, évidemment, vos objectifs, cher monsieur Serva, même si nous divergeons sur les moyens à employer.

Enfin, en ce qui concerne la modernisation, nous sommes convaincus de la nécessité de faire entrer la VAE dans le XXI^e siècle, en lui offrant un espace numérique dédié, point d'entrée unique pour les usagers en matière d'information, de promotion et de conseil.

En d'autres termes, nous souhaitons une procédure plus simple, plus lisible et plus rapide. Les expérimentations ont prouvé qu'un parcours de VAE pouvait être réduit à quatre mois en moyenne.

Nous entendons les craintes d'une partie d'entre vous qui redoutent une dévalorisation des certifications : soyez rassurés, le niveau d'exigence ne dépend pas de la procédure mais des jurys, qui sont les seuls à pouvoir décider de la réalité de la compétence.

Sur une telle réforme, l'enrichissement parlementaire est bienvenu. Nous devons veiller à améliorer la qualité des accompagnements afin que tous nos concitoyens qui souhaitent accéder à la VAE disposent d'un guichet unique dédié, d'un accompagnement individualisé et de toutes leurs chances pour réussir.

La VAE est un dispositif qui mérite d'être connu, reconnu et valorisé, car il est non seulement au cœur de la bataille du plein emploi mais aussi de notre pacte social et républicain.

Je compte donc sur vous pour voter largement ce texte et ainsi faire du droit à la reconnaissance permanente des compétences, quelles qu'elles soient et tout au long de la vie, un droit réel, au cœur de la société du savoir et des compétences que nous voulons construire.

M. Marc Ferracci, rapporteur. « *Le cœur de la bataille [à] mener dans les prochaines années, c'est le plein emploi.* » Ce cap fixé par le Président de la République lors de son allocution du 14 juillet dernier, nous y souscrivons pleinement. La France n'est pas condamnée au chômage de masse.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans une stratégie globale et cohérente visant à nous rapprocher du plein emploi. La création de France Travail, l'amélioration de l'accompagnement de l'ensemble des personnes privées d'emploi, la réforme des retraites ou encore celle du lycée professionnel viendront bientôt compléter cette première étape.

L'assurance chômage a été profondément transformée en 2019, partant notamment du double constat que le recours aux contrats courts était devenu massif depuis le début des années 2000 et que l'assurance chômage souffrait d'un déficit structurel, lié à cette prolifération.

Bien que la crise sanitaire ait retardé le plein déploiement des mesures adoptées en 2019, nous pouvons déjà nous satisfaire que la reprise soit riche en emplois durables, avec une nette baisse de la part des CDD de moins d'un mois dans les embauches. Ces dernières restent inférieures à leur niveau d'avant-crise quand les embauches en CDI et CDD de plus d'un mois dépassent largement désormais largement leur niveau d'avant-crise.

Dans ce contexte, l'article 1^{er} du projet de loi vise à permettre de proroger les règles de l'assurance chômage jusqu'au 31 décembre 2023. Cette prolongation répond à deux objectifs : empêcher qu'au 1^{er} novembre 2022 – date d'échéance du décret de carence pris le 26 juillet 2019 – des millions de chômeurs ne puissent plus percevoir leurs indemnités faute de base juridique ; prendre le temps de la concertation avec les partenaires sociaux pour fixer à la fois de nouvelles règles d'indemnisation et un nouveau cadre de gouvernance du régime d'assurance chômage.

Au-delà de la prolongation des règles, l'article 1^{er} autorise le Gouvernement à prendre par décret en Conseil d'État des mesures nouvelles relatives à l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Il s'agit de mieux adapter les règles à la conjoncture économique et à l'évolution du marché du travail. Sans préempter le contenu des discussions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, nous serons amenés à débattre, lors de l'examen de cet article, du bien-fondé d'une modulation des règles de l'assurance chômage en fonction de la conjoncture qui, je le crois, permettra d'atteindre un meilleur équilibre entre protection des travailleurs et incitation au retour à l'emploi. Il est aujourd'hui indispensable de renforcer l'incitation alors que les pénuries de main-d'œuvre atteignent des sommets et pénalisent aussi bien les entreprises que les Français dans leur vie quotidienne.

Le Gouvernement pourra également, sur le fondement de l'article 1^{er}, proroger le bonus-malus sur les contributions patronales d'assurance chômage. Ce mécanisme, entré en vigueur au début de ce mois, n'a pas encore pu produire tous ses effets. Là encore, il semble nécessaire d'avoir du recul avant d'en modifier éventuellement les règles.

L'article 2 vise à faciliter la mise en œuvre du bonus-malus en autorisant la transmission aux entreprises de la liste des anciens salariés qui justifie le calcul de leur taux de contribution d'assurance chômage. Cette mesure, qui apparaît proportionnée et adéquate à son objectif, permettra une meilleure compréhension du mécanisme par les entreprises et assurera par là même son efficacité en les incitant à substituer à des contrats courts des solutions d'emploi plus durables et plus sécurisantes pour les salariés.

L'article 3 a pour but de sécuriser les élections professionnelles qui se tiendront à compter du 1^{er} novembre 2022, date à partir de laquelle la censure par le Conseil constitutionnel des règles encadrant le droit de vote des salariés produira ses effets. Tout en consacrant la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'éligibilité, le projet de loi garantira à tous les salariés, y compris ceux pouvant être assimilés au chef d'entreprise, la possibilité de voter à ces élections.

L'article 4 s'inscrit dans l'objectif de lutte contre les tensions de recrutement sur le marché du travail. La VAE est un dispositif qui fait l'objet d'un consensus social depuis vingt ans mais reste paradoxalement trop peu utilisé.

Nous proposons par cet article d'une part, de mieux valoriser les périodes de mise en situation en milieu professionnel et d'autre part, d'ouvrir l'accès à la VAE aux proches aidants. La VAE doit, en effet, être plus attractive pour les demandeurs d'emploi comme pour les salariés en reconversion professionnelle.

Alors qu'un public de plus en plus large a pu accéder à la VAE, l'ouverture de cet outil aux proches aidants permettra de faire valoir leur expérience singulière, sans la cantonner, bien évidemment, à sa seule dimension médico-sociale.

Nous aurons l'occasion lors de nos débats d'enrichir encore le dispositif prévu à l'article 4, notamment en vue de simplifier l'étape de recevabilité qui constitue un frein pour nombre de candidats à la VAE.

Enfin l'article 5 procède à la ratification de vingt et une ordonnances dont la plupart ont cessé de produire leurs effets avec la fin des régimes mis en place pour la gestion de la crise sanitaire. Si cet article n'a pas de portée concrète pour nos concitoyens, il s'inscrit dans une pratique respectueuse des institutions, conforme à l'esprit de l'article 38 de notre Constitution.

Mme Astrid Panosyan-Bouvet (RE). Jugé inaccessible pendant des décennies – « *contre le chômage, on a tout essayé* », disait-on –, le plein emploi est désormais possible, le bon emploi aussi. Atteindre ces objectifs exige un effort en deux temps : à court terme, des mesures d'urgence – c'est l'objet du projet de loi – et à moyen terme, la création de France travail et la formation.

Le projet de loi prévoit d'abord d'amorcer la réforme de l'assurance chômage. Il s'agit dans l'immédiat de combler un vide juridique en prorogeant jusqu'à fin 2023 les règles actuelles pour assurer la continuité du régime à partir de novembre prochain. C'est une nécessité. Ensuite, une concertation sera engagée avec les partenaires sociaux afin de définir une nouvelle gouvernance de l'assurance chômage et de bâtir un système plus incitatif au retour à l'emploi et plus réactif à la conjoncture.

Si les freins non monétaires à l'emploi doivent être levés avec volontarisme, les études le démontrent, une adaptation de la durée d'indemnisation ou du taux de conversion a aussi des effets positifs sur le retour à l'emploi.

Le projet de loi vise ensuite à favoriser l'emploi stable. Pour lutter contre le recours excessif aux contrats courts qui précarisent le travail, les entreprises sont maintenant soumises à un bonus-malus, dispositif que le texte améliore mais dont les résultats sont déjà très encourageants.

Enfin, le projet de loi a pour but de valoriser l'expérience de chacun. Le nombre de VAE est passé de 60 000 il y a dix ans à seulement 30 000 l'année dernière. En simplifiant ce qui s'apparente à un parcours du combattant à l'issue incertaine, l'objectif est d'atteindre 100 000 VAE par an d'ici à la fin du quinquennat. Pour améliorer l'article 4, le groupe Renaissance soutiendra un amendement, également déposé par les groupes Horizons et Démocrate, visant à doubler la durée du congé VAE et à assouplir les règles de composition des jurys. Des allègements par voie réglementaire seront également nécessaires.

En attendant la création de France Travail, le groupe Renaissance apportera son soutien à ce texte.

Mme Laure Lavalette (RN). Le projet de loi ne comporte finalement que très peu de choses ; nous avons peine à y trouver des mesures visant concrètement le plein emploi. Si tout n'est pas à jeter, tout est à ajouter.

Je m'attarderai sur la jeunesse, grande absente de votre projet. Si le taux de chômage des 15-24 ans est descendu au-dessous de 16 % alors qu'il dépassait 20 % fin 2019, ce chiffre doit évidemment être relativisé. Une personne ayant arrêté de chercher depuis un mois ou n'étant pas disponible dans les deux semaines pour chercher un emploi n'est pas comptabilisée comme chômeur. Or les individus dans cette situation sont de plus en plus nombreux et les jeunes sont particulièrement concernés. Un nombre croissant d'entre eux quittent le marché du travail, et leur réinsertion sera ensuite d'autant plus difficile qu'ils ne peuvent faire valoir une expérience professionnelle suffisante.

Le plan « 1 jeune, 1 solution » semble ne pas avoir porté ses fruits puisque, selon la Cour des comptes, l'argent à destination de l'apprentissage profite en premier lieu à des étudiants de niveau bachelor ou master dont l'insertion présente évidemment moins de difficulté. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause les bénéfices de l'apprentissage, bien au contraire. La revalorisation des filières professionnelles passe par l'insertion ; or le recours massif à l'apprentissage pour des étudiants très diplômés compromet l'entrée sur le marché du travail des jeunes qui n'ont pas choisi une filière générale. La revalorisation exige aussi un effort en matière de rémunération.

Si le plan « 1 jeune, 1 solution » permet aux entreprises de recruter des jeunes en apprentissage à moindre coût, il n'assure pas aux apprentis une rémunération juste. Aussi avons-nous proposé, lors de la campagne présidentielle, un chèque apprentissage réparti équitablement entre l'entreprise et l'apprenti – pour les moins de 18 ans, la hausse serait de 230 euros et pour les plus de 18 ans, de 330 euros. Le fait de recruter un plus grand nombre d'apprentis issus de filières professionnelles et de les rémunérer à la hauteur du travail qu'ils effectuent favorisera l'entrée sur le marché du travail de nombreux jeunes dans les secteurs d'activité qui peinent à recruter. Il convient donc d'inclure la jeunesse, public particulièrement fragile, dans vos mesures visant au plein emploi pour gagner en crédibilité.

M. Hadrien Clouet (LFI-NUPES). Nous voilà donc réunis pour voir comment obliger les gens qui vivent avec moins de 1 000 euros par mois à occuper des emplois souvent indignes et ce, en tordant le bras à tout le pays. En effet, depuis 2018, vous avez dépossédé les partenaires sociaux afin de substituer à leurs négociations la volonté du prince. Apparemment, vous avez même perdu leur adresse postale puisqu'ils n'ont jamais reçu la lettre de cadrage qui devait leur être adressée le 1^{er} juillet.

Votre projet de loi exige de nous un chèque en blanc, puisque vous voulez fixer les règles de l'assurance chômage par décret. Dès lors, deux voies sont possibles : soit le Gouvernement sait à quelle sauce il veut manger les chômeurs et il faut le dire dès aujourd'hui afin de délibérer ensemble ; soit il ne le sait pas, et, dans ce cas, les partenaires sociaux sont capables de rédiger une convention d'assurance chômage.

Nous en sommes une fois encore réduits à interpréter vos annonces contradictoires d'un responsable et d'un plateau télévisé à un autre. La seule chose sur laquelle la minorité présidentielle s'accorde, c'est la modulation des droits des chômeuses et des chômeurs au gré de la conjoncture économique. Autrement dit, deux personnes qui auront travaillé de la même manière et auront reçu le même salaire ne toucheront plus une indemnisation identique – l'allocation chômage est transformée en pochette-surprise. Si vous raccourcissez la durée d'indemnisation lorsque le taux de chômage baisse, cela signifie que les fleuristes verront leurs droits à indemnisation limités au motif que des plombiers sont recrutés en masse. Imagine-t-on, sur le même modèle, rembourser les assurés malades de la grippe en hiver seulement car ils ont moins de risque de l'attraper pendant l'été ? Vous confondez le risque individuel à prévenir et les bénéfices collectifs de l'assurance chômage.

Le projet de loi pose aussi une question morale : si vous diminuez les droits lorsque la situation économique s'améliore, alors tous les chômeurs auront intérêt à ce que leurs voisins soient licenciés pour conserver leurs droits.

Puisque nous parlons du marché du travail, je m'étonne que les employeurs ne soient jamais mentionnés. Vous voulez inciter les chômeurs à accepter des offres d'emploi mais lesquelles ? Les centaines d'offres que l'on peut trouver sur le site de Pôle emploi concernent des emplois payés au-dessous du SMIC, des CDD d'une heure par semaine, de l'intérim illégal. À nos yeux, c'est cela qui est insupportable !

M. Stéphane Viry (LR). Où est donc l'ambition réformatrice de la majorité concernant le travail, la société du travail, la France du travail, que nous défendons, nous, Les Républicains ? Le titre du projet de loi est un slogan séduisant, mais son contenu est bien plus timide. C'est une déception alors que s'éternise une période où les entreprises peinent à recruter, ce qui les peut les placer dans l'impasse et suscite incompréhension et colère.

Nous souscrivons totalement à l'article 4, au sujet duquel je vous remercie, madame la ministre, de vos mots encourageants vis-à-vis de la proposition que nous avons formulée.

Le texte nous invite à réfléchir à un nouveau pacte social en matière de chômage et à la mission des partenaires sociaux. Quelles discussions avec eux ? Comment avancer dans le cadre d'une nouvelle régulation, voire d'une nouvelle ambition, pour notre système d'assurance chômage ? Où le Gouvernement veut-il aller dans le cadre du dialogue social ? Nous avons bien compris que l'objectif du projet de loi était de proroger les règles actuelles pour ménager un délai ; mais il s'agit aussi, tacitement, de reprendre la main. Dans quel but ? Je souhaite que les négociations que vous pourriez entreprendre en parallèle avec les partenaires sociaux ne télescopent pas notre travail législatif : il faut laisser du temps au temps et de la place à chacun.

M. Philippe Vigier (Dem). Après avoir connu le chômage de masse, nous atteignons un taux de chômage de 7,4 %. Alors que la reprise économique et la croissance sont là, comment lever tous les freins qui font que, chaque jour, dans nos circonscriptions, les entreprises nous disent ne pas trouver de salariés, et que tel ou tel reste sur le bord de la route faute d'avoir reçu la formation que l'on aurait dû lui apporter ? Il ne s'agit pas, en effet, de pointer les bons ou les mauvais chômeurs : le rôle du Gouvernement, du Parlement et des partenaires sociaux est de créer les meilleures conditions d'accès à l'emploi, autant que possible à durée indéterminée, pour s'épanouir sans vivre dans la peur du lendemain.

Si nous ne votons pas le texte, les règles d'indemnisation ne s'appliqueront plus : comment feraient alors les chômeurs malheureusement concernés ? Nous vous suivrons donc, naturellement.

Nous avons identifié plusieurs obstacles à traiter, dont les abandons de poste et les refus de CDI.

Un autre enjeu majeur est la gouvernance : quelles relations avec les partenaires sociaux après l'échec de 2019 ? Nous croyons au paritarisme. Qu'est ce qui relève de l'assurantiel, qu'est-ce qui appartient au Gouvernement, qu'est-ce qui est du domaine de la solidarité ?

Enfin, la VAE est une voie magnifique, qu'il faut ouvrir comme nous l'avons fait pour l'apprentissage quand tout le monde disait que nous n'y arriverions pas. Elle peut permettre de proposer à des chômeurs de longue durée des formations dans les entreprises. Mais il faut d'abord lever les obstacles que vous avez évoqués, madame la ministre.

Je ne doute pas que la discussion parlementaire nous permettra d'avancer, pour redonner à chacun la possibilité d'avoir un emploi durable.

M. Arthur Delaporte (SOC). Madame la ministre, vous avez parlé d'un enrichissement parlementaire bienvenu. Il m'arrive pourtant, pendant mes nuits d'insomnie, de m'interroger sur le rôle du député : est-ce voter des textes de loi qui sont des coquilles vides ? Signer un chèque en blanc au Gouvernement pour qu'il impose aux partenaires sociaux, qui la refusent, la poursuite et l'aggravation de la régression sociale que vous avez entamée en 2019 par la « réforme » de l'assurance chômage ? Fermer les yeux sur les 1 200 000 perdants de votre précédente réforme, dont les allocations ont diminué de 155 euros en moyenne, en particulier sur les grands perdants, ceux qui alternent chômage et emploi ? Ignorer la disparition de la logique même du système assurantiel créé en 1958 sous le général

de Gaulle, pendant une période – faut-il le rappeler ? – de plein emploi ? Ce plein emploi que vous dites aujourd’hui viser en employant une méthode aux antipodes de ce qui prévalait alors. Ce que vous nous proposez, c’est un grand bond en arrière, une étatisation croissante du système qui pénalise ceux pour qui l’assurance chômage était tout simplement, et fort justement, un salaire différé permettant de retrouver du travail.

Pour résumer, rien ne va. Dès lors, à quoi servons-nous ? Rien ne va sur le plan de la méthode : une brutalisation croissante des parlementaires, réduits au rôle de spectateurs, des partenaires sociaux, du dialogue social ; un mépris des corps intermédiaires à l’heure où votre majorité prône le dialogue. Rien ne va non plus sur le fond. Je terminerai en saluant les agents de Pôle emploi en stress, chargés, malgré des moyens en baisse, de mettre en œuvre une réforme floue dont ils sont, avec les chômeurs, les autres victimes – une réforme de régression.

M. Frédéric Valletoux (HOR). Mon groupe accueille favorablement l’examen du présent projet de loi, ô combien nécessaire, qui vise notamment à assurer la continuité jusqu’à la fin 2023 des règles de l’assurance chômage issues de la réforme de 2018.

Cette réforme commence à porter ses fruits : même si son déploiement a été retardé, particulièrement par la crise sanitaire, ses premiers effets sont encourageants. Le régime redevient excédentaire en 2022, de 2,5 milliards selon les dernières projections de l’UNEDIC, alors qu’il connaissait un déficit de 1,9 milliard en 2019. Cette situation, inédite depuis 2008, est à saluer. Les chiffres de l’emploi, à la hausse, indiquent une stabilisation des embauches en contrat court et une augmentation des embauches en CDI, supérieures de 20 %, en 2022, à leur niveau moyen de 2019 ; c’était l’un des objectifs de la réforme initiale.

Le texte qui nous est présenté peut encore être enrichi. À cet égard, je tiens à saluer l’esprit constructif et de dialogue du Gouvernement lors de sa préparation. Mon groupe défendra plusieurs amendements. Il s’agira d’abord de prolonger l’expérimentation des CDD de multiremplacement – prévue en 2019, elle n’a pu être réalisée correctement en raison de la crise sanitaire –, en réponse à une très forte demande de sécurisation et de visibilité dans plusieurs secteurs en tension ; cela permettra d’évaluer le dispositif. Ensuite, avec l’ensemble des groupes de la majorité, nous plaiderons pour la sécurisation des parcours de VAE. Enfin, nous proposerons de renforcer l’information du Parlement sur le dispositif de modulation de la contribution patronale d’assurance chômage, dite bonus-malus, et sur l’efficacité des contrôles opérés par Pôle emploi en matière d’offre raisonnable d’emploi.

Dans un esprit constructif, d’équilibre et de dialogue, montrons-nous à la hauteur et relevons le défi du consensus. Mon groupe soutiendra le texte pour que soit construit un système plus incitatif au retour à l’emploi et plus protecteur face aux crises.

Mme Marie-Charlotte Garin (Écolo-NUPES). Dans un contexte de forte inflation, de forte hausse des prix de l’énergie et alors que la crise sanitaire est à peine terminée, voici le tout premier texte que vous souhaitez proposer à la représentation nationale à l’orée de la session parlementaire : la priorité des priorités, c’est l’assurance chômage. J’entends la contrainte calendaire, monsieur le ministre ; mais vous avouerez que, du point de vue du symbole, on a l’impression d’un décalage. De même, il y a un décalage entre votre vision du travail et la nôtre, entre votre méthode et celle que nous appelons de nos vœux.

