

N° 61

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 octobre 2022

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi,  
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
portant **mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail**  
en vue du **plein emploi**,*

Par Mme Frédérique PUISSAT et M. Olivier HENNO,

Sénateurs

---

*(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, présidente ; Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, vice-présidents ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, secrétaires ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, MM. Abdallah Hassani, Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micoulean, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Mélanie Vogel.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) :** 219, 276 et T.A. 21

**Sénat :** 44 et 62 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>17</b>
• <i>Article premier</i> Détermination par décret des règles d'assurance chômage .....	17
• <i>Article 1<sup>er</sup> bis AA (nouveau)</i> Renforcement du cadre de l'indemnisation du chômage .....	23
• <i>Article 1<sup>er</sup> bis AB (nouveau)</i> Examen de la demande d'indemnisation du chômage des agents territoriaux .....	26
• <i>Article 1<sup>er</sup> bis A</i> Présomption de démission du salarié en abandon de poste .....	28
• <i>Article 2</i> Aménagement du dispositif de « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage .....	32
• <i>Article 2 bis</i> Expérimentation du contrat à durée déterminée « multi-replacements » .....	41
• <i>Article 2 ter (nouveau)</i> Déplafonnement de la durée des missions d'intérim réalisées dans le cadre d'un CDI intérimaire .....	43
• <i>Article 3</i> Définition du corps électoral et conditions d'éligibilité aux élections professionnelles .....	45
• <i>Article 4</i> Validation des acquis de l'expérience .....	48
• <i>Article 5</i> Ratification d'ordonnances .....	58
• <i>Article 6</i> Rapport au Parlement sur les offres raisonnables d'emploi .....	69
• <i>Article 7</i> Rapport au Parlement sur la conformité des offres d'emploi diffusées par Pôle emploi .....	70
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>71</b>
<b>COMPTES RENDUS DES AUDITIONS .....</b>	<b>103</b>
• <b>Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente et de M. Jean-Eudes Tesson, vice-président de l'Unedic .....</b>	<b>103</b>
• <b>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 .....</b>	<b>113</b>
<b>REGLES RELATIVES A L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINEA 3, DU REGLEMENT DU SENAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>133</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ECRITES.....</b>	<b>135</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>139</b>



## L'ESSENTIEL

En dérogeant au cadre posé par la réforme de 2018, le projet de loi donne de larges marges de manœuvre au Gouvernement pour définir les règles de l'assurance chômage. La commission a entendu affirmer son attachement au paritarisme en rendant le plus tôt possible l'initiative aux partenaires sociaux. Elle a également inscrit dans la loi la possibilité d'une indemnisation contracyclique et corrigé certains défauts de conception du « bonus-malus ».

### **I. ASSURANCE CHOMAGE : REDONNER LA MAIN AUX PARTENAIRES SOCIAUX ET CORRIGER LES DEFAUTS DU « BONUS-MALUS »**

#### ***A. LIMITER LA DUREE DES MESURES PRISES PAR DECRET POUR REDONNER LA MAIN AUX PARTENAIRES SOCIAUX ET REDEFINIR LA GOUVERNANCE DE L'ASSURANCE CHOMAGE***

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a rénové la gouvernance de l'assurance chômage. Si **cette loi a conservé le principe d'une gestion paritaire du régime d'assurance chômage**, elle a **renforcé le rôle de l'État** dans la détermination de ces règles en lui confiant la mission d'élaborer un document destiné à encadrer la négociation, en particulier en matière financière. Ainsi, préalablement à la négociation des partenaires sociaux en vue d'un accord relatif à l'assurance chômage, le Premier ministre leur transmet un **document de cadrage**, après concertation avec les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel. Ce document précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage.

A titre transitoire, l'article 57 de la loi du 5 septembre 2018 avait prévu qu'à compter de la publication de la loi et après concertation avec les partenaires sociaux, le Gouvernement leur transmette un document de cadrage afin qu'ils négocient un accord sur l'assurance chômage dans un délai de quatre mois. Cet accord devait ensuite être agréé par le Premier ministre.

Sur le fondement de cet article 57, le Premier ministre a transmis un document de cadrage aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018. En raison de l'échec des négociations, le décret du 26 juillet 2019 a fixé les règles relatives au régime d'assurance chômage jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2022. Alors que **les règles d'indemnisation du chômage fixées par ce décret de carence cesseront d'être applicables après le 1<sup>er</sup> novembre 2022**, aucun processus de négociation, assorti d'une lettre de cadrage, n'a été engagé pour définir de nouvelles règles.

Afin de donner une base légale et réglementaire à l'indemnisation des demandeurs d'emploi à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2022, **l'article 1<sup>er</sup> autorise le Gouvernement à prendre par décret en Conseil d'État les mesures d'application du régime d'assurance chômage à compter de cette date et jusqu'au 31 décembre 2023 ainsi qu'à prolonger l'application du « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage jusqu'au 31 août 2024.**

Ces dispositions sont justifiées par la nécessité de fixer, à très court terme, les règles d'indemnisation du chômage pour sécuriser le versement des allocations des demandeurs d'emploi. Attachés à la gestion paritaire de l'assurance chômage, les rapporteurs considèrent toutefois que **ces mesures dérogatoires ne doivent être applicables que pour une durée proportionnée à la nécessité de l'urgence**. Il n'est pas souhaitable que le Gouvernement s'écarte pour une durée excessive de la gouvernance prévue aujourd'hui par le code du travail, sans que le législateur se prononce sur d'éventuelles évolutions du rôle des partenaires sociaux et de l'État dans la gestion du régime, après avoir engagé une concertation avec les organisations représentant les salariés et les employeurs.

En conséquence, sur proposition des rapporteurs, **la commission a avancé au 31 août 2023 la date limite d'application des mesures qui pourront être prises par décret en Conseil d'État, y compris pour l'application du « bonus-malus ».**

La période d'application de ce décret devra être utilisée pour engager des concertations destinées à faire évoluer la gouvernance de l'assurance chômage. En effet, les rapporteurs relèvent que **les partenaires sociaux considèrent que le cadre posé par la loi du 5 septembre 2018 ne permet pas d'assurer une gouvernance satisfaisante du régime**. Il convient de tirer les leçons de l'échec de la réforme de la gouvernance d'assurance chômage de 2018 et d'engager une révision des modalités de détermination des règles d'indemnisation des chômeurs.

A cette fin, **la commission a abrogé les dispositions du code du travail prévoyant la procédure de négociation d'un accord sur la base d'une lettre de cadrage.**

Elle a fixé **un cadre transitoire** destiné, d'une part, à engager **une concertation sur la gouvernance**, qui devra déboucher sur une modification de la loi, et, d'autre part, à la **conclusion d'un accord sur l'assurance chômage** négocié par les partenaires sociaux selon une procédure inspirée de l'article L. 1 du code du travail, faisant intervenir le Gouvernement par le biais d'un **document d'orientation**.

#### ***B. RENFORCER LE CADRE LEGISLATIF DES REGLES D'INDEMNISATION DU CHOMAGE***

Dans un contexte de fortes tensions sur le marché du travail, qui ont atteint en 2021 leur plus haut niveau depuis 2011, il paraît difficilement acceptable qu'un salarié ayant refusé une offre de contrat à durée indéterminée (CDI) à l'issue d'un contrat à durée déterminée (CDD) sur le même poste et avec la même rémunération puisse percevoir des allocations chômage. Afin de limiter le caractère désincitatif de l'assurance chômage tout en prenant en compte la diversité et la complexité des situations individuelles, **l'article 1<sup>er</sup> bis AA, introduit par la commission, prévoit que le droit à l'allocation d'assurance ne soit pas ouvert à un demandeur d'emploi ayant refusé trois propositions de CDI à l'issue de CDD au cours des douze derniers mois**. Cette exclusion ne s'appliquerait pas s'il s'avère que le demandeur d'emploi a été employé en CDI au cours de la même période.

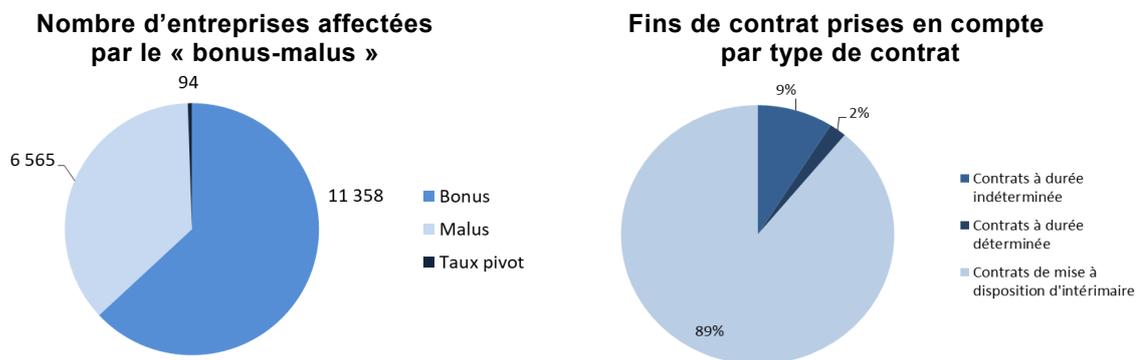
En outre, les rapporteurs considèrent qu'une évolution législative est nécessaire pour mettre en œuvre le **principe de contracyclicité de l'indemnisation du chômage** que le Gouvernement envisage d'instaurer par décret, auxquels ils sont favorables. L'article 1<sup>er</sup> bis AA prévoit ainsi que les conditions d'activité antérieure et la durée des droits à l'allocation d'assurance chômage pourront être modulées en tenant compte d'indicateurs conjoncturels sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail. Il reviendra à la convention d'assurance chômage, conclue entre les partenaires sociaux, de fixer les paramètres de cette modulation.

La commission a par ailleurs introduit, à l'initiative de Philippe Bas, un **article 1<sup>er</sup> bis AB** visant à garantir un examen équitable des **demandes d'indemnisation du chômage d'anciens agents territoriaux, notamment démissionnaires**, qu'il est demandé à la collectivité territoriale de prendre en charge. Dans les cas particuliers relevant de la compétence de l'instance paritaire régionale de Pôle emploi, où elles ne sont pas représentées, les collectivités concernées pourraient saisir le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale, qui statuerait dans un délai de trois mois après avis de la commission administrative paritaire compétente.

### C. DONNER DU SENS AU « BONUS-MALUS » ET ATTENUER SES EFFETS

Afin de lutter contre le recours excessif aux contrats courts, un **mécanisme de « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage, calculé en fonction du nombre de fins de contrat de travail occasionnant une inscription du salarié à Pôle emploi**, a été introduit par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Le Sénat s'était opposé à ce dispositif, considérant que le critère des fins de contrats pourrait s'avérer pénalisant pour des activités caractérisées par une forte saisonnalité et que le mécanisme ne ciblait pas efficacement le phénomène de « permittance ».

Après plusieurs reports, le bonus-malus s'applique depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022 dans sept secteurs d'activité ayant un taux de séparation moyen d'au moins 150 %, dans lesquels les entreprises voient leur contribution modulée sur la base des fins de contrats enregistrées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 30 juin 2022. Pour cette première période, les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire ont cependant été temporairement exclues du dispositif. Au total, **18 017 entreprises employant 1,3 million de salariés** sont donc concernées par le bonus-malus entre le 1<sup>er</sup> septembre 2022 et le 31 août 2023.



Source : commission des affaires sociales (données : ministère du travail)

**L'article 2** vise à apporter un aménagement ponctuel au dispositif en permettant la transmission aux employeurs de la liste des anciens salariés pris en compte pour le calcul du bonus-malus. Bien que sa portée soit limitée, cette mesure, qui semble **de nature à améliorer la transparence du dispositif, est bienvenue.**

La commission a cependant adopté un amendement visant à **modifier plus substantiellement les paramètres du bonus-malus.** En effet, tel qu'il a été conçu, le dispositif ne cible pas réellement les contrats courts, les CDD ne représentant que 2 % des fins de contrat prises en compte. Les données remontées par les Urssaf suggèrent que le bonus-malus ne s'applique pas aux secteurs qui ont le plus recours aux CDD courts, mais plutôt à ceux qui font fréquemment appel à l'intérim. Le dispositif est par ailleurs difficilement lisible par les entreprises et celles qui sont pénalisées financièrement ne sont pas réellement incitées à modifier leurs pratiques car elles ne disposent pas d'alternatives convaincantes.

Afin de recentrer le bonus-malus sur sa vocation première de lutte contre la « permittence », la commission a donc **limité les fins de contrat prises en compte aux CDD d'une durée inférieure ou égale à un mois, hors remplacement de salariés absents.** Seraient donc exclues du dispositif les fins de CDI, quelle qu'en soit la cause, et les fins de mission d'intérim.

En outre, la majoration des contributions patronales a pour effet d'alourdir la masse salariale des entreprises concernées et de rendre plus coûteux leurs recrutements. Afin d'atténuer les effets de la modulation pour les entreprises concernées, la commission a **plafonné la modulation** des contributions d'assurance chômage à **plus ou moins 0,5 point** (soit dans une fourchette comprise entre 3,55 % et 4,55 %, contre 3 % à 5,05 % actuellement).

Ces évolutions du bonus-malus s'appliqueraient à partir de la deuxième période de modulation des contributions d'assurance chômage, soit à compter du **1<sup>er</sup> septembre 2023**. Elles devraient donc être prises en compte pour la période de comptabilisation des fins de contrat qui a débuté le 1<sup>er</sup> juillet dernier.

Pour les rapporteurs, il serait par ailleurs souhaitable que la lutte contre les contrats précaires puisse également concerner le secteur public, qui en fait un usage immodéré.

## II. DES DISPOSITIFS DESTINES A SECURISER LES RELATIONS DE TRAVAIL ET OFFRIR DES ALTERNATIVES AUX CONTRATS COURTS

### A. UNE PRESOMPTION DE DEMISSION EN CAS D'ABANDON DE POSTE

L'article 1<sup>er</sup> bis A prévoit que **le salarié qui a abandonné volontairement son poste de travail** après avoir été mis en demeure à cette fin, par lettre recommandée ou par mise en demeure en main propre contre décharge, **est présumé démissionnaire**. Il précise que le salarié qui conteste la rupture de son contrat de travail prononcée sur ce fondement pourra saisir le conseil de prud'hommes qui devra statuer dans un délai d'un mois.

L'abandon de poste, qui n'est pas défini par le code du travail, correspond à **une absence non autorisée du salarié à son poste de travail**, qui peut être prolongée ou réitérée sans justification. **Il n'est pas considéré comme une démission mais il constitue une cause réelle et sérieuse de licenciement** du salarié du fait de l'inexécution fautive du contrat de travail. Sous certaines conditions, le licenciement peut être prononcé pour faute grave du salarié. Toutefois, certaines situations, considérées comme des motifs d'absence justifiée ou légitime, ne peuvent être qualifiées d'abandon de poste. C'est notamment le cas de l'exercice du droit de retrait, du droit de grève ou encore du fait pour un salarié de quitter son poste sans autorisation en raison de son état de santé.

Les rapporteurs soutiennent la mesure proposée qui vise à limiter les perturbations engendrées par les abandons de poste dans les entreprises et à ce que puissent être appliquées à ces salariés les règles d'indemnisation du chômage prévues en cas de démission. **Il n'est pas souhaitable qu'un salarié licencié à l'issue d'un abandon de poste dispose d'une situation plus favorable en matière d'assurance chômage qu'un salarié qui démissionne et qui n'est pas indemnisé.**

**La commission a adopté cet article en précisant la procédure applicable afin de sécuriser un régime qui n'existe pas aujourd'hui dans le code du travail.** Elle a ainsi prévu que la mise en demeure demandera au salarié de reprendre son poste ou de justifier son absence dans un délai fixé par l'employeur qui ne pourra être inférieur à un minimum fixé par décret en Conseil d'État. Le salarié sera présumé avoir démissionné à l'expiration de ce délai à défaut de régularisation de sa situation. Cette dernière disposition permet de préciser la date à laquelle la démission pourra être considérée comme effective, emportant ainsi la rupture du contrat de travail.

### *B. L'EXPERIMENTATION DU CDD « MULTI-REPLACEMENTS »*

L'article 2 bis, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la réactivation de l'expérimentation des CDD « multi-remplacements », déjà mise en place entre 2019 et 2020 par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel mais trop tardivement appliquée. Dans ce cadre, dans des secteurs définis par décret, les entreprises pourront **recourir à un même CDD pour le remplacement de plusieurs salariés**, de manière simultanée ou consécutive, ce que le code du travail ne permet pas.

Les rapporteurs considèrent que ce dispositif peut **aider les entreprises à rendre plus vertueuses et efficaces leurs politiques de recrutement**. Toutefois, pour éviter que l'expérimentation s'achève de nouveau avant d'avoir pu se déployer pleinement, **la commission a souhaité garantir qu'elle dure effectivement deux ans**, ce qui semble être un minimum pour être en mesure d'en apprécier les effets. Au lieu de fixer le terme de l'expérimentation au 31 décembre 2024, elle a donc veillé à faire débiter cette durée à la date de publication du décret d'application.

Par ailleurs, une expérimentation n'a de sens que si elle est évaluée dans la perspective d'une éventuelle généralisation. La commission a donc prévu que le rapport d'évaluation sera remis au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation, et non six mois après celui-ci.

### *C. LE DEPLAFONNEMENT DE LA DUREE DES MISSIONS REALISEES DANS LE CADRE D'UN CDI INTERIMAIRE*

Sur la proposition des rapporteurs, la commission a inséré un **article 2 ter qui supprime la durée maximale de trente-six mois applicable aux missions d'intérim réalisées dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée intérimaire**.

Ce type de contrat peut être conclu entre le salarié et une entreprise de travail temporaire pour la réalisation de missions d'intérim successives. La réalisation des missions dans l'entreprise utilisatrice est soumise aux mêmes conditions que le contrat d'intérim : remplacement d'un salarié, accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise, emplois saisonniers, etc. Alors que les contrats d'intérim sont limités à 18 mois, **la durée des missions réalisées dans le cadre d'un CDI intérimaire est limitée à 36 mois**.

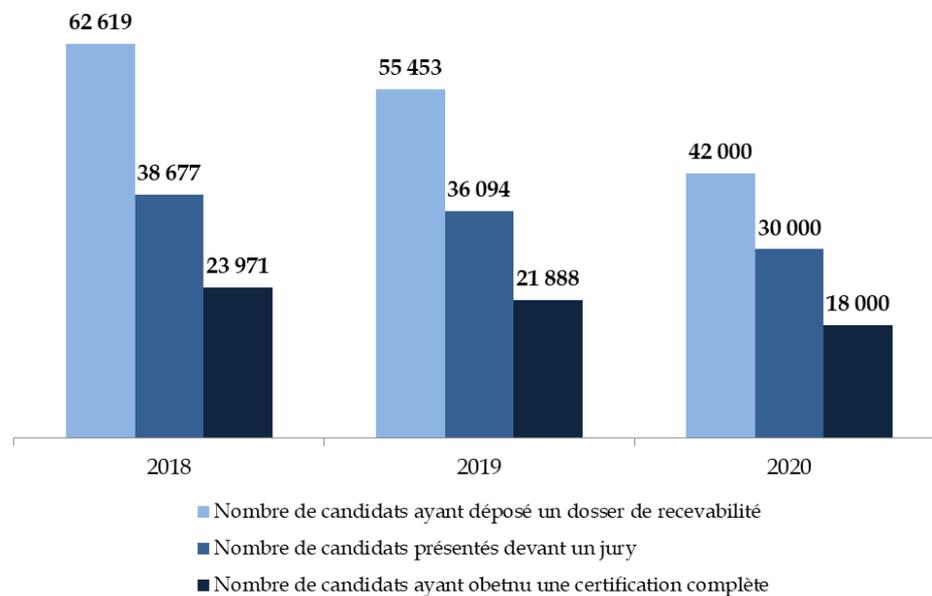
Le déplafonnement de la durée des missions proposée par la commission limitera le « turnover » d'intérimaires au sein de l'entreprise utilisatrice et évitera la nécessité pour l'entreprise de former régulièrement de nouveaux intérimaires. Elle répond en outre aux besoins de main d'œuvre aujourd'hui constatés sur le marché du travail et **contribuera à sécuriser les parcours professionnels des intérimaires et à limiter le recours aux contrats courts**.

### III. FACILITER L'ACCES A LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPERIENCE

La **validation des acquis de l'expérience (VAE)** constitue l'une des voies d'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'une certification professionnelle, aux côtés de la formation initiale et de la formation continue. Elle s'est progressivement ouverte à un large ensemble d'activités pouvant être prises en compte pour la validation des acquis : activité salariée, non salariée, bénévole, mandat syndical ou électif local, etc. La durée minimale d'activité requise est d'un an, que l'activité ait été exercée de façon continue ou non. La validation est prononcée par un jury, sous la responsabilité de l'organisme certificateur. Toute personne dont la candidature a été déclarée recevable peut bénéficier d'un accompagnement dans la préparation de son dossier et de son entretien avec le jury. Le parcours de VAE peut être financé par plusieurs acteurs : les régions, Pôle emploi, l'Agefiph, l'employeur, l'actif lui-même, par l'intermédiaire de son CPF.

**Le nombre de personnes s'engageant dans une démarche de validation des acquis de l'expérience diminue depuis plusieurs années.** Les parcours de VAE se caractérisent par **une forte diminution du nombre de candidats à chaque étape** : entre le dépôt du dossier et son examen par un jury puis entre le passage devant le jury et l'obtention de la certification. Le taux d'obtention d'une certification complète des candidats ayant déposé un dossier s'est ainsi élevé à 39 % en 2019 puis à 43 % en 2020. Ce faible recours au dispositif, qui diminue même ces dernières années, s'explique par **la complexité du parcours de VAE**. En outre, **la VAE est insuffisamment connue des employeurs et des salariés et, plus généralement, du grand public** et elle **bénéficie très largement à des personnes en emploi**.

## Nombre de candidats à l'obtention d'un diplôme ou titre de l'État par la VAE



Source : commission des affaires sociales (données : ministère du travail et étude d'impact)

Dans sa version initiale, **l'article 4** proposait de rendre éligibles à la VAE les compétences acquises par les proches aidants et aidants familiaux, de pouvoir comptabiliser, au titre de la durée minimale d'expérience requise pour la VAE, les périodes de mise en situation en milieu professionnel, de renforcer l'accompagnement des candidats dès la constitution du dossier de recevabilité et de donner la possibilité aux associations de transition professionnelle de financer les dépenses afférentes à la VAE. Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, cet article a été complété afin d'instituer **un service public de la VAE**, dont la mission est d'orienter et d'accompagner toute personne demandant la validation des acquis de son expérience. Il crée **un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de mettre en œuvre au niveau national les missions du service public de la VAE**. Ce GIP doit contribuer à l'information des personnes et à leur orientation dans l'organisation de leur parcours, à la promotion de la VAE ainsi qu'à l'animation et à la cohérence des pratiques sur le territoire.

L'État, les régions, Pôle emploi, l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), les opérateurs de compétences et les associations de transition professionnelle seront membres de droit du GIP. Ces dispositions doivent permettre d'instituer **un guichet unique et numérique pour les démarches des candidats à la VAE**.

Les rapporteurs considèrent que la VAE permet valoriser les expériences acquises en milieu professionnel, à l'occasion d'activités bénévoles ou encore dans la sphère familiale ou privée. La reconnaissance de cette expérience est un puissant levier pour renforcer l'employabilité des personnes concernées, favoriser la progression et la diversification des carrières et répondre aux besoins du marché du travail.

**Les rapporteurs soutiennent donc les mesures proposées même si elles ne suffiront pas à assurer un réel développement de la VAE.** Il appartiendra aux ministères certificateurs de déployer les moyens nécessaires au recrutement et à la mobilisation des jurys. L'objectif du Gouvernement d'atteindre 100 000 parcours de VAE par an est atteignable à condition que les acteurs de l'accompagnement soient soutenus, y compris financièrement.

Sur proposition des rapporteurs, la commission a souhaité poser le principe selon lequel **la VAE est ouverte à toute personne qui justifie d'une activité en rapport direct avec le contenu de la certification visée**, considérant qu'il convenait de s'exonérer d'une approche catégorielle qui risque d'exclure certaines personnes du dispositif alors que leur expérience leur permettrait d'obtenir une certification professionnelle.

