

Juillet 2008

La version définitive du projet de loi relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi avant sa promulgation

Décryptage d'une réforme très affichée

Le projet de loi relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi a été définitivement adopté le 23 juillet 2008 par l'Assemblée Nationale, dans le cadre, une nouvelle fois, d'une procédure d'urgence¹.

Sa promulgation et sa publication au journal officiel (qui subordonnent son entrée en vigueur) devraient intervenir pendant l'été (le délai de promulgation est de 15 jours, mais pourrait être suspendu s'il y a saisine du Conseil Constitutionnel, lequel dispose de un mois pour rendre sa décision).

Retour en six points sur les évolutions contenues dans cette future loi :

- **Le projet personnalisé d'accès à l'emploi**
Article 1^{er} du projet de loi – articles L 5411-6 à L 54116-3 du code du travail

Un changement de nature

Les dispositions relatives au projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), qui a succédé au PARE-PAP en 2006, deviennent de nature législative et non plus réglementaire, ce qui implique qu'elles sont modifiables par la loi et non plus simplement par décret et leur confère donc une importance supplémentaire.

L'affirmation du rôle du demandeur d'emploi

Le projet de loi précise que le demandeur d'emploi « est tenu de participer à la définition et à l'actualisation du PPAE », que celui-ci est « élaboré et actualisé conjointement par le demandeur d'emploi » et le nouvel opérateur issu de la fusion de l'ANPE et des réseaux opérationnels Assedic.

Le maintien du principe de la cotraitance

Il est précisé s'agissant de l'élaboration et de l'actualisation du PPAE, que peut se substituer au nouvel opérateur un « organisme participant au service public de l'emploi » dès lors qu'une convention passée avec le nouvel opérateur le prévoit.

Le Sénat avait repris la possibilité d'une élaboration et d'un suivi du PPAE par tout organisme participant au service public de l'emploi en liaison avec le nouvel opérateur. C'est la rapporteure devant l'Assemblée Nationale, Mme DALLOZ, qui a tenu à préciser par un amendement, vues les conséquences qui seront désormais attachées au PPAE, qu'une convention passée avec le nouvel opérateur avec un retour d'information est nécessaire, qu'une simple liaison ne suffit pas, et que cette hypothèse vise notamment les cotraitants actuels de l'ANPE : APEC, Cap Emploi et missions locales.

Un contenu précisé

Le PPAE continuera à définir les caractéristiques de l'emploi recherché. Les éléments pris en compte à cet égard sont en revanche élargis. A côté de la situation personnelle et familiale du demandeur

¹ La procédure d'urgence ne permet qu'une seule lecture par le Sénat et l'Assemblée Nationale, avant le cas échéant qu'une Commission Mixte Paritaire (CMP) ne propose à leur validation une version réglant les points de désaccord.

d'emploi et de la situation du marché du travail local qui demeurent inchangées, les notions de formation et de qualifications du demandeur d'emploi sont enrichies d'une référence aux connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles.

A côté de la définition des caractéristiques de l'emploi recherché, le PPAE définira désormais également la nature de cet emploi, ainsi que la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu.

Ces précisions sont rendues nécessaires par la nouvelle articulation entre le contenu du PPAE et l'application des critères de l'offre raisonnable d'emploi.

Enfin, le PPAE retracera les « actions que le nouvel opérateur s'engage à mettre en œuvre notamment en matière d'accompagnement personnalisé et le cas échéant de formation et d'aide à la mobilité ». L'accent est ainsi mis sur un engagement en matière d'accompagnement (les formations et aides à la mobilité restant), ce qui correspond au volet « droits » des demandeurs d'emploi, qui demeure malgré tout beaucoup moins explicite que le volet « devoirs »...

- **L'offre raisonnable d'emploi**
Article 1^{er} du projet de loi – article L 5411-6 et L 5411-6-2 à L 5411-6-4 du code du travail

De l'offre valable d'emploi à l'offre raisonnable d'emploi

L'offre raisonnable d'emploi (ORE), notion qui remplace celle d'offre valable d'emploi (OVE²), s'articule entre, d'une part la définition dans le PPAE de la nature et des caractéristiques de l'emploi recherché, de la zone géographique privilégiée et le salaire attendu, éléments constitutifs de l'ORE et, d'autre part des critères objectifs.