Nous partageons le constat d’une différence entre ce que cherchent les entreprises et ce que cherchent les salariés. Votre réponse : baissions les allocations des demandeurs

d'emploi, forçons les gens à accepter des emplois qui ne correspondent pas à leur qualification, donc à leurs envies ; rappelons au passage qu'ils n'ont qu'à traverser la rue, qu'à accepter n'importe quel travail, dans n'importe quelles conditions ; tout cela au nom du plein emploi.

La grande majorité des gens qui sont au chômage cherchent un emploi, mais ils n'en trouvent pas. Pourquoi ? D'abord, parce qu'ils ne sont pas formés pour pouvoir répondre aux offres ; ensuite, parce que les conditions de travail et de rémunération proposées ne sont pas à la hauteur. Partant de ce diagnostic, notre réponse est une vraie politique de formation, assortie d'indemnités à la hauteur et d'un accompagnement réel des chômeurs de longue durée, car pour attirer les gens vers la formation, il faut des indemnités longues et suffisamment élevées ; une augmentation des minima sociaux, car quand on touche 550 euros par mois, on ne peut pas chercher du travail, on survit, ce qui constitue parfois un travail à temps plein ; des emplois décents, bien rémunérés, conformes aux impératifs écologiques et qui concourent à la souveraineté de la France.

Lors de la crise du covid, on s'est aperçu que nous n'étions plus capables de produire des choses aussi simples que des masques, que nous n'avions pas assez de Doliprane. Vous nous aviez annoncé de grands changements pour pallier ces défauts. Qu'en est-il ?

Notre capacité à produire de la richesse n'a jamais été aussi grande. Historiquement, l'augmentation de la productivité a permis de libérer du temps de travail pour les travailleurs ; ce n'est plus le cas. Pourquoi ? Nous devrions débattre d'une réduction du temps de travail et d'une meilleure répartition de la valeur produite. Le cœur de la bataille à mener dans les prochaines années, c'est bel et bien la place du travail dans notre société.

M. Pierre Dharréville (GDR-NUPES). Ce que vous nous proposez, c'est tout simplement de poursuivre votre hold-up sur la gouvernance de l'assurance chômage, après la suppression des cotisations sociales en 2018 et la lettre de cadrage qui avait fait exploser en vol les discussions entre partenaires sociaux.

Le budget de la dette, vous l'avez chargé avec la dette covid. Le service public de l'emploi reste principalement financé par l'UNEDIC, non par le budget de l'État ; il faudrait donc regarder un peu plus loin. L'étatisation, que vous avez accélérée, est en voie d'achèvement ; ce n'est pas rassurant, surtout quand le processus se double du projet nébuleux de France Travail, sorti de votre chapeau. Dans l'opacité, vous nous demandez, ainsi qu'aux partenaires sociaux, de vous laisser faire. Nous n'y sommes pas prêts.

La réforme s'annonce injuste : elle va porter atteinte à un droit acquis par le travail. À nos yeux, il faut garantir un droit stable à cette assurance sociale. La contracyclicité, votre grande trouvaille, n'a rien de nouveau : elle est un élément du budget de l'assurance chômage depuis l'origine. Cela ne doit pas conduire à amenuiser les droits en créant des inégalités selon les périodes.

Vous voulez faire de l'assurance chômage un levier pour obliger les demandeurs d'emploi à prendre un poste qui ne leur correspond pas. Pour nous, au contraire, la protection sociale doit être déconnectée de la conjoncture et des politiques économiques : ce n'est pas son rôle d'être une variable d'ajustement. Nous sommes favorables au malus, mais non au bonus, qui constitue une exonération sociale supplémentaire. Je vous renvoie à notre proposition alternative de sécurité d'emploi et de formation.

Quant à la VAE, vous proposez une réforme d'ensemble qui ne figurait pas dans le texte initial, donc sans étude d'impact ni préparation. Il faut être raisonnable !

M. Olivier Serva (LIOT). Si nous partageons évidemment l'objectif du plein emploi, nous sommes convaincus que la méthode du Gouvernement n'est pas la bonne.

Sur la forme, d'abord, nous ne pouvons cautionner le fait de contourner les partenaires sociaux et le Parlement s'agissant de sujets qui relèvent pleinement du dialogue social. La caducité des règles d'assurance chômage au 1^{er} novembre ne peut justifier à elle seule la méthode retenue : il aurait au moins fallu proroger les règles actuelles à l'identique le temps de laisser les partenaires sociaux négocier de nouvelles règles, comme la loi le prévoit, et de faire le bilan de la précédente réforme de l'assurance chômage, sur les effets de laquelle nous n'avons aucun recul.

Sur le fond, ensuite, lier les règles d'indemnisation à la conjoncture économique ne paraît ni efficace économiquement, ni juste socialement. Seuls 40 % des demandeurs d'emploi sont indemnisés ; toucher à l'indemnisation aurait donc un effet plus que marginal sur le retour à l'emploi. Sans compter que nous ne savons pas comment cette mesure s'appliquera dans les faits. Quel indicateur sera retenu ? Le taux de vacance d'emploi ? Le taux de chômage ?

Enfin, les dynamiques d'emploi diffèrent selon les territoires. Nous proposerons donc des règles d'indemnisation plus propices aux outre-mer, où le taux de chômage est sans commune mesure avec la moyenne nationale.

Convaincus que l'assurance chômage n'est pas l'alpha et l'oméga pour dynamiser le marché de l'emploi, nous appelons à une conférence sociale sur les salaires et le partage de la valeur ajoutée. Nous proposerons en outre une facilitation du déploiement de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

D'autres leviers sont à disposition pour lutter contre les difficultés de recrutement : formation, logement, mobilité, etc. Ne stigmatisons pas les personnes privées d'emploi ; ne résumons pas le défi du plein emploi à la seule assurance chômage.

M. Didier Le Gac. Une étude réalisée pour France Info et *Le Parisien* annonce 4 500 000 embauches dans l'année qui vient, dont près de la moitié en CDI et 30 % en CDD. Les principaux secteurs pourvoyeurs d'emplois seront la restauration, la distribution, la logistique, la santé et l'industrie.

À propos des difficultés d'embauche, les employeurs nous parlent souvent de salariés en CDD qui ne veulent pas de CDI. On s'éloigne du système assurantiel lorsque des personnes à qui un CDI est proposé préfèrent se mettre quelque temps au chômage pour des raisons personnelles. Avant de prendre une décision à ce sujet, il faudra donc, dans les mois à venir, quantifier ce phénomène ; avez-vous déjà des chiffres, monsieur le ministre, ou envisagez-vous d'en demander ?

Madame la ministre, en milieu rural, il faut souvent se rendre dans la grande ville la plus proche pour entreprendre une VAE. Avez-vous pensé à de nouveaux réseaux d'organismes prescripteurs pour les publics concernés, par exemple au sein des maisons de l'emploi ou des communautés de communes ?

M. Jean-Hugues Ratenon. La situation du chômage dans les outre-mer doit nous alerter. Si vous ne passez pas des belles paroles aux actes, des crises sociales majeures vont y éclater – je le dis avec beaucoup de gravité. Ce ne sont certainement pas ces travailleurs privés d'emploi qu'il faut montrer du doigt, mais bien un système et des lois qui ne sont pas adaptés à nos territoires.

Lors du dîner de travail du 7 septembre, le Président de la République a clairement affirmé devant les élus des outre-mer que l'on était arrivé au bout d'un cycle et qu'il fallait aborder les problèmes sans tabou. Il s'est prononcé pour le plein emploi en outre-mer, pour faire bouger les normes et les adapter aux territoires. Tout cela est très bien, mais comment comptez-vous traduire ces belles paroles dans les outre-mer ?

Depuis la réélection de M. Macron, les injustices continuent et s'amplifient. Votre réforme de l'assurance chômage a aggravé la pauvreté dans nos territoires. Je pense notamment, mais pas seulement, à nos saisonniers.

Enfin, que pensez-vous de l'expatriation forcée de nos élites dans l'Hexagone – notamment dans l'éducation nationale – et de l'arrivée de métropolitains pour prendre nos postes, vécues comme une recolonisation de nos territoires par le biais d'un transfert de population ? En matière d'évolution dans les postes, c'est malheureusement la préférence métropolitaine qui prime. Le réseau existe ! Quelle est votre opinion à ce sujet ?

M. François Gernigon. Je suis d'accord avec Philippe Vigier. L'abandon de poste est souvent utilisé lors d'un refus de rupture conventionnelle ; c'est une démission déguisée qui permet de bénéficier d'une indemnisation.

Par ailleurs, entreprises, associations et services d'accompagnement à domicile se plaignent de ce qui se passe pour un salarié qui refuse, en fin de CDD, un CDI au moins aux mêmes conditions : il n'est pas normal qu'il perçoive l'assurance chômage alors qu'on lui a proposé un CDI. Même chose dans l'intérim. C'est la posture du salarié, et non l'attitude des employeurs, qui fait que certains de ces derniers subissent le malus.

J'ai déposé un amendement à ce sujet, car la recherche du plein emploi est liée à la résolution de ces deux problèmes.

Mme Charlotte Parmentier-Lecocq. Madame la ministre, monsieur le ministre, je salue votre engagement pour cette réforme prioritaire, très attendue des Français, en particulier des employeurs, qui souhaitent des signaux forts encourageant le retour à l'emploi, et des demandeurs d'emploi, qui ne veulent pas d'un droit à la paresse mais aspirent à vivre dignement du fruit de leur travail.

Madame la ministre, pouvez-vous dresser l'état des lieux de la VAE dans le secteur en tension de l'aide à domicile ? Peut-elle progresser dans ce domaine où les besoins sont criants en raison du vieillissement de la population ? Quelle articulation envisagez-vous avec les programmes de formation, pour des parcours professionnels solides ?

Mme Fanta Berete. Monsieur le ministre, France Travail, dont le déploiement devrait commencer courant 2023 et début 2024, est le premier des huit chantiers prioritaires de votre ministère. Alors que les travaux de préfiguration sont en cours, de nombreuses innovations dédiées aux publics les plus éloignés de l'emploi sont expérimentées.

Depuis 2020, « Du stade vers l'emploi » permet ainsi de tester de nouvelles formes de recrutement valorisant les compétences interpersonnelles communément promues dans le cadre de la pratique du sport et transférables dans le monde professionnel – esprit d'équipe, persévérance, réactivité, dépassement de soi, etc. J'ai ainsi participé ce matin à l'opération organisée à Paris par Pôle emploi et destinée aux demandeurs d'emploi dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, particulièrement en tension.

Comptez-vous promouvoir de telles innovations dans le cadre de la création de France Travail ? Avez-vous déjà repéré de bonnes pratiques à transposer au niveau national ?

Mme Stéphanie Rist, rapporteure générale. L'ouverture de la VAE aux proches aidants est saluée par leurs représentants comme un moyen efficace de valorisation des acquis, mais le risque de dérives suscite l'inquiétude : il ne faudrait pas transformer le proche aidant en aidant professionnel. Madame la ministre, est-il envisagé de subordonner la VAE à la fin de l'aidance ? Les modalités de prise en charge de l'aidance après certification sont-elles amenées à évoluer ? Pouvez-vous nous préciser vos intentions quant à la VAE pour les proches aidants en dehors du champ médico-social ?

Mme Justine Gruet. Nous partageons votre volonté de simplifier la VAE ; encore faut-il que nos concitoyens connaissent le dispositif si l'on veut tendre vers le plein emploi. Plus généralement, je suis favorable à toutes sortes de simplifications lorsqu'elles sont possibles.

Par ailleurs, dans un contexte de tensions sur le marché de l'emploi, il est incompréhensible de devoir indemniser longuement des personnes qui y sont attendues dès maintenant. Il ne s'agit pas de réduire leur indemnisation face aux situations subies, mais d'encourager leur retour sur le marché du travail. Promouvoir la valeur travail, faire en sorte que le travail paie mieux que le chômage sont deux objectifs que nous aurons à cœur de défendre au cours de la discussion.

M. François Ruffin. Quel bilan avez-vous tiré de votre première réforme de l'assurance chômage, il y a un an ? Aucun ! Pas une évaluation n'a été faite par vos services. Nous, on en a une : on reçoit les témoignages d'assistantes maternelles, d'accompagnants d'élèves en situation de handicap, d'aides à domicile, de femmes de ménage, d'intérimaires du bâtiment, de cuisiniers, de contractuels de l'éducation nationale. Autant de gens que, pendant la crise du covid, vous avez déclarés indispensables, essentiels, promettant que leurs métiers seraient revalorisés, blablabla. À l'arrivée, c'est la double peine : non seulement on n'a pas revalorisé leurs métiers, mais en plus, qu'est-ce qui se passe par exemple pour Aurélia, qui s'occupe d'enfants handicapés, qui est en CDD, prise et reprise par une association ? Elle passe de 900 à 707 euros, elle a peur de perdre sa maison, elle bouffe des pois chiches tous les jours, elle n'a rien pour son fils étudiant ! Voilà ce que vous avez fait l'an dernier ! Voilà la violence tranquille que vous produisez !

Votre bilan, c'est quoi ? Il y a encore des pénuries à la rentrée, dans plein de métiers – les crèches, les cars, les collèges, les hôpitaux, les auxiliaires de vie, les EHPAD, le bâtiment ; c'est dire l'efficacité de vos mesures de l'année dernière ! Et qu'est-ce que vous faites ? Comme chez Molière : la saignée, la saignée, la saignée ! On recommence avec la même méthode !

Vous avez la valeur travail plein la bouche, mais tous les jours, vous l'écrasez ! Ça fait quarante ans que vous maltraitez, par les salaires, par les horaires, par les statuts, par les

revenus, les gens qui travaillent à l'hôpital, les enseignants, et ainsi de suite ! Et là, vous ajoutez une couche de maltraitance supplémentaire. Quelle est la solution si vous voulez des conducteurs de bus ? J'en ai vu un hier, Christophe : il gagne 700 à 800 euros par mois ; voilà comment il est traité ! Si vous en voulez, c'est statut, revenu, salaire, horaires !

Mme Annie Vidal. Le texte ambitionne d'ouvrir plus largement l'accès à la VAE et de favoriser les transitions professionnelles en simplifiant certaines procédures. Plusieurs méritent de l'être ; je songe à la phase de recevabilité des dossiers et à la durée minimale d'activité requise – l'ensemble de l'expérience préalablement acquise n'est pas prise en compte. Face à ces obstacles, quelles mesures proposez-vous pour atteindre l'objectif de 100 000 VAE par an ?

M. Thibault Bazin. Le projet de loi contient des dispositions qui vont dans le bon sens, notamment la simplification des démarches de VAE. Mais va-t-il changer la donne à court terme s'agissant de l'incitation à reprendre le travail ? Je ne le crois pas, car votre réponse n'est pas à la hauteur du défi d'une meilleure valorisation du travail. Votre discours est séduisant, mais le contenu réel du projet de loi semble bien modeste. Dans mon territoire, de très nombreuses associations, entreprises, institutions m'alertent sur leurs difficultés de recrutement ; paradoxalement, il s'y trouve, nous le savons, des milliers de personnes officiellement sans emploi.

Vous devriez envisager au plus vite deux autres pistes. Premièrement, une réforme du revenu de solidarité active (RSA) afin de donner tout son sens au « A » de ce sigle, car ce dispositif implique des droits, mais aussi l'obligation de faire des efforts pour se réinsérer, à moins, bien sûr, de contraintes liées au handicap ou à la charge d'enfants en bas âge. Allez-vous mettre en œuvre des contreparties au bénéfice du RSA ? Deuxièmement, creuser l'écart entre les revenus du travail et ceux de la solidarité. Envisagez-vous de traiter les effets de seuil et de plafond qui font perdre certaines aides lorsque l'on reprend un travail ?

Mme Josiane Corneloup. Alors que le taux de chômage s'élève encore à 7,4 %, il est paradoxal d'entendre tous les jours les chefs d'entreprise nous faire part de leurs difficultés à recruter. Il faut impérativement revaloriser le travail, le considérer comme un épanouissement. Il faut que le travail paie, que la différence de revenus entre celui qui travaille et celui qui bénéficie de la solidarité soit beaucoup plus significative. Trop souvent, nous entendons que reprendre le travail, c'est aussi assumer les coûts des transports et des frais de garde, si bien que cela ne permet pas de gagner davantage. Je ne suis pas certaine que le texte permette de résoudre ce problème.

Je suis également étonnée que les entreprises n'y figurent pas : elles sont un levier indispensable si l'on veut faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA en vue du plein emploi.

Je ne peux bien sûr que partager le souhait d'étendre la VAE, surtout pour les aidants naturels. Je partage également votre volonté de simplification. En outre, le parcours gagnerait à être bref – je suis tout à fait favorable à la durée de quatre mois que vous avez évoquée –, collectif – par petits groupes de quatre à six personnes, pour lever les réticences que peut inspirer une démarche individuelle – et à être effectué près du lieu de travail.

L'ouvrir aux aidants naturels est une impérieuse nécessité, vu nos besoins à domicile, en EHPAD et pour les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), mais il faudrait, pour chacune de ces trois situations, un module spécifique complétant l'expérience acquise.

M. Alexandre Vincendet. Je suis élu d'une circonscription très populaire, qui comprend les villes de Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape et Bron. M. le ministre l'aura lui-même constaté d'ailleurs puisqu'il est venu nous rendre visite la semaine dernière. Beaucoup de jeunes des quartiers sont sortis du système scolaire très tôt, la plupart du temps avant d'avoir 16 ans. Ils se retrouvent « hors des radars » puisqu'ils ne sont pas inscrits à Pôle emploi et ils ne cherchent pas à être accompagnés par des institutions comme la mission locale. Pour avoir été le maire de Rillieux-la-Pape pendant huit ans, je sais qu'il faut aller au-devant de ces jeunes. Nous avons créé un dispositif deuxième chance pour traiter individuellement chaque cas. C'est un travail de fond qui nécessite une mobilisation importante des acteurs car il faut redonner à ces jeunes confiance en eux, en leur inculquant une forme de savoir-être et de savoir-faire, en les aidant à passer leur permis de conduire, à trouver un logement, en leur proposant un travail partiel avant de les intégrer au marché du travail. En général, huit à neuf fois sur dix, les résultats sont bons, ces jeunes retournent vers l'emploi et volent de leurs propres ailes. L'enjeu est réel mais il n'y a pas d'accompagnement individualisé de ces jeunes dans les quartiers populaires.

M. le ministre. Nous visons, en effet, le plein emploi. Cet objectif est politique, bien sûr, mais il est aussi réaliste car le chômage a reculé, passant de 9,5 % à 7,4 %. Les indicateurs retenus pour calculer le taux de chômage peuvent toujours être discutés mais le fait de se fonder sur le même depuis plusieurs années donne un schéma assez clair de l'évolution du marché du travail. La France a choisi, il y a plusieurs années, de calculer le taux de chômage au sens du Bureau international du travail. Indépendamment du nombre de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi, cet indicateur permet d'obtenir une mesure constante du taux de chômage.

Notre projet pour le plein emploi ne s'arrête pas à ce texte. Ainsi, le projet France Travail vise-t-il à mieux insérer les personnes les plus éloignées de l'emploi, en particulier les bénéficiaires du RSA. Nous voulons également renforcer la formation professionnelle, notamment grâce aux plans d'investissement dans les compétences, qui représentent un investissement sans commune mesure avec les dispositifs précédemment appliqués. Nous le reconduisons en 2023 à hauteur de plus de 2,5 milliards d'euros, pour renforcer la formation des demandeurs d'emploi. Dans le cadre du plan de réduction des tensions de recrutement présenté par Jean Castex en octobre 2021, Pôle emploi a accompagné le retour à l'emploi de 250 000 demandeurs d'emploi longue durée. C'est une bonne nouvelle pour les entreprises qui recrutent mais surtout pour les hommes et les femmes qui étaient durablement éloignés de l'emploi.

Nous prendrons encore d'autres mesures, qui relèvent de la loi, du règlement ou de l'instruction, pour mener les huit chantiers que j'ai présentés dans la feuille de route adressée aux partenaires sociaux.