Sur proposition des rapporteurs, **la commission a adopté cet article en précisant les missions et la gouvernance du GIP** : celui-ci devra tenir compte des besoins en qualifications selon les territoires. Il sera présidé par un président de conseil régional et comprendra, outre les membres de droit déjà prévus, France compétences et l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph).

#### **IV. DIVERSES MESURES DE SECURISATION JURIDIQUE**

##### ***A. LA DEFINITION DE L'ELECTORAT ET DE L'ELIGIBILITE AUX ELECTIONS PROFESSIONNELLES***

Sur le fondement des articles L. 2314-18 et L. 2314-19 du code du travail, la Cour de cassation juge de manière constante que ne peuvent ni exercer un mandat de représentation du personnel ni être électeurs à l'élection des représentants du personnel au comité social et économique (CSE) les salariés qui disposent d'une délégation écrite particulière d'autorité leur permettant d'être assimilés au chef d'entreprise ou qui représentent effectivement l'employeur devant les institutions représentatives du personnel.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), **le Conseil constitutionnel a jugé, le 19 novembre 2021**, que l'article L. 2314-18 du code du travail, dans sa rédaction actuelle telle qu'interprétée par la Cour de cassation, portait une atteinte manifestement disproportionnée au principe de participation des travailleurs. Il a donc déclaré cet article **contraire à la Constitution et l'a abrogé avec effet au 31 octobre 2022.**

Pour sécuriser juridiquement l'organisation des élections professionnelles prévues après cette date, **l'article 3 rétablit l'article L. 2314-18 du code du travail à compter du 1<sup>er</sup> novembre**. Afin d'en garantir une interprétation conforme à la Constitution par la Cour de cassation, **il complète l'article L. 2314-19 relatif aux conditions d'éligibilité en excluant explicitement** les salariés déjà considérés comme non éligibles par la jurisprudence. Une distinction est ainsi introduite, s'agissant de ces salariés, entre les conditions pour être électeur et celles pour être éligible.

La commission a adopté cet article sous réserve d'avancer la date de son entrée en vigueur au 31 octobre 2022, date d'effet de la décision du Conseil constitutionnel.

#### **B. LA RATIFICATION DE DIVERSES ORDONNANCES**

**L'article 5** propose la ratification, sans modification, de vingt ordonnances portant mesures d'urgence en matière de droit du travail et d'emploi pour faire face à la crise sanitaire et à ses conséquences, ainsi que d'une ordonnance relative au recouvrement des contributions à la formation professionnelle.

La pratique de la ratification des ordonnances a enregistré un recul significatif au cours du quinquennat précédent : **seules 20,3 % des ordonnances publiées lors du quinquennat 2017-2022 ont jusqu'à présent été ratifiées**. A titre de comparaison, le taux de ratification des ordonnances publiées avait atteint, respectivement, 79,6 % et 61,3 % au cours des quinquennats 2007-2012 et 2012-2017. Dans le même temps, 78,4 habilitations à légiférer par ordonnance ont été accordées chaque année entre 2017 et 2022, contre une moyenne annuelle de 36 entre 2007 et 2012. La démarche engagée par cet article est donc suffisamment rare pour être soulignée.

**Toutefois, les rapporteurs s'interrogent sur la portée juridique de la ratification d'ordonnances ayant pour la plupart cessé de produire leurs effets** et sur l'utilité de cet exercice qui aura essentiellement pour résultat de gonfler artificiellement des statistiques peu flatteuses. En effet, sur les 21 ordonnances qu'il est proposé de ratifier, 14 ne sont plus en vigueur et une quinzième - l'ordonnance n° 2020-507 du 2 mai 2020 adaptant temporairement les délais applicables pour la consultation et l'information du comité social et économique afin de faire face à l'épidémie de covid-19 - a vu ses **dispositions annulées par le Conseil d'État**, qui a considéré qu'elles méconnaissaient le champ de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 11 de la loi d'urgence du 23 mars 2020.

La commission a donc **limité la liste de ratifications proposée à six ordonnances dont les dispositions restent en vigueur.**

Réunie le mercredi 19 octobre 2022 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Frédérique Puissat et Olivier Henno sur le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.

**La commission a adopté le projet de loi modifié par 15 amendements.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Détermination par décret des règles d'assurance chômage**

*Cet article prévoit d'autoriser le Gouvernement à fixer par décret en Conseil d'État les règles d'assurance chômage jusqu'au 31 décembre 2023 et à prolonger l'application du « bonus-malus » jusqu'au 31 août 2024.*

*La commission a adopté cet article en avançant au 31 août 2023 la date limite d'application des règles qui seront fixées par décret. Elle a abrogé les dispositions du code du travail qui prévoient que le Gouvernement élabore une lettre de cadrage préalablement à la négociation des partenaires sociaux. Elle a prévu qu'à compter de la publication de la loi, le Gouvernement devra engager une concertation avec les partenaires sociaux sur l'évolution de la gouvernance du régime d'assurance chômage qui sera suivie de la négociation d'un accord sur les règles d'indemnisation, sur la base d'un document d'orientation élaboré par le Gouvernement.*

### **I - Le dispositif proposé**

#### **A. Le cadre de détermination des règles d'assurance chômage issu de la réforme de 2018**

##### **• Une nouvelle gouvernance instituée en 2018**

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup> a rénové la **gouvernance de l'assurance chômage**. Si le **principe d'une gestion paritaire du régime d'assurance chômage** a été conservé<sup>2</sup>, selon lequel les partenaires sociaux déterminent par la négociation d'un accord les règles d'application des dispositions législatives du régime d'assurance chômage, **cette loi a renforcé le rôle de l'Etat dans la détermination de ces règles** en lui confiant la mission d'élaborer un document destiné à encadrer la négociation, en particulier en matière financière.

L'article L. 5422-20-1 du code du travail, créé par la loi du 5 septembre 2018, prévoit ainsi que préalablement à la **négociation des partenaires sociaux en vue d'un accord relatif à l'assurance chômage**, le Premier ministre leur transmet un **document de cadrage**, après concertation avec les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel.

---

<sup>1</sup> Art. 56 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ; art. L. 5422-20 et suivants du code du travail.

<sup>2</sup> Art. L. 5422-20 du code du travail.

**Le document de cadrage précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière**, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. Pôle emploi et l'Unedic doivent fournir à l'Etat toutes les informations nécessaires à l'élaboration du document de cadrage ainsi qu'au suivi des négociations<sup>1</sup>.

**L'accord conclu par les partenaires sociaux doit ensuite être agréé par le Premier ministre. En l'absence d'accord ou d'agrément de celui-ci, les règles d'assurance chômage sont fixées par décret en Conseil d'Etat (décret dit « de carence »).**

#### **Article L. 5422-20-1 du code du travail**

*Créé par l'article 5 de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018*

Préalablement à la négociation de l'accord mentionné à l'article L. 5422-20 dont l'agrément arrive à son terme ou à celle de l'accord mentionné à l'article L. 5422-25 et après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, le Premier ministre transmet à ces organisations un document de cadrage. Ce document est transmis concomitamment au Parlement.

Ce document précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage.

Il détaille les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit des impositions de toute nature mentionnées au 5° de l'article L. 5422-9, sans préjudice des dispositions des prochaines lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article.

La loi du 5 septembre 2018 a également institué **un mécanisme de suivi financier du régime** qui prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unedic un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage.

Si ce rapport fait état d'**un écart significatif entre la trajectoire financière du régime d'assurance chômage et la trajectoire financière prévue par l'accord conclu par les partenaires sociaux**, ou si la trajectoire financière décidée par le législateur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques évolue significativement, **le Premier ministre peut demander aux partenaires sociaux de prendre les mesures nécessaires pour corriger cet écart** en modifiant l'accord. A cette fin, le Premier ministre leur transmet un document de cadrage.

<sup>1</sup> Art. L. 5422-20-2 du code du travail.

A titre transitoire, **l'article 57 de la loi du 5 septembre 2018** avait prévu qu'à compter de la publication de la loi et après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, le Gouvernement transmette à ces organisations **un document de cadrage afin qu'elles négocient un accord sur l'assurance chômage dans un délai de quatre mois**. Cet accord devait ensuite être agréé par le Premier ministre dans les conditions prévues par le code du travail modifié par cette loi.

Le document de cadrage devait répondre aux conditions fixées par le code du travail tel que modifié par la loi du 5 septembre 2018 et prévoir « *des objectifs d'évolution des règles de l'assurance chômage permettant de lutter contre la précarité et d'inciter les demandeurs d'emploi au retour à l'emploi* ». Il devait en outre proposer de « *revoir l'articulation entre assurance et solidarité, le cas échéant par la création d'une allocation chômage de longue durée attribuée sous condition de ressources*. »

Sur le fondement de cet article 57, le Premier ministre a transmis un document de cadrage aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018. En raison de l'échec des négociations qui se sont tenues, **le décret du 26 juillet 2019<sup>1</sup> a fixé les règles relatives au régime d'assurance chômage**.

- *De nouvelles règles d'indemnisation prises en 2019*

Le décret du 26 juillet 2019 avait prévu que les nouvelles règles devaient entrer en vigueur de manière **échelonnée entre le 1<sup>er</sup> novembre 2019 et le 1<sup>er</sup> janvier 2021** et s'appliquer jusqu'au **1<sup>er</sup> novembre 2022**, le document de cadrage devant fixer, en application de la loi, une trajectoire financière pour trois ans.

Un premier ensemble de règles relatives aux conditions d'accès à l'indemnisation, au rechargement des droits, à la dégressivité des allocations pour les hauts revenus et à l'ouverture des droits aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants est entré en vigueur le **1<sup>er</sup> novembre 2019**.

Un second ensemble de règles relatives au mode de calcul de l'allocation chômage devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2020, mais **son application a été reportée** en raison de l'épidémie de covid-19. L'application de ces règles a d'abord été reportée au 1<sup>er</sup> septembre 2020<sup>2</sup>, puis le Gouvernement a décidé de suspendre l'ensemble de la réforme de l'assurance chômage jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>3</sup> puis jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Décrets n° 2019-796 et n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-361 du 27 mars 2020 portant modification du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 modifié relatif au régime d'assurance chômage.

<sup>3</sup> Décret n° 2020-929 du 2 juillet 2020 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

<sup>4</sup> Décret n° 2020-1716 du 28 décembre 2020 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

En outre, deux décisions du Conseil d'Etat<sup>1</sup> ont eu pour effet de reporter l'application du dispositif de « bonus-malus » au 1<sup>er</sup> juillet 2021 et l'entrée en vigueur du nouveau mode de calcul de l'allocation jusqu'au 30 septembre 2021<sup>2</sup>.

**L'ensemble de la réforme de l'assurance chômage est donc applicable depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2021. Les principales règles d'indemnisation sont les suivantes :**

- nouveau mode de calcul de l'allocation chômage dorénavant fondé sur la moyenne des salaires et rémunérations reçus durant la période de référence ayant servi au calcul de la durée du droit et non plus sur la somme des salaires et rémunérations des 12 derniers mois ;

- la durée d'affiliation nécessaire pour ouvrir ou recharger un droit est fixée à 6 mois, contre 4 mois auparavant ;

- introduction d'une dégressivité de l'allocation applicable aux salariés de moins de 57 ans à la date de fin de contrat ayant un revenu antérieur supérieur à 4 518 euros bruts par mois, intervenant au terme du 6<sup>e</sup> mois.

En outre, le mécanisme de « **bonus-malus** » sur les contributions d'assurance chômage, introduit par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>3</sup>, s'applique aux entreprises relevant de sept secteurs d'activité dont le taux de séparation moyen est supérieur à 150 %, avec une prise d'effet de la modulation des contributions sur les rémunérations dues au titre des périodes d'emploi débutant le 1<sup>er</sup> septembre 2022, sur la base des fins de contrat observées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 30 juin 2022<sup>4</sup>.

Alors que **les règles d'indemnisation du chômage fixées par le décret de carence du 26 juillet 2019 cesseront d'être applicables après le 1<sup>er</sup> novembre 2022**, aucun processus de négociation, assorti d'une lettre de cadrage, n'a été engagé pour définir de nouvelles règles selon la procédure prévue à l'article L. 5422-20-1 du code du travail.

Par conséquent, afin de donner une base légale et réglementaire à l'indemnisation des demandeurs d'emploi à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2022, **le présent article prévoit d'autoriser le Gouvernement à prendre par décret en Conseil d'État les mesures d'application du régime d'assurance chômage à compter de cette date et jusqu'au 31 décembre 2023 au plus tard.**

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 25 novembre 2020, n° 434920 ; Conseil d'État, juges des référés, 22 juin 2021, n° 452210.

<sup>2</sup> Décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage ; décret n° 2021-843 du 29 juin 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

<sup>3</sup> Art. L. 5422-12 du code du travail.

<sup>4</sup> Le mécanisme du « bonus-malus » est détaillé dans le commentaire de l'article 2.

**B. Autoriser temporairement le Gouvernement à fixer par décret les règles d'assurance chômage**

• Le premier alinéa du présent article prévoit que, par dérogation à la procédure fixée par le code du travail, **un décret en Conseil d'État**, pris après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, **déterminera à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2022 les mesures d'application des dispositions législatives relatives à l'assurance chômage jusqu'à une date fixée par décret, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023.**

• Le second alinéa du présent article précise que **les mesures d'application des dispositions relatives au « bonus-malus<sup>1</sup> » pourront recevoir application jusqu'au 31 août 2024.** A cette fin le décret en Conseil d'État mentionné au premier alinéa précisera, notamment, les périodes de mise en œuvre de la modulation du taux de contribution des employeurs concernés, ainsi que les périodes au cours desquelles est constaté le nombre de fins de contrat de travail et de contrats de mise à disposition pris en compte pour le calcul du taux modulé.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

• En commission, les députés ont adopté le présent article sans modification.

• En séance publique, les députés ont adopté un amendement de M. Olivier Serva qui prévoit que les règles d'indemnisation qui seront fixées par décret pourront faire l'objet de dispositions d'adaptation en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

## **III - La position de la commission**

Les rapporteurs considèrent que **les dispositions prévues au présent article sont justifiées par la nécessité de fixer, à très court terme, les règles d'indemnisation du chômage pour sécuriser le versement des allocations des demandeurs d'emploi à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2022.**

---

<sup>1</sup> Sont visés les deuxième à septième alinéas de l'article L. 5422-12 du code du travail.

**Attachés à la gestion paritaire de l'assurance chômage**, les rapporteurs considèrent que les mesures dérogatoires prévues au présent article ne doivent être applicables que pour une durée proportionnée à la nécessité de l'urgence. **Il n'apparaît pas souhaitable que le Gouvernement s'écarte pour une durée excessive de la gouvernance** prévue aujourd'hui par le code du travail, **sans que le législateur ne se prononce sur d'éventuelles évolutions du rôle des partenaires sociaux et de l'Etat dans la gestion du régime**, après avoir engagé une **concertation** avec les organisations représentant les salariés et les employeurs.

En conséquence, les rapporteurs ont proposé **d'avancer au 31 août 2023 la date limite d'application des mesures qui pourront être prises par décret en Conseil d'Etat**, y compris pour l'application du « bonus-malus ».

La période d'application de ce décret devra être utilisée pour engager des concertations destinées à faire évoluer la gouvernance de l'assurance chômage. En effet, **les rapporteurs relèvent que les partenaires sociaux considèrent que le cadre posé par la loi du 5 septembre 2018 ne permet pas d'assurer une gouvernance satisfaisante du régime**.

Il convient de tirer les leçons de l'échec de la réforme de la gouvernance d'assurance chômage de 2018 et d'engager une révision des modalités de détermination des règles d'indemnisation des chômeurs.

A cette fin, les rapporteurs ont proposé, d'une part, **d'abroger les dispositions du code du travail**, en particulier son article L. 5422-20-1, **prévoyant la procédure de négociation d'un accord sur la base d'une lettre de cadrage** du Premier ministre.

Ils ont souhaité **fixer un cadre transitoire** destiné, d'une part, à **engager une concertation sur la gouvernance**, qui devra déboucher sur une modification de la loi, et, d'autre part, à **la conclusion d'un accord sur l'assurance chômage** négocié par les partenaires sociaux selon une procédure inspirée de l'article L. 1 du code du travail, faisant intervenir le Gouvernement par le biais d'un **document d'orientation**.

Au total, les modifications adoptées par la commission à l'initiative des rapporteurs (**amendement COM-62**) prévoient donc :

- d'avancer au **31 août 2023** la date limite d'application des règles d'assurance chômage, dont celles relatives au bonus-malus, qui pourront être fixées par décret en Conseil d'Etat ;

- **d'abroger** les dispositions du code du travail qui fixent le **processus d'élaboration des règles d'application du régime de l'assurance chômage sur la base d'une lettre de cadrage** élaborée par le Gouvernement ;

- qu'à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement engagera **une concertation** avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel **sur la gouvernance, l'équilibre financier et les règles d'indemnisation de l'assurance chômage** ;

- qu'à l'issue de cette concertation, le Gouvernement communiquera à ces organisations **un document d'orientation** en vue de la négociation des accords prévus à l'article L. 5422-20 du code du travail. Ce document sera transmis concomitamment au Parlement ;

- que ce document d'orientation présentera **des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options possibles** pour faire évoluer les règles d'indemnisation de l'assurance chômage.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 1<sup>er</sup> bis AA (nouveau)*

### **Renforcement du cadre de l'indemnisation du chômage**

*Cet article additionnel, inséré par la commission, tend à priver les salariés d'indemnisation du chômage en cas de refus répétés d'offres d'emploi en contrat à durée indéterminée au terme de contrats à durée déterminée. Il inscrit par ailleurs dans le code du travail la possibilité de moduler l'indemnisation du chômage en fonction d'indicateurs conjoncturels.*

**L'article 1<sup>er</sup> bis AA**, inséré par la commission des affaires sociales à l'initiative des rapporteurs (amendement COM-69), tend à modifier le cadre législatif de l'indemnisation du chômage.

#### **I - Restreindre les droits au chômage en cas de refus de CDI répétés**

Aux termes de l'article L. 5422-1 du code du travail, **ont droit à l'allocation d'assurance chômage les travailleurs** aptes au travail, recherchant un emploi, qui satisfont à des conditions d'âge et d'activité antérieure et **dont la privation d'emploi est involontaire** ou assimilée à une privation involontaire.

Au sens du règlement d'assurance chômage, les salariés dont la perte d'emploi résulte d'une fin de contrat de travail à durée déterminée (CDD) sont réputés remplir la condition de privation involontaire d'emploi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 2, § 1<sup>er</sup> du règlement d'assurance chômage annexé au décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

**Ainsi, lorsque, au terme d'un CDD, le salarié refuse la conclusion d'un contrat de travail à durée indéterminée (CDI) pour occuper le même emploi ou un emploi similaire, assorti d'une rémunération au moins équivalente, l'indemnité de fin de contrat, dite « prime de précarité », ne lui est pas due par l'employeur<sup>1</sup>. En revanche, s'il s'inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi, il a droit à l'allocation de retour à l'emploi (ARE).**

Dans un contexte de fortes tensions sur le marché du travail, qui ont atteint en 2021 leur plus haut niveau depuis 2011<sup>2</sup>, il paraît *a priori* difficilement acceptable qu'un salarié ayant refusé une offre de CDI à l'issue d'un CDD sur le même poste et avec la même rémunération puisse percevoir des allocations chômage. Afin de limiter le caractère désincitatif de l'assurance chômage tout en prenant en compte la diversité et la complexité des situations individuelles, **l'article 1<sup>er</sup> bis AA propose de priver les salariés d'indemnisation du chômage en cas de refus de CDI répétés.**

A cet effet, le 1<sup>o</sup> prévoit que si, à l'issue d'un CDD, l'employeur souhaite proposer au salarié un CDI pour occuper le même emploi ou un emploi similaire, assorti d'une rémunération au moins équivalente, de la même classification et sans changement du lieu de travail, **il notifie cette proposition par écrit au salarié et transmet cette notification à Pôle emploi.** Cette transmission pourrait être réalisée de manière dématérialisée *via* l'attestation de fin de contrat de manière à ne pas créer de charge administrative trop lourde pour les entreprises.

Le 2<sup>o</sup> tend à modifier l'article L. 5422-1 du code du travail pour préciser que, **si Pôle emploi constate qu'un demandeur d'emploi a reçu, au cours des douze derniers mois, trois propositions de CDI à l'issue d'un CDD dans les conditions prévues au 1<sup>o</sup>, le bénéfice de l'allocation d'assurance chômage ne peut pas être ouvert** à cette personne au titre de la privation involontaire d'emploi, sauf s'il s'avère qu'elle a été employée en CDI au cours de la même période.

La rédaction proposée permet de bien cibler le refus caractérisé d'un salarié de s'engager dans un emploi stable.

## **II - Autoriser le principe de contracyclicité de l'indemnisation**

Comme le ministre du travail Olivier Dussopt l'a affirmé devant la commission des affaires sociales, le Gouvernement propose de **moduler les règles d'indemnisation en fonction de la conjoncture et de l'état du marché du travail**, sans que ce principe soit inscrit en clair dans le projet de loi : il serait introduit par décret, sur la base de l'autorisation prévue à **l'article 1<sup>er</sup>** du projet de loi, après concertation avec les partenaires sociaux.

---

<sup>1</sup> Art. L. 1243-10 du code du travail.

<sup>2</sup> Source : Dares Résultats n° 45, 8 septembre 2022.

Or, l'instauration d'un tel mécanisme dans le règlement d'assurance chômage aboutirait à faire varier certains paramètres du régime selon un critère qui n'est pas prévu par le cadre légal actuel. Les rapporteurs considèrent donc qu'une évolution législative est nécessaire pour mettre en œuvre ce principe.

Comme le recommande une note du Conseil d'analyse économique (CAE) de janvier 2021<sup>1</sup>, un ajustement automatique de l'indemnisation du chômage (conditions d'éligibilité, durée d'indemnisation) en fonction d'indicateurs de l'activité économique serait de nature à **renforcer le caractère contracyclique de l'assurance chômage** et permettrait de mettre l'accent, en période de croissance de l'emploi et de tension sur le marché du travail, sur l'incitation au retour à l'emploi durable plutôt que sur la protection du niveau de vie des chômeurs. Le système français d'assurance chômage a en effet un caractère paradoxalement procyclique : le ministre a ainsi indiqué devant la commission qu'une moindre proportion de demandeurs d'emploi étaient indemnisables (55 %) quand le taux de chômage était supérieur à 10 % que lorsqu'il était inférieur à 10 % (61 % d'indemnisables) au cours des quinze dernières années<sup>2</sup>.

Même s'il ne faut pas surestimer la capacité d'un tel mécanisme à régler les dysfonctionnements du marché du travail, comme l'ont précisé aux rapporteurs les économistes Stéphane Carcillo et Camille Landais, la mise en place d'une règle automatique et pérenne pourrait avoir un impact sur le comportement des chômeurs lorsque la situation de l'emploi leur est favorable.

Dans cette perspective, le 3<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er bis</sup> AA prévoit, dans un nouvel article L. 5422-2-2 du code du travail que, d'une part, **les conditions d'activité antérieure** pour l'ouverture ou le rechargement des droits et, d'autre part, **la durée des droits à l'allocation d'assurance chômage peuvent être modulées en tenant compte d'indicateurs conjoncturels sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail.**

Il reviendrait à la convention d'assurance chômage, conclue entre les partenaires sociaux, de fixer les paramètres de cette modulation.

**La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> P. Cahuc, S. Carcillo et C. Landais, « Repenser l'assurance chômage : règles et gouvernance », note n° 61 du CAE, janvier 2021.

<sup>2</sup> Cf. *Compte rendu de l'audition de M. Olivier Dussopt et de Mme Carole Grandjean par la commission des affaires sociales du 28 septembre 2022.*

*Article 1<sup>er</sup> bis AB (nouveau)*

**Examen de la demande d'indemnisation du chômage  
des agents territoriaux**

*Cet article additionnel, inséré par la commission, tend à introduire une procédure spécifique d'examen de la demande d'ouverture de droits à l'assurance chômage d'anciens fonctionnaires territoriaux démissionnaires indemnisables par la collectivité territoriale employeur.*

Aux termes de l'article L 5424-1 du code du travail, les agents fonctionnaires et contractuels de la fonction publique ont droit à l'allocation d'assurance chômage. Celle-ci leur est accordée dans des conditions similaires à celles des salariés : hormis certaines dispositions particulières, les mesures d'application du régime d'assurance chômage leur sont applicables<sup>1</sup>.

