

Mardi 18 décembre 2007

- Présidence de M. Nicolas About, président -

Emploi - Réforme du service public de l'emploi - Audition de Mme Annie Thomas, présidente, et M. Jean-Luc Bérard, directeur général, de l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic)

La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **Mme Annie Thomas**, présidente, et **M. Jean-Luc Bérard**, directeur général, de l'**union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce** (Unedic), sur le **projet de loi n° 141** (2007-2008) **relatif à la réforme du service public de l'emploi**.

Après avoir souligné que ce projet de loi comporte des dispositions importantes pour l'avenir de l'assurance chômage, **Mme Annie Thomas, présidente de l'Unedic**, a précisé que les partenaires sociaux n'étaient pas demandeurs de cette réforme. L'Unedic a déjà été partie prenante dans plusieurs démarches d'expérimentation, telles que le dossier unique du demandeur d'emploi, élaborées avec l'ANPE à la suite de l'adoption de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Sans doute aurait-il été envisageable d'analyser les résultats de ces initiatives avant de se lancer dans un nouveau projet. D'une façon générale, l'Unedic plaide en faveur d'une certaine permanence dans le temps des politiques publiques.

Les discussions en cours sur la réforme du marché du travail auront inévitablement des conséquences sur le service public de l'emploi. Là encore, il aurait peut-être été préférable d'attendre l'issue de ces négociations avant de redéfinir le cadre d'intervention de l'Unedic et des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic). Mais tel n'a pas été le choix des pouvoirs publics et cette décision politique s'impose aux partenaires sociaux.

Une fois ces réserves exprimées, **Mme Annie Thomas** a souligné que l'ensemble des organisations patronales et syndicales représentatives demeure fondamentalement attaché au fait de pouvoir définir les modalités de fonctionnement de l'assurance chômage. Le projet de loi garantit le maintien de ces prérogatives, dans la mesure où l'Unedic continuera à exister et où la capacité de négociation des partenaires sociaux sera préservée. Plutôt que de parler d'une fusion de l'ANPE et de l'Unedic, il conviendrait d'ailleurs d'employer les termes de réunion des réseaux opérationnels de l'ANPE et de l'Unedic.

Il est nécessaire que le texte prenne en compte les évolutions économiques, sociales et institutionnelles intervenues depuis une dizaine d'années. La loi de programmation pour la cohésion sociale avait opportunément retenu une définition large de la notion de service public de l'emploi, incluant les institutions privées gestionnaires de l'assurance chômage. Sur ce point, le projet de loi semble revenir en arrière, en ne prenant en compte ni les maisons de l'emploi, ni les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Or, le nouvel opérateur qui sera créé à partir des réseaux actuels de l'Unedic et de l'ANPE ne saurait à lui tout seul rassembler l'ensemble du service public de l'emploi.

Il faut aussi prendre en compte les conséquences de la décentralisation, qui a conduit à confier l'insertion professionnelle des chômeurs non indemnisés aux départements et la formation

professionnelle aux régions. Enfin, les expérimentations engagées depuis deux ans par l'Unedic en matière de recours à des opérateurs privés ne doivent pas être remises en cause par le projet de loi.

Mme Annie Thomas a ensuite évoqué les différentes dispositions du texte faisant l'objet des appréciations les plus nuancées de la part des partenaires sociaux.

La rédaction proposée par le Gouvernement reste très floue sur les obligations financières incombant à l'Etat, alors que celles relatives à la participation de l'Unedic sont beaucoup plus précises. Les gestionnaires de l'Unedic sont aussi réservés sur la décision de regrouper, dans un même chapitre budgétaire, les dépenses de personnel, les dépenses immobilières et les dépenses correspondant à des prestations aux demandeurs d'emploi, au motif que cela pourrait notamment compliquer les négociations salariales dans la future institution.

Par ailleurs, il faut que la nomination du directeur général du nouvel opérateur intervienne sur proposition des partenaires sociaux et non pas, comme le prévoit le projet de loi, sur leur simple avis.

Les Assedic sont régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, qui ne les autorise à transférer leur patrimoine immobilier qu'à une autre association : en conséquence, il est envisagé que les Assedic transfèrent leur patrimoine à l'Unedic, qui le mettra ensuite à disposition du nouvel opérateur issu de la « fusion ».

La perspective du transfert du recouvrement des cotisations aux Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) suscite par ailleurs des réserves de la part des partenaires sociaux, d'abord parce que la reconversion dans l'aide aux chômeurs des 1 500 personnes actuellement affectées à cette activité risque d'être difficile, ensuite parce que les services de recouvrement permettent aux Assedic de connaître en temps réel la situation des entreprises, et car les partenaires sociaux demeurent très attachés à leur autonomie de gestion.