Ce projet de loi témoigne de la place que nous accordons au dialogue avec les partenaires sociaux. En 2019, lors de la réforme de l'assurance chômage, l'échec des négociations entre les partenaires sociaux a conduit le Gouvernement à prendre un décret de carence. Certains partenaires sociaux ont considéré que la lettre de cadrage était trop contraignante pour permettre d'aboutir à un accord. Nous ne sommes pas de cet avis mais le fait est que ce fut un échec et l'État a dû définir la réglementation de l'assurance chômage dans un décret de carence. Celui-ci, limité dans le temps, arrive à échéance le 1^{er} novembre 2022. Si nous avions voulu ouvrir une nouvelle négociation interprofessionnelle, nous aurions dû lancer des négociations préalables dès le début de la campagne présidentielle, ce qui n'était pas opportun. Nous avons donc préféré prévoir à l'article 1^{er} de ce projet de loi de confier

temporairement au Gouvernement la définition des mesures d'application du régime d'assurance chômage, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023, par décret en Conseil d'État. Au cours du premier semestre 2023, les partenaires sociaux, à leur demande, négocieront les conditions de la gouvernance de l'assurance chômage. Une nouvelle négociation paritaire, interprofessionnelle, s'ouvrira au second semestre afin d'aboutir à un accord majoritaire sur les règles d'indemnisation, dans un nouveau cadre qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024. Les partenaires sociaux devront jouer pleinement leur rôle tel qu'il est défini par l'article L. 1 du code du travail, à l'issue de cette période que nous avons voulu la plus courte possible – quatorze mois.

J'en viens aux indicateurs qui permettent de juger de la qualité du marché du travail et aux critères de modulation des règles d'indemnisation. Nous ouvrirons une concertation et non une négociation, pour deux raisons. Tout d'abord, selon l'avis du Conseil d'État, dès lors que la compétence des partenaires sociaux en matière d'indemnisation est suspendue, la modulation des indemnisations doit faire l'objet d'une concertation et non d'une négociation puisqu'elle est temporairement sortie du périmètre de l'article L. 1 du code du travail. D'autre part, la concertation nous permettra d'avancer plus vite. N'oublions pas, en effet, que cette réglementation doit entrer en vigueur dès le début de l'année 2023. Si nous avons décidé, contre l'avis du Conseil d'État, d'ouvrir des négociations, nous aurions dû engager, pour deux mois, une concertation préalable à la négociation, qui aurait duré quatre mois. Nous n'aurions pas pu tenir les délais.

Les partenaires sociaux, du moins les organisations patronales, le MEDEF en tête, sont plutôt favorables à la modulation, ce qui n'est pas le cas des organisations syndicales, mais tous refusaient le principe d'une négociation avec recherche d'un accord majoritaire. C'était une raison de plus pour préférer la concertation.

Vous avez appelé notre attention sur des points et des initiatives auxquels le Gouvernement est sensible. S'agissant tout d'abord de l'abandon de poste, nous reconnaissons bien volontiers qu'il y a une faille dans la législation. Il n'est pas normal, en effet, qu'un salarié qui abandonne son poste soit mieux indemnisé qu'un salarié qui démissionne, en dehors du cas de la mise en danger. Nous sommes favorables à ce que les conditions d'indemnisation en cas d'abandon soient alignées sur celles en cas de démission. En revanche, nous devons prévoir une procédure qui permette au salarié qui abandonne son poste pour des raisons de sécurité, de le faire savoir très rapidement afin de ne pas en être pénalisé.

Concernant le refus de transformer un CDD en CDI, il est clair qu'un salarié est libre de ne pas rester dans l'entreprise. En revanche, l'employeur doit-il lui verser une prime de précarité s'il lui a proposé de transformer son CDD en CDI dans les mêmes conditions ? La loi répond à cette question : la prime de précarité n'est pas due. Il faudra sans doute mieux l'expliquer.

D'autre part, nous sommes favorables au renouvellement de l'expérimentation du CDD multi-remplacement. Ce dispositif est très utile pour les employeurs qui recrutent pour des emplois saisonniers ou pour remplacer une personne partie en congé. Il leur permet de ne signer qu'un seul CDD alors que la personne embauchée occupera successivement les postes des salariés partis en congé. Aujourd'hui, l'employeur doit établir un contrat par remplacement alors que la personne engagée pour deux ou trois mois devra remplacer plusieurs personnes parties en congé. C'est souvent le cas dans la grande distribution. L'expérimentation n'a pas été renouvelée fin 2020 parce que nous avons d'autres priorités à cette époque. De même, nous souhaitons améliorer les dispositifs de bonus-malus ou d'offre raisonnable d'emploi.

S'agissant des territoires ultramarins, les indicateurs économiques ne tiennent pas compte de leur singularité par rapport à la métropole et nous devons réfléchir à un nouveau dispositif d'ici à l'examen en séance publique pour ne pas leur appliquer des mesures inadaptées.

Par ailleurs, il n'est pas exact d'affirmer que seuls 40 % des demandeurs d'emploi sont indemnisés. En effet, 60 % sont indemnisables mais un tiers ne sont pas indemnisés, par exemple en raison d'une activité réduite avec un salaire n'ouvrant pas de droit à une allocation complémentaire.

L'UNEDIC a été réformé à la suite de la dégradation continue de ses comptes. Rappelons les chiffres : entre 2009 et 2019, l'assurance chômage a accusé systématiquement un déficit de 2,9 milliards d'euros en moyenne par an. La pandémie a encore aggravé les comptes, ce qui explique que je n'aie pas pris en compte cette période dans la référence.

Pôle emploi est financé par deux canaux. L'État lui alloue une subvention, que le projet de loi de finances pour 2023 prévoit d'augmenter. L'UNEDIC lui reverse l'équivalent de 11 % des cotisations qu'elle encaisse. Puisque le taux d'emploi est en hausse, les recettes de Pôle emploi augmenteront. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit de conserver les effectifs attribués à Pôle emploi durant la crise sanitaire, afin d'accompagner les demandeurs d'emploi. Les moyens de cet organisme sont donc loin de diminuer.

Je terminerai par l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, qu'il s'agisse des bénéficiaires du RSA ou des jeunes en rupture. Il doit être intensifié. Nous refusons de rendre le travail obligatoire mais dès lors que le principe de l'inconditionnalité d'accès au RSA quand on est privé de ressources n'est pas remis en cause et qu'il est proposé, dans l'intégralité du territoire, une offre d'insertion et de formation adaptée – on ne propose pas une formation entre 17 heures et 20 heures à une mère ou un père qui vit seul avec trois enfants –, il est normal de demander une contrepartie.

Quant aux publics plus éloignés encore, parfois « sortis des radars », le dispositif du contrat d'engagement jeune nous permettra de franchir une étape supplémentaire. Nous avons lancé un appel à projets dont le résultat devrait être connu dans les prochaines semaines pour proposer des parcours d'accompagnement vers l'emploi, portés par un acteur ou un consortium d'acteurs, des jeunes en rupture familiale, en rupture scolaire ou confrontés à des problématiques complexes qui appellent un suivi spécifique. L'accompagnement des bénéficiaires du RSA a été confié à Thibault Guilluy, déjà chargé de la mission relative à France Travail.

Enfin, vous avez posé la question de l'écart entre les revenus de l'activité et les revenus de solidarité. Ce sujet, que nous avons abordé avec Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, n'a pas sa place dans ce texte mais nous ouvrirons un chantier pour l'approfondir. La reprise d'activité est toujours gagnante même si les effets ne se font pas ressentir immédiatement. Il faut attendre que les dispositifs de garde d'enfant s'installent, que les bénéficiaires des minimas sociaux passent à une autre forme d'accompagnement. Nous devons réfléchir avec les partenaires sociaux à la meilleure manière d'accompagner les premiers mois de la reprise d'activité afin que les personnes intéressées ne soient pas découragées par l'absence de bénéfice immédiat.

Mme la ministre déléguée. Nous sommes déterminés à réformer en profondeur le dispositif de la validation des acquis de l'expérience et à lever les freins juridiques et

administratifs que l'expérimentation « Reconnaître et valider l'expérience » (ReVa) a mis en évidence. Nous devons nous pencher en particulier sur l'étape de la recevabilité que de nombreux postulants ne franchissent pas, en particulier les plus fragiles, les moins diplômés. Sans doute conviendra-t-il de favoriser l'oralité dans la procédure car l'entretien permettra, davantage qu'un dossier administratif, de cerner les compétences et définir le parcours le plus adapté.

Monsieur Vigier, vous avez raison, nous devons lever les obstacles à l'insertion dans l'emploi durable, valider les acquis sous la forme de blocs de compétences, reconnaître l'expérience et la capacité à suivre des formations complémentaires, fluidifier la procédure. C'est en offrant aux demandeurs d'emploi la possibilité de se former et de valider leurs diplômes rapidement que nous les aiderons à rebondir.

Monsieur Valletoux, la sécurisation des parcours est un enjeu essentiel. La durée moyenne de dix-huit mois est trop longue et inadaptée aux contraintes de la vie de chacun. Au-delà de l'allègement du cadre juridique, nous devons mieux préparer les candidats à passer devant un jury et nous soutiendrons pour cette raison la proposition de doubler le congé VAE des salariés. Il conviendra également de simplifier les règles relatives à l'organisation et à la composition des jurys. Il faut mieux accompagner, individuellement, les personnes désireuses de s'inscrire dans ce parcours. Il n'est pas normal que seules 10 % des personnes qui s'engagent dans une VAE viennent au bout de leur parcours.

Certains s'inquiètent du manque de concertation mais je peux vous assurer que nous en avons lancé de nombreuses avec les partenaires sociaux. L'expérimentation menée en deux étapes nous a par ailleurs permis de tirer les conséquences des défauts du dispositif et de trouver les moyens d'y remédier.

Monsieur Le Gac, je comprends les difficultés pour les demandeurs d'emploi qui résideraient en zone rurale d'être accompagnés par un réseau de prescripteurs et nous ferons notre possible pour faciliter les parcours, notamment en offrant la possibilité de les suivre à distance. Cela étant, nous avons le souci de nous appuyer sur un réseau solide, qu'il s'agisse des conseils régionaux, du réseau des dispositifs académiques de validation des acquis, de l'éducation nationale ou du conseil en évolution professionnelle. L'important est de ne pas dépendre d'un seul prescripteur. C'est en ce sens que nous créons un espace numérique dédié à la VAE qui sera l'unique point d'entrée des acteurs en matière d'information, de promotion et de conseil pour les usagers.

Madame Parmentier-Lecocq, la VAE simplifiée et modernisée sera un véritable outil de professionnalisation dans les métiers du grand âge – aide-soignant, accompagnant éducatif et social, auxiliaire de vie, assistant de vie dépendance. L'accès des proches aidants à la VAE est une démarche intéressante pour obtenir une certification de leur pratique. La VAE permettra également à des professionnels d'évoluer après avoir exercé plus de vingt ans. L'accès au diplôme d'aide-soignant sera ainsi facilité pour les auxiliaires de vie qui remplissent souvent aujourd'hui, faute de personnel, des fonctions similaires.

Soyons clairs : la VAE ne saurait, à elle seule, pourvoir aux besoins de recrutement dans ce secteur. Elle n'est que le premier jalon d'un plan plus structurel de lutte contre les tensions de recrutement dans ce secteur, qui nécessitera de revoir les outils d'évolution, de transition professionnelle, de lever les freins à l'apprentissage dans le secteur de la santé et de mieux mobiliser le secteur public de l'emploi. Je m'emploie à tracer, avec M. Dussopt, les contours de ce plan qui devrait être prochainement soumis à la concertation.

Madame Rist, la VAE proches aidants vise à permettre à ceux qui ont mis leur carrière entre parenthèses de retrouver le chemin de l'emploi ou de se reconvertir, en capitalisant les compétences acquises auprès de leurs proches. Bien évidemment, le geste professionnel ne saurait être confondu avec celui d'un proche aidant. Ce n'est pas parce que l'on sait faire la toilette d'un proche que l'on pourra reproduire le même geste dans un cadre professionnel. Cette pratique constitue tout de même une base solide de compétence qu'il sera possible de compléter ou de renforcer pour obtenir la VAE. Je salue à cet égard la proposition de suivre des formations complémentaires ou des stages d'observation en milieu professionnel

Madame Vidal, c'est vrai, nous devons limiter les freins à la VAE pour les proches aidants. La validation des acquis sous la forme de blocs de compétences leur permettra de suivre une formation initiale ou continue et d'obtenir la certification. La VAE prendra ainsi toute sa place aux côtés des dispositifs de formation, ce qui réduira au strict nécessaire, du fait de l'expérience déjà acquise, le temps de formation.

Madame Corneloup, nous sommes conscients des enjeux et nous prendrons des mesures pour simplifier la procédure et réformer le dispositif en renforçant l'accompagnement individualisé, sans abandonner la dimension collective dont l'expérimentation ReVa a montré qu'elle permettait parfois d'éviter des abandons.

La commission procède ensuite à l'examen du projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi (n° 219) (M. Marc Ferracci, rapporteur).

Mme la présidente Fadila Khattabi. Avant de commencer la discussion des articles du projet de loi, je vous indique que nous devons examiner 135 amendements. Il avait été déposé 219 amendements mais dix ont été retirés par leurs auteurs, huit constituaient des injonctions au Gouvernement, prohibées par l'article 20 de la Constitution, cinq étaient des doublons et deux étaient de nature réglementaire.

Sur les 194 amendements qui restent, j'ai pris la responsabilité, faute d'avoir reçu en temps utile l'avis du président de la commission des finances, de déclarer irrecevables onze amendements au titre de l'article 40 de la Constitution.

Par ailleurs, quarante-huit amendements ne pouvaient être recevables au regard de l'article 45 de la Constitution, dont certains l'étaient sans doute aussi au titre de l'article 40.

Selon l'article 45, dont l'application a été précisée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les amendements qui n'auraient pas de lien ou qui n'auraient qu'un lien indirect avec les articles du projet de loi initial doivent être écartés.

Ainsi, certains amendements n'avaient aucun rapport avec le texte, tels que ceux visant à conditionner les allègements généraux à la revalorisation des minima conventionnels, à demander un rapport sur la politique de rémunération au sein des entreprises, à anticiper le versement d'une prime d'ancienneté, à prendre en compte l'impact différencié de l'exposition au risque en fonction du sexe, à empêcher la hausse des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles en cas de maladie professionnelle en fonction de l'âge, à ouvrir l'accès à l'activité partielle pour les remontées mécaniques et les pistes de ski.

Rappelons d'autre part que ce n'est pas l'intitulé du projet de loi qui doit être pris en considération mais son contenu. Or, c'est ici un texte court qui ne porte pas sur l'ensemble des questions relatives au travail, à l'emploi et au chômage. Dès lors, j'ai dû écarter des amendements qui visaient, par exemple, à requalifier les travailleurs des plateformes numériques en salariés, à réduire la durée du travail à 32 heures, à introduire une sixième semaine de congés payés, à conditionner à un accord avec les partenaires sociaux le recours à la visioconférence pour les réunions du comité social et économique.

Je suis certaine que les nombreux amendements qui restent nous permettront de débattre dans un esprit constructif des cinq articles du projet de loi.

M. Pierre Dharréville. Le délai de dépôt des amendements pour la séance est fixé à jeudi soir, ce qui est assez court puisque nous devons aussi examiner le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Arthur Delaporte. Je comprends que vous ayez dû déclarer irrecevables certains amendements mais pourquoi refuser des amendements qui visent à mettre fin au chômage longue durée, à proposer une visite du médecin du travail aux chômeurs, à supprimer la dégressivité de l'allocation chômage, à inscrire dans la loi le principe de l'indemnisation dès le premier jour ou celui du caractère universel de l'assurance chômage ? Ces propositions avaient un lien avec le texte et c'est appauvrir le débat que de ne pas les examiner. La ministre elle-même n'invitait-elle pas les parlementaires à enrichir le texte ?

Mme la présidente Fadila Khattabi. Si nous achevons l'examen du texte plus tôt, vous aurez plus de temps pour déposer des amendements mais je ne reviendrai pas sur la recevabilité des amendements sans lien avec le texte. Quant à l'article 40, il prévoit qu'un amendement est irrecevable s'il vise à créer une charge sans la compenser.

Mme Sandrine Rousseau. La lecture qui a été faite des amendements me semble extrêmement restrictive. Je ne comprends pas par exemple pourquoi avoir jugé irrecevables les amendements sur les 32 heures : s'il s'agit de remettre les gens au travail, il faut bien créer des emplois dignes et attractifs, avec des horaires qui respectent les corps et les personnes. Une telle disposition aurait permis de diminuer le nombre des « bénéficiaires » de ce texte – qui, en réalité, ne fera que les précariser.

Article 1^{er} : *Permettre, à titre temporaire, au Gouvernement de définir les règles d'indemnisation et de gestion du régime d'assurance chômage*

Amendements de suppression ASI de M. Arthur Delaporte, AS54 de M. Pierre Dharréville, AS81 de Mme Marie-Charlotte Garin, AS96 de M. Olivier Serva et AS122 de M. Hadrien Clouet.

M. Arthur Delaporte. Mon amendement vise tout simplement, par la suppression de l'article 1^{er}, à éviter celle du Parlement.

Dans le même temps, il s'agit d'abroger la précédente réforme de l'assurance chômage, menée contre l'avis des partenaires sociaux, ce qui est une première depuis 1971. Cette réforme est, à notre sens, économiquement absurde, socialement injuste et financièrement inutile.

Vous avez ainsi fondé votre analyse sur le modèle du demandeur d'emploi optimisateur, rationnel, calculateur. Cette hypothèse, défendue par certains économistes

libéraux et intéressante sur le papier, ne correspond à aucune réalité. À titre personnel, je n'ai jamais croisé un tel profil. La majorité des demandeurs d'emploi méconnaissent plutôt – comme le ministre l'a reconnu tout à l'heure – leur droit à une indemnité et le mode de calcul de celle-ci. Si l'on veut vraiment réformer l'assurance chômage, mieux vaut viser le réel. Or 40 % seulement des demandeurs d'emploi perçoivent une allocation chômage : cela montre bien qu'il ne s'agit pas de calculateurs !

M. Yannick Monnet. Par cet amendement de suppression AS54, nous tenons à réaffirmer notre stricte opposition à la méthode employée par le Gouvernement. Il s'agit d'un passage en force, qui se traduit par une remise en cause frontale de la gouvernance paritaire du régime de l'assurance chômage. Votre volonté d'étatiser ce régime n'est pas nouvelle : depuis 2018, vous avez largement entamé les possibilités du dialogue social. Vous avez commencé par supprimer les cotisations salariales d'assurance chômage au profit de la contribution sociale généralisée (CSG). Outre le fait que vous avez ainsi modifié la nature contributive de l'assurance chômage, vous avez interdit aux organisations syndicales et patronales de négocier le niveau des cotisations. Vous avez ensuite institué la lettre de cadrage, qui impose en amont des négociations une direction et un but à atteindre. Aujourd'hui, vous dénoncez arbitrairement le peu qui restait du dialogue social dans la définition des règles de l'assurance chômage. Vous dites agir au nom de l'urgence mais quelle peut être l'urgence alors même que la dernière réforme, mise en œuvre depuis à peine un an – en raison notamment des nombreux recours dont elle a fait l'objet –, n'a pas, selon vos dires, produit tous ses effets ? Nous considérons qu'elle ne montre pour l'heure que des effets désastreux et injustes pour les personnes privées d'emploi – mais vous voulez aller plus vite, plus loin, plus fort, au nom des seules règles du marché du travail, qui ne peut souffrir le dialogue social, qui est l'un des derniers remparts du droit au travail. Ce que vous voulez faire, c'est baisser les chiffres du chômage, non réduire durablement celui-ci. Vous opposez sans cesse par des discours délétères les personnes privées d'emploi aux travailleurs, mais vous accentuez la précarité des premiers pour affaiblir l'ensemble des travailleurs et modifier le rapport de force dans les entreprises au seul bénéfice des employeurs. Bref, vous condamnez les travailleurs à n'être que les variables d'ajustement du marché du travail.

Mme Marie-Charlotte Garin. L'article 1^{er} du projet de loi confie au Gouvernement la définition par décret des mesures d'application du régime d'assurance chômage. Or, jusqu'à présent, le code du travail prévoyait que les règles d'indemnisation de gestion et de financement de ce régime relevaient de la compétence des partenaires sociaux. Nous sommes maintenant au pied du mur, avec des règles en cours qui s'appliquent jusqu'au 1^{er} novembre 2022 seulement. Étant favorables à la gestion paritaire de l'assurance chômage, nous proposons la suppression de cet article.

M. Olivier Serva. Nous regrettons que le Gouvernement ait opté pour la voie du décret, sans – selon les termes même du Conseil d'État – limitation possible de son action sur les décisions à prendre dans les quatorze mois à venir. Nous ne sommes pas d'accord non plus sur le fond, vu que l'on n'a pas encore bien évalué les effets de la précédente réforme de l'assurance chômage. L'argument relatif aux difficultés de recrutement ne nous convainc pas : ces difficultés sont multifactorielles, et il n'y a que 40 % des chômeurs qui sont indemnisés. L'effet de levier de la réforme sera donc assez limité. Enfin, la contracyclicité nous inquiète énormément ; nous ne voulons pas qu'elle puisse être décidée sans dialogue social. Pour toutes ces raisons, nous souhaitons la suppression de cet article.