Selon le principe de l'auto-assurance, **les employeurs territoriaux assurent eux-mêmes leurs agents contre le risque lié au chômage**<sup>2</sup>. À ce titre, ils assurent la gestion et le financement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). Les employeurs territoriaux peuvent cependant confier à Pôle emploi, par convention, la gestion de l'indemnisation du chômage de leurs agents.

Pour leurs agents contractuels, les collectivités territoriales peuvent toutefois adhérer au régime d'assurance chômage. La décision de l'assemblée délibérante d'adhérer au régime d'assurance chômage est facultative et révocable ; elle vaut pour l'ensemble des agents contractuels de droit public et privé, quel que soit leur nombre. Les collectivités sont alors redevables de la contribution employeur d'assurance chômage, identique à celle en vigueur pour les employeurs ayant l'obligation de s'assurer. En contrepartie, les agents contractuels involontairement privés d'emplois sont intégralement pris en charge et indemnisés par Pôle emploi.

En 2019, selon la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), 44 % des collectivités avaient passé une convention avec Pôle emploi pour l'indemnisation chômage de leurs agents contractuels. Les employeurs publics ayant conventionné sont principalement les régions, les communautés de communes et les communes de 20 000 habitants et plus.

En revanche, **pour les fonctionnaires, les collectivités sont obligatoirement en auto-assurance** : elles assurent elle-même le financement de l'allocation journalière et indemnisent sur leur budget leurs anciens agents titulaires involontairement privés d'emploi.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-741 du 16 juin 2020 relatif au régime particulier d'assurance chômage applicable à certains agents publics et salariés du secteur public.

<sup>2</sup> Art. L. 5424-2 du code du travail.

Ainsi, **certaines collectivités territoriales se voient contraintes de verser, sans l'avoir anticipé, l'allocation d'assurance chômage à d'anciens fonctionnaires ayant démissionné.** Par exemple, après avoir démissionné d'un emploi public, un agent peut reprendre une activité professionnelle en contrat à durée déterminée (CDD) dans le secteur privé. Si son CDD n'est pas renouvelé, sa situation est considérée comme une privation involontaire d'emploi au sens du règlement d'assurance chômage à condition qu'il ait travaillé au moins 65 jours, ou 455 heures à l'issue de sa démission. Selon les règles de coordination applicables, c'est alors la collectivité territoriale qui se retrouve en charge du versement de l'ARE si elle a employé l'ancien agent sur la durée la plus longue pendant la période de référence.

Le règlement d'assurance chômage prévoit par ailleurs des **cas particuliers** : ainsi, **l'agent démissionnaire qui n'a pas retrouvé d'activité salariée au moins 121 jours après la fin de la relation de travail au titre de laquelle Pôle emploi a prononcé un refus d'admission peut solliciter le réexamen de sa situation**<sup>1</sup>. L'intéressé doit apporter des éléments attestant ses recherches actives d'emploi, ses éventuelles reprises d'emploi de courte durée et ses démarches pour entreprendre des actions de formation. Les motifs de la démission ne sont pas pris en compte. En cas de décision positive, il est procédé à l'ouverture de droits à compter du 122<sup>e</sup> jour de chômage.

Dans le cas des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage, l'instance paritaire régionale de Pôle emploi instituée par l'article L. 5312-10 du code du travail se prononce au regard des éléments apportés par le demandeur d'emploi.

En revanche, pour les demandeurs d'emploi relevant de l'auto-assurance avec convention de gestion, l'examen est mené par le directeur d'agence de Pôle emploi<sup>2</sup>. Sa décision peut entraîner la prise en charge de l'ARE par la collectivité ayant employé l'agent démissionnaire. **Il existe donc sur ce point une asymétrie entre employeurs publics et employeurs relevant du régime d'assurance chômage.**

**Le présent article**, inséré par la commission à l'initiative de Philippe Bas (amendement COM-73), introduit ainsi une procédure visant à **garantir un examen équitable de la situation des anciens agents territoriaux** relevant de ces cas particuliers. En effet, les conséquences de cet examen peuvent être lourdes pour le budget de la collectivité concernée, en particulier lorsqu'il s'agit d'une petite commune.

---

<sup>1</sup> Article 46 bis (§ 1) du règlement d'assurance chômage.

<sup>2</sup> Cf. *Guide relatif à l'indemnisation du chômage dans la fonction publique civile - édition 2021* (page 30).

Dans une telle situation, la collectivité territoriale ou l'ancien agent pourrait, dans un délai de trois mois, **saisir le président du centre de gestion** de la fonction publique territoriale. Ce dernier statuerait dans un délai de trois mois **après avis rendu par la commission administrative paritaire (CAP) compétente**.

**La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

*Article 1<sup>er</sup> bis A*

**Présomption de démission du salarié en abandon de poste**

*Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, propose de présumer démissionnaire le salarié qui a abandonné volontairement son poste et qui ne reprend pas le travail après avoir été mis en demeure de le faire, en prévoyant une voie de recours dérogatoire devant le conseil de prud'hommes.*

*La commission a adopté cet article en précisant que la mise en demeure demandera au salarié de reprendre son poste ou de justifier son absence dans un délai fixé par l'employeur qui ne pourra être inférieur à un minimum fixé par décret en Conseil d'Etat. Le salarié sera présumé avoir démissionné à l'expiration de ce délai s'il ne régularise pas sa situation.*

**I - Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale**

• *L'abandon de poste, une faute du salarié encadrée par la jurisprudence*

L'abandon de poste, qui n'est pas défini par le code du travail, correspond à **une absence non autorisée du salarié à son poste de travail**, qui peut être prolongée ou réitérée sans justification.

**Il n'est pas considéré par la jurisprudence comme une démission du salarié.** En effet, selon une jurisprudence constante, la Cour de cassation considère qu'au regard des dispositions du code du travail, en particulier de son article L. 1237-1, la démission ne peut résulter que d'une manifestation claire et non équivoque de volonté du salarié de rompre le contrat de travail<sup>1</sup>. Dans un arrêt du 24 mars 1998<sup>2</sup>, la Cour a ainsi considéré que « *l'absence de la salariée de son lieu de travail ne peut suffire, à elle seule, à caractériser sa volonté réelle et non équivoque de démissionner* ».

---

<sup>1</sup> Voir notamment Cass., soc., 21 octobre 2020, 19-10.635, inédit.

<sup>2</sup> Cass., soc., 24 mars 1998, 96-40.805.

Contrevenant au caractère synallagmatique du contrat de travail, qui doit être exécuté de bonne foi par les parties<sup>1</sup>, **l'abandon de poste constitue une inexécution fautive du contrat de travail par le salarié.** En conséquence, il peut entraîner la suspension du contrat et la privation de la rémunération.

Dès lors, **l'abandon de poste constitue une cause réelle et sérieuse de licenciement du salarié.** Sous certaines conditions, le licenciement peut être prononcé pour **faute grave** du salarié. De jurisprudence constante, la faute est qualifiée de grave si elle rend impossible le maintien du salarié dans l'entreprise<sup>2</sup>. Une telle situation impose à l'employeur d'engager rapidement les actions permettant de faire cesser la faute : mise en demeure, sanction, procédure de licenciement. La qualification du licenciement pour faute grave prive le salarié du versement de l'indemnité de licenciement et de l'indemnité compensatrice de préavis.

Si la Cour de cassation considère que l'abandon de poste a un caractère instantané et que la faute du salarié ne peut conduire à l'engagement de poursuites disciplinaires au-delà d'un délai de deux mois à compter du jour où l'employeur en a eu connaissance<sup>3</sup>, le délai de prescription ne commence pas à courir si la faute est poursuivie ou réitérée par le salarié<sup>4</sup>.

Toutefois, **certaines situations, considérées comme des motifs d'absence justifiée ou légitime, ne peuvent être qualifiées d'abandon de poste. C'est notamment le cas :**

- de l'exercice du **droit de retrait**, autorisé lorsque le travailleur estime qu'il se trouve dans une situation « dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ainsi que de toute défectuosité qu'il constate dans les systèmes de protection<sup>5</sup>. » ;

- de l'exercice du **droit de grève**<sup>6</sup> ;

- du fait pour un salarié de quitter son poste sans autorisation en raison de son **état de santé** afin de **consulter un médecin**<sup>7</sup> ;

---

<sup>1</sup> Art. L. 1221-1 et L. 1222-1 du code du travail ; art. 1101 à 1111-1 du code civil.

<sup>2</sup> Cass., soc., 27 septembre 2007, 06-43.867, publié au bulletin.

<sup>3</sup> Ce délai de prescription est fixé par l'article L. 1332-4 du code du travail.

<sup>4</sup> Voir notamment Cass., soc., 18 mars 2009, 07-45.386 ; Cass., soc., 14 décembre 2016, 15-14.337.

<sup>5</sup> Art. L. 4131-1 du code du travail

<sup>6</sup> Art L. 1132-2 et L. 2511-1 du code du travail.

<sup>7</sup> Cass. soc, 3 juillet 2001, 99-41.738.

- du fait pour le salarié de ne pas revenir travailler à l'issue **d'un arrêt de travail si la visite médicale de reprise n'a pas encore eu lieu**<sup>1</sup> ;

- du refus du salarié d'exécuter une **instruction de sa hiérarchie contraire à la réglementation**<sup>2</sup> ;

- du refus d'une **modification unilatérale du contrat de travail**, telle que le passage d'un horaire de jour à un horaire de nuit<sup>3</sup>.

• *Présumer la démission du salarié abandonnant son poste*

Le présent article a été inséré en séance publique à l'Assemblée nationale par l'adoption de quatre amendements identiques de MM. Dominique Da Silva, Philippe Vigier, François Gernigon et Jean-Louis Thiériot.

Il prévoit de créer un nouvel article L. 1237-1-1 au sein du code du travail au terme duquel **le salarié qui a abandonné volontairement son poste de travail** après avoir été mis en demeure à cette fin, par lettre recommandée ou par mise en demeure en main propre contre décharge, **est présumé démissionnaire**.

Il précise que le salarié qui conteste la rupture de son contrat de travail prononcée sur le fondement de cette présomption pourra saisir le conseil de prud'hommes. L'affaire sera directement portée devant le bureau de jugement, dérogeant ainsi à la phase préalable de conciliation prévue dans la procédure de droit commun<sup>4</sup>, qui disposera d'un délai d'un mois pour statuer sur la nature de la rupture et les conséquences associées.

Il prévoit enfin qu'un décret en Conseil d'État devra déterminer les conditions d'exécution de l'article.

## II - La position de la commission

Les rapporteurs considèrent que **les abandons de poste sont sources d'importants dysfonctionnements pour les entreprises**. Ils ont **des conséquences tant pour l'employeur que pour les salariés** qui doivent faire face à l'absence imprévue et injustifiée d'un de leurs collègues. Sauf cas exceptionnels et légitimes, qui ne peuvent être retenus comme motif de licenciement, ces situations ne sont donc pas acceptables.

---

<sup>1</sup> Cass., soc., 6 mai 2015, 13-22.459.

<sup>2</sup> Cass., soc., 13 juin 2012, 11-12.875.

<sup>3</sup> Cass., soc., 22 mai 2001, 99-41.146.

<sup>4</sup> Prévue aux articles L. 1454-1 à L. 1454-5 du code du travail.

Les rapporteurs partagent donc l'objectif poursuivi par les députés qui ont, d'une part, introduit cet article afin de **limiter les perturbations engendrées par les abandons de poste dans les entreprises** et, d'autre part, **que puissent être appliquées à ces salariés les règles d'indemnisation du chômage prévues en cas de démission**. Il n'est en effet pas souhaitable qu'un salarié licencié à l'issue d'un abandon de poste dispose d'une situation plus favorable en matière d'assurance chômage qu'un salarié qui démissionne et qui n'est pas indemnisé. La présomption de démission prévue à cet article mettra un terme à cette différence de traitement injustifiée.

Les dispositions du présent article apportent **des garanties de procédure** tant pour le salarié que pour l'employeur. La mise en demeure transmise au salarié permettra de s'assurer que l'abandon du poste est volontaire et réitéré. Les modalités de recours devant la juridiction prud'homale apportent des garanties destinées à prévenir les abus, même si les délais de jugement fixés au présent article s'avèreront sans doute difficiles à respecter pour de nombreuses juridictions. En effet, la durée moyenne des affaires terminées en 2018 devant les conseils de prud'hommes s'élevait, hors référés, à 16,3 mois<sup>1</sup>.

Dans le prolongement des travaux de l'Assemblée nationale, **les rapporteurs ont souhaité préciser la procédure applicable afin de sécuriser un régime qui n'existe pas aujourd'hui dans le code du travail**.

A cette fin, **l'amendement COM-67** des rapporteurs, adopté par la commission, prévoit que la mise en demeure demandera au salarié de reprendre son poste ou de justifier son absence dans un délai fixé par l'employeur qui ne pourra être inférieur à un minimum fixé par décret en Conseil d'Etat. Le salarié sera présumé avoir démissionné à l'expiration de ce délai à défaut de régularisation de sa situation. Cette dernière disposition permet de préciser la date à laquelle la démission pourra être considérée comme effective, emportant ainsi la rupture du contrat de travail.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Selon les informations communiquées aux rapporteurs par les services du ministère du travail.

*Article 2*

**Aménagement du dispositif de « bonus-malus »  
sur les contributions d'assurance chômage**

*Cet article tend à permettre la transmission par les Urssaf aux employeurs des données nécessaires à la détermination du nombre de fins de contrat pris en compte pour le « bonus-malus » sur le taux des contributions d'assurance chômage.*

*La commission a modifié cet article afin de recentrer le bonus-malus sur la lutte contre les contrats courts et d'en atténuer l'impact économique sur les entreprises.*

**I - Le dispositif proposé : un ajustement pérenne du dispositif de « bonus-malus »**

**A. Une modulation basée sur la comptabilisation des fins de contrat de travail**

**1. Le mécanisme du « bonus-malus »**

Afin de limiter le recours aux contrats courts par les entreprises, un **mécanisme de « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage**, calculé en fonction du nombre de fins de contrat de travail par an, a été introduit par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup>.

Le décret du 26 juillet 2019 modifié<sup>2</sup> a permis l'application de ce mécanisme aux **entreprises de 11 salariés et plus** relevant de **sept secteurs d'activité**, définis par arrêté<sup>3</sup>, dont le **taux de séparation moyen est supérieur à 150 %**.

Ce taux de séparation correspond au nombre de fins de contrats de travail ou de missions d'intérim assorties d'une inscription à Pôle emploi, rapporté à l'effectif annuel moyen. **Toutes les fins de contrat sont prises en compte, quelle qu'en soit la cause, à l'exception des démissions**, des fins de contrat de mission entre un intérimaire et une entreprise de travail temporaire, des fins de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, des fins de contrat de travail à durée déterminée (CDD) d'insertion, des fins de contrats uniques d'insertion (CUI) et des fins de contrats conclus avec une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 52 ; article L. 5422-12 du code du travail.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

<sup>3</sup> Arrêté du 28 juin 2021 relatif aux secteurs d'activité et aux employeurs entrant dans le champ d'application du bonus-malus.

<sup>4</sup> Article 50-6 du règlement d'assurance chômage.

Selon les informations transmises par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), les sept secteurs concernés représentent 34 % de l'ensemble des ruptures de contrat de travail donnant lieu à une inscription à Pôle emploi.

**Liste des secteurs d'activité concernés par le bonus-malus  
pour les années 2021 à 2023**

- Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ;
- production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution ;
- autres activités spécialisées, scientifiques et techniques ;
- hébergement et restauration ;
- transport et entreposage ;
- fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits non métalliques ;
- travail du bois, industrie du papier et imprimerie.

Le montant du bonus ou du malus est calculé en fonction du **ratio entre le taux de séparation de l'entreprise concernée et le taux de séparation médian de leur secteur d'activité.**

Le taux de contribution patronale à l'assurance chômage est alors le résultat de la formule suivante :

$$\text{Taux de contribution} = \text{ratio de l'entreprise} \times 1,46 + 2,59$$

Le taux normal de contribution de 4,05 % est ainsi modulé sans pouvoir dépasser les limites d'un **plancher de 3 %** et d'un **plafond de 5,05 %**.

## **2. La détermination et la notification des taux modulés**

Pour sa première année de mise en œuvre, le bonus-malus s'applique aux rémunérations dues au titre des périodes d'emploi débutant le **1<sup>er</sup> septembre 2022**. La période de référence prise en compte pour le calcul du taux de séparation est celle comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 30 juin 2022.

Un **arrêté du 21 juin 2022** précise les modalités d'établissement et de notification du taux de contribution à l'assurance chômage modulé par le bonus-malus<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Arrêté du 21 juin 2022 relatif aux modalités d'établissement et de notification du taux de contribution à l'assurance-chômage modulé par le bonus-malus.

Les taux de séparation par entreprise, les taux de séparation médians par secteur et les taux de contribution majorés ou minorés par entreprise sont établis chaque année par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Urssaf Caisse nationale), avec le concours de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et de Pôle emploi, pour le compte de l'Unédic et des Urssaf.

**Pôle emploi transmet à l'Urssaf Caisse nationale les informations et données relatives aux personnes inscrites comme demandeurs d'emploi à la suite ou lors d'une fin de contrat de travail avec tout employeur entrant dans le champ d'application du bonus-malus**, y compris lorsqu'il relève du régime agricole. Seules les informations et données strictement nécessaires à l'établissement des taux modulés sont transmises. Les modalités de transmission, notamment la liste des informations et données, sont fixées par convention entre les organismes concernés.

L'Urssaf Caisse nationale transmet chaque année, avant le 31 août, les **taux de séparation médians par secteur** au ministre chargé de l'emploi, qui les publie par arrêté. Pour la période de référence comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 30 juin 2022, ces données ont été publiées le 18 août 2022<sup>1</sup>. Ces taux de séparations médians, qui varient entre 10,52 % et 240,58 %, sont retracés dans le tableau ci-dessous. Ils s'écartent parfois fortement des taux de séparation *moyens* enregistrés sur la période 2017-2019 pour la détermination des secteurs assujettis au bonus-malus, ce qui peut s'expliquer par une grande hétérogénéité entre les entreprises d'un même secteur.

**Taux de séparation retenus par secteur pour l'application du bonus-malus**

Secteur d'activité	Taux de séparation moyen 2017-2019	Taux de séparation médian 2021-2022
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	365 %	240,58 %
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	269 %	74,99 %
Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	237 %	10,52 %

<sup>1</sup> Arrêté du 18 août 2022 portant publication des taux de séparation médians par secteur pris en compte pour le calcul du bonus-malus.

Secteur d'activité	Taux de séparation moyen 2017-2019	Taux de séparation médian 2021-2022
Hébergement et restauration	213 %	45,73 %
Transport et entreposage	198 %	82,45 %
Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits non métalliques	183 %	134,30 %
Travail du bois, industrie du papier et imprimerie	175 %	151,47 %

L'Urssaf notifie à l'entreprise par voie dématérialisée, au plus tard quinze jours après le début de la période d'emploi au cours de laquelle s'applique la modulation, les informations suivantes :

- le nombre de séparations de l'entreprise pris en compte ;
- le taux de séparation de l'entreprise ;
- le taux de séparation médian du secteur ;
- le taux de contribution modulé applicable à l'entreprise.

Suivant les voies de recours de droit commun, les employeurs ont la **possibilité de saisir la commission de recours amiable de l'Urssaf dans un délai de deux mois**. Cette saisine constitue un passage obligatoire avant toute procédure contentieuse devant le tribunal judiciaire. L'Urssaf Caisse nationale a indiqué aux rapporteurs que des questions d'employeurs, portant essentiellement sur le nombre de séparations prises en compte, avaient été adressées aux Urssaf mais que les commissions de recours amiable n'avaient pas encore été saisies.

Pour cette première période, **les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire** (celles qui relèvent de la liste « S1 »<sup>1</sup>) **ont cependant été exclues de l'application du bonus-malus<sup>2</sup>**. Environ 16 000 entreprises des secteurs « Hébergement et restauration », « Transports et entreposage », « Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac » et « Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques » **sont ainsi temporairement exclues du dispositif**.

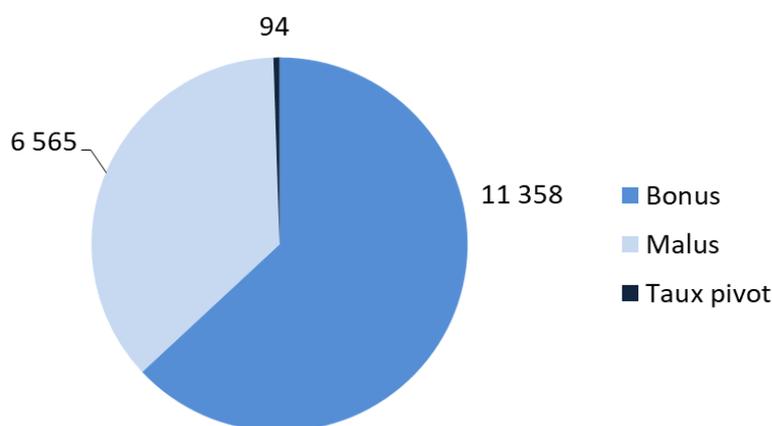
<sup>1</sup> Annexe 1 du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

<sup>2</sup> Article 50-3 (II-1°) et article 50--2 du règlement d'assurance chômage.

Au total, **18 017 entreprises employant 1,3 million de salariés sont donc concernées par le bonus-malus** entre le 1<sup>er</sup> septembre 2022 et le 31 août 2023. **63,03 % de ces entreprises bénéficieront d'un bonus**, soit un taux compris entre le plancher de 3 % et le taux générique de 4,05 %. À l'inverse, **36,44 % auront un malus**, soit une cotisation comprise entre 4,05 et le plafond de 5,05 %. 0,52 % des entreprises se verront appliquer le taux générique de 4,05 %. Leur taux modulé leur a été notifié par l'Urssaf à la fin du mois d'août.

Selon la DGEFP, l'impact de cette première modulation est prévu pour être « *globalement neutre* », le montant des bonus étant « *équivalent* » au montant des malus dans chaque secteur concerné.

**Nombre d'entreprises affectées par le bonus-malus**



*Source : commission des affaires sociales*

**Nombre et part des entreprises concernées par une modulation de leur taux de contribution par secteur**

Secteur	Modulation	Nombre d'entreprises	Pourcentage d'entreprises
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	Pivot = 4,05 %	29	0,71%
	Bonus < 4,05 %	3025	74,36%
	Malus > 4,05 %	1014	24,93%
	Total	4068	100,00%
Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	Pivot = 4,05 %	2	0,21%
	Bonus < 4,05 %	481	50,47%
	Malus > 4,05 %	470	49,32%
	Total	953	100,00%
Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	Pivot = 4,05 %	12	0,97%
	Bonus < 4,05 %	575	46,33%
	Malus > 4,05 %	654	52,70%
	Total	1241	100,00%
Hébergement et restauration	Pivot = 4,05 %	1	0,82%
	Bonus < 4,05 %	74	60,66%
	Malus > 4,05 %	47	38,52%
	Total	122	100,00%
Transports et entreposage	Pivot = 4,05 %	32	0,41%
	Bonus < 4,05 %	4889	62,46%
	Malus > 4,05 %	2907	37,14%
	Total	7828	100,00%
Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques	Pivot = 4,05 %	4	0,21%
	Bonus < 4,05 %	1048	55,39%
	Malus > 4,05 %	840	44,40%
	Total	1892	100,00%
Travail du bois, industries du papier et imprimerie	Pivot = 4,05 %	14	0,73%
	Bonus < 4,05 %	1266	66,18%
	Malus > 4,05 %	633	33,09%
	Total	1913	100,00%
Tous secteurs	Pivot = 4,05 %	94	0,52%
	Bonus < 4,05 %	11358	63,04%
	Malus > 4,05 %	6565	36,44%
	Total	18017	100,00%

Source : DGEFP / Données Urssaf

Selon les informations fournies par la DGEFP, les fins de contrat prises en compte pour cette première période, tous secteurs confondus, sont **en grande majorité (89 %) des fins de mise à disposition de travailleurs intérimaires**. Les fins de CDD ne représentent que 2 % du total.