Enfin, il faut souhaiter que les allocataires soient associés aux instances du nouvel opérateur et que les organisations syndicales et patronales soient consultées sur la rédaction des mesures réglementaires d'application.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a souhaité savoir si Mme Annie Thomas a des propositions à formuler sur l'intitulé du projet de loi ainsi que sur le rôle de l'échelon régional du service public de l'emploi. Elle a demandé si les partenaires sociaux veulent disposer d'un droit de veto pour la nomination du directeur général. Enfin, elle a estimé que la réorientation des personnels chargés aujourd'hui du recouvrement des cotisations devrait être organisée sur la base du volontariat.

Mme Annie Thomas a considéré que l'exercice d'un droit de veto serait synonyme de conflit et que les partenaires sociaux préfèrent, en conséquence, que le directeur général soit désigné par le Gouvernement, à partir d'une liste de deux ou trois personnes qu'ils lui soumettraient. Jugeant, d'une façon générale, que le projet de loi insiste essentiellement sur les questions institutionnelles, elle a indiqué qu'il importe par dessus tout de favoriser la capacité d'intervention du service public de l'emploi : cette réforme sera réussie si ses dispositions trouvent à s'appliquer sur le terrain. Enfin, elle a souligné que le souhait des pouvoirs publics d'une entrée en vigueur rapide de ces mesures ne saurait méconnaître certains délais

incompressibles, et notamment la consultation obligatoire des comités d'entreprises des Assedic, qui devrait prendre au moins six mois.

Abordant la question du transfert des activités de recouvrement de l'Unedic aux Urssaf à l'horizon 2012, **M. Jean-Luc Bérard, directeur général de l'Unedic**, a estimé qu'une bonne partie des personnels concernés, dont la moyenne d'âge est actuellement de cinquante ans, ne pourra se reconvertir dans l'assistance aux chômeurs sans avoir bénéficié au préalable de formations. Sans doute conviendrait-il d'envisager cette perspective sur la base du volontariat. Par ailleurs, le système actuel de recouvrement des cotisations présente le grand mérite, grâce aux contacts établis de longue date avec les entreprises, de permettre aux Assedic de disposer rapidement d'informations sur l'évolution du marché du travail. Il serait donc souhaitable de préserver à l'avenir cet acquis opérationnel important.

Mme Annie David a souhaité obtenir des précisions sur la possibilité, pour le service public de l'emploi, de recourir à des opérateurs privés, sur la notion juridique d'offre valable d'emploi, ainsi que sur le nouveau statut des agents.

Après s'être interrogé sur les modalités suivant lesquelles les partenaires sociaux ont été consultés sur ce projet, **M. Louis Souvet** a considéré que la présentation qui vient d'en être faite donne globalement le sentiment que les partenaires sociaux sont entrés dans ce processus de réforme à reculons.

Mme Annie Thomas a jugé que le rapprochement des réseaux opérationnels de l'Unedic et de l'ANPE ne devrait pas remettre en cause les expérimentations conduites en matière de recours à des opérateurs privés, dont il était prévu que le bilan soit fait début 2008. En ce qui concerne la notion d'offre valable d'emploi, celle-ci figure actuellement à l'ordre du jour des négociations engagées entre les partenaires sociaux au sujet du marché du travail.

Sur l'avenir des agents, **Mme Annie Thomas** a indiqué que ceux-ci disposeront d'un statut de droit privé et seront couverts par une nouvelle convention collective s'inspirant de celle de l'Unedic. Mais les salariés de l'ANPE pourront aussi choisir de conserver le statut de droit public qui leur est actuellement applicable. Les partenaires sociaux ont effectivement été consultés sur la rédaction du projet de loi, à titre bilatéral et dans le cadre des travaux du conseil supérieur de l'emploi.

Après avoir souligné la nécessité de venir en aide aux deux millions de chômeurs que compte notre pays, **M. Louis Souvet** a regretté que les déclarations de la présidente de l'Unedic semblent essentiellement inspirées par la volonté de défendre une organisation institutionnelle qui s'apparente à un pré-carré historique. Il a jugé que l'essentiel est ailleurs : il s'agit surtout de promouvoir un service public de l'emploi moderne et au service de la population. Les questions relatives à la dévolution des biens de l'Unedic apparaissent dans ces conditions bien secondaires.

Après avoir affirmé que l'intérêt des chômeurs constitue naturellement une préoccupation centrale, **Mme Annie Jarraud-Vergnolle** a rappelé que les Assedic sont tenues de respecter les dispositions de la loi de 1901 sur les associations et que leur important patrimoine immobilier a été acquis grâce aux cotisations de leurs adhérents : il convient donc de prendre des précautions juridiques pour que l'opération de rapprochement se passe dans de bonnes conditions. Puis elle a souhaité obtenir des précisions sur les propositions adressées aux assurés sociaux ainsi que sur les pouvoirs de sanction en cas de refus d'une offre d'emploi.