M. Hadrien Clouet. Vous prétendez que ce texte ne fait que prolonger des dispositions existantes, mais il va en réalité beaucoup plus loin, puisqu'il vise à donner au

Gouvernement les pleins pouvoirs pour émettre de nouvelles règles et refaire à sa sauce le régime d'assurance chômage. Ce jeu de cache-cache est évidemment le fruit des débats au sein du Gouvernement, personne, au sein de la minorité présidentielle, n'étant d'accord pour savoir comment faire passer les chômeurs à la casserole. N'étant pas là pour tenir la chandelle durant votre congrès interne, nous refusons de vous accorder à l'aveugle de tels pouvoirs.

M. le rapporteur. Pour commencer, je voudrais indiquer que la suppression de cet article aurait pour conséquence de priver de base juridique l'indemnisation – aujourd'hui effective – de quelque 2 500 000 chômeurs. Il faut avoir cet élément en tête au moment de voter les amendements.

Vous dites, monsieur Delaporte, qu'à travers cet article, on supprimerait le Parlement ; mais à aucun moment de notre histoire, le Parlement n'a eu à décider des règles de l'assurance chômage. Ce dont il s'agit ici, c'est, comme le ministre l'a souligné, de se donner du temps pour, d'une part, concerter la modulation et la gouvernance de l'assurance chômage, en réponse à une demande des partenaires sociaux, d'autre part, évaluer les effets des nouvelles règles.

Ce sont autant d'éléments objectifs qui justifient que l'article soit maintenu en l'état.

Je suis d'accord avec vous, monsieur Serva : il y a bien des facteurs qui expliquent les difficultés de recrutement. Il serait excessif et même absurde de penser que l'assurance chômage en est le seul responsable, mais il serait tout aussi absurde de penser qu'elle ne joue aucun rôle. Les études dont nous disposons, tout comme les remontées d'informations que nous avons du terrain, notamment de la part de collègues parlementaires, accréditent le fait que ces règles jouent un rôle dans le retour à l'emploi et dans les difficultés des entreprises à trouver des candidats.

Enfin, il est erroné d'affirmer, comme le fait M. Delaporte, que la réforme de 2019 est la première depuis 1971 à avoir été menée contre l'avis des partenaires sociaux. Il est déjà arrivé que le Gouvernement reprenne par décret la main sur l'assurance chômage. Ce fut le cas en 2000. À l'époque, la ministre du travail s'appelait Martine Aubry.

Avis défavorable sur les amendements de suppression.

M. Pierre Dharréville. En effet, soyons précis, monsieur le rapporteur. La demande qui nous est faite, c'est de permettre au Gouvernement de squeezer l'UNEDIC, de surcroît en l'autorisant à prendre des mesures dont nous ignorons tout. Vous admettez que c'est une manière assez problématique de considérer notre rôle.

Le Gouvernement aurait dû prendre des mesures pour engager une négociation. Il ne l'a pas fait. Et maintenant, il vient nous expliquer qu'on ne peut pas faire autrement ? Mais il fallait qu'il assume ses responsabilités !

Quant au fond, vous considérez, à travers ce texte, que la qualité de l'assurance chômage est la cause principale des tensions sur le marché de l'emploi, que les gens sont trop bien assurés. Tout à l'heure, le ministre a dit que notre système n'incitait pas assez au retour à l'emploi, qu'il était le plus généreux d'Europe – mais il n'est pas généreux, ce sont des droits qui ont été conquis par des revendications successives. Il n'y a aucune raison de l'abîmer et d'en faire une variable d'ajustement. Votre diagnostic est manifestement erroné.

En réalité, ce qui vous fait peur, c'est que le rapport de force entre les salariés et les employeurs est peu à peu en train de se modifier. Des revendications, notamment salariales, commencent à voir le jour. Je comprends que cela vous gêne, vu la régression sociale à l'œuvre depuis des décennies, s'appuyant sur le chômage de masse – qui est toujours là.

M. Stéphane Viry. On peut comprendre ces amendements de suppression, eu égard à ce qui s'est passé en 2019, lorsque le Gouvernement a voulu passer outre le paritarisme et reprendre la main en se contentant d'un dialogue social minimal. Néanmoins, il faut être pragmatique : nécessité fait loi. Des millions de demandeurs d'emploi risquent d'être privés de leur indemnité en novembre, faute de base légale. Pour cette raison, et même si l'on peut considérer que nous sommes pris en otage, je ne pourrai pas voter pour ces amendements.

M. Arthur Delaporte. Je voudrais répondre à certaines contrevérités qui ont été proférées.

D'abord, si, en 2000, il n'y a pas eu homologation de l'accord entre les partenaires sociaux, c'est parce que le Gouvernement avait affirmé à plusieurs reprises qu'il voulait améliorer l'indemnisation des chômeurs et mieux les accompagner vers l'emploi. La première condition – vocation première du régime d'assurance chômage – n'étant pas remplie, il avait été contraint de recourir à des décrets. Martine Aubry et Laurent Fabius l'ont clairement expliqué dans leur lettre de 2000. Les deux situations ne sont donc absolument pas comparables.

Ensuite, il n'est pas vrai que cet article soit nécessaire pour donner une base légale aux indemnités. Le Gouvernement peut très bien proroger le régime actuel par décret.

M. le rapporteur. Non, une loi est nécessaire à cette fin. En effet, le décret de carence contenant les règles actuelles, que le Gouvernement veut, si le présent texte est voté, prolonger jusqu'à la fin 2023, est la conséquence de l'absence d'accord sur la base du document de cadrage envoyé le 25 septembre 2018 aux partenaires sociaux ; or ce document est lui-même prévu par la loi. Le Conseil d'État dit d'ailleurs clairement dans son avis qu'un véhicule législatif est requis.

La commission rejette les amendements de suppression.

Amendement AS37 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Je ne fais pas la même lecture de l'avis du Conseil d'État que vous, monsieur le rapporteur. Ce qu'il dit, c'est que le régime actuel aurait pu être prorogé par décret, mais que, comme vous voulez faire une réforme plus ambitieuse dans un délai très court et dans un cadre contraire au dialogue social, alors il est nécessaire de passer par la loi ; cela n'aurait pas été le cas à cadre constant. Voilà pourquoi nous proposons une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} du projet de loi et l'abrogation de la réforme précédente.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. Mais que répondez-vous à mon argument ? Est-il nécessaire ou non de passer par la loi ?

M. le rapporteur. C'est nécessaire. Je vous invite à lire le considérant 7 de l'avis du Conseil d'État. Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) nous l'a d'ailleurs confirmé lorsque nous l'avons auditionné en amont de l'examen du projet de loi.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS38 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement vise à réécrire l'article 1^{er} de manière à abroger la précédente réforme de l'assurance chômage. On ne peut que constater l'échec du Gouvernement en matière de gestion du chômage. La réforme a touché en priorité les territoires les plus défavorisés de notre pays et les publics les plus fragiles : ce sont 30 800 personnes à La Réunion, dont 9 200 jeunes de moins de 25 ans, qui en ont subi ces conséquences ; 33 300 personnes en Seine-Saint-Denis, dont 8 100 jeunes de moins de 25 ans ; 50 400 personnes dans le Nord, dont 17 300 jeunes de moins de 25 ans.

M. le rapporteur. Ces chiffres, relatifs à l'impact de la réforme et fournis par l'UNEDIC, correspondent en réalité à des simulations. Il s'agissait d'évaluer ce qu'auraient été le statut et le niveau d'indemnisation à comportement inchangé. Concrètement, cela signifie qu'aucun chômeur en cours de droit n'a vu son indemnisation réduite. Tout ce que cela dit, c'est que des personnes qui auraient eu exactement le même comportement en matière de recherche d'emploi que les années précédant l'application de la réforme auraient pu subir une baisse de leurs indemnités.

On touche là à une divergence profonde dans la vision que nous avons de l'assurance chômage. Le but de la réforme est précisément de changer les comportements. Les données que vous citez n'ont qu'une valeur rétrospective. Il faut être clair sur ce point. Pour les mêmes raisons, le chiffre de plus de 1 million de chômeurs touchés par la réforme, qui a été produit par l'UNEDIC et cité tout à l'heure, doit être manié avec précaution.

Avis défavorable.

M. Thibault Bazin. Quand on lit les amendements de nos collègues, on a l'impression qu'ils font abstraction du contexte. Ils se concentrent sur les demandeurs d'emploi, alors que, sur le terrain, ce sont plutôt les offreurs d'emploi qui ne trouvent pas preneurs !

Il me semblait que nous aurions pu trouver deux points de consensus. Le premier, c'est que notre objectif commun est le plein emploi ; le second, que notre système d'assurance chômage dysfonctionne. Or, à travers ces amendements, on a l'impression que vous souhaitez plutôt le *statu quo*, qui n'incite pas vraiment à la reprise d'emploi. Si l'on veut que le système d'assurance chômage soit socialement juste, économiquement non absurde et financièrement utile, il faut justement le réformer en profondeur !

M. Pierre Dharréville. Thibault Bazin l'a bien noté : on trouve une inspiration sarkozyste dans ce texte... Vous êtes d'accord entre vous sur la fonction que vous souhaitez assigner à l'assurance chômage : être une sorte de levier d'ajustement économique. Mais sa véritable fonction, ce n'est pas cela, et votre entreprise est vouée à l'échec.

Vous espérez, monsieur le rapporteur, que les mesures prises modifieront les comportements dans une proportion telle que les prédictions de l'UNEDIC ne se vérifieront pas – mais je crois que vous présumez de vos forces !

En outre, vos propos tendent à montrer qu'il est bien tôt pour amender les mauvaises mesures que vous avez prises en 2019 ; de toute évidence, nous n'avons pas assez de recul.

M. Yannick Monnet. La pénurie de main-d'œuvre signalée sur le terrain ne doit pas masquer le fait qu'on ne compte que 350 000 offres d'emploi non pourvues pour 5 à 6 millions de chômeurs et environ une offre d'emploi pour treize demandeurs. On peut toujours communiquer sur le fait que les gens ne veulent pas travailler, mais la réalité est celle-là. Il ne faudrait pas l'oublier.

Vous dites que l'assurance chômage dysfonctionne, mais encore faudrait-il le démontrer et identifier lesdits dysfonctionnements. D'où la nécessité de dresser un bilan avec des éléments factuels – dont nous ne disposons pas.

M. Hadrien Clouet. De nombreuses fédérations d'employeurs et employeuses se plaignent en effet de difficultés de recrutement, ce qui est étonnant à plusieurs titres. D'abord, cela dépend des secteurs. Venez donc à Toulouse, chers collègues ! Dans ma circonscription, les équipementiers de l'aéronautique embauchent en quatre mois leur effectif annuel, vu le nombre de candidats. Ces effets de secteur dépendent avant tout des conditions d'emploi : ce sont les secteurs qui font faire des heures supplémentaires et qui paient mal qui peinent à recruter – mais ce sont eux qu'on va mettre en avant. Il faut dire que les offres non pourvues, c'est le dada de la droite. Pourtant, en proportion, cela fait moins d'une offre pour dix chômeurs et les offres non pourvues ne représentent que 1 % des quelque 26 millions de contrats de travail signés annuellement. Même en rétablissant le bague, on n'y arrivera pas !

M. Arthur Delaporte. Que dit le Conseil d'État dans le considérant 7 de son avis, monsieur le rapporteur ? *« S'agissant de la nécessité d'une intervention législative pour atteindre l'objectif poursuivi, le Conseil d'État observe que les dispositions législatives en vigueur n'assignent pas à l'accord ou au décret de carence de durée précise »* – puis de souligner qu'il tient compte de *« la volonté du Gouvernement d'apporter le cas échéant au régime d'assurance chômage des adaptations excédant celles qu'autorisent les dispositions régissant le décret de carence actuel »*. Il est clair que le Conseil d'État se prononce par rapport au projet qui lui est soumis et non par rapport à la situation antérieure. En aucune manière, il ne dit que la prorogation du décret nécessite une loi. C'est le projet du Gouvernement qui impose la voie législative.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Monsieur le rapporteur vous a déjà répondu sur ce point. Revenez à l'amendement, je vous prie.

M. Arthur Delaporte. C'est lié, puisque si nous proposons la suppression de l'article 1^{er} dans sa rédaction actuelle, c'est précisément parce que nous estimons que le véhicule législatif n'est pas nécessaire !

Vous soutenez, monsieur le rapporteur, que les perdants de la réforme de l'assurance chômage sont des personnes fictives, des perdants potentiels. Pourtant, à la page 14 de son étude de l'impact de la réforme, l'UNEDIC indique que *« parmi les 2,8 millions d'entrants, la première année de mise en œuvre de la mesure (juillet 2021-juin 2022), 1,15 million d'allocataires seront impactés car leur rythme de travail sur leur période de référence affiliation est inférieur à 100 % »*. Ces personnes ne sont-elles pas bien réelles ?

M. le rapporteur. Je vous renvoie à la méthodologie utilisée par l'UNEDIC pour produire ses estimations, monsieur Delaporte : elle consiste à utiliser des données passées relatives aux trajectoires des demandeurs d'emploi et à leur appliquer les nouvelles règles.

Quant à l'avis du Conseil d'État, vous avez oublié de citer la dernière phrase du considérant 7 : « *Le Conseil d'État estime que les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints par la voie réglementaire et requièrent effectivement des dispositions législatives.* » Je regrette que vous n'ayez pas participé à l'audition des services du ministère du travail, car nous leur avons posé la question, et la réponse de M. Bruno Lucas, le DGEFP, a été très claire.

Quelle était la finalité de la réforme de 2019 ? Il s'agissait de lutter contre les contrats courts. Je rappelle que les chiffres de l'époque indiquaient que 70 % des embauches se faisaient par des contrats de moins d'un mois et que les trois quarts de ces derniers correspondaient à des réembauches chez le même employeur. Cela signifie que certaines relations durables entre employé et employeur se fondaient sur la signature successive de contrats de très courte durée et que l'assurance chômage venait en réalité compléter les revenus du salarié. Le fractionnement des contrats était favorisé par les règles de l'époque et, pour certaines personnes, le niveau d'allocation chômage pouvait être supérieur au salaire mensuel moyen : voilà quelle était la réalité du marché du travail avant la réforme. Cela, l'UNEDIC l'a décrit. La situation de la France était de ce point de vue totalement exceptionnelle. Je vous invite à consulter le dossier de référence de la négociation : une étude de cas montre que les personnes travaillant un jour sur deux en France disposaient du niveau d'indemnisation le plus élevé parmi tous les pays bénéficiant d'un système d'assurance chômage. Voilà ce que nous avons cherché à corriger. Y sommes-nous parvenus ? Je l'espère. Les données transmises par le ministère du travail indiquent en tout cas une tendance à la réduction des embauches en contrats courts, et les embauches en CDI se sont accrues entre 2017 et 2022, leur part passant de 48 % à 52 % du total des embauches. Les évaluations ultérieures nous diront si c'est l'effet des réformes du Gouvernement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS39 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement vise lui aussi à abroger la précédente réforme de l'assurance chômage et à réécrire l'article 1^{er}. Je maintiens ce que j'ai dit : ce texte n'est pas nécessaire. Nous avons nous aussi fait notre travail, monsieur le rapporteur, et les juristes spécialisés en droit du travail que nous avons auditionnés nous ont indiqué qu'un décret pouvait suffire. De surcroît, budgétairement, c'est inutile : si la Cour des comptes constate bien un déficit structurel de l'assurance chômage de plus de 3 milliards d'euros par an en moyenne sur la période allant de 2011 à 2019, elle note que la contribution du régime de l'assurance chômage au financement de Pôle emploi a augmenté de 52 % entre 2009 et 2020, atteignant 4,1 milliards d'euros en 2020, tandis que celle de l'État a augmenté jusqu'à 1,5 milliard d'euros en 2017, mais a ensuite baissé pour ne plus représenter que 1,2 milliard d'euros en 2020. Autrement dit, si l'État ne lui imposait pas de prendre en charge le financement de Pôle emploi, le régime de l'assurance chômage serait excédentaire. Or Pôle emploi est un service public universel qui doit, en tant que tel, être financé par l'impôt, et non par ce qui reste des cotisations d'assurance chômage, c'est-à-dire la part patronale. Vous justifiez la réforme par un prétendu déficit et vous demandez de faire des économies pour en réalité financer un service public, et non un système assurantiel. De surcroît – autre scandale – , vous avez diminué depuis 2017 de 830 millions d'euros les crédits de Pôle emploi et réduit de 1 500 ses ETP. Donc non, cette réforme n'est vraiment pas nécessaire.

M. le rapporteur. Si l'UNEDIC finance Pôle emploi, c'est en vertu d'une certaine logique : si l'organisme qui accompagne les chômeurs n'est pas efficace, cela a un coût pour l'organisme qui indemnise le chômage. L'objectif est bien de donner au service public de l'emploi le moyen d'accompagner correctement les chômeurs.

Quant à la baisse des ETP de Pôle emploi, vous reprenez la période qui vous arrange ! Au moment de l'annonce de la réforme de 2019, il était prévu de réduire les effectifs de Pôle emploi, mais le ministère du travail a obtenu une hausse de 1 000 ETP. Ensuite, le covid est passé par là. Quoi qu'il en soit, ce chiffre n'a pas beaucoup de sens dans l'absolu ; il faut le contextualiser. Ce qui importe, c'est le rapport entre le nombre de chômeurs et celui des personnels de Pôle emploi – mais l'objet de ce projet de loi n'est pas de définir les moyens de Pôle emploi.

Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. Le rôle de Pôle emploi n'est pas d'accompagner uniquement les chômeurs, mais aussi les entreprises et les salariés. D'ailleurs, la Cour des comptes estime que le financement de Pôle emploi doit être entièrement à la charge de l'État, comme elle le dit dans son rapport de 2021, parce que le service public de l'emploi doit être financé par l'ensemble des contribuables. Le déficit budgétaire de l'assurance chômage n'est donc pas lié à l'assurance chômage elle-même : on ne peut pas en faire porter la responsabilité aux chômeurs. Vous ne l'avez pas nié, et je tiens votre silence pour une confirmation. Je déplore donc que la question de l'assurance chômage soit liée dans votre texte à celle de Pôle emploi.

M. Pierre Dharréville. L'argument budgétaire utilisé pour justifier cette réforme est quelque peu biaisé. Lorsque le ministre avance les chiffres qui l'arrangent pour expliquer qu'il existe un problème budgétaire, il omet de dire que l'UNEDIC, par une décision unilatérale du Gouvernement, contribue massivement – à hauteur de 82 % – au budget de Pôle emploi. D'ailleurs, l'UNEDIC explique que, sans les injonctions du Gouvernement, ses comptes ne seraient pas ce qu'ils sont.

M. le rapporteur. La question de la gouvernance du système d'assurance chômage et du service public de l'emploi, et des relations entre les opérateurs, n'a pas vocation, quoi qu'on en dise, à être traitée dans ce texte. Les partenaires sociaux et le ministre souhaitent en discuter, je ne l'évoquerai donc pas ici.

La réforme de 2019 n'était pas une réforme budgétaire, non plus que celle proposée aujourd'hui, sauf à considérer que les modifications de comportement ont une dimension budgétaire. Un seul chiffre, produit par l'UNEDIC : jusqu'en 2019, le coût pour l'UNEDIC des contrats courts, autrement dit la différence entre les indemnisations et les cotisations des CDD et de l'intérim, était de 9 milliards par an. On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas d'incidence budgétaire – mais ce n'était pas notre seule raison pour lutter contre les contrats courts : c'est aussi parce qu'ils pénalisent les personnes dans leur vie quotidienne.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS40 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Le chèque en blanc qu'on nous demande ne pourra être donné au Gouvernement qu'après l'échec d'une négociation – d'une concertation si vous préférez – avec les organisations syndicales de salariés, les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, ainsi que des associations représentatives des chômeurs et des précaires. Vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, il est essentiel d'inclure dans cette logique les partenaires sociaux, qui font un travail formidable sur le terrain. La réforme précédente les a heurtés et il est temps de retisser les liens. Pour réussir cette réforme, il est nécessaire d'associer tout le monde.

M. le rapporteur. Je suis d'accord, il faut davantage associer les chômeurs aux décisions qui portent sur les règles d'indemnisation. Mais votre amendement vise à les intégrer tout de suite dans la gouvernance ; encore une fois, en débattre ici reviendrait à préempter la discussion que les partenaires sociaux ont souhaité avoir, ainsi que les conclusions de la négociation interprofessionnelle.

Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. On discutera gouvernance plus tard, mais pour précariser les chômeurs, on tape tout de suite !

La commission rejette l'amendement.

Amendements AS191 de Mme Laure Lavalette et AS120 de M. Hadrien Clouet (discussion commune).