Ainsi, à l'occasion de la réactualisation périodique du PPAE (l'échéance initiale de trois mois ayant disparue, suite à nos remarques sur le fait que la future offre de service et son calendrier sont en cours d'élaboration et donc partiellement inconnus), les éléments constitutifs de l'ORE sont révisés pour accroître les perspectives de retour à l'emploi, notamment en intégrant les critères suivants :

➤ En termes de rémunération :

- Après plus de trois mois d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, est considérée comme raisonnable l'offre d'emploi rémunérée au moins à 95 % du salaire antérieur.
- Après six mois d'inscription, ce taux est ramené à 85 %.
- Après un an d'inscription, est considérée comme raisonnable l'offre d'emploi rémunérée au moins à hauteur des allocations chômage perçues.

➤ En termes de temps de trajets :

- Après six mois d'inscription, est considérée comme raisonnable l'offre d'emploi entraînant (à l'aller comme au retour) un temps de trajet en transport en commun entre le domicile et le lieu de travail d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus trente kilomètres.

² L'offre valable d'emploi était définie comme l'offre, quelle que soit la durée du travail offert, compatible avec la spécialité ou la formation du demandeur d'emploi, ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui lui sont proposées, et rétribuée à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région.

Des garanties plus complètes à l'issue des débats parlementaires

Face aux nombreuses critiques émises par la CFE-CGC notamment, plusieurs garanties ont été intégrées dans le texte de loi quant à l'application de ces critères :

- La reprise d'un amendement proposé par la CFE-CGC a permis de préciser que le critère lié à la rémunération ne s'appliquerait qu'aux offres d'emploi compatibles non seulement avec les qualifications du demandeur d'emploi mais aussi avec ses compétences professionnelles, notion beaucoup plus large et donc respectueuse notamment des évolutions professionnelles.
- Si le demandeur d'emploi suit une formation prévue par son PPAE, les durées de trois, six mois et un an sont prorogées du temps de cette formation.
- Le critère lié à la rémunération ne peut avoir pour conséquence d'obliger un demandeur d'emploi à accepter un niveau de salaire inférieur à celui normalement pratiqué dans la région et pour la profession concernée.
- Le critère lié à la rémunération s'appliquera sous réserve des dispositions légales (notamment relatives au SMIC) et conventionnelles (minima conventionnels résultant notamment des grilles de classification) en vigueur.
- Si le PPAE prévoit que les emplois recherchés sont à temps complet, le demandeur d'emploi ne peut être obligé à accepter un temps partiel (en revanche la même garantie n'existe pas s'agissant du CDI).

▪ **Le médiateur**

Article 2 du projet de loi – articles L 5312-12-1 du code du travail

Un nouveau mode de résolution des litiges

Un nouvel article introduit par la Commission Mixte Paritaire, crée au sein du nouvel opérateur un médiateur national placé auprès du directeur général ainsi que des médiateurs régionaux placés auprès de chaque directeur régional, qui reçoivent et traitent les réclamations individuelles.

Il est précisé :

- Que les voies de recours existantes (possibilité de saisir une juridiction en contestation d'une décision du nouvel opérateur) ne sont pas affectées par l'instauration de ces médiateurs, qui correspondent à une nouvelle possibilité en cas de litige.
- Que les réclamations doivent avoir été précédées de démarches auprès des services concernés.
- Que le médiateur national est le correspondant du Médiateur de la République.
- Qu'il remet chaque année un rapport au conseil d'administration du nouvel opérateur et formule les propositions de nature à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers, rapport transmis au ministre chargé de l'emploi, au Conseil national de l'emploi et au Médiateur de la République.

- **Les sanctions**
Articles 3 et 5 du projet de loi – articles L 5412-1 et L 5412-2 du code du travail

La sanction du refus de deux ORE

Le simple refus d'emploi, qui jusqu'à présent figurait parmi les causes de radiation de la liste des demandeurs d'emploi³, est remplacé par le refus de deux offres raisonnables d'emploi.

Il est donc désormais possible de refuser sans conséquence une première offre raisonnable d'emploi. En revanche, les nouvelles modalités de la définition vues précédemment et notamment les critères objectifs intervenant à compter du quatrième mois pourraient faciliter les radiations.

La CFE-CGC a obtenu, au moment des concertations sur l'avant projet de loi devant la commission permanente du comité supérieur de l'emploi, que la possibilité de justifier en tout état de cause d'un motif légitime en cas de refus de deux offres raisonnables d'emploi soit maintenue (cette exception de motif légitime existait s'agissant de l'offre valable d'emploi et avait disparu avec l'avant projet de loi introduisant la notion d'ORE).