**Fins de contrat suivies d'une inscription à Pôle emploi prises en compte dans le calcul de la modulation applicable à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022**

Type de contrat	Nombre de fins de contrat prises en compte	Pourcentage du total des fins de contrat
Contrats à durée indéterminée	332 080	9,0%
Contrats à durée déterminée	75 161	2,0%
Contrats de mise à disposition d'intérimaire	3 289 021	89,0%
<b>Total</b>	<b>3 696 262</b>	<b>100,0%</b>

Source : DGEFP / Données Urssaf

**B. La proposition de transmettre aux entreprises les données personnelles sous-jacentes au calcul de la modulation**

L'article 2 complète de manière pérenne les dispositions relatives au bonus-malus en précisant que les données nécessaires à la détermination du nombre de fins de contrat pris en compte pour la modulation du taux de contribution, c'est-à-dire la **liste détaillée des salariés ayant quitté l'entreprise et s'étant inscrits à Pôle emploi, peuvent être communiquées à l'employeur par les Urssaf**. Les conditions de cette communication seront prévues par décret.

Dans l'état actuel du droit, cette communication est en effet impossible au regard des dispositions du code des relations entre le public et l'administration relatives à la protection de la vie privée. En effet, si l'administration est tenue de communiquer à l'employeur qui a fait l'objet d'une décision individuelle sur la base d'un traitement algorithmique, à sa demande, « *les données traitées ainsi que leur source* »<sup>1</sup>, cette communication doit être conciliée avec les secrets protégés par la loi et la protection de la vie privée<sup>2</sup>. Or, l'inscription à Pôle emploi est bien une donnée personnelle relative à la vie privée.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, l'objectif de cette mesure est d'améliorer la lisibilité et l'acceptabilité du dispositif et, en conséquence, de limiter les recours contentieux relatifs à la détermination du taux modulé.

Il convient de noter que l'employeur destinataire de ces données sera tenu de respecter le règlement général de l'Union européenne sur la protection des données (RGPD).

<sup>1</sup> Art. L. 311-3-1 et R. 311-3-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

<sup>2</sup> Art. L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

La mesure a été soumise à la consultation obligatoire du conseil d'administration de l'Urssaf Caisse nationale, qui a rendu un avis défavorable le 31 août 2022. Cet avis semble refléter une position de principe, de la part de certaines organisations, concernant le dispositif de bonus-malus et sa prolongation.

Le Conseil d'Etat a pour sa part estimé que « *la mesure est justifiée par un motif d'intérêt général, adéquate et proportionnée à l'objectif* »<sup>1</sup>.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Aucun amendement à cet article n'a été adopté par l'Assemblée nationale.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

## **III - La position de la commission : recentrer le bonus-malus et en atténuer les effets**

### **A. Une transparence améliorée**

De nombreux employeurs semblent avoir été surpris en découvrant le nombre de séparations qui leur a été imputé pour la première période d'application du bonus-malus.

La transmission par les Urssaf des données nécessaires à la détermination du nombre de fins de contrat pris en compte, qui répond à une demande des organisations d'employeurs, est ainsi de nature à améliorer la transparence du dispositif.

Il est toutefois permis de s'interroger sur l'intérêt pour les entreprises de disposer de cette information. En effet, celles-ci ne sont pas en mesure de vérifier si leurs anciens salariés se sont inscrits à Pôle emploi et ne pourront recouper la liste transmise qu'avec leurs données relatives aux fins de contrat. En outre, pour cette première année d'application, les employeurs concernés ne disposeront que très tardivement de ces données.

**Sous ces réserves, la commission est favorable à l'aménagement proposé du dispositif.**

### **B. La nécessité d'aménagements plus substantiels**

**De manière constante, le Sénat s'est opposé au dispositif du bonus-malus.** La commission des affaires sociales avait notamment considéré, lors de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, que le critère des fins de contrats pourrait s'avérer pénalisant pour certains secteurs d'activité et que l'instauration d'un tel mécanisme ne ciblait pas efficacement le phénomène de « permittance ».

---

<sup>1</sup> Cf. avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi.

À la lumière des auditions des organisations professionnelles des secteurs concernés, **les rapporteurs considèrent que ce dispositif n'est pas adapté à des secteurs dont l'activité se caractérise par une forte saisonnalité** et nécessite une gestion flexible des ressources humaines. Il apparaît en outre que **les entreprises de ces secteurs ne disposent pas d'alternatives répondant à leurs besoins** et que l'application d'un malus ne les incitera pas à modifier leurs pratiques.

**Le bonus-malus risque au contraire d'entretenir la précarisation du travail** en incitant les entreprises à recourir à la sous-traitance ou au travail indépendant plutôt qu'à l'intérim. La majoration des contributions patronales aura pour effet d'alourdir la masse salariale des entreprises concernées et de rendre plus coûteux leurs recrutements.

En visant toutes les fins de contrat, le dispositif tel qu'il a été conçu **ne cible pas réellement les contrats courts**, les CDD ne représentant que 2 % des fins de contrat prises en compte. Les données remontées par l'Urssaf suggèrent que le bonus-malus ne s'applique pas aux secteurs qui ont le plus recours aux CDD courts, mais plutôt à ceux qui font fréquemment appel à l'intérim. En outre, le secteur public est par construction exclu du dispositif alors qu'il a largement recours aux contrats précaires.

Après de multiples avatars<sup>1</sup>, le bonus-malus est désormais en vigueur. Compte tenu des travaux préparatoires qu'a nécessités sa mise en place, les rapporteurs ne proposent pas sa suppression. En revanche, ils estiment nécessaire de **recentrer le dispositif sur sa vocation première de lutte contre la « permittence »** et le recours excessif aux contrats courts. Ils proposent par ailleurs de **limiter les effets de la modulation** pour les entreprises concernées.

Dans cette perspective, la commission a adopté sur leur proposition un **amendement COM-63** :

- **limitant les fins de contrat prises en compte aux CDD d'une durée inférieure ou égale à un mois, hors remplacement de salariés absents**, et excluant donc du dispositif les fins de CDI, quelle qu'en soit la cause, et les fins de mission d'intérim ;

- **plafonnant la modulation** des contributions d'assurance chômage à **0,5 point**.

Ces modifications seraient applicables aux taux modulés pour les périodes courant à compter du **1<sup>er</sup> septembre 2023**, soit à l'issue de la période d'application en cours du bonus-malus.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Le dispositif a notamment été annulé par le Conseil d'Etat le 25 novembre 2020, pour un motif de forme, à la suite de la requête de plusieurs organisations professionnelles d'employeurs (Conseil d'État, 1<sup>ère</sup> et 4<sup>e</sup> chambres réunies, 25/11/2020, 434920).

*Article 2 bis*

**Expérimentation du contrat à durée déterminée « multi-remplacements »**

*Cet article propose d'expérimenter la possibilité pour les employeurs de conclure un même contrat à durée déterminée pour remplacer plusieurs salariés absents.*

*La commission a adopté cet article en ajustant la durée de l'expérimentation ainsi que ses modalités d'évaluation.*

**I - Le dispositif proposé : la réactivation d'une expérimentation de la loi « Avenir professionnel »**

**A. L'expérimentation initiale**

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup> a introduit à titre expérimental la **possibilité pour les entreprises de conclure, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2020, un seul contrat à durée déterminée (CDD) ou contrat de mission pour remplacer plusieurs salariés absents**, que ce soit simultanément ou successivement.

En effet, il découle des articles L. 1242-2 et L. 1251-6 du code du travail et de la jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>2</sup> qu'un CDD ne peut être conclu pour le remplacement de plusieurs salariés.

**Onze secteurs d'activité** ont été autorisés par décret à mettre en œuvre l'expérimentation<sup>3</sup> :

- sanitaire, social et médico-social ;
- propreté et nettoyage ;
- économie sociale et solidaire, pour certaines activités déterminées<sup>4</sup> ;
- tourisme en zone de montagne ;
- commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire ;
- plasturgie ;
- restauration collective ;
- sport et équipements de loisirs ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 53.

<sup>2</sup> Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 11 juillet 2012, 11-12.243.

<sup>3</sup> Décret n° 2019-1388 du 18 décembre 2019 définissant les secteurs d'activité autorisés à mettre en œuvre l'expérimentation sur le remplacement de plusieurs salariés par un seul salarié titulaire d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de travail temporaire.

<sup>4</sup> Il s'agit des activités relevant de la radio diffusion, de l'animation, du tourisme social et familial, du sport, des foyers et services de jeunes travailleurs, de l'aide, de l'accompagnement, des soins et services à domicile et des acteurs du lien social et familial.

- transport routier et activités auxiliaires ;
- industries alimentaires ;
- services à la personne.

Au total, **les branches et entreprises éligibles au dispositif n'ont pas pu s'en saisir effectivement** en raison de la publication tardive, en décembre 2019, du décret puis du contexte de crise sanitaire. L'expérimentation s'est donc achevée au 31 décembre 2020 sans qu'il ait été possible d'en analyser les effets.

### **B. La proposition de renouveler l'expérimentation**

Introduit en séance à l'Assemblée nationale par deux amendements identiques de M. Frédéric Valletoux (Horizons) et Mme Annie Vidal (Renaissance), **l'article 2 bis tend à reconduire l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2024**, dans des secteurs définis par décret (I).

Il est précisé que le dispositif ne peut avoir pour objet ou pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise.

Le II prévoit la remise au Parlement, avant le **1<sup>er</sup> juin 2025**, d'un rapport évaluant notamment les effets de l'expérimentation sur la fréquence de la conclusion des CDD et contrats de mission ainsi que sur l'allongement de leur durée dans les secteurs concernés.

Selon les auteurs de l'amendement, ce dispositif est susceptible de **favoriser des durées d'emploi plus longues** au bénéfice des salariés en CDD et de **limiter le recours au temps partiel**. Pour les entreprises, cette mesure est de nature à **réduire les coûts de gestion** induits par la recherche de salariés à embaucher pour remplacer les salariés absents et par la conclusion de multiples contrats de travail.

## **II - La position de la commission : une expérimentation qui doit connaître un réel déploiement**

Comme l'ont indiqué les organisations professionnelles auditionnées par les rapporteurs, les alternatives au recours aux contrats courts restent encore trop peu nombreuses et complexes à mettre en œuvre pour les entreprises. Dans ce contexte, autoriser la conclusion de CDD pour remplacer plusieurs salariés absents peut aider les entreprises à rendre plus vertueuses et efficaces leurs politiques de recrutement.

Pour éviter que l'expérimentation s'achève de nouveau avant d'avoir pu se déployer, il conviendrait toutefois de garantir qu'elle dure effectivement deux ans, ce qui semble être un minimum pour être en mesure d'en apprécier les effets.

Par ailleurs, une expérimentation n'a de sens que si elle est évaluée dans la perspective d'une éventuelle généralisation, que la rédaction proposée ne semble pas envisager.

À l'initiative des rapporteurs, la commission a donc adopté un **amendement COM-64** :

- faisant débiter à la date de publication du décret d'application la **durée de deux ans de l'expérimentation** ;

- prévoyant que le rapport d'évaluation sera remis au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation afin de déterminer notamment les conditions appropriées pour son éventuelle généralisation.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 2 ter (nouveau)*

**Déplafonnement de la durée des missions d'intérim réalisées dans le cadre d'un CDI intérimaire**

*Cet article additionnel, inséré par la commission, tend à supprimer la durée maximale de trente-six mois applicable aux missions d'intérim réalisées dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée intérimaire.*

Le **contrat de travail à durée indéterminée intérimaire** est régi par les articles L. 1251-58-1 à L. 1251-58-8 du code du travail. Sous réserve de ces dispositions spécifiques, ce contrat doit respecter les dispositions applicables aux CDI.

Ce contrat peut être conclu entre le salarié et une entreprise de travail temporaire pour la réalisation de **missions successives** qui donnent lieu, pour chacune d'elles :

- à la conclusion d'un contrat de mise à disposition entre l'entreprise de travail temporaire et l'entreprise utilisatrice ;

- à l'établissement, par l'entreprise de travail temporaire, d'une lettre de mission.

Le CDI intérimaire peut prévoir **des périodes sans exécution de mission**. Ces périodes sont assimilées à du temps de travail effectif pour la détermination des droits à congés payés et pour l'ancienneté. Le contrat garantit le versement au salarié d'**une rémunération mensuelle minimale** au moins égale au produit du montant du Smic par le nombre d'heures correspondant à la durée légale hebdomadaire pour le mois considéré, compte tenu, le cas échéant, des rémunérations des missions versées au cours de cette période.

Les missions effectuées par le salarié en CDI intérimaire sont régies par plusieurs dispositions encadrant les contrats d'intérim de droit commun. En particulier, les cas de recours aux missions d'intérim dans le cadre d'une CDI intérimaire sont les mêmes que pour un contrat d'intérim. Les missions ne peuvent être réalisées **ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise utilisatrice**<sup>1</sup>. Les missions d'intérim peuvent donc principalement être réalisées dans les situations suivantes<sup>2</sup> :

- remplacement d'un salarié ;
- accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise ;
- emplois saisonniers ;
- remplacement d'un chef d'entreprise artisanale, industrielle ou commerciale, d'une personne exerçant une profession libérale, d'un chef d'exploitation agricole.

La mission d'intérim est également permise lorsqu'elle vise à favoriser le recrutement de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, lorsque l'entreprise de travail temporaire et l'entreprise utilisatrice s'engagent à assurer un complément de formation professionnelle au salarié ou une formation professionnelle au salarié par la voie de l'apprentissage<sup>3</sup>.

Alors que la durée d'un contrat d'intérim ne peut excéder dix-huit mois, à défaut de convention ou d'accord de branche étendu de l'entreprise utilisatrice fixant la durée totale du contrat de mission<sup>4</sup>, **la durée maximale des missions d'intérim pouvant être réalisées par un salarié en CDI intérimaire est fixé à trente-six mois.**

**Le présent article additionnel**, inséré par la commission à l'initiative des rapporteurs (**amendement COM-68**), prévoit de **supprimer la durée maximale de trente-six mois applicable à chaque mission effectuée par le salarié en CDI intérimaire.**

En août 2022, le CDI intérimaire représentait 45 890 ETP, soit 6,6% des effectifs des agences d'emploi<sup>5</sup>, constituant ainsi un vivier d'emplois significatif. Le présent article entend donc contribuer à favoriser le développement de ce type de contrat plus protecteur pour les salariés que les contrats d'intérim.

---

<sup>1</sup> Art. L. 1251-5 du code du travail.

<sup>2</sup> Art. L. 1251-6 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. L. 1251-7 du code du travail.

<sup>4</sup> Art. L. 1251-12-1 du code du travail.

<sup>5</sup> Source : baromètre Prism'emploi.

Les rapporteurs considèrent que l'objectif du CDI intérimaire est de permettre au salarié d'assurer des missions longues au sein de l'entreprise utilisatrice. Le dé plafonnement de la durée des missions est donc plus conforme au dispositif. En outre, cette mesure doit permettre de limiter le « *turn over* » d'intérimaires au sein de l'entreprise et d'éviter la nécessité pour l'entreprise utilisatrice de former et d'intégrer aux équipes de travail de nouveaux intérimaires. Elle répond en outre aux besoins de main d'œuvre aujourd'hui constatés sur le marché du travail et qui peuvent correspondre à des surcroits temporaires d'activité. Au total, **le dispositif proposé contribuera à sécuriser les parcours professionnels des intérimaires et à limiter le recours aux contrats courts.**

**La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

### *Article 3*

#### **Définition du corps électoral et conditions d'éligibilité aux élections professionnelles**

*Cet article rétablit dans le code du travail la définition du corps électoral pour les élections au comité social et économique et précise les conditions pour y être éligible.*

*La commission a adopté cet article en avançant la date de son entrée en vigueur au 31 octobre 2022.*

#### **I - Le dispositif proposé : la sécurisation de l'électorat et de l'éligibilité aux élections professionnelles**

##### **A. Une disposition abrogée par le Conseil constitutionnel**

L'article L. 2314-18 du code du travail dispose que sont **électeurs pour l'élection des représentants au comité social et économique (CSE)** « les salariés des deux sexes, âgés de seize ans révolus, travaillant depuis trois mois au moins dans l'entreprise et n'ayant fait l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relatives à leurs droits civiques ».

Aux termes de l'article L. 2314-19, sont **éligibles** « les électeurs âgés de dix-huit ans révolus, et travaillant dans l'entreprise depuis un an au moins, à l'exception des conjoint, partenaire d'un pacte civil de solidarité, concubin, ascendants, descendants, frères, sœurs et alliés au même degré de l'employeur. »

Sur le fondement de ces dispositions, la Cour de cassation juge de manière constante que **ne peuvent ni exercer un mandat de représentation du personnel ni être électeurs les salariés qui :**

- soit **disposent d'une délégation écrite particulière d'autorité** leur permettant d'être assimilés au chef d'entreprise ;

- soit **représentent effectivement l'employeur devant les institutions représentatives du personnel**<sup>1</sup>.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a jugé, le 19 novembre 2021, que l'article L. 2314-18 du code du travail, dans sa rédaction actuelle telle qu'interprétée par la Cour de cassation, « *en privant des salariés de toute possibilité de participer en qualité d'électeur à l'élection du comité social et économique, au seul motif qu'ils disposent d'une telle délégation ou d'un tel pouvoir de représentation, [porte] une atteinte manifestement disproportionnée au principe de participation des travailleurs* ». Il a donc déclaré cet article contraire à la Constitution et l'a abrogé avec effet au 31 octobre 2022<sup>2</sup>.

En conséquence, si aucune disposition législative n'était prise d'ici cette date, il n'y aurait plus de définition de l'électorat dans le code du travail, ce qui ferait peser une forte insécurité juridique sur les processus électoraux à venir. En particulier, faute de précision dans la loi, la condition de trois mois d'ancienneté pour être électeur ne serait *a priori* plus applicable.

### **B. Une nouvelle définition des conditions d'éligibilité**

Pour sécuriser juridiquement l'organisation des élections professionnelles prévues après le 31 octobre 2022, **l'article 3 rétablit l'article L. 2314-18 du code du travail** en précisant que sont électeurs « *l'ensemble des salariés* » remplissant notamment les conditions d'âge et d'ancienneté actuelles (I).

Afin d'en garantir une interprétation conforme à la Constitution par la Cour de cassation, **il complète l'article L. 2314-19 relatif aux conditions d'éligibilité en excluant explicitement, d'une part, les salariés qui disposent d'une délégation écrite particulière d'autorité leur permettant d'être assimilés au chef d'entreprise et, d'autre part, ceux qui le représentent effectivement devant le CSE** – soit les salariés déjà exclus de l'éligibilité par la jurisprudence (II).

Cette nouvelle rédaction vise à confirmer l'inéligibilité des salariés concernés aux élections professionnelles, justifiée par l'autorité dont ils disposent, **sans préjudice de leur qualité d'électeur, garantie par le principe de participation des travailleurs**. En effet, la jurisprudence de la Cour de cassation sur l'inéligibilité de ces salariés n'a pas été remise en cause par le Conseil constitutionnel. Une distinction est ainsi introduite, s'agissant de ces salariés, entre les conditions pour être électeur et celles pour être éligible.

---

<sup>1</sup> Voir notamment Cour de cassation, Chambre sociale, 31 mars 2021, 19-25.233.

<sup>2</sup> Décision n° 2021-947 QPC du 19 novembre 2021.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat estime que ces modifications sont de nature à lever toute difficulté d'ordre constitutionnel s'agissant de la définition du corps électoral.

Le **III** précise que ces dispositions entreront en vigueur à compter du **1<sup>er</sup> novembre 2022**.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Aucun amendement à cet article n'a été adopté par l'Assemblée nationale.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

## **III - La position de la commission : une modification nécessaire, des conditions d'entrée en vigueur à ajuster**

Une intervention législative urgente s'impose afin de ne pas laisser subsister un vide juridique qui compromettrait l'organisation des prochains scrutins. Dans cette perspective, les rapporteurs considèrent que la rédaction proposée est appropriée.

Toutefois, la décision du Conseil constitutionnel qui abroge l'article L. 2314-18 du code du travail dans sa rédaction actuelle prenant effet au **31 octobre 2022**, les dispositions proposées devraient entrer en vigueur à cette date et non au 1<sup>er</sup> novembre.

À l'initiative des rapporteurs, la commission a adopté un **amendement COM-65** modifiant en ce sens les conditions d'entrée en vigueur de l'article 3.

Elle a également adopté un amendement rédactionnel d'Emmanuel Capus (COM-9).

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

## Article 4 Validation des acquis de l'expérience

*Cet article propose rendre éligibles à la VAE les compétences acquises par les proches aidants et aidants familiaux, de pouvoir comptabiliser, au titre de la durée minimale d'expérience requise pour la VAE, les périodes de mise en situation en milieu professionnel, de renforcer l'accompagnement des candidats dès la constitution du dossier de recevabilité et de donner la possibilité aux associations de transition professionnelle de financer les dépenses afférentes à la VAE.*

*La commission a adopté cet article en supprimant les énumérations de catégories de personnes éligibles à la VAE, posant ainsi le principe d'un dispositif ouvert à toute personne qui justifie d'une activité en rapport avec le contenu de la certification visée. Elle a complété les missions et la composition du groupement d'intérêt public chargé de mettre en œuvre le service public de la VAE.*

### I - Le dispositif proposé

#### A. La validation des acquis de l'expérience, une voie d'accès à la certification professionnelle insuffisamment développée

##### 1. Principe et fonctionnement de la VAE

La validation des acquis de l'expérience constitue l'une des voies d'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'une certification professionnelle, aux côtés de la formation initiale et de la formation continue. Instituée par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale<sup>1</sup>, elle s'est progressivement ouverte à un large ensemble d'activité pouvant être prises en compte pour la validation des acquis : activité salariée, non salariée, bénévole, mandat syndical ou électif local, etc.

Le dispositif de VAE est régi par un ensemble de dispositions du code de l'éducation et du code du travail.

• Le code du travail pose le principe selon lequel « toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle, liée à l'exercice d'un mandat d'élu au sein d'une collectivité territoriale ou liée à l'exercice de responsabilités syndicales<sup>2</sup> ». Il dispose que **la validation des acquis de l'expérience a pour objet l'acquisition d'une certification professionnelle** enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

<sup>2</sup> Art. L. 6111-1 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. L. 6411-1 du code du travail.

• Le code de l'éducation<sup>1</sup> prévoit que « *les diplômes ou les titres à finalité professionnelle sont obtenus par les voies scolaire et universitaire, par l'apprentissage, par la formation professionnelle continue ou, en tout ou en partie, par la validation des acquis de l'expérience.* »

Il fixe **les catégories de personnes ou d'activité éligibles à la VAE** : activité professionnelle salariée, non salariée, bénévole ou de volontariat, personne inscrite sur la liste des sportifs de haut niveau ou ayant exercé des responsabilités syndicales, un mandat électoral local ou une fonction électorale locale en rapport direct avec le contenu de la certification visée.

Les mères de famille et les personnes chargées de famille élevant ou ayant élevé un ou plusieurs enfants sont également éligibles à la VAE pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre de l'enseignement supérieur<sup>2</sup>.

**La durée minimale d'activité requise pour que la demande de validation soit recevable est d'un an**, que l'activité ait été exercée de façon continue ou non. Pour apprécier cette durée, l'organisme qui se prononce sur la recevabilité de la demande peut prendre en compte des activités de nature différente, exercées sur une même période, dont les périodes de formation initiale ou continue en milieu professionnel.

**La validation est prononcée par un jury**, sous la responsabilité de l'organisme certificateur, dont la composition garantit une présence significative de représentants qualifiés des professions concernées.

Ce jury peut attribuer la totalité du diplôme ou du titre. A défaut, il se prononce sur l'étendue de la validation et, en cas de validation partielle, sur la nature des connaissances et aptitudes devant faire l'objet d'un contrôle complémentaire. Pour les diplômes et les titres relevant de l'enseignement supérieur, les membres du jury sont désignés par le président de l'université ou le chef de l'établissement d'enseignement supérieur en fonction de la nature de la validation demandée<sup>3</sup>.

**Le jury se prononce au vu d'un dossier constitué par le candidat**, à l'issue d'un entretien avec ce dernier et, le cas échéant, d'une mise en situation professionnelle réelle ou reconstituée, lorsque cette procédure est prévue par l'autorité qui délivre la certification.

---

<sup>1</sup> Art. L. 335-5 du code de l'éducation. Les articles L. 613-3 à L. 613-6 du code de l'éducation prévoient des dispositions spécifiques pour l'obtention par la VAE des diplômes et titres relevant de l'enseignement supérieur.

<sup>2</sup> Art. L. 613-6 du code de l'éducation.

<sup>3</sup> Article L. 613-4 du code du travail.