Mme Laure Lavalette. Le Gouvernement demande au Parlement de lui accorder un blanc-seing pour lancer une concertation avec les acteurs du paritarisme. L'utilisation excessive des décrets reflète la volonté du Gouvernement de faire fi des règles normales d'élaboration du droit social, sur une question aussi fondamentale que l'assurance chômage. Il souhaite avoir les mains libres pour imposer sa vision restrictive du droit acquis des travailleurs à être protégés en cas de perte d'emploi.

Il ne s'agit plus de garantir aux travailleurs une protection effective face au risque du chômage, mais de leur faire supporter la charge de ce risque. C'est un bouleversement total du paradigme ! Non seulement vous contournez la représentation nationale mais vous remettez en cause le paritarisme. Remplacer la négociation paritaire par la concertation n'est pas une méthode acceptable. Nous nous opposerons avec la plus grande fermeté au contenu de cet article et à cette méthode, devenue par trop familière, du Gouvernement. Il est grand temps qu'il cesse de vouloir imposer sa volonté et qu'il prenne en considération la voix des élus de la nation !

M. Hadrien Clouet. Cet amendement défend simplement le paritarisme. Le Gouvernement joue un double jeu en s'appuyant sur un vide juridique qu'il a lui-même créé, par l'absence de la lettre de cadrage attendue. Il continue dans la lignée des démarches engagées depuis 2018 pour substituer des décisions gouvernementales à des formes de négociation collective – je pense au remplacement de la cotisation sociale par la CSG ou à l'encadrement, donc au verrouillage, des pouvoirs des partenaires sociaux. Nous contestons cette logique et entendons restituer aux personnes les plus compétentes le pouvoir de réécrire une convention d'assurance chômage.

Par ailleurs, nous serions malavisés de faire confiance à celles et ceux qui ont inventé le « barème Macron », jugé contraire au droit européen hier...

M. le rapporteur. L'adoption de ces amendements impliquerait de revenir sur l'indemnisation de millions de chômeurs au 1^{er} novembre.

Je répète ce que le ministre a dit au sujet de la lettre de cadrage : si le calendrier avait été respecté, l'envoi serait tombé pendant la campagne électorale ; chacun se serait alors offusqué d'une telle initiative !

M. Arthur Delaporte. Pourquoi présager d'un refus de la lettre de cadrage, monsieur le rapporteur ? Si le projet du Gouvernement avait été rendu public au moment des élections législatives, il aurait fait l'objet d'un débat et aurait été sanctionné dans les urnes ! Cet argument ne tient pas la route. Nous considérons que le Gouvernement a commis une erreur et qu'il ne doit pas faire porter cette faute aux salariés.

M. le rapporteur. Le débat démocratique a bien eu lieu : la modulation des règles de l'assurance chômage figurait noir sur blanc dans le programme du candidat Macron.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS84 de Mme Marie-Charlotte Garin.

Mme Marie-Charlotte Garin. Les nouvelles règles précariseront davantage les personnes à la recherche d'un emploi. Le principe selon lequel la précarisation des chômeurs les conduirait mathématiquement à accepter les emplois non pourvus, quelles que soient leur qualification ou leurs contraintes géographiques, est faux. En Auvergne-Rhône-Alpes, 55 % des demandeurs d'emploi ne veulent pas faire plus de 30 kilomètres pour se rendre au travail. Le groupe Écologiste - NUPES préconise, pour atteindre le plein emploi, une véritable politique de formation des personnes sans emploi et une amélioration des conditions de travail et de rémunération, en particulier dans les secteurs où il y a pénurie de main-d'œuvre. Nous souhaitons que les règles actuelles soient prorogées jusqu'au 31 décembre 2023.

M. le rapporteur. Dans son avis, le Conseil d'État a rappelé que le contenu du décret pouvait porter à la fois sur la prolongation des règles en vigueur et sur l'introduction de règles nouvelles. La modulation des règles figurait dans le programme présidentiel et a bien reçu un mandat politique.

Je pense, comme vous, qu'il faut articuler les différents facteurs qui jouent dans le plein emploi. Il n'est pas inutile de rappeler que 15 milliards d'euros ont été engagés ces cinq dernières années pour la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes non qualifiés au travers du plan d'investissement dans les compétences.

La possibilité que le durcissement des règles conduise des personnes à prendre des emplois de moindre qualité doit légitimement nous préoccuper. Des études, réalisées dans d'autres pays, montrent que la réduction de la durée d'indemnisation, par exemple, peut mener les demandeurs d'emploi à accepter des emplois moins payés. Les travaux conduits en France jusqu'à aujourd'hui ne mettent pas en évidence des effets significatifs de la durée d'indemnisation sur la qualité des emplois retrouvés, en particulier sur les salaires. Cela ne signifie pas qu'il faille balayer d'un revers de la main cette hypothèse. Il faut être prudent et évaluer les choses, en particulier la qualité des emplois retrouvés.

Avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. C'est l'un des nœuds du problème ! L'orientation qui est prise vise à « mettre en adéquation l'offre et la demande » – j'emprunte des termes qui ne sont pas les miens. Il s'agit, en fin de compte, d'obliger les gens à accepter des emplois de moindre qualité, qui ne correspondent pas nécessairement à leurs qualifications ou à leur lieu de vie. Je pense que vous aurez du mal à y arriver, parce que vous rencontrerez trop de résistance – vous pointez vous-même le risque que ces nouvelles règles font courir aux demandeurs d'emploi. Vous devriez bien réfléchir à leurs effets négatifs, pour vos objectifs et pour les gens.

M. Arthur Delaporte. La proposition n° 35 du candidat Macron était que l'assurance chômage soit « *plus stricte quand trop d'emplois sont non pourvus, plus généreuse quand le chômage est élevé* ». On ne peut pas considérer qu'avec cette phrase concise et perdue dans une pléthore de semblables, l'élection du Président vaille validation de la réforme de l'assurance chômage !

Monsieur le rapporteur, vous appartenez à cette institution qu'est le Parlement – vous n'êtes plus conseiller à l'Élysée. En tant que député, votre rôle est de faire en sorte que ce texte sorte de la proposition présidentielle pour entrer dans le champ de la loi. Notre mandat politique est de défendre les Françaises et les Français, non de pénaliser les demandeurs d'emploi en appliquant de manière absurde, et abrupte, une réforme dont on a du mal à deviner les contours.

L'argument qui fonde toute votre philosophie est que le raccourcissement de la durée d'indemnisation aurait des effets positifs. Les études académiques ne vont pas dans ce sens, vous l'avez reconnu, même lorsqu'elles portent sur le cas français. Je pense notamment à l'étude de Bruno Coquet de 2017, qui montre que la dégressivité ralentit la sortie du chômage. Nous disposons bien d'éléments qui indiquent que vous faites fausse route.

M. Hadrien Clouet. M. le rapporteur nous explique avec la plus grande conviction que la recherche en sciences sociales et en sciences économiques ne montre aucun lien entre qualité d'emploi et indemnisation du chômage. Bruno Amable et ses collègues Françon, Marinescu, Weber, de Mazières, Gazier, Petit, Husson ou Lalive apprendront donc que leurs travaux n'existent pas ou que leurs conclusions sont sans application.

Mme Charlotte Parmentier-Lecocq. Je veux dire à nos amis de la minorité mélenchoniste que cette réforme n'émane pas seulement d'une promesse présidentielle, mais aussi du terrain. Toutes les personnes que nous rencontrons, les employeurs, les gens qui travaillent, nous demandent d'avancer sur cette voie ; ce qu'ils veulent, c'est que tout le monde contribue au système et mette la main à la pâte ! Les élus locaux trouvent que nous n'allons pas assez vite, les conseils départementaux, qui accompagnent les bénéficiaires du RSA, nous pressent. C'est la demande des Français qui justifie cette réforme.

Mme Sandrine Rousseau. Nous qui sommes sur le terrain aux côtés des chômeurs entendons un discours bien différent ! La baisse des allocations chômage a déjà énormément précarisé une partie de cette population, qui ne comprend pas pourquoi elle est la cible de vos politiques publiques ni pourquoi votre priorité est de faire des économies sur les allocations chômage alors que la fiscalité des entreprises n'a cessé de baisser depuis le début de votre mandat. Rencontrez les mêmes personnes que nous, et vous aurez un autre discours !

M. Philippe Vigier. Si nous voulons avancer, nous devons sortir de nos postures. Vous n'êtes pas plus proches que nous des chômeurs, chers collègues de la NUPES. Je me suis occupé pendant des années d'un bassin d'emploi : on a essayé de mettre en place des parcours d'insertion, de résoudre les problèmes de mobilité, de formation, de VAE... Il faut cesser les caricatures.

Même si le taux de chômage a baissé, notre nombre de chômeurs de longue durée est l'un des plus élevés d'Europe et il reste beaucoup à faire pour augmenter le taux d'emploi des seniors. « *Contre le chômage, on a tout essayé* » avait déclaré François Mitterrand ; eh bien, non ! Nous allons montrer qu'on peut emprunter d'autres voies.

M. Thibault Bazin. Madame Rousseau, personne ici n'a le monopole du cœur. Nous nous efforçons tous, dans nos territoires, d'accompagner du mieux possible les personnes à la recherche d'un emploi. La France dispose d'un système d'assurance chômage, il faut s'en réjouir, mais les situations et les enjeux sont différents selon les départements : s'il n'y a pas de problèmes à Toulouse, dans ma circonscription en revanche, tous les secteurs sont en difficulté. Les difficultés des publics éloignés de l'emploi – jeunes non qualifiés, seniors, personnes en situation de handicap – sont diverses et le problème est complexe.

Certes, on peut regretter que les négociations n'aient pas abouti, on peut déplorer l'absence de réformes de structure ; ce qui est certain, c'est qu'il faut continuer de verser le chômage à ceux qui en ont besoin tout en améliorant l'accompagnement vers l'emploi. Nous ne sommes pas là pour faire des économies – arrêtons de stigmatiser et de caricaturer – mais pour faire en sorte que les personnes sans emploi puissent se réinsérer dans la société par le travail.

Mme Annie Vidal. Nous sommes tous à l'écoute de nos concitoyens, qu'ils soient employeurs, salariés ou demandeurs d'emploi, et ce dont nous entendons souvent parler, c'est l'inadéquation entre l'offre et la demande. D'où l'intérêt d'une telle réforme.

Par ailleurs, il me semble important de préciser que l'adoption de ces amendements à l'article 1^{er} exposerait un bon nombre de chômeurs à une rupture d'indemnisation.

M. le rapporteur. Il faut avoir en tête les dommages collatéraux du chômage dans la vie des personnes – dépression, stress, tabagisme, maladies cardiovasculaires, perte des relations sociales. C'est au nom d'une certaine vision de la justice sociale que la majorité veut actionner tous les leviers, dont l'assurance chômage, pour sortir les personnes du chômage. Vous avez une autre philosophie. Elle est respectable, mais la nôtre aussi.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques AS82 de Mme Marie-Charlotte Garin et AS93 de M. Sébastien Peytavie, et amendement AS97 de M. Olivier Serva (discussion commune).

Mme Marie-Charlotte Garin. Il s'agit, là encore, de proroger les règles actuelles jusqu'au 31 décembre 2023.

On sait que 48 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B et C le sont depuis plus d'un an : je ne vois pas en quoi la modulation de l'indemnisation aidera ces personnes. J'ai l'impression qu'on se trompe de cible.

Mme Sandrine Rousseau. Cette prorogation nous donnerait le temps de travailler à une négociation, sans prendre de court les chômeurs et les chômeuses.

Notre philosophie à nous, monsieur le rapporteur, est de considérer la qualité des emplois, les effets sur le corps de la pénibilité, des horaires décalés et des emplois « en miettes ». Se lever à 5 heures du matin, quand on a des enfants, a un impact. Mais les gens ont très peur de tomber dans le chômage et de se trouver ainsi hors de la société. Leur expliquer que le chômage dérive d'un droit, non d'une assistance, leur permettrait de se protéger des conséquences physiques du travail.

M. Olivier Serva. Ne confondons pas vitesse et précipitation. Nous vous demandons de proroger les règles en vigueur car cela laisserait aux partenaires sociaux le temps d'une concertation sereine et permettrait de dresser un bilan objectif de la dernière réforme.

N'oubliez pas que vous ne disposez que d'une majorité relative. Il serait bon de faire preuve de tempérance. Davantage de concertation et de transparence donnerait l'impression que vous ne décidez pas seuls.

M. le rapporteur. Je ne veux pas transformer cette réunion en débat scientifique ou en séminaire de recherche mais j'insiste sur le fait que beaucoup d'études, notamment sur des données françaises, et récentes, montrent que la durée d'indemnisation a un effet. Ainsi, lorsqu'on s'approche de la date de fin de droits, les personnes répondent à plus d'offres sur le site de Pôle emploi, le taux de retour à l'emploi remonte. Attention, ce ne sont que des moyennes, qui masquent les freins individuels à l'emploi – c'est tout l'enjeu du ciblage – mais proroger les règles actuelles reviendrait à se priver d'un levier important pour améliorer le taux de retour à l'emploi.

M. Pierre Dharréville. Le chômage est une épreuve, aux facettes multiples, qui reste gravée dans l'esprit de celles et ceux qui l'ont traversée. Vous faites une erreur profonde de diagnostic en imaginant que vous réglerez la situation en rendant cette période plus terrible encore. Forcer les gens à accepter la première offre d'emploi venue engendrera de la souffrance au travail. Cela ne répond pas aux besoins, cela ne crée pas de l'économie durable. Vous actionnez un seul levier, et ce n'est pas le bon. De la même manière, vous vous étiez trompés en ciblant uniquement les contrats courts, d'autant que vous aviez pris dès 2017 des mesures renforçant la précarité.

M. Arthur Delaporte. Non, les études ne montrent pas du tout que l'arrivée à échéance des droits pousse à reprendre un emploi. Elles montrent que lorsqu'on commence à perdre ses allocations, on a tendance à accepter un emploi moins qualifié, ce qui a pour conséquence d'évincer les candidats naturels et d'entraîner mécaniquement une baisse des salaires.

Par ailleurs, si on veut vraiment atteindre le plein emploi – on atteindra bientôt les 5 %, qui correspondent au chômage frictionnel – on ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la qualité de cet emploi. Or celle-ci semble absente dans la majorité.

M. le rapporteur. Vous auriez tenu exactement les mêmes propos que moi si vous aviez entendu les personnalités qualifiées et chercheurs chevronnés que nous avons auditionnés. Ils ont été très clairs, et leurs travaux sont publiés dans les revues académiques ; je vous invite à les rencontrer.

La qualité du plein emploi est une préoccupation du Gouvernement. Les chiffres qui montrent que l'emploi stable et durable progresse dans notre pays – peut-être grâce à certaines réformes – en attestent.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements identiques AS67 de M. Pierre Dharréville et AS107 de M. Arthur Delaporte.

M. Pierre Dharréville. Votre manière de raisonner m'évoque ces jeux pour les petits enfants où l'on doit faire entrer une forme géométrique dans le trou correspondant : vous essayez de faire entrer un carré dans un rond ! Mais ça ne marche pas comme ça !

Cet amendement vise à autoriser le Gouvernement à proroger les règles en vigueur pour laisser le temps aux négociations entre organisations syndicales et patronales de se tenir. Il ne fixe pas de date limite pour la conclusion d'un accord, mais pose le principe que la prorogation prendra fin à l'issue des négociations, comme le prévoit actuellement le code du travail. Il s'agit de redonner la main aux partenaires sociaux, et non pas de la reprendre.

M. Arthur Delaporte. Il faut permettre au Gouvernement de proroger les règles de l'assurance chômage jusqu'à un nouvel accord entre les organisations syndicales et patronales. Donnons-nous simplement le temps de discuter ! La précipitation est inutile. L'enjeu n'est pas simplement de donner une prime de 1 000 euros à un salarié, ce qui nous a déjà occupés pendant un mois cet été : il s'agit de la vie, voire de la survie, de millions de personnes en France ! Nous ne devons pas prendre ce débat à la légère. La méthode que vous choisissez, celle de la précipitation et de la marche forcée, n'est pas la nôtre.

M. le rapporteur. Je rappelle que, comme l'a dit tout à l'heure le ministre, l'hypothèse d'une négociation sur la modulation a été écartée par les partenaires sociaux eux-mêmes, en tout cas par les deux plus importantes organisations syndicale et patronale. C'est la raison pour laquelle nous choisissons cette voie consistant à prolonger le dispositif, mais aussi à mettre en œuvre cette réforme par la voie réglementaire, tout en laissant les partenaires discuter. Chacun appelle de ses vœux un nouveau cadre de gouvernance, dont j'espère qu'il donnera lieu à un diagnostic partagé sur la situation de l'assurance chômage et sur les modifications de règles qu'il est souhaitable d'opérer.

M. Pierre Dharréville. Monsieur le rapporteur, puisque vous avez auditionné les organisations syndicales, pouvez-vous nous indiquer les arguments, sans doute différents, pour lesquels certaines organisations ont finalement préféré vous laisser la main ? Il ne faudrait pas laisser penser – car je l'ai entendu affirmer, même si ce n'est pas de votre bouche – que la situation, convenait très bien aux partenaires sociaux et qu'ils étaient très heureux de laisser faire le Gouvernement. Ce serait un raccourci un peu rapide.

M. le rapporteur. Je confirme que je n'ai jamais dit qu'ils étaient heureux que le Gouvernement reprenne la main. Des déclarations publiques ont été faites par les principales organisations, raison pour laquelle nous n'avons pas posé ces questions durant les auditions. Tous nos collègues avaient la liberté de venir poser les questions qu'ils souhaitaient.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS7 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement de repli vise à subordonner la signature d'un chèque en blanc au Gouvernement à l'échec d'une négociation avec les partenaires sociaux qui aurait eu une durée d'au moins six mois. Si une durée de six mois ne vous satisfait pas, je ne sais pas ce qui pourra le faire, dans la négociation ou la concertation.

M. le rapporteur. Encore une fois, la question n'est pas celle du délai, c'est le principe même de la négociation qui a été écarté par les partenaires sociaux.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS 99 de M. Olivier Serva.

M. Olivier Serva. Toute réforme devrait avoir le préalable prévu par la loi que nous avons votée ici même le 5 septembre 2018, aux termes de laquelle le Gouvernement transmet chaque année au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires, avant le 15 octobre, un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage. Depuis 2018, ce rapport ne semble pas avoir été transmis et nous souhaitons donc qu'il le soit. Nous souhaiterions également savoir si ladite loi a eu un effet intéressant sur l'indemnisation et la reprise du travail – car comment pourrait-on, si l'on n'a pas évalué les règles précédentes, en justifier de nouvelles ?

M. le rapporteur. Le rapport annuel prévu à l'article L. 5422-25 du code du travail sera publié en annexe au projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2023. Il n'est donc pas utile d'adopter cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS56 de M. Pierre Dharréville, amendements identiques AS83 de Mme Marie-Charlotte Garin, AS89 de M. Sébastien Peytavie, AS98 de M. Stéphane Viry et AS162 de M. Jean-Hugues Ratenon (discussion commune).

M. Yannick Monnet. Nous n'avons pas fini d'explorer les nouveaux rapports au travail, notamment depuis le covid. On sent bien qu'il existe une forme d'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi. Comme on dit chez nous, il y a besoin que ça se cause – mais la première chose que vous faites est de supprimer ce dialogue ! Notre amendement de repli AS56 tend donc à ce que le Gouvernement ne puisse faire l'économie d'une négociation avec les organisations syndicales et patronales s'il décidait, à l'issue de nos débats, de poursuivre dans la voie d'une réforme des règles de l'assurance chômage par voie de décret.

Mme Marie-Charlotte Garin. Mon amendement vise à remplacer le mot « concertation » par le mot « négociation ». Vous l'avez compris, nous regrettons qu'il n'y ait pas de négociation et que nous ne revenions pas à une gestion paritaire. Lorsqu'on nous dit qu'il y aura concertation dans les semaines qui viennent à propos de la modulation, nous ne pouvons nous empêcher de penser qu'il y a un problème de méthode. Nous souhaitons remettre les choses dans le bon ordre, et sur le terrain, certains partenaires sociaux nous disent qu'ils auraient voulu une négociation et non pas une concertation.

Mme Sandrine Rousseau. Il faut remplacer par l'amendement AS89 le mot « concertation » par le mot « négociation », car la négociation comporte l'obligation de résultat alors que la concertation n'est qu'un élément de langage.

M. Stéphane Viry. Nous avons la même préoccupation : il faut laisser les partenaires sociaux trouver les solutions qui les concernent. L'assurance chômage est un système qui permet aux employeurs putatifs et aux demandeurs d'emploi de trouver le mécanisme qui tend la main à celles et ceux qui sont temporairement privés d'emploi. C'est à eux de trouver, dans le cadre du dialogue social, la meilleure réponse possible.