Contestant toute idée d'un quelconque désintérêt des gestionnaires de l'Unedic pour les assurés sociaux, **Mme Annie Thomas** a fait valoir que les partenaires sociaux ont à coeur de faire en sorte que l'argent de l'assurance chômage continue à bénéficier aux chômeurs. La réforme en cours ne doit pas conduire à ce que les intérêts budgétaires de l'Etat entrent en ligne de compte pour les grands équilibres du service public de l'emploi. Au surplus, le patrimoine de l'Unedic n'appartient pas au domaine public.

M. Louis Souvet a estimé que cette intervention témoigne surtout du souci de ne rien changer aux équilibres actuels.

Après avoir constaté que les dispositions du projet de loi traduisent les préoccupations institutionnelles des administrations centrales qui ont procédé à sa mise en forme juridique, **Mme Annie Thomas** a jugé qu'il convient surtout de lancer une dynamique au bénéfice des assurés sociaux. Cette démarche passe par un meilleur accompagnement des chômeurs, la désignation de référents uniques ainsi que par l'articulation des interventions des différents acteurs du service public. En ce qui concerne les sanctions applicables aux chômeurs, elle a précisé que le projet de loi ne modifie en rien le droit applicable.

Emploi - Réforme du service public de l'emploi - Audition de M. Christian Charpy, directeur général de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Puis la commission a procédé à l'**audition** de **M. Christian Charpy, directeur général de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE)**, sur le **projet de loi n° 141 (2007-2008)** relatif à la **réforme du service public de l'emploi**.

M. Christian Charpy, directeur général de l'ANPE, a souligné que le projet de loi engage la réforme du service public de l'emploi, qui sera réorganisé autour de deux nouvelles instances : un conseil national de l'emploi regroupera l'ensemble des intervenants de la politique de l'emploi et sera chargé de rendre des avis et de proposer des orientations. Une nouvelle structure, jusqu'à présent dénommée, faute de mieux, « institution nationale visée à l'article L. 311-7 du code du travail », rassemblera l'ensemble des services opérationnels des Assedic et de l'ANPE. Il s'agira d'une structure sui generis, puisqu'elle disposera d'un mode de gestion privée (comptabilité d'entreprise, conventions d'entreprise) et d'un conseil d'administration où l'Etat sera prépondérant - le directeur général sera, par exemple, nommé en conseil des ministres. Ce nouveau service de l'emploi aura trois objectifs principaux : simplifier le parcours des demandeurs d'emploi, redéployer les moyens pour renforcer l'accompagnement des publics les plus en difficulté et étoffer l'offre de services.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, s'est interrogée sur la signification des récentes grèves à l'ANPE. Les personnels s'inquiètent-ils de l'évolution de leur statut, du devenir de leur mission ou de l'opportunité de la fusion ? L'intégration des services d'orientation de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) au nouveau service public de l'emploi avait par ailleurs été envisagée : pourquoi cette option n'a-t-elle pas été finalement retenue ? Enfin, il est singulier que les collectivités territoriales soient écartées du nouveau dispositif.

M. Christian Charpy a rappelé que les dernières grèves n'ont obtenu le soutien que de 10,72 % des personnels, ce qui est largement inférieur aux grèves précédentes. Cette situation révèle à son sens que le projet de réforme est globalement accepté par les salariés de l'ANPE. Ceci étant, ces derniers nourrissent plusieurs inquiétudes. Ils sont avant tout préoccupés par

l'évolution de leur statut : celui-ci sera-t-il toujours public ? Seront-ils obligés d'abandonner l'ancien statut ? Quelles garanties auront-ils concernant leur retraite, leur mobilité et leur indépendance ? Comment seront gérés les deux statuts distincts dans la même structure ? Compte tenu de ces interrogations et malgré l'alignement prévu sur le meilleur statut, on peut penser que 40 % à 80 % des salariés opteront pour le statut commun résultant de la fusion. Il est impossible d'espérer un taux de 100 %, car de nombreux salariés sont en fin de carrière et n'ont donc aucun intérêt à changer de statut. Il a indiqué préférer que la convention collective applicable au personnel de la nouvelle institution soit négociée au niveau de la branche, ce qui aurait pour effet de réduire le nombre d'interlocuteurs syndicaux.

S'agissant de l'intégration des services d'orientation de l'afpa, des expérimentations locales sont déjà en cours, par exemple à Toulouse, où une plate-forme rassemble les services de l'ANPE, de l'Assedic et de l'afpa. Ceci étant, même si les expériences menées sont encourageantes, il ne faut pas se précipiter, car la fusion des Assedic et de l'ANPE constitue déjà un projet d'envergure difficile à réaliser.