**Le dossier du candidat doit être préalablement considéré comme recevable** par l'organisme certificateur, qui se prononce dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande.<sup>1</sup> Toute personne dont la candidature a été déclarée recevable peut bénéficier d'**un accompagnement dans la préparation de son dossier et de son entretien avec le jury** en vue de la validation des acquis de son expérience<sup>2</sup>.

Le salarié qui souhaite faire valider les acquis de son expérience en tout ou partie pendant le temps de travail bénéficie d'**un congé** à cet effet, dont la durée ne peut excéder vingt-quatre heures par session d'évaluation<sup>3</sup>.

#### **Les étapes jalonnant la validation des acquis de l'expérience**

1) **Information, orientation et conseil du public**, assurés par des centres de conseils sur la VAE<sup>4</sup>, financés et référencés par les régions.

2) **Dépôt du dossier de recevabilité par le candidat et vérification des conditions de son éligibilité** : justification d'une activité d'au moins un an en rapport direct avec la certification visée. L'examen de la recevabilité est assuré par l'organisme certificateur.

3) **Préparation et envoi du dossier de validation par le candidat à l'organisme certificateur**. Le dossier comporte la description détaillée de l'exercice des activités et des compétences mobilisées. Le candidat peut être accompagné pour la réalisation de son dossier.

4) **Passage devant le jury puis décision du jury**, Cette étape est organisée par le certificateur.

5) Éventuellement, **suivi du candidat en cas de validation partielle**, assuré par l'organisme accompagnateur, ou un organisme habilité à délivrer le conseil en évolution professionnelle.

*Source : informations communiquées aux rapporteurs par les services du ministère du travail.*

Le parcours de VAE peut être financé par plusieurs acteurs :

- les régions<sup>5</sup> ;
- Pôle emploi, pour les demandeurs d'emploi ;
- l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), pour les travailleurs handicapés ;
- l'employeur, notamment dans le cadre de son plan de développement des compétences<sup>6</sup> ;

<sup>1</sup> Art. L. 6412-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Art. L. 6423-1 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. L. 6422-1 et L. 6422-2 du code du travail.

<sup>4</sup> Art L. 6111-3 du code du travail.

<sup>5</sup> Art. L. 6121-1 du code du travail.

<sup>6</sup> Art. L. 6321-1 du code du travail.

- l'actif lui-même, par l'intermédiaire de son compte personnel de formation (CPF).

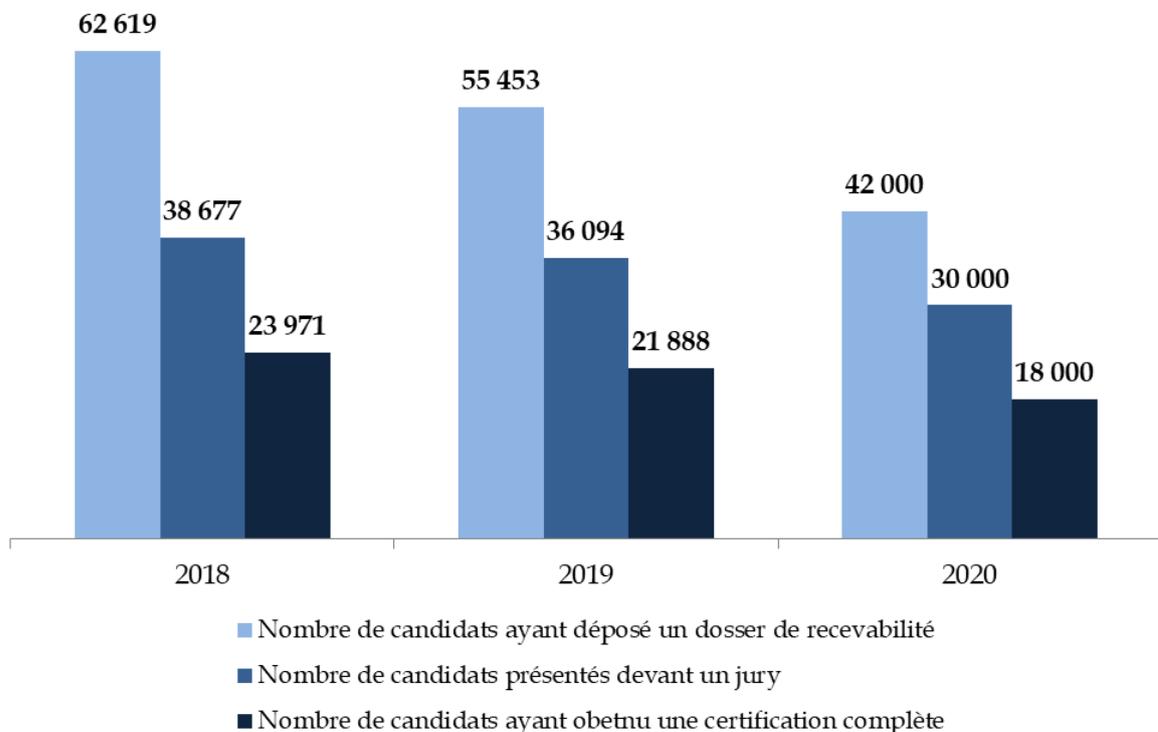
Selon les informations transmises par les services du ministère du travail, **le coût moyen de l'accompagnement d'une démarche de VAE se situe aux alentours de 1 500 euros** mais varie sensiblement selon le profil des candidats, les certificateurs et les régions (de 800 à 5 000 euros).

## 2. Le faible recours au dispositif

**Le nombre de personnes s'engageant dans une démarche de validation des acquis de l'expérience diminue depuis plusieurs années.** Alors qu'un peu moins de 67 000 candidats ont déposé un dossier de recevabilité en 2018, ils n'étaient que 42 000 en 2020. Selon les services du ministère du travail, les certificateurs estiment que seulement 30 000 parcours de VAE ont été initiés en 2021.

En outre, les parcours de VAE se caractérisent par **une forte diminution du nombre de candidats à chaque étape** : entre le dépôt du dossier et son examen par un jury puis entre le passage devant le jury et l'obtention de la certification. Le taux d'obtention d'une certification complète des candidats ayant déposé un dossier s'est ainsi élevé à 39 % en 2019 puis à 43 % en 2020.

**Nombre de candidats à l'obtention d'un diplôme ou titre de l'Etat par la VAE**

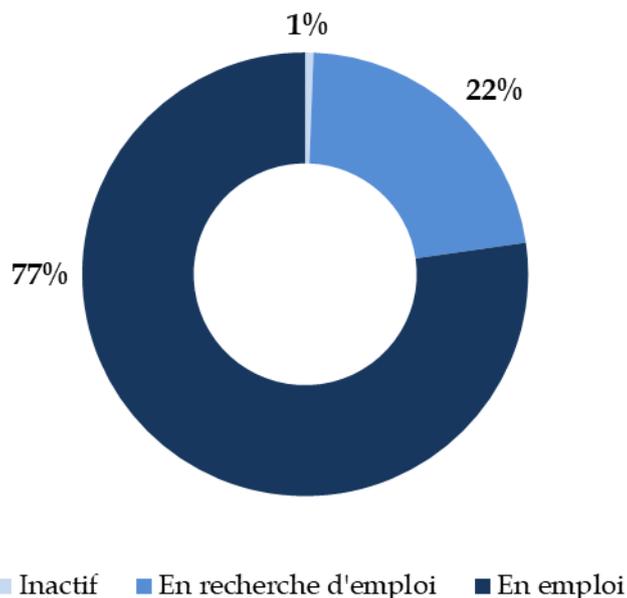


Source : commission des affaires sociales (données : ministère du travail et étude d'impact)

Ce faible recours au dispositif, qui diminue même ces dernières années, s'explique par **la complexité du parcours de VAE**. Elle est ainsi résumée par Claire Khecha, Yanic Soubien et David Rivoire dans leur rapport remis au Gouvernement sur la VAE<sup>1</sup> : « *le dispositif s'essouffle sous l'action de plusieurs facteurs : lourdeur du dispositif générateur d'échecs, hétérogénéité des pratiques d'accompagnement, multiplicité des acteurs, défaut de visibilité statistique, difficultés de financement, et absence des compétences transversales...* » En outre, **la VAE est insuffisamment connue des employeurs et des salariés et, plus généralement, du grand public** qui ignore bien souvent qu'un diplôme peut être acquis par le voie de la VAE au même titre que par une formation initiale ou continue, ainsi que l'ont indiqué aux rapporteurs les représentants des branches professionnelles qu'ils ont entendus ainsi que plusieurs représentants d'organisations syndicales ou d'employeurs.

Alors que cette troisième voie pourrait permettre de renforcer l'employabilité des personnes qui n'ont pas pu obtenir de certification par la formation initiale ou continue, en valorisant leurs expériences, **la VAE bénéficie très largement à des personnes en emploi**.

**Répartition des candidats présentés à un jury de VAE en 2019 selon leur situation d'emploi**



Source : commission des affaires sociales (données : ministère du travail)

Dès lors, **la VAE reste une voie d'accès à la certification encore très marginale** par rapport à la formation initiale et à la formation continue. Le présent article entend donc, dans sa version initiale, faciliter l'accès à la VAE et renforcer l'accompagnement des candidats.

<sup>1</sup> Claire Khecha, Yanic Soubien, David Rivoire, De la VAE 2002 à la REVA 2020 - Libérer la VAE, Reconnaître l'expérience tout au long de la vie (2020).

**B. Des dispositions visant à favoriser l'accès à la validation des acquis de l'expérience**

● **Éligibilité des proches aidants à la VAE**

Le *a* du 1° du I complète l'article L. 335-5 du code de l'éducation afin de préciser que sont éligibles à la VAE les personnes qui apportent une aide en tant que proche aidant au sens de l'article L. 113-1-3 du code de l'action sociale et des familles ou comme aidant familial au sens de l'article L. 245-12 du même code. Sont ainsi visés :

- **un proche aidant au sens de l'article L. 113-1-3 du code de l'action sociale et des familles** : « *est considéré comme proche aidant d'une personne âgée son conjoint, le partenaire avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son concubin, un parent ou un allié, définis comme aidants familiaux, ou une personne résidant avec elle ou entretenant avec elle des liens étroits et stables, qui lui vient en aide, de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne.* »

- **un aidant familial qui, au sens de l'article L. 45-12 du code de l'action sociale et des familles**, est un salarié rémunéré par la prestation de compensation du handicap pour apporter une aide à une personne handicapée. Cet article précise que la personne handicapée peut employer un ou plusieurs membres de sa famille, y compris son conjoint, son concubin ou la personne avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité dans des conditions fixées par décret.

● **Prise en compte des périodes de mise en situation professionnelle**

Le *b* du 1° du I complète l'article L. 335-5 du code de l'éducation afin que les **périodes de mise en situation professionnelle puissent être comptabilisées au titre de la durée minimale d'activité requise** pour que la demande de VAE soit recevable, celle-ci étant fixée à un an.

Aux termes de l'article L. 5135-1 du code du travail, les périodes de mise en situation professionnelle ont pour objet de permettre à un travailleur, privé ou non d'emploi, ou à un demandeur d'emploi de découvrir un métier ou un secteur d'activité, de confirmer un projet professionnel ou d'initier une démarche de recrutement.

Outre les activités exercées en tant que salarié, bénévole, élu ou encore sportif de haut niveau, peuvent déjà être prises en compte, dans la comptabilisation de la période d'un an, les périodes de formation initiale ou continue en milieu professionnel<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il de l'article L. 335-5 du code de l'éducation.

Le 2° du I modifie l'article L. 613-3 du code de l'éducation pour apporter les mêmes précisions aux dispositions relatives à la VAE en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre de l'enseignement supérieur délivré par l'Etat.

• *Accompagnement du candidat avant la recevabilité de son dossier*

Le 1° du II modifie l'article L. 6121-1 du code du travail, qui définit les missions des régions en matière de formation professionnelle, afin **d'étendre l'accompagnement proposé par les régions aux candidats à la VAE à la période qui précède la recevabilité du dossier de candidature**, alors que les régions n'ont aujourd'hui pour mission que d'accompagner les candidats après cette étape.

Le 2° du II modifie l'article L. 6423-1 du code du travail afin que tout candidat à la VAE puisse bénéficier **d'un accompagnement dans la constitution de ses dossiers de recevabilité et de validation**, et plus uniquement pour la préparation de son dossier dès lors que sa candidature a été déclarée recevable. L'accompagnement du candidat dans la préparation de son entretien avec le jury n'est pas modifié par la rédaction proposée.

• *Prise en charge des frais par les ATPPro*

Le 3° du II complète l'article L. 6323-17-6 du code du travail pour autoriser les commissions paritaires interprofessionnelles régionales, dites « associations Transitions Pro (ATPro) », à financer les dépenses afférentes à la VAE, sous réserve du caractère réel et sérieux du projet et dans des conditions définies par voie réglementaire.

L'article 2 de l'ordonnance n° 2020-387 du 1<sup>er</sup> avril 2020<sup>1</sup> avait permis, à titre exceptionnel, que les dépenses de VAE puissent être prises en charge par les opérateurs de compétences et les ATPPro. Pouvaient ainsi être pris en charge les frais de positionnement du bénéficiaire, l'accompagnement à la constitution des dossiers de recevabilité ainsi que la préparation et la passation devant le jury. Selon les informations communiquées par les services du ministère du travail, les ATPPro ont reçu près de 3 900 demandes de recevabilité et 3 605 dossiers ont été financés entre le 15 juin 2020 et le 30 juin 2021. Le présent article entend donc pérenniser la possibilité pour les ATPPro de financer ces mesures d'accompagnement à la VAE.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-387 du 1<sup>er</sup> avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle.

## II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

### A. En commission : des dispositions favorisant l'accès à la VAE

Les députés ont adopté un amendement de M. Stéphane Viry qui prévoit la possibilité d'acquérir par la voie de la VAE un **bloc de compétences** d'une certification enregistrée au répertoire national de la certification professionnelle. Il précise que le parcours de la VAE peut comprendre, outre les actions d'accompagnement pour la préparation du dossier et l'entretien avec le jury, des **actions de formation et des périodes de mise en situation professionnelle**. Il précise en outre que l'organisme certificateur qui se prononce sur la recevabilité du dossier de VAE peut prendre en compte des activités de nature différente exercées par le candidat sur une même période ainsi que **les périodes de stage, de formation initiale ou continue en milieu professionnel et les périodes de mise en situation professionnelle**.

Trois amendements identiques de M. Philippe Vigier, Mme Astrid Panosyan-Bouvet et M. Frédéric Valletoux, modifiés par un sous-amendement du rapporteur, ont été adoptés par les députés. Ils proposent **d'allonger la période du congé de VAE de 24 à 48 heures** et inscrivent dans la loi le principe selon lequel la VAE est prononcée par un **jury**, dont la composition et les modalités de fonctionnement seront fixées par décret.

### B. En séance : une modification substantielle de l'article pour instituer un service public de la VAE mis en œuvre par un groupement d'intérêt public

Les députés ont adopté **un amendement du Gouvernement qui réécrit une large partie du présent article**. Il renomme le chapitre 1<sup>er</sup> du titre 1<sup>er</sup> du livre IV de la sixième partie du code du travail « service public de la VAE » et propose une nouvelle rédaction de l'article L. 6411-1 du code du travail pour **instituer un service public de la VAE**, dont la mission est d'orienter et d'accompagner toute personne demandant la validation des acquis de son expérience.

Il est précisé que ces personnes doivent justifier d'une activité professionnelle salariée, non salariée, bénévole ou de volontariat, être inscrites sur la liste des sportifs de haut niveau, avoir exercé des responsabilités syndicales, un mandat électoral local ou une fonction électorale locale, être chargées de famille élevant ou ayant élevé un ou plusieurs enfants ou apportant une aide en tant que proche aidant ou comme aidant familial. L'activité exercée doit être en rapport direct avec la certification visée. Ces dispositions reprennent celles du code de l'éducation, abrogées par l'amendement, en y ajoutant celles proposées au présent article visant à mentionner les aidants parmi le public éligible à la VAE.

Cet amendement crée un nouvel article L. 6411-2 au sein du code du travail qui institue **un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de mettre en œuvre au niveau national les missions du service public de la VAE**. Il est précisé que ce GIP contribuera à l'information des personnes et à leur orientation dans l'organisation de leur parcours. Il contribuera à la promotion de la VAE ainsi qu'à l'animation et à la cohérence des pratiques sur le territoire. Il permettra d'assurer le suivi statistique des parcours.

**L'Etat, les régions, Pôle emploi, l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), les opérateurs de compétences et les associations de transition professionnelle seront membres de droit du GIP**, qui pourra comprendre d'autres personnes morales publiques ou privées.

Cet amendement prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions de mise en œuvre de ces dispositions, notamment les modalités de collecte, de traitement et d'échange des informations et des données à caractère personnel nécessaires à l'orientation des personnes et au suivi de leur parcours au niveau national, par le GIP. **Ces dispositions doivent permettre d'instituer un guichet unique et numérique pour les démarches des candidats à la VAE**.

Par coordination, l'amendement supprime les dispositions de l'article L. 335-5 du code de l'éducation qui précisent les catégories de personnes et d'activité éligibles à la VAE. Son également supprimées les dispositions qui précisent certaines des attributions des jurys ainsi que **la durée minimale d'un an d'activité requise pour être éligible à la VAE**.

La section 2 du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre VI du code de l'éducation, relative à la VAE pour les diplômés de l'enseignement supérieur est abrogée, l'ensemble du régime de la VAE étant fixé par le code du travail en vertu des modifications proposées par l'amendement.

Enfin, les députés ont adopté **trois amendements de coordination du rapporteur**.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

### **III - La position de la commission**

Les rapporteurs considèrent que **la VAE est un dispositif pertinent pour valoriser les expériences acquises** en milieu professionnel, à l'occasion d'activités bénévoles ou encore dans la sphère familiale ou privée. La reconnaissance de cette expérience, par la délivrance d'une certification professionnelle est **un puissant levier pour renforcer l'employabilité des personnes concernées, favoriser la progression et la diversification des carrières et répondre aux besoins du marché du travail**. Elle offre en outre un accès à la certification aux personnes qui n'ont pas pu acquérir un diplôme ou un titre par la voie de la formation initiale ou continue.

Les rapporteurs partagent l'objectif de simplifier les démarches de validation des acquis et de faciliter l'accès au dispositif en l'ouvrant au plus grand nombre et en renforçant l'accompagnement des candidats. **Ils soutiennent donc le dispositif proposé au présent article.**

S'ils regrettent que le Gouvernement n'ait pas présenté l'intégralité de son projet de réforme dès le dépôt du projet de loi, ce qui aurait permis de l'assortir d'une étude d'impact, **les rapporteurs accueillent favorablement les mesures proposées.** L'institution d'un service public de la VAE et la réunion des acteurs intervenant dans le dispositif au sein d'un GIP, doit permettre d'assurer une prise en charge simplifiée et coordonnée des candidats. Ce nouveau cadre doit en outre servir de support au déploiement d'un guichet unique et numérique de la VAE, initié dans le cadre du projet « REVA » afin d'accroître la visibilité et l'accessibilité de la VAE.

**Les mesures proposées ne seront toutefois pas suffisantes pour assurer un réel développement de la VAE.** Il appartiendra, dans ce cadre, aux ministères certificateurs, de déployer les moyens nécessaires à au recrutement et à la mobilisation des jurys. Les rapporteurs considèrent en outre que l'objectif du Gouvernement d'atteindre 100 000 parcours de VAE par an est atteignable à condition que les acteurs de l'accompagnement soient soutenus, y compris financièrement.

Au bénéfice des mesures proposées par le projet de loi, la VAE est ouverte à tous types d'activité (salariée, non salariée, bénévoles) et à toutes catégories de personnes (professionnel, élu, sportif, aidant, personne assumant une charge de famille). Poursuivant cette logique, les rapporteurs ont donc proposé de supprimer les énumérations de catégories de personnes éligibles, posant ainsi le principe **d'un dispositif ouvert à toute personne qui justifie d'une activité en rapport avec le contenu de la certification visée :**

- **l'amendement COM-74** modifie l'article L. 6111-1 du code du travail afin de poser le principe que toute personne est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle ;

- **l'amendement COM-75** supprime la liste des catégories de personnes et d'activités éligibles à la VAE, afin d'indiquer que celle-ci est ouverte à toute personne qui justifie d'une activité en rapport avec le contenu de la certification visée.

Une telle approche, qui s'exonère d'une logique catégorielle, évitera le risque d'exclure certaines personnes du dispositif et s'inscrira dans la logique de l'évolution de la VAE engagée par le présent article, visant à faciliter l'accès au dispositif et à simplifier le parcours des candidats.

Afin que le GIP assure pleinement son rôle de mise en œuvre du service public de la VAE, en fonction des besoins des usagers et des territoires, et de coordination des acteurs, la commission a adopté **l'amendement COM-72** des rapporteurs qui prévoit :

- d'ajouter, parmi les membres de droit du GIP, France compétences et l'Agefiph ;

- de préciser que le GIP doit être présidé par un président de conseil régional ;

- de préciser que la mission confiée au GIP de contribuer à la promotion de la VAE devait se faire en tenant compte des besoins en qualifications selon les territoires.

Enfin, traduisant les annonces du Gouvernement à l'Assemblée nationale selon lesquelles la phase de recevabilité des dossiers de VAE serait simplifiée, la commission a adopté **l'amendement COM-70** des rapporteurs abrogeant l'article L. 6412-2 du code du travail qui régit aujourd'hui la procédure de recevabilité des dossiers et qui exige que le certificateur se prononce sur la recevabilité dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande.

La commission a également adopté **l'amendement COM-71** de coordination, sur proposition des rapporteurs.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

#### *Article 5*

#### **Ratification d'ordonnances**

*Cet article propose la ratification de vingt ordonnances portant mesures d'urgence pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 ainsi que d'une ordonnance relative au recouvrement des contributions au financement de la formation professionnelle.*

*La commission a adopté cet article en limitant la liste proposée à six ordonnances dont les dispositions restent en vigueur.*

#### **I - Le dispositif proposé : la ratification de vingt-et-une ordonnances prises entre 2020 et 2022**

L'article 5 propose la ratification, sans modification, de vingt ordonnances portant mesures d'urgence pour faire face à la crise sanitaire et à ses conséquences, ainsi que d'une ordonnance relative au recouvrement des contributions à la formation professionnelle. Le détail de ces ordonnances figure dans le **tableau** ci-après.

**A. Les dispositifs temporaires pour faire face à la crise**

Les ordonnances qu'il est proposé de ratifier concernent pour l'essentiel des dispositifs exceptionnels mis en place dans le champ du travail et de l'emploi pour faire face aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie de covid-19. Pour la plupart, ces dispositifs ne sont plus en vigueur.

**Certaines de ces ordonnances continuent néanmoins de produire des effets**, notamment en matière d'**activité partielle**.

• Certaines dispositions de **l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020** portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle, modifiée notamment par les ordonnances n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 et n° 2021-1214 du 22 septembre 2021, sont applicables au plus tard jusqu'au **31 décembre 2022** :

- l'ouverture de l'activité partielle aux salariés de droit privé de certains employeurs publics (**article 2**), aux salariés de certains employeurs domiciliés en France (**article 9**) et aux salariés de droit privé employés par des régies gérant un service public de remontées mécaniques ou de pistes de ski (**article 10**) ;

- l'indemnisation à 100 % des salariés rémunérés au Smic (**article 3**) ;

- la possibilité pour l'employeur de proposer aux salariés en activité partielle de suivre des formations sans avoir à les rémunérer davantage, par dérogation aux dispositions de droit commun<sup>1</sup> (**article 5**);

- la possibilité de placer en activité partielle des salariés protégés<sup>2</sup> même sans leur accord, à condition que l'activité partielle concerne tous les salariés de l'entreprise, de l'établissement, du service ou de l'atelier auquel ils sont affectés (**article 6**) ;

- la garantie pour les salariés intérimaires de bénéficier de la rémunération mensuelle minimale au moyen de l'allocation complémentaire prévue à l'article L. 3232-5 du code du travail (**article 8 ter**).

Selon les informations fournies par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), **le Gouvernement envisage de pérenniser, via le projet de loi de finances pour 2023, les dispositions des articles 2, 9 et 10 de l'ordonnance.**

---

<sup>1</sup> Art. L. 5122-2 du code du travail.