Admettre par anticipation qu'il n'y aura que de la concertation signifie qu'on ne leur fait pas confiance et qu'on doit préempter la question, ce qui me dérange. Essayons de « laisser la chance au produit » et de laisser toute sa place à la négociation dans ce dossier. Le paritarisme est une conquête sociale majeure, ne l'abîmons pas. Au fil du temps, les

partenaires sociaux ont pris leurs responsabilités. Ils ont parfois été mis en difficulté, parfois n'ont pas été d'accord. Parfois encore, ça n'a pas fonctionné, mais il ne faut pas considérer pour autant que nous sommes passés à une nouvelle ère. Je souhaitais avec mon amendement relancer le débat sur la négociation ; après, tout se discute...

M. Jean-Hugues Ratenon. Le décret prévu à l'article 1^{er} sur les règles de l'assurance chômage ne doit pouvoir être pris qu'après une négociation des partenaires sociaux. Pour maquiller le passage en force face aux syndicats, l'article prévoit une vague concertation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux avant la publication du décret. Cette concertation est une mascarade, comme l'a bien décrite le ministre Olivier Dussopt : c'est « *un échange, une discussion, ce sont des propositions, des contre-propositions [...], et à la fin le Gouvernement prend les décisions qu'il doit prendre* ».

Le Gouvernement invoque le manque de temps et l'urgence que revêt la mise en place d'un cadre juridique pour l'indemnisation des chômeurs, mais c'est un manque de temps qu'il a lui-même organisé en n'organisant pas les négociations assez à l'avance. Nous souhaitons rattraper le temps perdu en subordonnant la publication du décret à une réelle négociation avec les partenaires sociaux. La dernière convention qui prévalait avant la réforme de l'assurance offre une base de travail propice à une avancée rapide.

M. le rapporteur. Tous les amendements s'efforcent, de bonne foi, de favoriser le principe d'une négociation entre les partenaires sociaux. Or, le principe de cette négociation autour de la réforme de la modulation a été proposé aux partenaires sociaux. Le ministre l'a dit, les principales organisations, sans lesquelles il est difficile d'obtenir des accords majoritaires, n'ont pas souhaité s'engager dans cette négociation. Substituer ici le terme de « négociation » à celui de « concertation », c'est enfreindre le cadre de gouvernance actuel et préempter les discussions qui vont avoir lieu, et que les partenaires sociaux appellent de leurs vœux, sur le cadre de gouvernance futur. C'est peut-être paradoxal, mais cette substitution n'est pas cohérente avec le respect du souhait qu'ont exprimé les partenaires sociaux de discuter de la gouvernance.

J'émet donc un avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. C'est le Gouvernement qui préempte ce débat, puisque le texte qui nous est proposé exprime une volonté de prendre des mesures qui devraient, en principe, être prises par les partenaires sociaux. Vous renversez l'ordre des choses.

M. Arthur Delaporte. C'est ce qu'on appelle mettre la charrue avant les bœufs. Il faut un cadre institutionnel avant de produire des règles ; vous, vous voulez d'abord produire des règles, puis demander à un cadre institutionnel de débattre – mais de quoi ? J'ai du mal à comprendre. S'il y a quelque chose à négocier, on négocie. Sinon, c'est de la concertation fictive. À quoi sert cette concertation ?

M. Stéphane Viry. Il ne s'agit pas d'une discussion sémantique sur deux concepts, « concerter » et « négocier » : il s'agit de donner du sens. Pour ma part, je respecte tellement le dialogue social et les partenaires sociaux que je ne veux pas les mettre en difficulté. En l'état de nos débats, je vais prendre le temps de consulter à nouveau certains partenaires sociaux, quitte à redéposer mon amendement en séance publique. Je le retire donc pour le retravailler d'ici là.

M. le rapporteur. Je précise que le terme de « concertation » a été ajouté au projet de loi à la suite de l'avis du Conseil d'État, qui suggérait précisément que cette concertation était de nature à respecter le cadre de gouvernance actuel.

L'amendement AS98 est retiré.

La commission rejette successivement les autres amendements.

Amendement AS16 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il s'agit toujours de préférer la négociation à la concertation. Après le débat que nous venons d'avoir, je me contenterai de citer Olivier Dussopt : une concertation est un échange, une discussion, des propositions, des contre-propositions, et à la fin, le Gouvernement prend les décisions qu'il doit prendre... Fin de l'histoire !

M. le rapporteur. Avec les mêmes argumentent que précédemment, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS65 de M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Mon amendement demande que le Gouvernement produise un rapport complet sur les conséquences de la dernière réforme de l'assurance chômage, toujours en vigueur, sur les privés d'emploi, indiquant notamment le taux de retour à l'emploi, la nature des emplois pourvus, le taux de l'accès à une formation, la nature et les sources de financement des formations entreprises, et l'évolution du niveau de vie des privés d'emploi. Pour prendre des mesures, nous avons besoin de connaître précisément l'état des lieux et les effets de la dernière réforme.

Vous avez bien compris nos craintes à l'égard de la réforme que vous proposez. Peut-être aura-t-elle même des effets sur les chiffres du chômage, qui pourraient baisser artificiellement si l'on exclut du droit à l'indemnisation un plus grand nombre de privés d'emploi et si l'on réduit le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A en les acculant à accepter des contrats précaires et discontinus, classés en catégories B et C.

Il nous semble donc tout à fait nécessaire, avant d'aller plus loin, de connaître l'état des lieux.

M. le rapporteur. Mêmes arguments, avec un complément : le ministère du travail a lancé ces derniers jours des appels à projets de recherche auprès de chercheurs indépendants, en vue d'évaluer cette réforme. Si elles sont menées à bien, ces recherches prendront un peu de temps car, pour procéder à des évaluations rigoureuses, les chercheurs ont besoin de recul et de données. En tout état de cause, cette démarche d'évaluation est en cours.

M. Hadrien Clouet. Monsieur le rapporteur, je m'étonne de votre réponse. Vous n'étiez pas toujours tout seul durant les auditions et il m'a semblé que, lors de certaines d'entre elles, vous aviez vous-même évoqué votre intérêt pour ces études et le déficit assez important de données en la matière. Je ne suis pas certain que les appels à projets que vous venez de citer couvrent l'ensemble des manques soulignés par M. Dharréville, notamment pour ce qui est de la nature de l'emploi occupé ou de l'évolution du niveau de vie. Sa proposition comble donc utilement des manques dans nos connaissances.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS134 de Mme Farida Amrani.

Mme Karen Erodi. Comme l'ont souligné mes collègues de la NUPES, l'adoption de l'article 1^{er} reviendrait à vous donner un blanc-seing pour réformer à votre guise l'assurance chômage. Or, monsieur le rapporteur, vous ne cessez de nous mettre face au mur en affirmant que nous n'aurions d'autre choix que d'adopter cet article, sans quoi les demandeurs d'emploi actuels ne seraient plus indemnisés.

L'amendement AS134 tend à restreindre le champ du décret à la simple prolongation des règles actuelles, ce qui devrait vous convenir, puisque les chômeurs seraient ainsi bien indemnisés. Le Gouvernement assure vouloir seulement prolonger les règles actuelles. Or, le Conseil d'État souligne que le projet de loi ne comporte aucune limitation directe ou indirecte quant à l'objet ou à la portée des dispositions du futur décret. Vous comprenez donc notre envie d'inscrire dans le texte lui-même cette limitation et de vous prendre au mot.

M. le rapporteur. Avis défavorable pour la raison indiquée tout à l'heure. Le ministre nous a dit clairement que le décret qui pourrait être pris à la suite du projet de loi répond à deux enjeux : prolonger les règles et introduire la modulation. Ce second objectif a été clairement assumé par le Gouvernement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS55 de M. Pierre Dharréville.

M. Yannick Monnet. Avec cet amendement, nous proposons une alternative simple au passage en force du Gouvernement. Les règles d'indemnisation des privés d'emploi prenant fin le 1^{er} novembre prochain, conformément au décret du 26 juillet 2019, et le Gouvernement n'ayant apparemment pas jugé utile de convoquer dès l'été une nouvelle négociation des organisations syndicales et patronales, nous proposons que la règle actuelle soit exceptionnellement prorogée jusqu'au 31 décembre 2022. Les organisations pourront ainsi se réunir et décider s'il convient ou non de réformer les règles de l'assurance chômage et, si oui, en quel sens.

M. le rapporteur. Même avis. Les partenaires sociaux ont exprimé, pour la plupart d'entre eux, leur volonté de ne pas engager une négociation parce qu'elle n'aboutirait pas. Il n'y a donc pas lieu de reculer la date prévue. Du reste, le délai que propose l'amendement serait très court compte tenu de la durée habituelle des négociations entre les partenaires sociaux sur ces questions. Pour le document de cadrage de 2018, cette durée était de quatre mois. En tout état de cause, le vrai sujet n'est pas là, car la négociation n'est pas à l'ordre du jour.

M. Arthur Delaporte. Monsieur le rapporteur, je souhaiterais que vous soyez plus précis. Vous évoquez les partenaires sociaux, mais j'ai sous les yeux un communiqué du 23 septembre signé de la CGT, la FSU et Solidaires, intitulé « Réforme de l'assurance chômage : Non à la jurisprudence du coup de force », qui vous contredit. Quels sont donc les partenaires sociaux qui acceptent votre démarche, ou qui s'y intéressent, et quels sont ceux qui s'y opposent ? Le problème est le même quand vous citez des théories économiques sans en indiquer les auteurs. Nous méritons d'être éclairés pour être pleinement informés et discuter du fond des choses.

M. le rapporteur. La CFDT et le MEDEF ont affirmé qu'ils ne souhaitent pas s'engager dans la négociation.

La commission rejette l'amendement.

Amendement ASI77 de Mme Farida Amrani.

M. Hadrien Clouet. Cet amendement tend à défendre le rôle des acteurs paritaires et à réhabiliter l'intervention des syndicats et des organisations d'employeurs dans la prise de décision publique. Il s'agit de subordonner l'action gouvernementale à un accord préalable parmi les partenaires sociaux, et donc de vous éviter de devoir toujours venir justifier vos décisions auprès de nous. C'est une main tendue pour vous permettre de ne plus avoir à prendre de telles décisions et de les remettre aux organisations paritaires.

M. le rapporteur. Merci, monsieur Clouet, de votre main tendue, mais les arguments sont les mêmes.

Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. Monsieur le rapporteur, vous nous avez indiqué que la CFDT était favorable à cette démarche. Mais dans un communiqué intersyndical du 9 septembre, cosigné par la CFDT, la CGT, FO, la CFE-CGC, la CFTC, l'UNSA, Solidaires, la FSU, l'UNEF, La Voix lycéenne, la FAGE, la FIDL et le MNL, et intitulé « La priorité de la rentrée n'est pas la baisse des droits au chômage », on lit : « *Tous ces sujets doivent relever du dialogue social dans les entreprises, les branches professionnelles et au niveau interprofessionnel* ». Tout est dit. Parmi les partenaires sociaux qui soutiennent votre démarche, il reste le MEDEF – mais peut-être lui non plus n'est-il pas parfaitement en accord avec votre position ?

M. Yannick Monnet. Monsieur le rapporteur, il faut raconter toute l'histoire : aucune organisation n'a renoncé à son droit de négocier. Elles ne se sont prononcées que sur le cadre que vous leur demandiez.

M. le rapporteur. Je vous confirme que le secrétaire général de la CFDT a affirmé publiquement qu'il ne souhaitait pas s'engager dans cette réforme de la modulation des règles de l'assurance chômage.

La commission rejette l'amendement.

Amendement 151 de Mme Karen Erodi.

M. Hadrien Clouet. Par cet amendement, il s'agit de limiter les conséquences de votre action en empêchant que les décisions qui seront prises si vous obtenez les pouvoirs que nous contestons puissent diminuer le montant et la durée de perception des allocations chômage. Tout d'abord, cette durée de perception permet l'accès à des parcours de formation à long terme, qui donnent une capacité à se réaiguiller et à prendre des décisions quant à son parcours. Deuxièmement, le montant de l'allocation est l'une des conditions mêmes de la capacité des demandeuses et demandeurs d'emploi à rechercher une activité professionnelle, ne serait-ce que pour pouvoir faire le plein ou payer un billet de TER. Troisièmement, c'est le montant de l'allocation qui permet d'éviter que le chômage se répercute sur les proches et les personnes vulnérables dépendantes de l'allocataire concerné.

M. le rapporteur. Sur le principe, tout d'abord, l'article 1er ne doit pas préempter le champ ni le contenu du décret. La concertation avec les partenaires sociaux commencera dans quelques jours et c'est dans ce cadre que les différents paramètres de la modulation seront discutés. Par ailleurs, le ministre a clairement affirmé qu'une éventuelle modulation du montant de l'allocation n'était pas sur la table, autrement dit qu'on ne toucherait pas à son montant.

M. Pierre Dharréville. Si je comprends bien, l'avis du ministre serait plutôt favorable. Il serait intéressant de préciser dans la loi les contours de l'autorisation que nous donnons au Gouvernement. Cet amendement pose au moins un garde-fou, même s'il ne suffit pas.

M. Arthur Delaporte. J'ai du mal à comprendre ce que serait une véritable mesure contraignante. Vous, vous gravez dans le marbre la parole du ministre... Lorsque vous sortirez des lettres de cadrage, ce sera une parole qui contraindra, d'une certaine manière, le dialogue social. Nous sommes le législateur et pour une fois, nous sommes en accord avec la volonté d'inscrire les garanties que vous avez données. Allons-y, votons cet amendement, ce serait un grand pas.

M. Hadrien Clouet. Moi aussi, il m'a semblé que M. le rapporteur ouvrait la porte à un avis favorable. Ne lâchons pas la proie pour l'ombre ! Je vous invite aussi à reconnaître combien il peut parfois nous en coûter de dire que nous sommes en accord avec M. le ministre.

M. le rapporteur. Avec cet amendement, nous prendrions le pas d'une part sur les discussions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, et d'autre part sur la future gouvernance de l'assurance chômage. Ce que vous appelez un garde-fou est une disposition législative qui encadrerait les règles de l'assurance chômage. Ce serait un changement majeur dans la gouvernance de ce système. Sur le fond, peut-être aurons-nous l'occasion de discuter de ce changement dans quelques mois, lorsque la négociation interprofessionnelle aura abouti et qu'un véhicule législatif sera nécessaire pour concrétiser les dispositions négociées par les partenaires sociaux, mais d'ici là, ne préemptons pas cette discussion entre les partenaires sociaux avec votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS 152 de Mme Karen Erodi.

Mme Karen Erodi. Mon amendement tend à interdire que la régionalisation du régime de l'assurance chômage figure dans le décret. Cette régionalisation conduirait à une modulation du régime en fonction de l'état de santé économique de chaque région. Inspirée du modèle canadien, cette mesure a fait la preuve de son inefficacité. Le Canada a dû créer à la hâte des prestations sociales pendant la crise sanitaire pour pallier des failles du système, finalement suspendu temporairement à l'automne 2021 au profit de l'application d'un critère unique dans tout le pays. Les syndicats défendent une réforme visant à mettre un terme à la régionalisation, et même Justin Trudeau estime que ce système n'est pas digne du XXI^e siècle. Copier, au nom de l'idéologie, un système qui ne fonctionne pas : voilà ce que ferait le Gouvernement en régionalisant les conditions d'indemnisation.

M. le rapporteur. J'assume les propos que vous me prêtez sur cette question et j'assume la régionalisation. Je serais, en revanche, très gêné de contourner la discussion qui va avoir lieu entre le Gouvernement les partenaires sociaux et qui, à mon avis, portera sur ce sujet, parce que les débats ont besoin d'être menés à ce niveau.

Avis absolument défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS161 de M. Jean-Hugues Ratenon.

M. Jean-Hugues Ratenon. Cet amendement vise à empêcher que le décret puisse conduire à la modulation des durées de travail nécessaires à l'ouverture des droits ou de la période de référence pendant laquelle ces durées sont comptabilisées. Dans la logique du Gouvernement, durcir les conditions d'indemnisation des chômeurs les pousserait à retourner comme par magie vers l'emploi. Or, seuls 39 % des demandeurs d'emploi sont indemnisés par l'UNEDIC et, si le raisonnement du Gouvernement était juste, les 61 % restants se jetteraient sur les emplois disponibles. Malheureusement, ce n'est pas le cas. En réalité ceux-ci ne sont ni suffisants ni adaptés dans un pays où 8 millions de personnes souhaitent occuper un emploi. Les réformes du Gouvernement cherchent à tordre le bras aux privés d'emploi pour qu'ils acceptent les offres existantes, quelles que soient les conditions, et non pas à atteindre réellement, comme vous le dites, le plein emploi.

M. le rapporteur. Même avis : l'adoption de cet amendement conduirait à court-circuiter les discussions qui vont avoir lieu.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS123 de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet. C'est aussi un peu le cas du présent amendement. Puisque, bien malgré nous, vous pourrez réécrire les règles de l'assurance chômage, nous souhaitons vous empêcher de diminuer la durée d'indemnisation des chômeurs, d'autant qu'une telle disposition aurait un effet contradictoire : la limitation du nombre de semaines de perception de l'allocation chômage conduirait les bénéficiaires en fin de droits à accepter des emplois plus précaires, lesquels les inciteraient à revenir s'inscrire à l'assurance chômage peu après la fin de leur contrat, ce qui augmenterait paradoxalement les dépenses de l'UNEDIC.

M. le rapporteur. Du point de vue de la méthode, cet amendement préempterait une nouvelle fois la discussion avec les partenaires sociaux.

Sur le fond, la durée d'indemnisation maximale de vingt-quatre mois, qui constitue le droit commun pour les demandeurs d'emploi en France, est parmi les plus généreuses de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'Espagne, les Pays-Bas et l'Italie ont une durée d'indemnisation similaire, mais associée à un taux de conversion – qui correspond au nombre de jours de cotisation nécessaires pour un jour d'indemnisation – très différent du nôtre. Lors de son audition, le représentant de l'OCDE nous a rappelé qu'en Italie, il fallait avoir travaillé au moins quatre ans pour être indemnisé deux ans, huit ans en Espagne et même trente-six ans aux Pays-Bas – ce qui est peut-être un peu excessif, j'en conviens. Il ne me semble pas inutile de rappeler ces éléments comparatifs, même si ce ne sont pas eux qui nous motivent pour introduire une modulation.

M. Arthur Delaporte. La question de la durée d'indemnisation est importante, car la modulation est un objectif affiché du Gouvernement. C'est le principe même de l'assurance chômage que vous voulez malmener ! Le système assurantiel en vigueur en France assure à tout travailleur un revenu différé pour une période donnée ; si l'on introduit une modulation ou une variation, on sort de cette logique puisque l'indemnité perçue à l'instant t ne sera pas

forcément la même qu'à l'instant t+1. Cela nous paraît difficilement concevable. On se retrouvera avec des modalités de calcul incompréhensibles. Le droit à indemnisation ne sera plus lié à la cotisation préalable mais à la conjoncture : il s'agit d'un véritable problème d'ordre philosophique qui perturbe la logique de l'assurance chômage.

Vous considérez que cet amendement est sans objet car vous ne voulez introduire dans le texte aucune garantie. Pourtant, cette discussion de fond me paraît essentielle et nécessaire. Tout à l'heure, Mme la ministre déléguée déclarait que les apports des parlementaires étaient les bienvenus mais depuis une demi-heure, vous nous répétez que ce n'est pas possible. Quand pourrions-nous donc enrichir ce texte ?

M. le rapporteur. Vous aurez la réponse à votre dernière question d'ici à la fin de nos échanges.

Les quelques pays qui appliquent une modulation de l'indemnisation chômage suivent une logique assurantielle. Je ne vois donc pas bien la portée de l'argument.

La commission rejette l'amendement.

Amendements AS163 de M. Jean-Hugues Ratenon et AS154 de Mme Karen Erodi (discussion commune).

M. Jean-Hugues Ratenon. Des dispositions d'indemnisation spécifiques s'appliquent aux intermittents du spectacle. Les annexes VIII et X du règlement d'assurance chômage leur permettent d'être indemnisés s'ils justifient d'au moins 507 heures de travail durant les douze mois précédant la fin de leur dernier contrat dans les métiers du spectacle. Ce secteur a par ailleurs particulièrement souffert de la crise du covid, avec une baisse d'activité d'environ 30 %. Les revendications de 2021 et les occupations de théâtres ont mis en lumière la précarité des intermittents et le manque de ruissellement des investissements publics dans le domaine de la culture jusqu'aux travailleurs. L'UNEDIC rappelle que la majorité des intermittents du spectacle travaillent chaque mois et qu'au cours d'une année normale, hors période de crise, 95 % des allocataires intermittents cumulent salaires et indemnisation. Les allocations ne sont donc pas un luxe que se permettraient les artistes et les techniciens du spectacle ! Aussi mon amendement vise-t-il à empêcher que le décret ne prévoie un durcissement des conditions d'indemnisation, notamment un allongement de la durée de travail nécessaire au rechargement des droits des artistes, ouvriers et techniciens intermittents du spectacle.