En ce qui concerne la place des collectivités territoriales, il est logique que celles-ci s'étonnent de ne pas être présentes dans le conseil d'administration de la nouvelle structure, étant donné leur rôle croissant dans la politique de l'emploi. Cependant, elles siègeront au conseil national de l'emploi. Cette situation n'est pas figée et pourra évoluer en fonction de l'implication et de la demande des collectivités territoriales.

M. Louis Souvet a salué l'enthousiasme du directeur général de l'ANPE, qu'il a comparé à la réticence apparente de l'Unedic, qui conduit à douter de sa volonté de mener à bien cette fusion.

Mme Brigitte Bout a fait observer que les demandeurs d'emploi vivant en zone rurale doivent parfois effectuer de longs trajets pour se rendre dans une agence locale pour l'emploi et s'est inquiétée de la qualité de couverture du territoire qui résultera de la fusion, craignant qu'elle ne conduise à la fermeture d'agences

Mme Gisèle Printz a souhaité savoir quelles améliorations concrètes le nouveau service apportera aux demandeurs d'emploi.

Mme Sylvie Desmarescaux s'est interrogée sur l'avenir des maisons de l'emploi : quelle sera leur place dans le nouveau dispositif ?

Rappelant que les missions locales participent également au service public de l'emploi, **M. Marc Laménie** a indiqué que la mission présente dans sa commune n'a qu'une activité réduite et a regretté que l'efficacité de ces structures ne soit pas mieux évaluée.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle a souhaité que la fusion débouche sur une meilleure prise en charge des demandeurs d'emploi : l'objectif semble être que chaque conseiller soit responsable du suivi de seulement trente demandeurs d'emploi. Or, le chiffre actuel est infiniment supérieur à trente. Quels seront les moyens déployés pour parvenir à ce résultat ?

Mme Annie David s'est étonnée que le droit privé et les modes de gestion privée prennent une telle importance dans le nouveau service public de l'emploi. Faut-il en conclure que ce service n'aura de public que le nom ?

M. Christian Charpy a déclaré comprendre l'appréhension de l'Unedic vis-à-vis de la fusion. Depuis cinquante ans, les partenaires sociaux ont géré l'assurance chômage, dans de bonnes conditions qui plus est, et ils ont donc le sentiment d'être dépossédés d'une structure qu'ils ont jusque-là correctement pilotée. Il faut saluer les avancées des dernières années et, compte tenu de la situation, le bon esprit avec lequel ils s'engagent dans la négociation.

S'agissant de la couverture du territoire, celle-ci ne sera pas moins bonne à la suite de la fusion, le ministre, Christine Lagarde, l'a clairement indiqué. Il existe actuellement 1 600 sites nationaux relevant de l'un et l'autre réseaux. Seuls ceux qui sont géographiquement très rapprochés seront fusionnés par simple souci de bon sens et de rationalité. Par exemple, Paris dispose de quarante agences ANPE et de vingt agences Assedic. Il semble possible de fermer certaines agences sans pour autant remettre en cause l'accessibilité du service public de l'emploi à Paris.

Les améliorations concrètes apportées par la fusion seront les suivantes : un interlocuteur unique pour le demandeur d'emploi, qui pourra traiter l'ensemble des questions (placement, droits, simulations), une simplification des parcours grâce à la fusion des fichiers et un accompagnement renforcé (un conseiller pour trente demandeurs, au lieu d'un pour soixante actuellement). Cette évolution sera facilitée par la reconversion de certains agents des Assedic. En outre, le départ à la retraite d'environ 3 000 agents des Assedic d'ici à quatre ans permettra de recruter de nouveaux personnels spécialisés dans l'accompagnement ; au total, le nouveau service public de l'emploi devrait bénéficier de 5 000 à 7 000 agents supplémentaires affectés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

En ce qui concerne les maisons de l'emploi, les engagements pris par l'ANPE seront tenus, malgré la difficulté que représente la mise à disposition de personnels. Une évaluation des maisons de l'emploi sera effectuée afin d'identifier celles qui fonctionnent et celles qui rencontrent des problèmes importants. Ceci étant, la nouvelle structure ne devrait pas bouleverser le fonctionnement des maisons puisque chaque organisation conservera un rôle distinct : le service public de l'emploi restera le premier interlocuteur obligatoire des demandeurs d'emploi et la maison de l'emploi continuera de regrouper les acteurs locaux de l'emploi dans leur diversité, notamment les collectivités territoriales.

Enfin, il apparaît nécessaire de clarifier le statut juridique du nouveau service. Si la loi ne le fait pas, les tribunaux seront amenés à déterminer ce statut à la place du législateur, ce qui ne constitue pas la meilleure solution. En toute logique, ce statut devrait être public.