<sup>2</sup> Il s'agit des représentants du personnel tels que les délégués syndicaux, délégués du personnel, membres du comité social et économique (CSE) et conseillers prud'homaux.

Il convient de relever que **les dispositions des articles 1<sup>er</sup>** (prise en compte des heures d'équivalence dans le calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle), **1<sup>er</sup> bis** (prise en compte des heures supplémentaires dites « structurelles » dans le calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle, et appréciation de la réduction de l'horaire de travail pour les salariés soumis à des conventions de forfait en heures) et **8** (prise en compte des salariés n'ayant pas de durée du travail décomptée en heures ou non soumis aux règles légales ou conventionnelles relatives à la durée du travail) **ont déjà été pérennisées** et inscrites à l'article L. 5122-3 du code du travail<sup>1</sup>.

- L'ordonnance n° 2022-543 du 13 avril 2022 a reporté de six mois, du 30 juin au **31 décembre 2022**, la date jusqu'à laquelle les entreprises qui souhaitent bénéficier du **dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD)** peuvent transmettre à l'autorité administrative des accords collectifs et documents unilatéraux pour validation ou homologation. Des avenants de révision de ces accords collectifs ou des documents adaptant les documents unilatéraux pourront toutefois être transmis à l'autorité administrative après le 31 décembre 2022.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

### L'activité partielle de longue durée

L'activité partielle de longue durée, ou « activité réduite pour le maintien en emploi », introduite par la loi du 17 juin 2020 portant dispositions urgentes liées à la crise sanitaire, est un dispositif spécifique et temporaire d'activité partielle destiné à assurer le maintien dans l'emploi dans les entreprises confrontées à une réduction d'activité durable qui n'est pas de nature à compromettre leur pérennité<sup>1</sup>.

L'employeur peut bénéficier de ce dispositif sous réserve de la conclusion d'un accord collectif d'établissement, d'entreprise ou de groupe, ou d'un accord collectif de branche étendu, définissant la durée d'application, les activités et les salariés concernés par l'activité partielle spécifique, les réductions de l'horaire de travail pouvant donner lieu à indemnisation à ce titre ainsi que les engagements spécifiquement souscrits en contrepartie, notamment pour le maintien de l'emploi.

La réduction de l'horaire de travail de chaque salarié ne peut être supérieure à 40 % de la durée légale<sup>2</sup>.

Dans ce cadre, le salarié placé en APLD reçoit une indemnité horaire, versée par son employeur, correspondant à 70 % de sa rémunération brute. Le taux horaire de l'allocation versée à l'employeur est égal, pour chaque salarié placé en APLD, à 60 % de la rémunération horaire brute, limitée à 4,5 fois le taux horaire du Smic.

Depuis la création du dispositif en juillet 2020, 80 branches professionnelles ont négocié un accord APLD et **78 branches ont effectivement été couvertes par un accord étendu d'APLD** (deux accords ont fait l'objet d'une opposition). Plus de **8,2 millions de salariés** ont ainsi été couverts par un accord de branche d'APLD étendu.

Au 22 septembre 2022, 70 branches professionnelles demeurent couvertes par un accord de branche étendu (une dizaine d'accords sont désormais caducs), représentant environ 8,05 millions de salariés.

A ce jour, **17 365 entreprises sont ou ont été couvertes par une autorisation d'APLD** dont 41,3 % au titre d'un accord collectif et 58,7 % au titre d'un document unilatéral établi en application d'un accord de branche étendu<sup>3</sup>.

La durée maximale de recours à l'APLD a été étendue par décret à 36 mois, consécutifs ou non, sur une période de référence de 48 mois (contre 24 mois sur une période de 36 mois initialement)<sup>4</sup>. Les entreprises qui entreront dans le dispositif en décembre 2022 pourront ainsi en bénéficier au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne – Article 53.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020 relatif au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

<sup>3</sup> Source : réponses de la DGEFP au questionnaire des rapporteurs.

<sup>4</sup> Décret n° 2022-508 du 8 avril 2022 relatif au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

• Par ailleurs, l'ordonnance n° 2020-388 du 1<sup>er</sup> avril 2020 fixe au **deuxième semestre 2024** la date du prochain scrutin visant à mesurer l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés (« élection TPE »). Elle déroge ainsi à la durée légale de quatre ans entre deux élections<sup>1</sup>, le dernier scrutin ayant eu lieu au premier semestre 2021 en application de la même ordonnance.

A l'inverse, l'ordonnance n° 2020-507 du 2 mai 2020 adaptant temporairement les délais applicables pour la consultation et l'information du comité social et économique afin de faire face à l'épidémie de covid-19 a vu ses **dispositions annulées par le Conseil d'Etat**, qui a considéré qu'elles méconnaissaient le champ de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 11 de la loi d'urgence du 23 mars 2020<sup>2</sup>.

### **B. La réforme du recouvrement des contributions à la formation professionnelle**

Prise sur le fondement de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>3</sup>, **l'ordonnance n° 2021-797 du 23 juin 2021 organise de manière pérenne le recouvrement, l'affectation et le contrôle par les Urssaf et les caisses de mutualité sociale agricole (MSA) des contributions des employeurs à la formation professionnelle**, de la taxe d'apprentissage, de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) et de la contribution dédiée au financement du compte personnel de formation pour les titulaires d'un contrat à durée déterminée (CPF-CDD).

Initialement prévu en 2021, le transfert de ces missions aux organismes de recouvrement a pris effet au **1<sup>er</sup> janvier 2022**. Le recouvrement de la CSA et de la part du solde de la taxe d'apprentissage à destination des établissements habilités, qui est réalisé sur une base annualisée, sera réalisé pour la première fois en 2023 au titre de l'exercice 2022.

L'ordonnance inscrit dans le code du travail les dispositions fiscales relatives à la taxe d'apprentissage et à la CSA, notamment la liste des employeurs exonérés de la taxe d'apprentissage<sup>4</sup>.

Elle complète également les **missions de France compétences** en vue de lui permettre d'affecter les contributions légales et conventionnelles que l'établissement perçoit des Urssaf et des caisses de MSA aux différents affectataires et d'établir, diffuser et actualiser des tables de correspondance des branches et entreprises adhérentes des opérateurs de compétences (OPCO)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. L. 2122-10-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 4<sup>e</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies, 19/05/2021, 441031.

<sup>3</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 41.

<sup>4</sup> Art. L. 6241-1 du code du travail.

<sup>5</sup> Art. L. 6123-5 du code du travail.

Les enjeux du financement de l'apprentissage et de la formation professionnels ont été développés dans un récent rapport d'information de la commission des affaires sociales sur France compétences<sup>1</sup>.

**Liste des ordonnances dont la ratification est proposée**

Ordonnance	Principales mesures	Modifications	Date de fin des effets
n° 2020-322 du 25 mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptation des conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire aux indemnités journalières pour maladie</li> <li>• Modification de la date limite de versement ou d'affectation des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 (art. 9)</li> </ul>	31/12/2020
n° 2020-323 du 25 mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dérogations aux règles de prise des congés payés acquis par les salariés</li> <li>• Possibilité pour l'employeur d'imposer la prise de jours de repos</li> <li>• Possibilité de déroger aux règles de durée du travail et de repos dominical dans certains secteurs stratégiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordonnance n° 2020-389 du 1<sup>er</sup> avril 2020 (art. 7)</li> <li>• Ordonnance n° 2020-1597 du 16 décembre 2020 (art. 1)</li> <li>• Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 (art. 8)</li> </ul>	30/09/2021
n° 2020-324 du 25 mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prolongation exceptionnelle des droits à l'allocation chômage</li> <li>• « Année blanche » pour l'indemnisation chômage des intermittents du spectacle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 (art. 50)</li> <li>• Ordonnance n° 2020-1442 du 25 novembre 2020 (art. 1)</li> <li>• Ordonnance n° 2021-135 du 10 février 2021 (art. 1)</li> <li>• Ordonnance n° 2021-1013 du 31 juillet 2021 (art. 1)</li> </ul>	31/12/2021

<sup>1</sup> « France compétences face à une crise de croissance », rapport d'information de Mmes Frédérique Puissat, Corinne Féret et M. Martin Lévrier, fait au nom de la commission des affaires sociales, n° 741 (2021-2022), 29 juin 2022.

Ordonnance	Principales mesures	Modifications	Date de fin des effets
n° 2020-346 du 27 mars 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assouplissements du recours à l'activité partielle</li> <li>• Application de l'activité partielle aux professions sous régime d'équivalence, aux salariés à temps partiel, aux salariés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, aux intérimaires, aux salariés qui ne sont pas soumis aux dispositions légales ou conventionnelles relatives à la durée du travail...</li> <li>• Possibilité d'individualiser l'activité partielle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 (art. 6)</li> <li>• Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 (art. 4 à 8)</li> <li>• Ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 (art. 1)</li> <li>• Ordonnance n° 2021-1214 du 22 septembre 2021 (art. 2)</li> <li>• Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 - art. 210</li> <li>• Loi n°2022-1089 du 30 juillet 2022 (art. 1)</li> </ul>	<b>31/12/2022</b>
n° 2020-386 du 1 <sup>er</sup> avril 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation des services de santé au travail à la lutte contre l'épidémie de covid-19</li> <li>• Prescription d'arrêts de travail par le médecin du travail</li> <li>• Report de visites médicales non prioritaires</li> <li>• Régime des demandes d'autorisation d'activité partielle</li> </ul>	Aucune	31/12/2020
n° 2020-388 du 1 <sup>er</sup> avril 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Report des 2 prochains scrutins de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de 11 salariés</li> <li>• Prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 (art. 43)</li> </ul>	<b>2<sup>e</sup> semestre 2024 (report du 2<sup>e</sup> scrutin TPE)</b>

Ordonnance	Principales mesures	Modifications	Date de fin des effets
n° 2020-389 du 1 <sup>er</sup> avril 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspension des élections professionnelles</li> <li>• Autorisation du recours illimité à la visioconférence pour les réunions du CSE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 (art. 9)</li> <li>• Ordonnance n° 2020-737 du 17 juin 2020 (art. 4)</li> </ul>	31/08/2020
n° 2020-507 du 2 mai 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptation des délais d'information et de consultation du CSE</li> </ul>		<b>Dispositions annulées par le Conseil d'Etat<sup>1</sup></b>
n° 2020-770 du 24 juin 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modulation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle en fonction des secteurs d'activité et des caractéristiques des entreprises compte tenu de l'impact économique de la crise sanitaire sur ces dernières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordonnance n° 2020-1255 du 14 octobre 2020 (art. 1)</li> <li>• Ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 (art. 4)</li> <li>• Ordonnance n° 2021-135 du 10 février 2021 (art. 2)</li> <li>• Ordonnance n° 2021-136 du 10 février 2021 (art. 1)</li> <li>• Loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 (art. 10)</li> </ul>	31/07/2022
n° 2020-1255 du 14 octobre 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modulation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle</li> <li>• Modalités d'indemnisation des salariés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation dont la rémunération est inférieure au Smic</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 (art.5)</li> </ul>	31/07/2022
n° 2020-1441 du 25 novembre 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorisation du recours illimité à la visioconférence pour les réunions du CSE</li> </ul>	Aucune	01/06/2021 (fin de l'état d'urgence sanitaire)

<sup>1</sup> Dispositions annulées par la décision n° 441031, 441218 et 441221 du 19 mai 2021 du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

<b>Ordonnance</b>	<b>Principales mesures</b>	<b>Modifications</b>	<b>Date de fin des effets</b>
n° 2020-1442 du 25 novembre 2020	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prolongation des mesures de maintien des droits au chômage</li></ul>	Aucune	30/06/2021 (dernier jour du mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire)
n° 2020-1502 du 2 décembre 2020	<ul style="list-style-type: none"><li>• Participation des services de santé au travail à la lutte contre l'épidémie de covid-19</li><li>• Prescription d'arrêts de travail par le médecin du travail</li><li>• Report de visites médicales non prioritaires</li></ul>	Aucune	31/07/2022
n° 2020-1597 du 16 décembre 2020	<ul style="list-style-type: none"><li>• Assouplissement par accord collectif des règles de renouvellement des CDD et contrats de travail temporaire</li><li>• Assouplissement des conditions de recours au prêt de main d'œuvre</li></ul>	Aucune	30/06/2021
n° 2020-1639 du 21 décembre 2020	<ul style="list-style-type: none"><li>• Modifications de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle</li></ul>	Aucune	<b>31/12/2022</b>
n° 2021-135 du 10 février 2021	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prolongation de mesures d'urgence en matière d'allocation chômage, d'activité partielle et de services de santé au travail</li></ul>	Aucune	31/12/2021
n° 2021-136 du 10 février 2021	<ul style="list-style-type: none"><li>• Possibilité de faire bénéficier les entreprises des secteurs protégés d'une majoration du taux d'allocation d'activité partielle plus favorable dès lors que ces entreprises continuent à subir une très forte baisse de leur chiffre d'affaires.</li></ul>	Aucune	31/07/2022

Ordonnance	Principales mesures	Modifications	Date de fin des effets
n° 2021-797 du 23 juin 2021	<ul style="list-style-type: none"><li>• Instauration du circuit de collecte, par le biais des Urssaf et des caisses de la MSA, de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance, de la contribution supplémentaires à l'apprentissage et du solde de la taxe d'apprentissage</li><li>• Modification des missions de France compétences pour affecter les contributions légales et conventionnelles que l'établissement perçoit des URSSAF et des caisses de MSA aux différents affectataires</li></ul>	Aucune	<b>Mesures pérennes</b>
n° 2021-1013 du 31 juillet 2021	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prolongation de quatre mois le dispositif de l'« année blanche » pour les intermittents du spectacle</li></ul>	Aucune	31/12/2021
n° 2021-1214 du 22 septembre 2021	<ul style="list-style-type: none"><li>• Limitation aux salariés qui bénéficient d'une garantie de reconduction de leur contrat du bénéfice de l'activité partielle de longue durée des salariés en CDD au titre d'un emploi à caractère saisonnier</li><li>• Prolongation des mesures garantissant une indemnité horaire minimale aux salariés à temps partiel et aux intérimaires, des dispositions relatives à la suspension de la majoration de l'indemnité d'activité partielle en cas de formation des salariés et des mesures relatives au placement en activité partielle et en l'activité partielle de longue durée des salariés protégés</li></ul>	Aucune	<b>31/12/2022</b>

Ordonnance	Principales mesures	Modifications	Date de fin des effets
n° 2022-543 du 13 avril 2022	<ul style="list-style-type: none"><li>• Report de six mois, du 30 juin 2022 au 31 décembre 2022, de la date jusqu'à laquelle les entreprises qui souhaitent bénéficier du dispositif d'APLD en cas de réduction d'activité durable peuvent transmettre à l'autorité administrative des accords collectifs et documents unilatéraux pour validation ou homologation.</li></ul>	Aucune	31/12/2022

## II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Aucun amendement à cet article n'a été adopté par l'Assemblée nationale.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

## III - La position de la commission : limiter la ratification aux ordonnances encore en vigueur

Selon une étude du Sénat<sup>1</sup>, la pratique de la ratification des ordonnances a enregistré un recul significatif au cours du quinquennat précédent : **seules 20,3 % des ordonnances publiées lors du quinquennat 2017-2022 ont jusqu'à présent été ratifiées**. A titre de comparaison, le taux de ratification des ordonnances publiées avait atteint, respectivement, 79,6 % et 61,3 % au cours des quinquennats 2007-2012 et 2012-2017. Dans le même temps, 78,4 habilitations à légiférer par ordonnance ont été accordées chaque année entre 2017 et 2022, contre une moyenne annuelle de 36 entre 2007 et 2012. La démarche engagée par cet article est donc suffisamment rare pour être soulignée.

En revanche, il est surprenant que le Gouvernement demande la ratification d'une ordonnance prise sans habilitation législative et annulée par le Conseil d'Etat. Si les mesures prises par ce biais, qui adaptaient les délais d'information et de consultation du comité social et économique (CSE) pendant l'état d'urgence sanitaire, semblaient pertinentes sur le fond, les rapporteurs considèrent que leur ratification par le Parlement reviendrait à valider une utilisation abusive des ordonnances.

---

<sup>1</sup> « Les ordonnances prises sur le fondement l'article 38 de la Constitution », direction de la Séance du Sénat, juin 2022.

Au-delà de ce cas particulier, **il est permis de s'interroger sur la portée juridique de la ratification d'ordonnances ayant cessé de produire leurs effets** et sur l'utilité de cet exercice qui aura essentiellement pour résultat de gonfler artificiellement des statistiques peu flatteuses.

Sur la proposition des rapporteurs, la commission a donc adopté un **amendement COM-66 supprimant de la liste proposée à l'article 5 :**

- **l'ordonnance n° 2020-507 du 2 mai 2020** annulée le 19 mai 2021 par le Conseil d'Etat ;

- les **quatorze ordonnances** dont les dispositions ne sont plus en vigueur.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

#### *Article 6*

#### **Rapport au Parlement sur les offres raisonnables d'emploi**

*Cet article, inséré à l'Assemblée nationale, propose que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur les offres raisonnables d'emploi.*

*La commission a adopté cet article sans modification.*

#### **I - Le dispositif proposé**

Le présent article a été inséré à l'Assemblée nationale, par l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Frédéric Valletoux.

Il prévoit que dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, Pôle emploi remet au Parlement un rapport portant sur l'application des dispositions relatives à l'offre raisonnable d'emploi telle que définie à l'article L. 5411-6-2 du code du travail et les évolutions constatées depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

#### **II - La position de la commission**

Si la commission n'est pas favorable à la multiplication des demandes de rapport au Parlement inscrites dans la loi, elle a considéré que les informations demandées au Gouvernement par le présent article étaient utiles à l'information du Parlement.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

*Article 7*

**Rapport au Parlement sur la conformité des offres d'emploi  
diffusées par Pôle emploi**

*Cet article, inséré à l'Assemblée nationale, propose que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur la conformité des offres d'emploi diffusées par Pôle emploi.*

*La commission a adopté cet article sans modification.*

**I - Le dispositif proposé**

Le présent article a été inséré à l'Assemblée nationale, par l'adoption en séance publique d'un amendement de M. Pierre Dharréville et d'un sous-amendement du rapporteur.

Il prévoit que dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur le caractère conforme des offres d'emploi diffusées par Pôle emploi.

**II - La position de la commission**

Si la commission n'est pas favorable à la multiplication des demandes de rapport au Parlement inscrites dans la loi, elle a considéré que les informations demandées au Gouvernement par le présent article étaient utiles à l'information du Parlement.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 19 octobre 2022, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport de Mme Frédérique Puissat et de M. Olivier Henno, rapporteurs, sur le projet de loi (n° 44, 2022-2023), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons le rapport de nos collègues Frédérique Puissat et Olivier Henno sur le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Après la loi sur le pouvoir d'achat, le Gouvernement nous présente un nouveau projet de loi « d'urgence ». Ce texte court, qui ne comptait initialement que cinq articles, et à l'ambition limitée – il s'agit, pour l'essentiel, de proroger les règles actuelles du régime d'assurance chômage –, soulève des questions profondes sur les objectifs, la gouvernance et le financement de ce régime.

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a rénové la gouvernance de l'assurance chômage en renforçant le rôle de l'État tout en conservant le principe d'une gestion paritaire. Ainsi, préalablement à la négociation d'un accord relatif à l'assurance chômage, le Premier ministre transmet aux partenaires sociaux un document de cadrage, après concertation avec les organisations syndicales et patronales représentatives. Ce document précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage.

À titre transitoire, l'article 57 de la loi précitée avait prévu que, à compter de la publication de cette loi et après concertation avec les partenaires sociaux, le Gouvernement leur transmette un document de cadrage afin qu'ils négocient un accord sur l'assurance chômage dans un délai de quatre mois. Le Premier ministre a transmis un document de cadrage aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018. De l'avis de l'ensemble des partenaires sociaux, ce document était si directif que les négociations ne pouvaient pas aboutir. À la suite de cet échec, le décret du 26 juillet 2019 a fixé les règles relatives au régime d'assurance chômage jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2022. Alors que les règles d'indemnisation du chômage fixées par ce « décret de carence » cesseront d'être applicables après le 1<sup>er</sup> novembre 2022, aucun processus de négociation, assorti d'une lettre de cadrage, n'a été engagé pour définir de nouvelles règles.

Afin de donner une base légale et réglementaire à l'indemnisation des demandeurs d'emploi à compter de cette date, l'article 1<sup>er</sup> autorise le Gouvernement à prendre par décret en Conseil d'État les mesures d'application du régime d'assurance chômage jusqu'au 31 décembre 2023, ainsi qu'à prolonger l'application du « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage jusqu'au 31 août 2024.

Ces dispositions sont justifiées par la nécessité de fixer, à très court terme, les règles d'indemnisation du chômage pour sécuriser le versement des allocations des demandeurs d'emploi. Attachés à la gestion paritaire de l'assurance chômage, nous considérons toutefois que ces mesures dérogatoires ne doivent être applicables que pour une durée proportionnée à la nécessité de l'urgence, d'autant que celle-ci résulte largement de l'abstention du Gouvernement.

Il n'est pas souhaitable que le Gouvernement s'écarte pour une durée excessive de la gouvernance prévue aujourd'hui par le code du travail sans que le législateur se prononce sur d'éventuelles évolutions du rôle des partenaires sociaux et de l'État dans la gestion du régime, après avoir engagé une concertation avec les organisations représentant les salariés et les employeurs. En conséquence, nous proposons d'avancer au 31 août 2023, au lieu du 31 décembre, la date limite d'application des mesures qui pourront être prises par décret en Conseil d'État, y compris pour l'application du « bonus-malus ». Cette date correspond en effet à la fin de la première période de modulation des contributions d'assurance chômage qui a débuté le 1<sup>er</sup> septembre dernier.

La période d'application de ce décret devra être utilisée pour engager des concertations destinées à faire évoluer la gouvernance de l'assurance chômage. En effet, les partenaires sociaux considèrent que le cadre posé par la loi de 2018 ne permet pas d'assurer une gouvernance satisfaisante du régime. Il convient de tirer les leçons de l'échec de cette réforme et d'engager une révision des modalités de détermination des règles d'indemnisation des chômeurs. À cette fin, l'amendement que nous vous présenterons abroge les dispositions du code du travail prévoyant la procédure de négociation d'un accord sur la base d'une lettre de cadrage.

En outre, nous proposons de fixer un cadre transitoire destiné, d'une part, à engager une concertation sur la gouvernance, qui devra déboucher sur une modification de la loi et, d'autre part, à conclure un accord sur l'assurance chômage négocié par les partenaires sociaux selon une procédure inspirée de l'article L.1 du code du travail, faisant intervenir le Gouvernement par le biais d'un document d'orientation.

Parallèlement à cette restauration du paritarisme, nous considérons qu'il convient de renforcer le cadre législatif de l'indemnisation du chômage.

Dans un contexte de fortes tensions sur le marché du travail, qui ont atteint leur plus haut niveau depuis 2011, il paraît difficilement acceptable qu'un salarié ayant refusé une offre de contrat à durée indéterminée (CDI) à l'issue d'un contrat à durée déterminée (CDD) sur le même poste et avec la même rémunération puisse percevoir des allocations chômage. Nous proposons donc que le droit à l'allocation d'assurance ne soit pas ouvert à un demandeur d'emploi ayant refusé trois propositions de CDI à l'issue d'un CDD au cours des douze derniers mois. Cette exclusion, qui tient compte de la diversité des situations individuelles, ne s'appliquerait pas s'il s'avère que le demandeur d'emploi a été employé en CDI au cours de la même période. L'amendement que nous vous présenterons prévoit la transmission par les employeurs à Pôle emploi de toutes leurs propositions de poursuivre une relation de travail sous forme de CDI sur un emploi similaire, assorti d'une rémunération au moins équivalente, de la même classification et sans changement du lieu de travail.

Par ailleurs, si nous sommes favorables au principe de contracyclicité de l'indemnisation du chômage que le Gouvernement envisage d'instaurer par décret, nous considérons qu'il revient à la loi de poser un principe aussi substantiel. Nous vous proposerons ainsi d'inscrire dans le code du travail que les conditions d'activité antérieure et la durée des droits à l'allocation d'assurance chômage pourront être modulées en fonction d'indicateurs conjoncturels sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail. Il reviendra à la convention d'assurance chômage, conclue entre les partenaires sociaux, de fixer les paramètres de cette modulation.