Mme Karen Erodi. Mon amendement cherche également à fixer quelques maigres limites au blanc-seing que le Gouvernement nous demande dans ce texte et à apporter aux intermittents de solides protections contre la réforme antisociale de l'assurance chômage que l'exécutif pourrait mettre en œuvre.

M. le rapporteur. Même réponse sur le principe. Je précise que les annexes VIII et X n'ont pas été affectées par la réforme de 2019.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS15 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Nous cherchons toujours à enrichir le texte, même si vous nous dites, monsieur le rapporteur, que ce sera pour plus tard. Cet amendement de repli vous laisse

appliquer la réforme dans les territoires proches du plein emploi – vous voyez que nous sommes généreux – mais pas dans les départements où le taux de chômage dépasse 15 %. Ce sont justement les plus défavorisés, ceux où l'on trouve le plus grand nombre de jeunes qui ont vraiment besoin d'être accompagnés et qui seraient pénalisés par votre réforme. Ayez au moins un geste de solidarité envers les plus jeunes et les plus précaires des départements français les plus touchés par le chômage, notamment dans les outre-mer et en Île-de-France !

M. le rapporteur. Par cet amendement, vous court-circuitez les discussions futures non seulement s'agissant de l'indicateur qui serait choisi – vous préconisez de retenir le taux de chômage, mais cela pourrait être autre chose – mais aussi de la possibilité d'une territorialisation.

Le ministre n'a cessé de le répéter : c'est toute la philosophie du dispositif France Travail que de permettre une meilleure territorialisation des politiques d'emploi. Cette dernière ne passe pas nécessairement et ne se résume pas à une différenciation des règles de l'assurance chômage : les moyens accordés à chaque territoire aussi peuvent être différenciés, en matière d'accompagnement, de formation, d'insertion par l'activité économique. Ne nous trompons pas d'outils, certains sont plus appropriés que d'autres pour atteindre la différenciation territoriale qui, sur le principe, se justifie.

La commission rejette l'amendement.

Amendements AS148 de Mme Karen Erodi et AS5 et AS6 de M. Arthur Delaporte (discussion commune).

M. Hadrien Clouet. Nous nous attendions à ce que vous prétendiez être au pied du mur, obligés d'agir dans l'urgence. Notre amendement AS148 vise donc à vous rendre cette faculté de choix qui vous manque tant. En limitant la durée de validité du décret, nous vous donnons un horizon pour l'entrée en vigueur de la future convention et, ce faisant, nous vous enlevons une épine du pied. Je sens aussi, monsieur le rapporteur, que vous êtes parfois écartelé entre les propos de M. Dussopt et vos aspirations propres. Réduisons donc à cinq mois le temps qui vous est imparti pour mener la négociation. Peut-être aurons-nous alors l'occasion de nous retrouver pour entamer une discussion de plus long terme sur la convention UNEDIC.

M. Arthur Delaporte. Je suis moi aussi favorable à ce que nous limitions la durée de validité du décret. Vous le reconnaissez vous-même, ce texte vise à vous permettre de faire ce que vous voulez. Pour notre part, certes nous n'avons pas la majorité dans cette assemblée, mais nous souhaitons que le Parlement serve à quelque chose : c'est pourquoi nous voulons limiter dans le temps le pouvoir du Gouvernement.

Nous sommes plus conciliants que nos collègues de La France insoumise : nos amendements proposent des délais raisonnables, de huit mois pour l'un et même, si cela ne vous convenait toujours pas, d'un an. Un an pour négocier et réformer l'assurance chômage de manière dérogatoire, c'est déjà beaucoup ! Il n'y a plus de problème d'interaction avec les partenaires sociaux, il s'agit juste de faire évoluer le texte dans le sens d'un meilleur contrôle du Parlement et d'une plus grande efficacité de l'action collective.

M. le rapporteur. Nous avons tous bien compris l'objet de l'amendement AS148 mais il comporte une coquille, puisqu'il fixe l'échéance au 1^{er} avril 2022. C'est *Retour vers le futur* !

Sur le fond, la date du 31 décembre 2023 correspond au délai maximal : les règles contenues dans le décret pourront être remises en question avant cette date. Cependant, les partenaires sociaux souhaitent discuter de la gouvernance de l'assurance chômage avec le ministre, puis engager une négociation interprofessionnelle sur le sujet, ce que le ministre leur a accordé ; et si cette négociation interprofessionnelle aboutit, elle devra donner lieu à un nouveau projet de loi. Tout cela prend du temps. Il faut donc prévoir une date suffisamment lointaine pour ne pas être confronté au même problème qu'aujourd'hui, celui de voir les règles de l'assurance chômage s'éteindre à un moment où aucun véhicule législatif n'est disponible pour en faire adopter de nouvelles.

Avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. Pendant cinq ans, lors de la dernière législature, le Gouvernement a énormément utilisé les ordonnances pour légiférer à notre place, en nous demandant de lui faire confiance. Je constate que les pratiques n'ont pas beaucoup changé. Pourtant, il s'est passé quelque chose il y a quelques mois : un certain nombre de femmes et d'hommes ont cru que le Parlement prendrait une place différente dans nos institutions. Nous aurions tous intérêt à ce qu'il en aille de la sorte. Il y a des choses très simples à faire pour que le Gouvernement n'obtienne pas forcément gain de cause, que les interventions de l'exécutif soient limitées et que nous jouions pleinement notre rôle de législateur. Les amendements de repli qui vous sont proposés ne sont sans doute pas suffisants, mais ils s'inscrivent dans cet esprit ; leur adoption permettrait d'affirmer notre rôle, qui nous est en permanence contesté.

M. le rapporteur. Je comprends que vous souhaitiez que le Parlement intervienne dans la définition des règles de l'assurance chômage. Ce serait cependant totalement inédit dans notre histoire sociale. Jamais le Parlement n'a défini directement les règles et paramètres de l'assurance chômage, la durée d'indemnisation, les critères d'éligibilité. Faut-il que cela se produise ? C'est un débat que nous devons avoir, et nous l'aurons après que les partenaires sociaux auront discuté et négocié autour des questions de gouvernance.

M. Philippe Vigier. Le temps long me plaît. Prévoir un délai de quatre ou six mois, c'est enfile une camisole de force. Je préfère que nous nous donnions la possibilité d'aller jusqu'au 31 décembre 2023. Rappelons-nous que c'est l'échec de 2018 et 2019 qui nous impose aujourd'hui de proroger des règles pour une période transitoire.

L'intéressant, c'est de savoir quelles règles de gouvernance et d'indemnisation nous allons retenir dans un contexte où un million d'emplois ne sont pas pourvus et où certains parcours professionnels mènent à des impasses. Un certain nombre de chantiers ont été lancés par Olivier Dussopt et Carole Grandjean de manière que les difficultés liées au chômage soient abordées sous des angles différents et à tous les niveaux. Là, le Parlement a un rôle à jouer. Si nous fixons la date limite de validité du décret au 30 juin 2023, le Parlement aura-t-il le temps de se saisir d'un nouveau texte ? Je ne le pense pas. Par expérience, il me semble donc préférable de fixer une date lointaine ; cela ne nous empêchera pas d'aller plus vite si nous nous apercevons que les choses avancent mieux que prévu.

M. Arthur Delaporte. Je souhaite mettre en lumière un abus d'interprétation de la part du rapporteur. Nous ne voulons pas décider à la place des partenaires sociaux ; nous voulons simplement éviter que le Gouvernement leur impose, durablement et sans aucun contrôle, des règles auxquelles ils ne consentent pas. C'est pourtant ce que vous faites. La potion est un peu difficile à avaler ! Plus ce sera court, moins cela sera douloureux.

M. le rapporteur. Quand vous défendez des amendements visant à instaurer des « garde-fous », selon vos termes, qu'il s'agisse de limitations de durée ou de valeurs planchers ou plafonds, c'est autant de contraintes pour les partenaires sociaux. Parmi ces derniers, il y a des organisations syndicales dont certaines, pas toutes, se satisferaient peut-être de vos amendements, mais aussi des organisations patronales. J'ai l'impression que vous avez une approche un peu hémiplégique de ce sujet.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS48 de M. Elie Califer.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement vise à exclure les collectivités ultramarines de la réforme voulue par le Gouvernement. Le texte s'appliquerait en effet à l'ensemble des territoires d'outre-mer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, régie par le titre XIII de la Constitution. Or ces territoires connaissent un taux de chômage très élevé, avec des contraintes spécifiques que le Gouvernement ferait bien de prendre en compte afin de mieux protéger ceux qui le méritent.

M. le rapporteur. Cette question mérite d'être débattue, et elle le sera dans les prochains jours. Il y a deux enjeux : celui du périmètre – on a déjà évoqué le sujet de la territorialisation – et celui de la différenciation ou de l'exclusion. Cet amendement vise à exclure purement et simplement les collectivités d'outre-mer du champ d'application du futur décret, donc à y maintenir les règles actuelles. Si nous pouvons discuter d'une différenciation, une exclusion pure et simple ne me semble pas opportune : le principe d'une modulation, même avec des règles et des seuils différents, a du sens aussi bien en métropole que dans les collectivités d'outre-mer.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS9 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il s'agit encore d'un amendement de repli, avec une clause de sécurité prévoyant que le chèque en blanc que nous signons au Gouvernement ne pourra pas entraîner de réduction de la durée d'indemnisation des chercheurs d'emploi. La première réforme de l'assurance chômage a sensiblement allongé la durée d'indemnisation théorique des chercheurs d'emploi, au détriment des conditions d'attribution de l'allocation et de son montant. Aujourd'hui, vous prétendez qu'il y aurait un lien scientifiquement démontré entre baisse de la durée d'indemnisation et baisse du chômage, ce que je conteste pour ma part. Nous voulons vous empêcher d'agir dans ce sens.

M. le rapporteur. Je suis heureux de vous entendre rappeler que la réforme du mode de calcul de l'allocation menée en 2019 n'a pas eu pour conséquence de diminuer le capital de droits, puisque la diminution du montant de l'allocation s'accompagnait d'une augmentation de la durée d'indemnisation. Les arguments que j'ai déjà développés tout à l'heure sont toujours valables : avis défavorable.

M. Hadrien Clouet. M. Delaporte a bien parlé d'un allongement « théorique » de la durée d'indemnisation des chercheurs d'emploi.

Je vous invite par ailleurs à penser un peu plus aux employeurs. Dans les pays où la durée d'indemnisation du chômage est limitée, les allocataires postulent à un plus grand nombre d'offres d'emploi – c'est un effet assez mécanique, et je pense d'ailleurs que c'est ce que vous recherchez. Du fait de la pression mise sur les chômeurs, les employeurs reçoivent ainsi une quantité de CV et de candidatures absolument ingérable, à tel point que certains cessent de collaborer avec le service public de l'emploi, comme on a pu l'observer aux États-Unis ou en Allemagne.

M. Arthur Delaporte. M. Clouet a bien compris mon raisonnement : le mot « théorique » a un sens. Dans son discours, le Gouvernement n'avait pas pour objectif de réduire la durée d'indemnisation, mais c'est pourtant ce qui s'est passé. Nous pourrions y revenir en détail si vous le souhaitez. Cependant, il nous manque des données et nous ne disposons pas du rapport qui aurait dû nous être remis. Comment pouvons-nous décrire la situation réelle si vous nous empêchez d'accéder à l'information ?

M. Pierre Dharréville. Nous avons déjà discuté d'un amendement visant à empêcher le Gouvernement de réduire le montant des allocations ; vous aviez alors indiqué, monsieur le rapporteur, que le ministre avait pris des engagements oraux à ce sujet. Pour le présent amendement, qui vise à éviter la réduction de la durée d'indemnisation, vous n'avez pas fait la même remarque. Cela signifie-t-il que cette piste n'est pas écartée, ou même qu'elle est privilégiée ? Nous devrions, peut-être avec votre appui, essayer d'obtenir des précisions sur les intentions du Gouvernement, au moment où nous nous apprêtons non pas à lui signer un chèque en blanc, mais à lui donner la carte bleue avec le code.

M. le rapporteur. Nous avons déjà débattu des bornes et des garde-fous. Je réponds simplement à la dernière question de M. Dharréville : lors de son audition du 13 septembre dernier, le ministre du travail a clairement indiqué qu'il nous transmettrait des éléments, pas forcément finalisés – car ils dépendent aussi de la concertation avec les partenaires sociaux – sur les pistes précises que le Gouvernement entend suivre. Ces éléments permettront, je l'espère, de nourrir utilement nos échanges. À titre personnel, j'y suis favorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS10 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement est encore plus important que le précédent puisqu'il vise à écrire noir sur blanc que la réforme ne peut entraîner une réduction du montant de l'allocation. Le Gouvernement a déclaré qu'il était attentif au Parlement : nous l'appelons donc à corédiger avec nous la lettre de cadrage et à utiliser la loi pour ce faire. Je n'ai malheureusement pas le sentiment que vous donnerez un avis favorable à cet amendement pourtant essentiel, qui va dans le sens de l'amélioration des droits.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Amendement AS11 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il s'agit d'insérer à l'article 1^{er} une clause de sécurité interdisant au Gouvernement d'introduire un principe de contracyclicité qui conduirait à une dégradation de l'indemnisation des chercheurs d'emploi, comme vous le souhaitez pourtant.

M. le rapporteur. Protection et incitation sont les deux objectifs parfois contradictoires d'un système d'assurance chômage. Le principe de contracyclicité consiste à

protéger d'autant mieux les demandeurs d'emploi que la conjoncture est mauvaise et à les inciter d'autant plus à trouver un emploi que la conjoncture est bonne. Comme le ministre lui-même l'a expliqué, il est pertinent et important d'indemniser davantage de demandeurs d'emploi, pour un temps plus long, lorsque le marché du travail va mal, que les opportunités d'embauche sont moins nombreuses et que la durée du chômage tend assez naturellement à s'allonger. On connaît en effet la corrélation entre la situation du marché du travail et la durée du chômage : quand le taux de chômage est important, la durée du chômage est plus longue, et il est alors pertinent d'augmenter la durée d'indemnisation. À l'inverse, lorsque la situation du marché du travail est meilleure, les opportunités d'embauche sont plus nombreuses et la durée du chômage a donc tendance à se raccourcir ; il est alors justifié de limiter la durée d'indemnisation. Je ne veux pas relancer le débat au sujet des études économiques, mais il y a une certaine littérature économique, cela nous a été confirmé lors des auditions, qui montre que, du côté de la protection comme de celui de l'incitation, le principe de contracyclicité a du sens.

M. Arthur Delaporte. L'assurance chômage est par nature contracyclique. Les actifs cotisent pour se prémunir contre un risque de chômage dont la survenance est plus probable au plus bas du cycle économique.

M. Hadrien Clouet. C'est vrai, monsieur le rapporteur, la contracyclicité touche au cœur de ce qui nous oppose. L'idée que l'on pourrait indexer des droits sur les cycles économiques souffre d'une grande faiblesse : considérer que ces cycles sont les mêmes pour tout le monde. Or c'est faux, pour deux raisons. D'une part, le marché du travail est très segmenté, en fonction des diplômes, du sexe, de la profession ou du lieu de vie : les situations ne peuvent pas être comparées, problème qui ne se rencontre pas dans une logique de solidarité interprofessionnelle. D'autre part, d'un point de vue dynamique, une situation qui s'améliore globalement ne s'améliore pas forcément pour tout le monde. Entre 2020 et 2021, par exemple, le taux de chômage des ouvriers a diminué alors que celui des cadres a augmenté. Au sein de la population, à une même période, il peut y avoir des gagnants et des perdants. En appliquant le principe de contracyclicité, on risque donc de faire des uns les victimes des autres.

M. le rapporteur. Si ce risque existait vraiment, il serait déjà pris en compte par les règles de l'assurance chômage. Ces dernières ne sont pas territorialisées. Elles ne se différencient pas non plus en fonction du statut du demandeur d'emploi – même si nous pouvons avoir quelques discussions à ce sujet – ou du secteur d'activité, exception faite de certaines annexes du règlement. Lorsque les partenaires sociaux ont négocié des conventions, année après année, ils ont considéré qu'elles devaient s'appliquer à tout le monde. Vos réticences concernant la contracyclicité s'appliquent donc tout autant aux règles actuelles. Mes explications relatives à la protection et à l'incitation me semblent prévaloir sur votre argument, que je ne comprends pas vraiment.

M. Pierre Dharréville. Comme nous l'avons déjà dit, la contracyclicité est inscrite dans la nature même de l'assurance chômage. La découverte que vous semblez faire aujourd'hui est donc un peu étonnante. En allant au bout de votre raisonnement, on pourrait penser que le chômage serait moins difficile à vivre et qu'il serait surtout plus facile d'en sortir lorsque la conjoncture est bonne. Cette idée est très discutable ! L'assurance chômage ne doit pas servir à inciter ses bénéficiaires à quoi que ce soit, mais à les protéger d'un risque. Vous voulez en faire un outil de politique économique ; nous pensons au contraire qu'il ne faut surtout pas entrer dans cette démarche.

M. le rapporteur. La nature et l'ampleur du risque sont différentes suivant la conjoncture.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS12 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Mon amendement pose un garde-fou nécessaire pour que vous n'introduisiez pas dans le texte un principe de modulation des droits en fonction des antécédents du demandeur d'emploi, ce que l'on appelle l'*experience rating* dans le système assurantiel.

En effet, suite à votre réforme du salaire journalier de référence (SJR), en 2019, l'indemnisation est conditionnée non par le chômage mais par le surcroît de chômage. Les intermittents de l'emploi, ainsi, perçoivent moins. Or, dans le système assurantiel français, l'assuré ne paie pas en fonction des antécédents et du risque : ce n'est pas parce que ma maison a brûlé que j'aurai un malus sur mon assurance habitation ; pas parce que j'ai eu un cancer que mon assurance maladie sera modulée.

M. le rapporteur. Malgré une intense concentration, je ne suis pas certain d'avoir saisi la portée de votre amendement.

Vous savez que je suis défavorable à l'inscription de garde-fous dans cette loi et que je ne veux pas préempter les sujets de discussion. J'ajoute simplement qu'aux États-Unis, l'*experience rating* vise les systèmes de bonus-malus des employeurs et non les demandeurs d'emploi.

M. Hadrien Clouet. Vous savez fort bien que depuis la dernière réforme du SJR, à laquelle vous avez contribué, les périodes non travaillées sont rapportées à celles qui le sont : c'est précisément cela que refuse M. Delaporte. L'assurance chômage ne constitue plus dès lors une protection face au chômage mais à l'égard du « plus de chômage que d'habitude ».

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS13 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il ne saurait y avoir de réduction du bonus-malus pour les entreprises qui recourent excessivement aux contrats courts et précaires. Seules 20 000 entreprises, sur plus de 3,8 millions, sont concernées par ce bonus-malus et le mode de calcul appliqué leur est favorable puisque deux entreprises concernées sur trois voient leur cotisation patronale baisser.

M. le rapporteur. Si je vous comprends bien, vous vous opposez à toute réduction, et du bonus, et du malus ?

M. Arthur Delaporte. L'amendement est clair : « *Les mesures d'application [...] ne peuvent conduire à réduire les recettes générées par la majoration du taux de contribution de chaque employeur [...] ou à augmenter la perte de recettes générées par la minoration du taux de contribution.* » Ce sont les recettes qui ne peuvent pas être réduites.

M. le rapporteur. Le Gouvernement n'envisage pas, me semble-t-il, de réduire l'ampleur du dispositif. Une éventuelle modulation des bornes de cotisation, qui sont de + 1 ou - 1,05 point de cotisation patronale d'assurance chômage, n'est pas à l'ordre du jour.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS14 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Un spécialiste du droit du chômage nous a confié qu'il déconseillait à ses étudiants de travailler pendant leurs études, ou alors sans être déclarés. Il y a en effet un énorme effet pervers à l'issue des études, quand on trouve un travail puis qu'on se retrouve au chômage : ceux qui ont travaillé durant leurs études perdent des centaines, voire des milliers d'euros d'allocations par rapport aux autres. Il convient donc d'instaurer un droit d'option excluant une telle période de la comptabilisation des droits à l'assurance chômage. Les règles de calcul seraient clarifiées et les étudiants pourraient déclarer leur petit nombre d'heures par exemple de *baby sitting*, ce qui est l'intérêt de tous.

M. le rapporteur. Les droits d'option, en général, sont loin de simplifier les choses.

De plus, cette disposition remettrait fondamentalement en question le principe de la réforme du mode de calcul de l'allocation chômage fondé sur le SJR. Je rappelle que la philosophie de cette réforme visait à ce qu'un revenu mensuel moyen, sur la période de référence, ne puisse jamais être inférieur à l'allocation mensuelle perçue lors de l'inscription au chômage.