Un décret en Conseil d'Etat devrait préciser d'ici septembre 2008 qu'une telle radiation entraîne la suspension des allocations chômage pendant deux mois (il s'agit d'une suspension, les droits suspendus restant acquis et étant versés le cas échéant à l'issue de la période initiale d'indemnisation). Il est à noter que l'ajout par l'Assemblée Nationale de la consultation préalable des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national interprofessionnel n'a pas été conservé par la CMP. Précisons toutefois que cette consultation entre dans les prérogatives du Conseil National de l'Emploi.

L'ajout d'une cause de radiation autour de l'élaboration du PPAE

A été ajouté par le Sénat un motif de radiation (soumis à la même sanction que le refus de deux ORE) en cas de refus sans motif légitime d'élaborer ou d'actualiser le PPAE.

La distinction opérée en cas de fausse déclaration

L'Assemblée Nationale a souhaité créer un nouvel article L 5412-2 pour les cas de radiation suite à de fausses déclarations pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi, estimant que la fraude doit faire l'objet d'un dispositif distinct. Cet amendement a été adopté à l'initiative d'Yves ALBARELO (qui pourrait être associé à la rentrée par Laurent WAUQUIEZ à un travail de réflexion sur les dispositifs de lutte contre la fraude dans le prolongement du travail de Dominique TIAN).

- **La dispense de recherche d'emploi**
Article 4 du projet de loi – article L 5411-8 du code du travail

Vers la suppression de la dispense de recherche d'emploi

Un article a été introduit par l'Assemblée Nationale visant à organiser la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi (DRE).

Ainsi, l'âge minimum permettant de bénéficier de ce dispositif passera :

- Pour les demandeurs d'emploi non indemnisés par l'assurance chômage de 55 ans aujourd'hui à 56,5 ans en 2009, 58 ans en 2010 et 60 ans en 2011.

³ A côté notamment de l'impossibilité de justifier d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise, du refus de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi, du refus de répondre à une convocation des acteurs du service public de l'emploi, du refus de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre destinée à vérifier son aptitude au travail ou à certains types d'emploi ou encore du refus d'une proposition de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation.

- Pour les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage de 57,5 ans aujourd'hui à 58 ans en 2009, 59 ans en 2010 et 60 ans en 2011.
Il convient de noter la disparition de la distinction existant à l'heure actuelle pour les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage totalisant 160 trimestres d'assurance vieillesse, qui peuvent bénéficier de la DRE dès 55 ans. Ainsi, quel que soit leur nombre de trimestres validés, les demandeurs d'emploi indemnisés seront soumis au même report progressif de l'âge de la DRE.

La DRE serait supprimée, sauf pour les personnes en bénéficiant à cette date, à compter du 1^{er} janvier 2012.

Le projet de loi prévoit toutefois le dépôt par le gouvernement d'un rapport au parlement avant le 30 juin 2011, sur l'impact sur le retour à l'emploi des intéressés de la suppression progressive de la DRE et, le cas échéant, sur l'opportunité d'un aménagement de la législation.

Pour la CFE-CGC, un tel rapport aurait du intervenir avant tout recul de l'âge de la DRE et, le cas échéant, avant chaque palier, en se basant non pas sur le retour à l'emploi des personnes concernées mais sur le taux d'emploi des plus de 50 ans, indicateur plus juste de l'amélioration (ou non...) de la situation de l'emploi pour les « seniors ».

- **L'entrée en application des nouvelles dispositions**
Article 6 du projet de loi

Il est précisé que :

- Jusqu'à la date de création du nouvel opérateur, l'ANPE se substitue à celui-ci pour l'application de la loi.
La CFE-CGC défendait le principe d'une entrée en application des nouvelles dispositions à compter de la mise en œuvre effective de l'offre de service par le nouvel opérateur (et au plus tard 12 mois à l'issue de la promulgation de la loi par respect pour le travail du législateur) afin de préserver l'équilibre entre les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi. Cette sécurité n'a pas été retenue, sans doute parce qu'il était urgent de concrétiser les volontés exprimées autour de l'offre raisonnable d'emploi notamment...
- Pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi avant l'entrée en vigueur de la loi, les délais pris en compte pour l'application des critères de l'ORE sont décomptés à partir de la date de la définition ou de la première actualisation de leur PPAE selon les nouvelles dispositions.