L'article 2 apporte un aménagement ponctuel au mécanisme de « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage, calculé en fonction du nombre de fins de contrat de travail occasionnant une inscription du salarié à Pôle emploi, lui aussi introduit par la loi de 2018, avec l'objectif affiché de lutter contre le recours excessif aux contrats courts. Le Sénat s'était opposé à ce dispositif, considérant que le critère des fins de contrat pourrait s'avérer pénalisant pour des activités caractérisées par une forte saisonnalité et que le mécanisme ne ciblait pas efficacement le phénomène de « permittance ».

Après plusieurs reports, le bonus-malus s'applique depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022 dans sept secteurs d'activité ayant un taux de séparation moyen d'au moins 150 %. Les entreprises de ces secteurs voient leur contribution modulée sur la base des fins de contrats enregistrées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 30 juin 2022. Pour cette première période, les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire ont cependant été temporairement exclues du dispositif. Au total, 18 017 entreprises employant 1,3 million de salariés sont concernées par le bonus-malus entre le 1<sup>er</sup> septembre 2022 et le 31 août 2023. Parmi elles, 63 % bénéficient d'un bonus, soit un taux compris entre le plancher de 3 % et le taux générique de 4,05 %. À l'inverse, 36 % sont frappées d'un malus, soit une cotisation comprise entre 4,05 % et le plafond de 5,05 %.

L'article 2 permet la transmission par l'Urssaf de la liste des anciens salariés pris en compte pour le calcul du bonus-malus à l'employeur concerné. Bien que sa portée soit limitée, cette mesure, qui répond à une demande des employeurs et semble de nature à améliorer la transparence du dispositif, est bienvenue.

Nous vous proposons cependant de modifier plus substantiellement les paramètres du bonus-malus. En effet, tel qu'il a été conçu, le dispositif ne cible pas réellement les contrats courts, les CDD ne représentant que 2 % des fins de contrat prises en compte. Les Urssaf suggèrent que le bonus-malus ne s'applique pas aux secteurs qui ont le plus recours aux CDD courts, mais plutôt à ceux qui font fréquemment appel à l'intérim. Le dispositif est par ailleurs difficilement lisible par les entreprises qui, faute d'alternatives adaptées, ne sont pas réellement incitées à modifier leurs pratiques. Ainsi, nos auditions nous ont convaincus que le mécanisme souffre de nombreux biais.

Afin de recentrer le bonus-malus sur sa vocation première de lutte contre la « permittence », nous vous proposerons de limiter les fins de contrat prises en compte aux seuls CDD d'une durée inférieure ou égale à un mois, à l'exclusion des cas de remplacement de salariés absents. Seraient donc exclues du dispositif les fins de CDI et les fins de mission d'intérim.

En outre, la majoration des contributions patronales a pour effet d'alourdir la masse salariale des entreprises concernées et de rendre plus coûteux leurs recrutements. Afin d'atténuer les effets de la modulation pour les entreprises concernées, nous vous proposerons de limiter la modulation des contributions d'assurance chômage à plus ou moins 0,5 point, soit dans une fourchette comprise entre 3,55 % et 4,55 %, contre 3 % à 5,05 % actuellement. Ces évolutions s'appliqueraient à partir de la deuxième période de modulation, soit à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023. Elles devraient donc être prises en compte pour la période de comptabilisation qui a débuté le 1<sup>er</sup> juillet dernier.

Bien entendu, le bonus-malus, même recentré, n'épuise pas le sujet des contrats courts. D'une part, il serait souhaitable que la lutte contre les contrats précaires puisse également concerner le secteur public, qui en fait un usage immodéré. D'autre part, il importe de développer et de sécuriser les alternatives à la disposition des employeurs et des salariés.

Dans cette perspective, le projet de loi s'est enrichi à l'Assemblée nationale de dispositifs destinés à sécuriser les relations de travail et à offrir des alternatives aux contrats courts.

L'article 1<sup>er</sup> bis A prévoit que le salarié qui a abandonné volontairement son poste de travail, après avoir été mis en demeure de le reprendre, est présumé démissionnaire. Le salarié qui conteste la rupture de son contrat sur ce fondement pourra saisir le conseil de prud'hommes, qui devra statuer dans un délai d'un mois.

Rappelons que l'abandon de poste, qui n'est pas défini par le code du travail, correspond à une absence non autorisée du salarié à son poste de travail, qui peut être prolongée ou réitérée sans justification. Il n'est pas considéré comme une démission, mais il constitue une cause réelle et sérieuse de licenciement du salarié du fait de l'inexécution fautive du contrat de travail. Toutefois, certaines situations, considérées comme des motifs d'absence justifiée ou légitime, ne peuvent être qualifiées d'abandon de poste. C'est notamment le cas de l'exercice du droit de retrait, du droit de grève ou encore du fait pour un salarié de quitter son poste sans autorisation en raison de son état de santé.

Nous soutenons cette mesure, en ce qu'elle vise à limiter les perturbations engendrées par les abandons de poste dans les entreprises. Pourront être appliquées à ces salariés les règles d'indemnisation du chômage prévues en cas de démission. Il n'est pas souhaitable qu'un salarié licencié à l'issue d'un abandon de poste dispose d'une situation plus favorable en matière d'assurance chômage qu'un salarié qui démissionne.

Afin de sécuriser un régime qui n'existe pas aujourd'hui dans le code du travail, nous vous proposerons d'adopter cet article, en précisant que la mise en demeure visera à demander au salarié de reprendre son poste ou de justifier son absence dans un délai fixé par l'employeur, qui ne pourra être inférieur à un minimum fixé par décret en Conseil d'État. Le salarié sera présumé avoir démissionné à l'expiration de ce délai, à défaut de régularisation de sa situation.

Par ailleurs, l'article 2 *bis* prévoit la réactivation de l'expérimentation des CDD « multi-remplacements », déjà mise en place entre 2019 et 2020 par la loi de 2018, mais trop tardivement appliquée. Dans des secteurs définis par décret, les entreprises pourront recourir à un même CDD pour le remplacement de plusieurs salariés, de manière simultanée ou consécutive, ce que le code du travail ne permet pas.

Ce dispositif peut aider les entreprises à rendre plus vertueuses et efficaces leurs politiques de recrutement. Toutefois, pour éviter que l'expérimentation ne s'achève de nouveau avant d'avoir pu se déployer pleinement, nous vous proposerons de garantir qu'elle dure effectivement deux ans : au lieu de fixer le terme de l'expérimentation au 31 décembre 2024, cette durée débiterait à la date de publication du décret d'application.

Dans le même esprit, nous vous proposerons l'adoption d'un article additionnel tendant à supprimer la durée maximale de trente-six mois applicable aux missions d'intérim réalisées dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée intérimaire.

Ce type de contrat peut être conclu entre le salarié et une entreprise de travail temporaire pour la réalisation de missions d'intérim successives. La réalisation des missions dans l'entreprise utilisatrice est soumise aux cas de recours habituels de l'intérim : remplacement d'un salarié, accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise, emplois saisonniers, etc.

Alors que les contrats d'intérim sont limités à 18 mois, la durée des missions réalisées dans le cadre d'un CDI intérimaire est limitée à 36 mois. Le déplafonnement de cette durée limiterait le turnover des intérimaires au sein de l'entreprise utilisatrice et éviterait à l'entreprise de former régulièrement de nouveaux intérimaires. Elle répondrait aux besoins de main d'œuvre aujourd'hui constatés sur le marché du travail et contribuerait à sécuriser les parcours professionnels des intérimaires et à limiter le recours aux contrats courts.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Le projet de loi prévoit également de faciliter l'accès à la validation des acquis de l'expérience (VAE). Celle-ci constitue une troisième voie d'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'une certification professionnelle, aux côtés de la formation initiale et de la formation continue. Elle s'est progressivement ouverte à un large ensemble d'activités pouvant être prises en compte pour la validation des acquis : activité salariée, non salariée, bénévole, mandat syndical ou électif local, etc. La validation, prononcée par un jury, requiert une durée minimale d'activité d'un an, exercée de façon continue ou non.

Toute personne dont la candidature a été déclarée recevable peut bénéficier d'un accompagnement dans la préparation de son dossier et de son entretien avec le jury. Le parcours de VAE peut être financé par plusieurs acteurs : les régions, Pôle emploi, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), l'employeur, ou l'actif lui-même, par son compte personnel de formation (CPF).

Le nombre de personnes s'engageant dans une démarche de VAE diminue depuis plusieurs années. Le nombre de candidats diminue également à chaque étape du parcours : entre le dépôt du dossier et son examen par un jury puis entre le passage devant le jury et l'obtention de la certification. Le taux d'obtention d'une certification complète des candidats ayant déposé un dossier s'est élevé à 39 % en 2019 puis à 43 % en 2020. Ce faible recours au dispositif, qui diminue même ces dernières années, s'explique par la complexité du parcours de VAE. La VAE est méconnue, peu valorisée et bénéficie très majoritairement à des personnes en emploi.

L'article 4 avait pour objet, dans sa version initiale, de rendre éligibles à la VAE les compétences acquises par les proches aidants et les aidants familiaux. Il prévoyait aussi de pouvoir comptabiliser, au titre de la durée minimale d'expérience requise, les périodes de mise en situation en milieu professionnel, de renforcer l'accompagnement des candidats dès la constitution de leur dossier et de donner la possibilité aux associations de transition professionnelle de financer les dépenses afférentes. Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, cet article a été complété à l'initiative du Gouvernement afin d'instituer un service public de la VAE, dont la mission est d'orienter et d'accompagner tout demandeur. Il crée un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de mettre en œuvre au niveau national le service public de la VAE. Ce GIP doit contribuer à l'information des personnes et à leur orientation dans leur parcours, à la promotion de la VAE ainsi qu'à l'animation et à la cohérence des pratiques sur le territoire.

L'État, les régions, Pôle emploi, l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), les opérateurs de compétences (Opco) et les associations de transition professionnelle (AT-Pro) seront membres de droit du GIP. Ces dispositions doivent permettre d'instituer un guichet unique et numérique pour les démarches des candidats à la VAE.

La reconnaissance de l'expérience est un puissant levier pour renforcer l'employabilité des personnes concernées, favoriser la progression et la diversification des carrières, répondre aux besoins du marché du travail.

Même si nous soutenons les mesures proposées, elles ne suffiront pas à assurer un réel développement de la VAE. Il appartiendra aux ministères certificateurs de déployer les moyens nécessaires au recrutement et à la mobilisation des jurys. L'objectif du Gouvernement d'atteindre 100 000 parcours de VAE par an est atteignable à condition que les acteurs de l'accompagnement soient soutenus, y compris financièrement, et que les démarches soient réellement simplifiées.

Dans la logique de la réforme engagée, nous vous proposerons de supprimer de la loi la liste des types d'activités et catégories de personnes éligibles à la VAE, afin de poser le principe selon lequel la VAE est ouverte à toute personne qui justifie d'une activité en rapport direct avec le contenu de la certification visée.

Une telle approche, qui s'exonère d'une logique catégorielle, serait plus conforme à l'évolution de la VAE unanimement souhaitée qui vise à en faciliter largement l'accès, à renforcer l'accompagnement des candidats et simplifier leurs démarches. Nous éviterons ainsi le risque d'exclure certaines personnes du dispositif alors que les compétences qu'elles auraient acquises pourraient leur permettre d'obtenir une certification.

Nous vous proposerons également de préciser les missions et la gouvernance du GIP : celui-ci devra tenir compte des besoins en qualifications selon les territoires. Notre amendement prévoit qu'il soit présidé par un président de conseil régional et qu'il comprenne, outre les membres de droit déjà prévus, France compétences et l'Agefiph.

Ce projet de loi sert également de véhicule à une sécurisation de la définition de l'électorat et de l'éligibilité aux élections professionnelles, rendue nécessaire et urgente par une décision du Conseil constitutionnel.

Sur le fondement des articles L. 2314-18 et L. 2314-19 du code du travail, la Cour de cassation juge de manière constante que ne peuvent ni exercer un mandat de représentation du personnel ni être électeurs à l'élection des représentants du personnel au comité social et économique (CSE) les salariés qui disposent d'une délégation écrite particulière d'autorité leur permettant d'être assimilés au chef d'entreprise et ceux qui représentent effectivement l'employeur devant les institutions représentatives du personnel.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a jugé, le 19 novembre 2021, que l'article L. 2314-18 du code du travail, dans sa rédaction actuelle telle qu'interprétée par la Cour de cassation, portait une atteinte manifestement disproportionnée au principe de participation des travailleurs. Il l'a donc déclaré contraire à la Constitution et l'a abrogé avec effet au 31 octobre 2022.

Pour sécuriser juridiquement l'organisation des élections professionnelles prévues après cette date, l'article 3 rétablit l'article L. 2314-18 du code du travail à compter du 1<sup>er</sup> novembre. Afin d'en garantir une interprétation conforme à la Constitution par la Cour de cassation, il complète l'article L. 2314-19 relatif aux conditions d'éligibilité, en excluant explicitement les salariés déjà considérés comme non éligibles par la jurisprudence. Une distinction est ainsi introduite, s'agissant de ces salariés, entre électorat et éligibilité.

La rédaction proposée permettant de lever les difficultés juridiques, nous vous proposons donc d'adopter cet article sous réserve d'avancer la date de son entrée en vigueur au 31 octobre 2022, la date d'effet de la décision du Conseil constitutionnel.

Enfin, l'article 5 propose la ratification, sans modification, de vingt ordonnances portant mesures d'urgence en matière de droit du travail et d'emploi pour faire face à la crise sanitaire et à ses conséquences, ainsi que d'une ordonnance relative au recouvrement des contributions à la formation professionnelle.

La pratique de la ratification des ordonnances a enregistré un recul significatif au cours du quinquennat précédent, alors que 78 habilitations à légiférer par ordonnance ont été accordées en moyenne chaque année entre 2017 et 2022, contre une moyenne annuelle de 36 entre 2007 et 2012. La démarche engagée est donc suffisamment rare pour être soulignée.

Toutefois, nous nous interrogeons sur l'utilité de cet exercice qui aura essentiellement pour résultat de gonfler artificiellement des statistiques peu flatteuses. En effet, sur les 21 ordonnances qu'il est proposé de ratifier, 14 ne sont plus en vigueur et une quinzième – l'ordonnance du 2 mai 2020 adaptant temporairement les délais applicables pour la consultation et l'information du CSE afin de faire face à l'épidémie de covid-19 – a vu ses dispositions annulées par le Conseil d'État, qui a considéré qu'elles méconnaissaient le champ de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 11 de la loi d'urgence du 23 mars 2020. Nous vous proposerons donc de limiter la liste de ratifications proposée aux six ordonnances dont les dispositions restent en vigueur.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Pour conclure, le Gouvernement, qui semble vouloir nous habituer à des textes courts, nous habitue surtout à des intitulés décevants, ces « mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi » comportant peu de dispositions concrètes pour favoriser l'emploi.

Il n'en reste pas moins que, sur le terrain, les difficultés sont réelles et vécues par les employeurs de nombreux secteurs, comme le montre la récente étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) sur les secteurs en tension. L'introduction d'une modulation automatique de l'indemnisation du chômage en fonction de la conjoncture semble donc pertinente, même si sa mise en œuvre sera complexe.

Dans le même temps, alors que l'inflation demeure élevée, nous devons rester conscients des difficultés et des inquiétudes des Français, notamment des plus fragiles. Dans ce contexte, il convient de rappeler l'importance des corps intermédiaires pour faire évoluer notre protection sociale et le rôle essentiel d'amortisseurs sociaux que jouent les régimes assurantiels.

Nous vous invitons donc à adopter ce texte, sous réserve de l'adoption des amendements que nous venons d'évoquer.

Avant de commencer la discussion générale, il nous appartient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Nous considérons que ce projet de loi comprend des dispositions relatives à la détermination des règles du régime d'assurance chômage ; au traitement des données relatives à la modulation des contributions d'assurance chômage en fonction du nombre de fins de contrat de travail ; à la définition de l'électorat et de l'éligibilité aux élections professionnelles ; aux règles d'accès à la VAE et à l'accompagnement des bénéficiaires ; aux mesures d'urgence en matière de droit du travail et d'emploi pour faire face à l'épidémie de covid-19 et à ses conséquences économiques et sociales ; au recouvrement, à l'affectation et au contrôle des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

En revanche, nous estimons que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs au service public de l'emploi et aux dispositifs d'accompagnement vers l'emploi ; aux minima sociaux ; à la sécurité sociale et au régime des cotisations sociales ; à la rémunération, aux congés payés, à la durée du travail et aux jours de repos des salariés ; aux dispositifs de formation professionnelle, hors VAE ; au fonctionnement des instances représentatives du personnel, hors mesures d'urgence liées à la crise sanitaire ; à la santé au travail, hors mesures d'urgence liées à la crise sanitaire.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Philippe Mouiller.** – Merci aux rapporteurs de nous présenter des propositions efficaces.

Nous sommes attachés au paritarisme. Certes, les négociations sont parfois compliquées, mais l'État ne doit intervenir que si les acteurs ne parviennent pas à se coordonner. Vos propositions à l'article 1<sup>er</sup> sont donc fondamentales.

Concernant le mécanisme du « bonus-malus », vous avez évoqué le mauvais fonctionnement des services publics, les premiers consommateurs de contrats de travail courts. Il est souhaitable que l'État s'impose à lui-même les règles qu'il prévoit de faire appliquer dans le secteur privé. J'observe que, dans le domaine du médico-social, les personnels n'ont parfois pas d'autre choix que d'accepter des contrats courts. Au-delà des évolutions proposées, disposez-vous d'un bilan sur l'efficacité de ce nouveau dispositif ?

Par ailleurs, nous partageons l'idée d'instaurer une modulation automatique de l'allocation d'assurance chômage en fonction de la conjoncture. Toutefois, d'un point de vue technique, *quid* de sa mise en œuvre ?

Permettez-moi de formuler deux dernières remarques, dont une qui sort toutefois du périmètre retenu pour ce texte. Premièrement, j'aimerais savoir de quelle façon les aidants pourront accéder à la VAE. Deuxièmement, avez-vous des informations concernant l'extension de l'expérimentation des territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) ?

**Mme Michelle Meunier.** – J'évoquerai uniquement la question de la VAE. Je partage les constats du rapporteur. Le sujet est de plus en plus prégnant dans le domaine du social et médico-social. Toutefois, ne faisons pas porter toute la responsabilité sur les jurys. Je veux pointer le risque de déporter l'organisation de la VAE du code de l'éducation vers le code du travail. J'y vois un risque de déqualification des bénéficiaires de la VAE, laquelle représente une troisième voie pour revaloriser leur emploi. Veillons à ne pas déréglementer, si je puis dire, la VAE.

Vous avez indiqué que la région et l'Agefiph notamment seraient parties prenantes, mais *quid* des départements ? J'attire votre attention sur la composition des jurys. Vous le savez, le dispositif ne fonctionne pas bien. Aujourd'hui, 7 000 personnes environ attendent la validation des acquis de leur expérience.

**Mme Monique Lubin.** – Merci pour la qualité de ce rapport. Nous partageons un premier constat, à savoir la reprise en main par le Gouvernement avec la fin annoncée du dialogue social. Indéniablement, le Gouvernement a laissé filer la période de transition, sans prévoir la suite. Le ministre nous a expliqué que cette situation était due à la campagne électorale, une explication quelque peu osée. Ce sera notre seul point d'accord.

Même si je reconnais le travail que vous avez réalisé, vous allez plus loin encore que le Gouvernement s'agissant du durcissement des mesures vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Vous suggérez qu'un demandeur d'emploi ayant refusé trois propositions de CDI ne bénéficie pas de l'allocation d'assurance chômage. Je me demande d'ailleurs si ce cas de figure arrive très fréquemment. C'est là l'expression de la *vox populi*, mais nous ne disposons pas d'étude d'impact sur ce point. Un salarié peut avoir des raisons de refuser un CDI après un CDD. Ne faisons pas tomber le couperet de manière aussi radicale.

La mesure que vous proposez concernant l'abandon de poste m'interpelle. Pour ne pas être éloignée du monde de l'entreprise, je sais qu'un abandon de poste peut mettre l'employeur en difficulté. Mais, là encore, vos propositions sont abruptes, si je puis dire. Quel est l'impact d'une telle mesure ? *Quid* du salarié qui n'est plus rémunéré, mais que l'employeur ne licencie pas ? *Quid* du salarié qui subit des désagréments au travail, tels que le harcèlement moral ou sexuel, et qui n'a pas d'autre choix que de démissionner ?

Par ailleurs, vous allez très loin aussi en voulant dé plafonner la durée de l'intérim, au-delà de 36 mois. Cette mesure ne revient-elle pas à contourner le CDI et à pénaliser les salariés et des demandeurs d'emploi ? Ce projet de loi est surtout fait pour les culpabiliser, au lieu de leur laisser le temps de trouver un emploi digne de leurs qualifications et de leur niveau de rémunération.

**Mme Pascale Gruny.** – Je veux revenir sur la mesure consistant à ne pas ouvrir l'allocation d'assurance chômage à un demandeur d'emploi ayant refusé 3 CDI à l'issue d'un CDD. Attendre trois refus de CDI, c'est trop ; nous déposerons un amendement en séance sur ce point. Pour ma part, je ne comprends pas qu'un salarié refuse un CDI à l'issue d'un CDD, sauf à accepter un CDI dans une autre entreprise. Je rappelle que l'entreprise s'investit en formant la personne qu'elle recrute en CDD.

L'abandon de poste n'est effectivement pas défini dans le code du travail. Pour ma part, j'assimile l'abandon de poste à de la fraude. D'ailleurs, j'observe que cette fraude existe des deux côtés de l'échiquier : le salarié à qui on a refusé une rupture conventionnelle ; l'employeur, par facilité, pour ne pas conclure une rupture conventionnelle. Qui plus est, je constate que ce mouvement s'est amplifié. J'approuve donc cette proposition.

Vous avez évoqué une modulation de l'allocation chômage en fonction de la conjoncture. En pratique, comment mettre en œuvre ce dispositif ? Sur quelle durée ?

De même, pouvez-vous nous expliquer le mécanisme que vous proposez pour dé plafonner la durée des missions intérimaires ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Il est souhaitable de mieux encadrer l'intérim. Certains personnels recrutés en CDI par des maisons d'accueil spécialisées (MAS) ou des hôpitaux notamment partent travailler en intérim parce qu'ils sont mieux payés. Il faut arrêter cette spirale.

En juin dernier, j'ai auditionné des associations des aidants sur la VAE. Elles craignent surtout de se retrouver enfermées dans le secteur médico-social.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Avec l'instauration du bonus-malus, le Gouvernement a voulu rassurer le patronat en visant la neutralité du dispositif. Il souhaite certes pénaliser les employeurs qui usent et abusent des contrats courts, mais aussi les « permittents », ceux qui alternent contrats courts et chômage. Or il n'y a eu aucun bonus pour les salariés. Pour ma part, je suis favorable à l'idée de supprimer le bonus.

Le mécanisme s'applique dans les sept secteurs d'activité ciblés ayant un taux de séparation moyen d'au moins 150 %. Or certains secteurs ont à l'origine un taux de séparation supérieur à 300 %. Il suffit qu'une entreprise d'un tel secteur fasse un peu mieux pour avoir un bonus et donc bénéficier d'un taux de cotisation compris entre 3 % et 4,05 %. Une entreprise peut donc bénéficier d'un taux de 3 %, alors que son taux de séparation est largement supérieur à 150 %.

**Mme Pascale Gruny.** – C'est vrai.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Et le taux de cotisation des entreprises qui ne font pas partie de ces sept secteurs est toujours de 4,05 %.

Au total, l'entreprise aura fait des économies sur le dos des salariés.

J'aborderai ensuite la question du refus d'un CDI à l'issue d'un CDD. Vous le savez, les employeurs embauchent massivement en CDD, en vue de prolonger la période d'essai – c'est la réalité. Or vous inversez la situation : le salarié à qui l'employeur n'a proposé au départ qu'un CDD et qui s'est engagé pour trois mois se retrouverait ainsi pénalisé. Le rapport de force est déséquilibré.

Vu la nature même de l'emploi saisonnier, il est logique que le taux de séparation des travailleurs saisonniers soit plus élevé. D'ailleurs, le travail saisonnier a souffert cette année de l'allongement de quatre à six mois de la durée d'affiliation reprise pour bénéficier l'assurance chômage. Revenons plutôt sur cette mesure si l'on veut améliorer le recrutement des saisonniers.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je remercie nos rapporteurs pour leurs propositions sur la gouvernance et le paritarisme. Nous devons veiller à ce que l'Unédic progresse dans la voie du paritarisme. J'approuve vos propositions.