Avis défavorable.

M. Hadrien Clouet. Cet amendement a le mérite de prendre au sérieux le discours gouvernemental visant à inciter à la reprise d'emploi. Si vraiment l'une des motivations les plus fortes repose sur le fait de gagner plus d'argent, vous ne pouvez qu'être favorable à cette « clause de sécurité ».

Nous proposons de gratifier certains choix économiques et professionnels en majorant les revenus des populations. Pourquoi refusez-vous ? Tenez-vous vraiment à inciter à l'emploi, ou juste à baisser la durée et le montant des allocations ?

M. le rapporteur. C'est précisément l'effet de nos mesures sur le montant de l'allocation qui incite à retrouver un emploi. Il ne s'agit pas de contrarier le principe même de la réforme.

M. Arthur Delaporte. Je pensais que son objectif n'était pas de réduire le montant des indemnités. Or les effets pervers que je vous ai décrits sont massifs. Vous n'avez peut-être pas auditionné Mathieu Grégoire, mais ses travaux sont très clairs : les pertes peuvent s'élever à des milliers d'euros pour moins d'une dizaine d'heures de travail – ce qui, pour le coup, est fortement désincitatif. Si vous voulez, limitez notre mesure à dix heures de travail : cela ne remettra pas en cause la logique de votre réforme !

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS75 de Mme Émeline K/Bidi.

M. Pierre Dharréville. Cet amendement de repli vise à mieux prendre en compte les spécificités des conditions de travail et d'emploi des travailleurs saisonniers, soit plus d'un million de personnes chaque année. La réforme de l'assurance chômage ne tient pas compte de leur situation comme elle le devrait.

M. le rapporteur. La philosophie de la réforme visant à remonter le seuil d'éligibilité de quatre à six mois pour ouvrir des droits à indemnisation consiste précisément à favoriser des contrats plus longs et à travailler un peu plus.

S'agissant des saisonniers, l'enjeu de la réforme du SJR est notamment d'inciter à prendre des contrats durant les intersaisons. On ne peut pas se satisfaire d'une situation où les saisonniers, dont les spécificités doivent effectivement être reconnues, ont des durées d'inactivité indemnisées par l'assurance chômage à la fois longues et récurrentes d'une année sur l'autre. Je rappelle que l'assurance chômage est financée par la solidarité interprofessionnelle et désormais par la solidarité nationale, avec la CSG : il convient de se préoccuper de la quotité de travail sur l'année.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS76 de Mme Émeline K/Bidi.

M. Pierre Dharréville. Dans la lignée du précédent, cet amendement propose des mesures spécifiques pour La Réunion. Il illustre aussi combien les mesures qui ont été prises ont eu des effets délétères pour de nombreux travailleurs.

M. le rapporteur semble supposer que trouver un emploi durant l'intersaison relève du seul volontarisme. Les choses sont beaucoup plus compliquées. Les témoignages recueillis par ma collègue K/Bidi à La Réunion sont éloquentes de ce point de vue.

M. le rapporteur. Avis défavorable pour les raisons précédemment exprimées.

M. Jean-Hugues Ratenon. Je soutiens l'amendement de ma collègue.

Tereos Océan Indien, à La Réunion, est une société qui embauche des saisonniers chaque année pour la campagne sucrière. Ces métiers demandent des qualifications très spécifiques mais du fait de l'augmentation du seuil d'éligibilité, les salariés ne percevront plus d'indemnisation à la fin de leur contrat. Croire qu'ils trouveront du travail hors campagne sucrière, c'est ne rien connaître à la situation de l'emploi sur notre territoire. Vouloir qu'ils abandonnent ces métiers pour trouver du travail ailleurs, c'est compromettre l'usine.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS77 de Mme Émeline K/Bidi.

M. Pierre Dharréville. Avec près de 10 000 emplois et de nombreuses exploitations référencées, la filière de la canne à sucre joue en effet un rôle prépondérant dans l'économie agricole des territoires ultramarins.

Suite aux décisions qui ont été prises depuis 2019 et à la modification de la durée minimale d'affiliation requise, de nombreux saisonniers n'ont plus droit aux allocations chômage. Or la condition même pour trouver des travailleurs saisonniers, c'est qu'ils bénéficient de l'assurance chômage, qui leur assure une certaine stabilité.

Le Gouvernement n'a pas pris en compte les spécificités de cette filière et les conditions de sa pérennité. Or on ne peut laisser ces questions sans réponse.

M. le rapporteur. Mêmes arguments, même avis.

M. Jean-Hugues Ratenon. Vous n'avez pas compris la situation à La Réunion. Vous ressemblez à un Playmobil, vous ressortez toujours les mêmes arguments, comme un logiciel, sans tenir compte d'aucune spécificité. Vous êtes en train de tuer l'emploi !

Mme la présidente Fadila Khattabi. Évitez je vous prie d'insulter les collègues. Notre débat a été jusqu'ici respectueux. On peut avoir un avis contraire au vôtre sans être pour autant traité de Playmobil. Je me croirais parfois dans une classe d'école...

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS164 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Vous avez la parole pour défendre votre amendement, monsieur Ratenon, j'espère que vous vous montrerez plus agréable.

M. Jean-Hugues Ratenon. Soyez-le également s'il vous plaît. Vous ne connaissez pas la situation sur nos territoires. Votre comportement est inadmissible. (*Exclamations.*) La réforme de l'assurance chômage doit être abrogée dans les outre-mer. Nous proposons de restaurer des règles plus protectrices en revenant à la convention qui a précédé la réforme, en attendant l'aboutissement des négociations pour une nouvelle convention.

L'article 1^{er} permet au Gouvernement de prolonger les règles issues de la réforme délétère du quinquennat précédent, voire de les durcir. Or cette réforme est totalement inefficace. Son but premier est de faire la chasse aux chômeurs qui profiteraient des règles pour travailler peu de temps puis bénéficieraient de généreuses indemnités malgré la profusion d'emplois qui n'attendraient qu'eux. Dans les faits, moins de la moitié des demandeurs d'emploi sont indemnisés. La réforme a particulièrement touché les outre-mer, alors que le taux de chômage y est plus élevé que dans l'Hexagone.

M. le rapporteur. S'agissant de la modulation, je suis favorable à ce que nous réfléchissions avec le Gouvernement à des aménagements ou à des mesures spécifiques pour les outre-mer mais je suis évidemment défavorable à l'abrogation de la réforme précédente.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS106 de M. Olivier Serva.

M. Olivier Serva. Avec le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires, je demande une modulation des règles d'indemnisation dans les territoires ultramarins.

Tout d'abord, si l'on excepte la Guyane, ces territoires sont insulaires et la mobilité pour trouver un emploi dans des lieux plus propices n'est pas évidente.

Ensuite, la baisse du chômage est plus forte dans l'Hexagone – 15 % en un an – que dans les départements ultramarins, où elle n'a été que de 7 %. De surcroît, les écarts sont très importants : en Guadeloupe, le taux de chômage est à 18 %, quand la moyenne nationale est de 7,4 %. Les conjonctures, les trajectoires, les dynamiques économiques sont différentes.

M. le rapporteur. La question que vous posez est pertinente. Contrairement au précédent, votre amendement propose de moduler les règles et non de les abroger. C'est dans cet esprit que nous devons travailler.

Néanmoins, afin de parvenir à un accord en séance publique, il conviendrait de revoir quelques points de rédaction, notamment en évitant tout caractère injonctif. Vous pourriez par exemple remplacer « prévoit des règles spécifiques » par « peut prévoir ». Demande de retrait donc, mais en vue d'une adoption en séance.

M. Olivier Serva. Merci de cette réponse.

L'amendement est retiré.

Amendement AS124 de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet. Puisqu'envoyer une lettre de cadrage dans les temps semble être un problème à vos yeux, nous vous proposons d'ouvrir de nouvelles négociations entre les organisations représentatives des salariés et des employeurs sept jours après la publication du décret. Les partenaires sociaux reprendront ainsi la main. Lorsqu'il y a une volonté, il y a un chemin : en 1958, deux mois seulement ont été nécessaires pour rédiger la première convention UNEDIC.

M. le rapporteur. Ce serait ignorer le calendrier discuté entre le Gouvernement et les partenaires sociaux sur la concertation, puis sur la négociation autour des questions de gouvernance. Certains partenaires sociaux n'ayant pas souhaité engager la négociation sur la question de la modulation, je ne pense pas qu'ils reviendraient sur cette position après la publication du décret.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS8 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il s'agit de replacer le Parlement au cœur de l'action politique. Nous souhaitons donc l'organisation d'un débat, sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, après la promulgation de la loi.

M. le rapporteur. Des travaux d'évaluation indépendants sont en cours et il convient d'en attendre les conclusions pour nourrir un éventuel débat.

M. Pierre Dharréville. Pourriez-vous vous assurer auprès du ministre Dussopt que ces travaux seront publiés ? Même lorsque la loi dispose qu'il doit remettre un rapport au Parlement, le Gouvernement ne se conforme pas toujours à cette exigence. Nous attendons toujours le rapport sur le non-recours aux droits à l'assurance chômage, alors que la DARES l'a semble-t-il rédigé.

M. le rapporteur. Nous parlerons de ce rapport sur le non-recours. Quant à la publication, c'est une évidence, elle doit être effective. Aucun chercheur n'accepterait de répondre à ce type d'appel à projet s'il n'intégrait pas une clause de publication. J'ai déjà interpellé le ministre à ce propos et je vous garantis que l'ensemble des travaux seront publiés.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS138 de Mme Farida Amrani.

Mme Farida Amrani. En Macronie, aujourd'hui comme hier, un décret vaut mieux que des négociations.

La convention d'assurance chômage se négocie habituellement entre les syndicats de salariés et les représentants du patronat, mais le Gouvernement a en réalité la main pour imposer par décret ses propres règles si les partenaires sociaux ne tombent pas d'accord ou si l'accord ne lui plaît pas.

Depuis l'échec des négociations, en 2019 – les syndicats refusant de cautionner l'attaque inouïe du Gouvernement contre les chômeurs – l'assurance chômage est entrée dans un régime de carence. Ce texte pousse la logique à son paroxysme : le Gouvernement ne daigne pas organiser à temps des négociations pour aboutir à une nouvelle convention et s'arroge ensuite la prérogative de déterminer des règles par décret jusqu'à fin 2023, cette fois sans même passer préalablement par des négociations entre les partenaires sociaux.

Pour que ceux-ci retrouvent leur place et que le Gouvernement cesse d'imposer des réformes antisociales, nous proposons de supprimer la possibilité de légiférer par décret en cas d'absence d'accord, en prévoyant de relancer le cycle de négociations.

M. le rapporteur. Le principe du décret de carence, qui est d'ailleurs antérieur à la loi de 2018, est de permettre au Gouvernement, en cas d'échec de négociations, de prendre les textes juridiques relatifs à l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Supprimer une telle possibilité constituerait un grand risque, et proposer que les négociations reprennent ne sécurise rien sur le plan juridique : après l'échec d'une négociation, il est peu probable que les mêmes acteurs tombent immédiatement d'accord en recommençant.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS139 de Mme Farida Amrani.

Mme Farida Amrani. Cet amendement donne aux syndicats de salariés la responsabilité de négocier un nouvel accord lorsque les partenaires sociaux échouent.

Le fonctionnement de l'assurance chômage permet au Gouvernement et au patronat de se passer des syndicats. En effet, si les négociations entre les partenaires sociaux pour définir une nouvelle convention achoppent, le Gouvernement peut imposer par décret les réformes que le patronat lui souffle à l'oreille.

Ce texte et la réforme à venir résultent de ce rapprochement entre patronat et Gouvernement. Face à un front syndical historiquement uni – huit syndicats et cinq organisations de jeunesse ont signé un texte d'opposition commun – le Gouvernement a pactisé avec le MEDEF. Or le patronat n'a cessé d'enterrer toute perspective d'accord avec les syndicats, jugeant qu'il est légitime que l'État reprenne la main. Nous pensons à l'inverse que les syndicats de salariés ont toute leur place dans l'élaboration des normes régissant l'assurance chômage.

Ainsi, quand les partenaires sociaux ne parviennent pas à se mettre d'accord sur une convention ou que le Gouvernement refuse de l'agréer, ce n'est pas au Gouvernement de légiférer par décret mais aux syndicats de rédiger la convention qui sera appliquée dans l'intérêt des travailleurs du pays.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **non modifié**.*

Après l'article 1^{er}

Amendements AS206 et AS211 de M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. La taxation des entreprises qui recourent abusivement aux contrats courts a porté ses fruits. Vous avez ainsi rappelé que nous sommes passés de 48 % à 52 % de CDI.

Néanmoins, il est impossible de savoir, lorsqu'un salarié s'inscrit à Pôle emploi à la fin de son CDD, si son ancien employeur lui a proposé de le titulariser en CDI et qu'il a refusé.

Si une telle proposition est formulée, avec des conditions identiques – qualification, rémunération, qui inclue l'indemnité de précarité de 10 %... – il est difficile d'expliquer un tel refus. Lorsqu'on est en CDI, on retrouve une forme de dignité, on peut contracter un emprunt, avoir des projets familiaux. Il convient donc de rendre obligatoire une notification écrite de l'employeur, de même que la notification écrite du salarié en cas de refus de l'offre.

Ce genre de refus est me semble-t-il assez fréquent. Autant nous devons faire tous nos efforts pour les chômeurs qui connaissent d'immenses difficultés, autant nous devons apporter une réponse à ce genre de comportement qui donne lieu à indemnisation.

M. le rapporteur. C'est effectivement l'objet de nombreuses remontées du terrain.

Sur un plan opérationnel, il n'est pas facile de valider l'existence d'une proposition et d'un refus, puis de connecter ces informations au système de Pôle emploi. Le Gouvernement est ouvert à la réflexion, le ministre ayant assuré que les investigations se poursuivront pour avoir une idée de l'ampleur du phénomène que vous décrivez. En attendant, la loi permet déjà de ne pas verser la prime de précarité en cas de refus d'un CDI ; il faut trouver les moyens de l'appliquer, et le Gouvernement s'y est engagé. Dans ce contexte, je vous propose de retirer vos amendements.

M. Arthur Delaporte. Pauline est salariée en CDD dans une entreprise qui a deux sites, à Caen et à Lisieux. Il lui est proposé un CDI à Lisieux à l'issue de son CDD à Caen et elle refuse. A-t-elle droit au chômage ?

M. Hadrien Clouet. La démonstration est éloquente.

L'adoption d'une telle mesure signerait la fin du système assurantiel : l'allocation chômage est la contrepartie de cotisations versées au préalable, pas d'obligations à caractère moral. Vous ne tenez compte que des éléments contractuels, et non des nombreux autres paramètres de la relation d'emploi. Une solution assez simple serait peut-être que les employeurs ne recrutent qu'en CDI...

M. Stéphane Viry. M. Vigier a raison de mettre cette question sur la table. La faculté de choisir un CDD doit être respectée, que ce soit pour l'employeur ou pour le salarié, mais il convient de baliser les choses afin d'éviter les abus. Cela a été fait côté employeurs avec la réforme du bonus-malus, et il paraît effectivement y avoir un effet d'aubaine côté salariés.

La loi, semble-t-il, couvre déjà des situations, mais pas toutes. Je souscris quant à moi à l'idée d'un nouveau dispositif.

Peut-être conviendrait-il également, si la loi dont nous discutons est adoptée, de prévoir un mécanisme permettant aux parlementaires qui le souhaitent d'être associés aux travaux d'application qui vont sans doute être engagés. Cela leur permettra d'apporter leur contribution sur des sujets importants comme celui-ci.

Mme Charlotte Parmentier-Lecocq. Ce type de dispositif est souvent réclamé par les employeurs, qui voient leurs offres de CDI refusées et ont du mal à recruter. Je comprends bien l'intention, mais il me semble néanmoins assez compliqué de prouver qu'une proposition de CDI a été faite et qu'elle était à la hauteur des attentes du salarié, étant entendu que ce dernier peut aussi avoir parallèlement des discussions avec une autre entreprise. Je vois là une usine à gaz et des contraintes administratives pour l'employeur. En ce qui me concerne, je ne voterai pas en faveur de ces amendements.

M. François Gernigon. Il faut poursuivre les réflexions autour de ce problème qui préoccupe beaucoup le monde économique, que ce soit celui de l'entreprise ou celui des associations : les structures d'aide à la personne, y compris les EHPAD, y sont confrontées.

Dans une commune de 2 500 habitants de ma circonscription, un jeune titulaire de la fonction publique territoriale a démissionné. Pendant six mois, il a travaillé en CDD dans le privé puis il a refusé un CDI dont les conditions étaient comparables. La collectivité, qui est son propre assureur, a dû se substituer aux ASSEDIC pour l'indemniser. Cela lui coûtera 30 000 euros sur deux ans. Il y a vraiment un sujet à traiter.

M. Philippe Vigier. Pauline ne sera pas inquiétée puisque mes amendements posent des conditions précises, notamment un périmètre d'emploi identique. Je me suis inspiré de la procédure d'indemnisation chômage en vigueur lorsqu'un chômeur refuse un emploi.

Justement parce qu'il est difficile d'établir les faits, mon amendement AS211 propose d'instituer un tiers de confiance, Pôle emploi, pour s'assurer qu'une proposition a bien été faite au salarié, quels que soient les dires des uns et des autres.

Sur un tel sujet, les parlementaires doivent effectivement pouvoir, parallèlement aux partenaires sociaux, contribuer à trouver une solution et à éclairer le débat.

On ne peut pas à la fois demander une nouvelle gouvernance du paritarisme et vouloir que le Parlement impose ses règles. Mais sur ce sujet-là, il faut aboutir. Il ne s'agit pas de précariser les CDD et d'envoyer les gens travailler à 150 kilomètres, mais de sécuriser leur parcours professionnel : un CDI est un statut autrement plus protecteur, nul ne le contestera.

M. le rapporteur. Si d'aventure on trouvait un mécanisme, il faudrait des garde-fous pour protéger un salarié qui refuserait un CDI parce qu'il subit une pression ou qu'il y a un risque pour sa sécurité.

Je suis d'accord avec MM. Vigier et Viry : nous avons besoin d'une clause de revoyure. Je ferai des propositions à la présidente de la commission des affaires sociales pour créer une cellule de suivi sur cette question des refus de CDI et interpeler le Gouvernement dans des délais assez brefs.

M. Philippe Vigier. Dans ces conditions, je retire mes amendements. Nous en reparlerons avec le ministre, en séance publique.

Les amendements sont retirés.

Mme la présidente Fadila Khattabi. J'ai pris note du souhait de M. le rapporteur.

*

La réunion s'achève à vingt heures cinq.

Présences en réunion

Présents. – M. Éric Alauzet, Mme Farida Amrani, Mme Bénédicte Auzanot, M. Thibault Bazin, M. José Beaurain, M. Christophe Bentz, Mme Fanta Berete, Mme Chantal Bouloux, M. Victor Catteau, M. Paul Christophe, M. Hadrien Clouet, M. Paul-André Colombani, Mme Josiane Corneloup, M. Arthur Delaporte, M. Pierre Dharréville, Mme Sandrine Dogor-Such, Mme Nicole Dubré-Chirat, Mme Karen Erodi, M. Olivier Falorni, M. Marc Ferracci, M. Thierry Frappé, M. Bruno Fuchs, Mme Marie-Charlotte Garin, M. François Gernigon, M. Jean-Carles Grelier, Mme Justine Gruet, M. Jérôme Guedj, Mme Claire Guichard, Mme Servane Hugues, Mme Monique Iborra, Mme Caroline Janvier, Mme Sandrine Josso, Mme Fadila Khattabi, Mme Laure Lavalette, M. Didier Le Gac, Mme Christine Le Nabour, Mme Katiana Levavasseur, M. Didier Martin, M. Thomas Mesnier, M. Yannick Monnet, Mme Astrid Panosyan-Bouvet, Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, Mme Maud Petit, Mme Michèle Peyron, Mme Béatrice Piron, M. Jean-Hugues Ratenon, Mme Stéphanie Rist, Mme Sandrine Rousseau, M. François Ruffin, M. Olivier Serva, Mme Prisca Thevenot, Mme Isabelle Valentin, M. Frédéric Valletoux, Mme Annie Vidal, M. Philippe Vigier, M. Alexandre Vincendet, M. Stéphane Viry, M. Frédéric Zgainski

Excusés. – M. Elie Califer, M. Philippe Juvin, M. Matthieu Marchio, M. Jean-Philippe Nilor, M. Sébastien Peytavie

Assistaient également à la réunion. – M. Dino Ciniéri, M. Éric Girardin, M. Sébastien Rome, M. Jean-Louis Thiériot