L'Union des entreprises de proximité (U2P) émet des doutes sur la contracyclicité, car la moitié des demandeurs d'emploi ne sont pas indemnisés, et sur la pertinence d'un recours à des critères d'indemnisation nationaux, dans la mesure où la situation de l'emploi varie beaucoup d'un territoire à l'autre. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Corinne Imbert.** – Vous proposez que le droit à l'allocation d'assurance ne soit pas ouvert à un demandeur d'emploi ayant refusé trois CDI à l'issue d'un CDD au cours des douze derniers mois. Je ne me prononcerai pas sur le fond, mais votre amendement prévoit la transmission par les employeurs à Pôle emploi de toutes leurs propositions de poursuivre une relation de travail sous forme de CDI sur un emploi similaire. Ne craignez-vous pas que les démarches à suivre ne soient dissuasives pour les employeurs ?

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Le cœur de ce texte est la gouvernance de l'assurance chômage ; je ne peux donc que me réjouir si Monique Lubin nous rejoint sur ce point, c'est que nous sommes d'accord sur l'essentiel...

**Mme Monique Lubin.** – J'en doute !

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Après l'échec de la loi de 2018, nous voulons simplement revenir au triptyque concertation-orientation-négociation qui figure à l'article L.1 du code du travail. Je crois que nous convergeons sur ce point, même si nos amendements peuvent diverger un peu.

Je ne suis pas sûre que l'instauration du bonus-malus ait réduit, comme le dit le ministre, le recours aux contrats courts. En réalité, la majorité des contrats pris en compte sont des contrats d'intérim. La question est de savoir si l'on veut tuer l'intérim. Je crois plutôt qu'il faut l'encadrer : ne pénalisons pas les entreprises qui en ont besoin pour faire face à des fluctuations d'activité. En revanche, il convient de lutter contre la « permittance ». C'est pourquoi nous proposons de recentrer le bonus-malus sur les CDD de moins d'un mois. Je précise que le système s'équilibrerait financièrement, le malus compensant le bonus. Nous avons auditionné les dirigeants d'une entreprise qui semble vertueuse quant au recours aux emplois courts : elle doit quand même acquitter une pénalité de 150 000 euros ! Afin d'atténuer les effets pour les entreprises, nous vous proposerons de limiter la marge de modulation des contributions d'assurance chômage à plus ou moins 0,5 point, soit dans une fourchette comprise entre 3,55 % et 4,55 %, contre 3 % à 5,05 % actuellement.

L'U2P ne semblait pas opposée au principe de contracyclicité de l'indemnisation du chômage, mais l'organisation a peut-être changé d'avis au cours de la concertation qui a commencé le 17 octobre. Les partenaires sociaux sont consultés sur les paramètres susceptibles de faire l'objet d'une modulation, ainsi que sur les critères et les modalités de changement des règles. Quant à nous, nous aidons simplement le Gouvernement à tenir une promesse de campagne en inscrivant le principe de la contracyclicité dans le dur de la loi. Il est temps de passer des paroles aux actes !

Deux amendements ont été déposés sur l'expérimentation des territoires zéro chômeur de longue durée, mais ils sont irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution. Sur le fond, le Gouvernement ne semble pas vouloir changer la procédure, mais nous pourrions interroger le ministre en séance.

Nous proposons que le droit à l'allocation d'assurance ne soit pas ouvert à un demandeur d'emploi ayant refusé trois propositions de CDI, dans différentes entreprises, à l'issue d'un CDD au cours des douze derniers mois. Faut-il aller plus loin en réduisant le nombre à un CDI refusé ? On peut en débattre. En tout cas, si chacun peut faire le choix de refuser un CDI, il ne doit pas pouvoir accéder dans ce cas à un système assurantiel déjà très endetté. Nous proposons aussi que les employeurs transmettent à Pôle emploi toutes leurs propositions de CDI à l'issue de CDD : certes, cette procédure est un peu lourde, mais sinon Pôle emploi n'a aucun moyen d'être informé.

L'abandon de poste n'est pas défini par le code du travail, c'est une notion jurisprudentielle. Est-il normal que celui qui abandonne son poste et « plante » son équipe puisse toucher les allocations chômage ? Faut-il traiter mieux l'abandon de poste que la démission ? Non ! La rédaction issue de l'Assemblée nationale me semble juste.

Notre amendement ne concerne pas l'intérim en tant que tel, mais le CDI intérimaire, dispositif récent qui permet de sécuriser l'intérimaire et de le rémunérer même lorsqu'il n'est pas en mission. Ce mécanisme permet d'effectuer une mission ponctuelle, dont la durée est limitée à 36 mois, et nullement d'occuper de manière pérenne un emploi permanent de l'entreprise. Les entreprises d'intérim veulent développer ces contrats. Un déplafonnement de leur durée me semblerait bienvenu.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Nous avons voulu tenir le cap du paritarisme. Le Sénat y est attaché ; chacun se souvient de la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007, dite loi Larcher. Alors que le modèle rhénan prévaut chez certains de nos voisins, nous devons d'autant plus veiller à préserver le paritarisme que nous savons qu'il y a un jacobin qui sommeille en tout responsable politique en France... On est ainsi souvent plus attaché au paritarisme quand on n'est pas au pouvoir que quand on y est.

En ce qui concerne l'abandon de poste ou les ruptures conventionnelles, il importe de lutter contre les abus. Nous voulons simplement remettre la démission à l'ordre du jour. L'assurance chômage est bien une assurance, non une protection ou une aide sociale, elle a un coût pour les salariés au travers des charges salariales ou patronales. Les efforts de régulation bénéficieront donc aussi aux salariés. Il est de notre responsabilité d'équilibrer le dispositif et d'ajuster ses avantages.

Nous devons être vigilants sur la mise en œuvre opérationnelle de la contracyclicité de l'indemnisation du chômage.

Nous saluons les mesures visant à rendre éligibles les proches aidants et les aidants familiaux à la VAE, mais l'architecture globale du système devait aussi être revue. En somme, l'Assemblée nationale, en adoptant un amendement du Gouvernement, a fait ce que nous aurions souhaité faire. Il était nécessaire de faciliter l'accès au dispositif, de créer un GIP, de simplifier les règles. Nous proposons d'aller plus loin en supprimant toute logique catégorielle : le critère ne serait plus le statut, mais l'activité exercée. Tel est l'esprit de nos amendements. C'est pourquoi je souscris à l'inscription du dispositif dans le code du travail. Dans certains pays, la VAE est reconnue comme une troisième voie, aux côtés de la formation initiale ou professionnelle, mais, en France, on observe des résistances. L'enjeu est d'aboutir à une certification tel qu'un diplôme d'enseignement supérieur sous le contrôle des universités.

Les départements n'ont pas la compétence en matière d'emploi et de formation. Il est donc préférable que les régions pour déclinent le dispositif sur les territoires, mais les départements pourront être associés sur certains points, pour développer la VAE dans les secteurs sociaux ou médico-sociaux par exemple. Le cadre n'est pas rigide.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Notre commission souhaite non pas supprimer l'article 1<sup>er</sup>, mais le modifier. Avis défavorable aux amendements identiques de suppression **COM-15** et **COM-29**.

*Les amendements identiques COM-15 et COM-19 ne sont pas adoptés.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-17** vise à réécrire l'article 1<sup>er</sup> pour consacrer le principe de la définition paritaire des règles du régime d'assurance chômage. Toutefois, il ne supprime qu'une partie des dispositions issues de la réforme de 2018 sur la gouvernance du régime. Contrairement à notre amendement, il n'aurait pas pour conséquence de supprimer la lettre de cadrage du Gouvernement. Avis défavorable.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – J'ai déposé un autre amendement dans lequel je propose de supprimer la lettre de cadrage du Gouvernement.

*L'amendement **COM-17** n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-18** prévoit que les règles de l'assurance chômage ne peuvent être définies par décret qu'après négociation avec les partenaires sociaux et les associations représentatives de demandeurs d'emploi et de salariés enchaînant des contrats courts. Avis défavorable. Cet amendement met sur le même plan les organisations syndicales représentatives et les associations : elles ne peuvent

pas jouer le même rôle dans une négociation sociale. De plus, cet amendement ne va pas aussi loin que nous dans la réécriture de l'article 1<sup>er</sup>.

*L'amendement COM-18 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-16** vise à supprimer le décret de carence en cas d'échec de la négociation d'un accord. Une nouvelle négociation devrait alors être engagée. Un accord resterait ainsi applicable même après son expiration, jusqu'à ce qu'un nouvel accord soit conclu.

Avis défavorable. Une telle procédure ne paraît pas opérante. Elle semble en outre inapplicable. Aucun accord n'a été conclu depuis 2018.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Le Gouvernement prolonge pourtant *de facto* le régime existant pendant 18 mois !

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Mais par le biais d'une loi !

*L'amendement COM-16 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis défavorable pour les mêmes raisons à l'amendement **COM-37**.

*L'amendement COM-37 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements identiques **COM-22** et **COM-40** prévoient que le décret qui déterminera temporairement les règles d'indemnisation devra être précédé d'une négociation, et non d'une concertation. Avis défavorable. Une négociation vise à parvenir à la conclusion d'un accord, elle n'est pas adaptée au recueil de l'avis des partenaires sociaux avant de prendre un décret. Je vous rejoins néanmoins sur la nécessité que les règles de l'assurance chômage soient définies par la négociation.

*Les amendements identiques COM-22 et COM-40 ne sont pas adoptés.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-38** prévoit que le décret ne puisse prolonger que les règles déjà en vigueur. Celles-ci cesseraient de s'appliquer en cas de conclusion d'un nouvel accord. Avis défavorable. On ne peut pas exclure en effet que certaines évolutions soient nécessaires dès la rédaction de ce décret.

*L'amendement COM-38 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-39** vise à conditionner le décret à la transmission préalable au Parlement et aux partenaires sociaux du rapport élaboré par le Gouvernement sur la situation financière de l'assurance chômage. Cet amendement semble satisfait. Avis défavorable.

*L'amendement COM-39 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-41** prévoit qu'avant de prendre le décret prévu à l'article 1<sup>er</sup>, le Gouvernement remette au Parlement et aux partenaires sociaux une évaluation de la réforme de l'assurance chômage menée entre 2018 et 2021. Avis défavorable, comme à toute demande de rapport, sans compter que les effets de cette réforme, qui n'est pleinement entrée en vigueur qu'en 2021, ne sont encore que partiellement connus.

*L'amendement COM-41 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les auteurs de l'amendement **COM-25** entendent exclure la possibilité de prendre par décret des mesures qui créeraient une différence de traitement entre les allocataires en fonction de leur lieu de travail ou de résidence. Avis défavorable.

*L'amendement COM-25 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Si les mesures proposées à l'article 1<sup>er</sup> sont justifiées par la nécessité de fixer les règles d'indemnisation à appliquer à compter du 1<sup>er</sup> novembre, la gestion paritaire de l'assurance chômage doit prévaloir. Dès lors, le Gouvernement ne saurait s'écarter pour une durée excessive de la gouvernance prévue aujourd'hui par le code du travail sans que le législateur ne se prononce.

En conséquence, notre amendement **COM-62** prévoit d'avancer au 31 août 2023 la date limite d'application des mesures qui pourront être prises par décret en Conseil d'État, y compris pour l'application du bonus-malus. Ce délai paraît proportionné aux nécessités de la situation et suffisant pour engager des concertations et des négociations avec les partenaires sociaux.

Nous proposons aussi de fixer un cadre transitoire destiné à engager une concertation sur la gouvernance, l'équilibre financier et les règles d'indemnisation de l'assurance chômage.

*L'amendement COM-62 est adopté. En conséquence, les amendements COM-42 et COM-6 rectifié deviennent sans objet.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-43** vise à exclure la possibilité de fixer par le décret des règles relatives au bonus-malus qui auraient pour effet de réduire les recettes de l'Unédic. Le dispositif du bonus-malus est actuellement neutre financièrement et nous souhaitons le recentrer sur les contrats courts, en limitant la durée d'application des mesures par décret. Avis défavorable.

*L'amendement COM-43 n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements **COM-19** et **COM-47** sont satisfaits par notre amendement **COM-62**. Avis défavorable.

*Les amendements COM-19 et COM-47 ne sont pas adoptés.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-20** vise à supprimer le mécanisme de suivi financier de l'assurance chômage et à priver ainsi le Gouvernement de sa capacité d'imposer une négociation si le financement du régime s'écarte de la trajectoire fixée dans l'accord. Ce mécanisme créé en 2018, qui s'apparente à une forme de règle d'or, nous semble vertueux. Il nous paraît préférable de le maintenir et de laisser les partenaires sociaux se prononcer sur son intérêt dans le cadre d'une future évolution de la gouvernance du régime. Avis défavorable.

*L'amendement COM-20 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Notre amendement **COM-69** vise à supprimer le droit à l'allocation chômage après trois refus de CDI à l'issue d'un CDD sur le même poste et avec la même rémunération. Par ailleurs, nous voulons inscrire dans la loi le principe de contracyclicité de l'indemnisation du chômage.

*L'amendement COM- 69 est adopté et devient article additionnel. En conséquence, l'amendement **COM-7** rectifié devient sans objet.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-27** vise à supprimer toute possibilité de radiation des chômeurs de la liste des demandeurs d'emploi, y compris en cas de fausses déclarations, de refus d'élaborer le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou encore d'absence aux rendez-vous. Nous sommes attachés aux droits des demandeurs d'emploi, mais aussi à leurs devoirs. Avis défavorable.

*L'amendement COM-27 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Actuellement, le refus de deux offres raisonnables d'emploi sans motif légitime entraîne la radiation temporaire de la liste des demandeurs d'emploi ainsi que la suppression de l'indemnisation pour une durée déterminée, qui augmente en cas de récidive.

Les auteurs de l'amendement **COM-61** souhaitent qu'un seul refus sans motif légitime d'une offre raisonnable d'emploi puisse entraîner la radiation. Quant à l'amendement **COM-12** rectifié, il vise à réduire l'indemnisation d'un demandeur d'emploi après un seul refus d'offre raisonnable d'emploi. Si recourir à la notion d'offre raisonnable d'emploi constitue une piste intéressante, nous manquons de données de à ce sujet et le dispositif de ces amendements doit être amélioré. Avis défavorable : nous proposons de travailler avec les auteurs de ces amendements afin d'aboutir à une proposition plus aboutie en vue de la séance publique.

*L'amendement COM-61 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-12 rectifié.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Il ne paraît pas souhaitable d'obliger les employeurs à transmettre systématiquement leurs offres d'emploi à Pôle emploi. S'il faut favoriser les coopérations entre Pôle emploi et les employeurs, une obligation généralisée semble assez contraignante et peu opérationnelle. Dans l'Isère, Pôle emploi rassemble déjà les offres d'une centaine d'employeurs. Avis défavorable à l'amendement **COM-30**.

*L'amendement COM-30 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-32** vise à instaurer un principe de réparation du préjudice causé au demandeur l'emploi ayant reçu des sommes indues. Il tend à inscrire dans le code du travail une jurisprudence de la Cour de cassation du 30 mai 2000, selon laquelle un demandeur d'emploi ayant perçu des allocations chômage indues du fait d'une négligence des Assedic, chargées à l'époque de les verser, peut se voir accorder par le juge une réparation égale au montant des allocations litigieuses. Même si le remboursement des indus peut effectivement causer du tort aux demandeurs d'emploi, il ne paraît pas utile d'inscrire cette jurisprudence dans le code du travail, car le principe de la responsabilité civile est d'application générale. L'article 1240 du code civil pose en effet le principe de la responsabilité du fait personnel : en d'autres termes, lorsque la faute d'une personne cause un préjudice à un tiers, le responsable doit indemniser la victime. Cet amendement est donc satisfait. Retrait sinon avis défavorable.

*L'amendement COM-32 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-33** prévoit que Pôle emploi verse automatiquement à leurs bénéficiaires le différentiel des allocations et aides qu'il aurait indûment minorées. Dire que les allocations qui sont dues doivent être complètement versées est une lapalissade ! Quant à l'automatisme proposée, elle suppose que Pôle emploi puisse anticiper ses propres erreurs ou celles des demandeurs d'emploi, ce qui ne paraît guère opérant... Avis défavorable.

*L'amendement COM-33 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements **COM-44** et **COM-45** sont de portée déclaratoire ; ils visent à inscrire dans le code du travail un principe de solidarité face à la privation d'emploi. Leur dispositif est très général, et n'apporte ni ne retire aucune garantie aux demandeurs d'emploi. Avis défavorable.

*Les amendements COM-44 et COM-45 ne sont pas adoptés.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-48** me semble satisfait par les procédures déjà existantes : les demandeurs d'emploi peuvent déjà adresser des réclamations à Pôle emploi. Des médiations sont

possibles par l'intermédiaire des médiateurs régionaux de Pôle emploi. Des instances paritaires régionales veillent en outre à l'application des règles de l'assurance chômage. Des recours en justice sont également possibles. Pôle emploi n'est pas ce « monstre froid » que décrit l'objet de l'amendement. Avis défavorable.

*L'amendement COM-48 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-49** vise à créer un « Conseil non permanent d'orientation de l'assurance chômage ». Il ne nous semble pas souhaitable de créer la structure proposée pour plusieurs raisons : le recueil et le traitement de données est déjà assuré par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et l'Unédic ; les concertations et négociations en matière d'assurance chômage ont vocation à se tenir dans le cadre du paritarisme, et le Parlement peut être informé grâce à ses prérogatives d'évaluation et de contrôle ; enfin, il semble contradictoire de vouloir instituer à titre pérenne un conseil « non permanent ».

*L'amendement COM-49 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Lorsqu'un agent public territorial qui a démissionné pour rejoindre le privé se retrouve sans emploi, il se tourne vers Pôle emploi pour être indemnisé. Dans certains cas, son dossier est instruit par les instances paritaires régionales, où les collectivités ne sont pas représentées. *In fine*, la collectivité territoriale se voit parfois contrainte de prendre en charge son indemnisation, car elle peut être assurée pour ses contractuels, mais non pour ses agents titulaires. L'amendement **COM-73** vise donc à garantir un examen équitable des demandes d'indemnisation du chômage d'anciens agents territoriaux, notamment démissionnaires, lorsqu'il est demandé à la collectivité territoriale de les prendre en charge. Dans les cas particuliers relevant de la compétence de l'instance paritaire régionale de Pôle emploi, les collectivités concernées pourraient saisir le président du centre de gestion de la fonction publique territoriale, qui statuerait dans un délai de trois mois après avis de la commission administrative paritaire compétente. Avis favorable.

*L'amendement COM-73 est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement **COM-31** est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements identiques **COM-50** et **COM-28** visent à simplifier la procédure permettant d'augmenter le nombre de territoires retenus dans le cadre de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Ils sont irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Je suis surprise. Il suffit de lire le titre du texte : l’objectif est de prendre des mesures « en vue du plein emploi ». Ou alors, il faut déclarer irrecevable l’article sur la VAE !

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L’article sur la VAE figure dans le projet de loi initial.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Nos amendements ont un lien, indirect avec le texte !

*L’amendement COM-50 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution, de même que l’amendement COM-28.*

#### ***Article 1<sup>er</sup> bis A (nouveau)***

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Nous sommes favorables à l’article 1<sup>er</sup> bis A qui crée une présomption de démission en cas d’abandon de poste. Avis défavorable à l’amendement de suppression **COM-34**.

*L’amendement COM-34 n’est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L’amendement **COM-11** rectifié *bis* vise à préciser la procédure en cas d’abandon de poste. Avis défavorable. Notre amendement **COM-67** est plus complet et précis.

*L’amendement COM-11 rectifié bis n’est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L’amendement **COM-52** vise à conditionner la présomption de démission pour abandon de poste à la preuve d’une absence de faute de l’employeur et à une procédure contradictoire entre l’employeur, le salarié et le conseil de prud’hommes. Avis défavorable.

*L’amendement COM-52 n’est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Notre amendement **COM-67** apporte des précisions à la procédure applicable à la présomption de démission pour abandon de poste créée par l’article 1<sup>er</sup> bis A. Il prévoit que le salarié sera mis en demeure de reprendre son poste ou de justifier son absence dans un délai fixé par l’employeur qui ne pourra être inférieur à un minimum fixé par décret en Conseil d’État. Il précise que le salarié sera présumé avoir démissionné à l’expiration de ce délai s’il ne régularise pas sa situation.

*L’amendement COM-67 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les auteurs de l’amendement **COM-13** rectifié souhaitent qu’un abandon de poste soit considéré comme une rupture abusive du contrat ; en conséquence, le salarié aurait à payer des dommages et intérêts à l’employeur. Il me semble que cela va un petit peu trop loin. Avis défavorable.

*L’amendement COM-13 rectifié n’est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la réunion*

## **Article 2**

*L'amendement de suppression COM-35 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Afin de recentrer le bonus-malus sur sa vocation première de lutte contre la « permittence », nous proposons avec l'amendement COM-63 de limiter les fins de contrat prises en compte aux CDD d'une durée inférieure ou égale à un mois, hors remplacement de salariés absents. Seraient donc exclues du dispositif les fins de CDI, quelle qu'en soit la cause, et les fins de mission d'intérim.

En outre, la majoration des contributions patronales a pour effet d'alourdir la masse salariale des entreprises concernées et de rendre plus coûteux leurs recrutements. Notre amendement tend ainsi à plafonner la modulation des contributions d'assurance chômage à plus ou moins 0,5 point.

*L'amendement COM-63 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-53 qui supprime la possibilité donnée aux Urssaf de communiquer aux employeurs concernés par le bonus-malus la liste des personnes prises en compte qui sont inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi. Cela viderait le dispositif de sa substance : aucune donnée individuelle ne serait alors communicable, ce qui rendrait impossible tout recoupement par l'employeur.

*L'amendement COM-53 n'est pas adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Après l'article 2**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements identiques COM-21 et COM-56 qui visent à supprimer tout bonus sur les contributions d'assurance chômage pour ne conserver que le malus.

*Les amendements identiques COM-21 et COM-56 ne sont pas adoptés.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement COM-58 vise à garantir que les recettes générées par le bonus-malus sur les contributions d'assurance chômage soient au moins 1,5 fois supérieures aux pertes de recettes liées au dispositif. Il implique donc de rendre le malus supérieur au bonus. Nous avons souhaité au contraire limiter le bonus et le malus à 0,5 point. Avis défavorable.

*L'amendement COM-58 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-4** rectifié est satisfait par notre amendement COM-63. Avis défavorable.

*L'amendement COM-4 rectifié n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-24** rectifié instaure un bonus sur les contributions d'assurance chômage en fonction du score obtenu par les entreprises à l'index sur l'égalité entre les femmes et les hommes. La modulation des contributions chômage n'est pas le bon instrument pour parvenir à l'égalité professionnelle. Avis défavorable.

*L'amendement COM-24 rectifié n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Même avis pour les mêmes raisons pour l'amendement **COM-60** qui vise à majorer les contributions d'assurance chômage en cas de non-respect de contreparties climatiques et sociales.

*L'amendement COM-60 n'est pas adopté.*

#### ***Article 2 bis (nouveau)***

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-8** rectifié vise à prolonger l'expérimentation du CDD « multi-remplacements » jusqu'au 31 décembre 2025 et à reporter son évaluation à juin 2026. Avis défavorable, car cet amendement serait satisfait par l'adoption de notre amendement **COM-64** : nous souhaitons que l'expérimentation dure effectivement deux ans, un minimum pour pouvoir en apprécier les effets et envisager sa généralisation. Notre amendement prévoit en outre qu'un rapport d'évaluation soit remis au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation, et non six mois après celui-ci.

*L'amendement COM-8 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-64 est adopté.*

*L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### ***Après l'article 2 bis (nouveau)***

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Notre amendement **COM-68** vise à dé plafonner la durée des missions d'intérim réalisées dans le cadre d'un CDI intérimaire.

*L'amendement COM-68 est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement **COM-1** rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

### *Article 3*

*L'amendement rédactionnel COM-9 rectifié est adopté.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Il convient d'avancer la date d'entrée en vigueur de cet article, relatif aux élections professionnelles et à la définition du corps électoral, au 31 octobre 2022, date d'effet de la décision du Conseil constitutionnel. C'est l'objet de l'amendement **COM-65**.

*L'amendement COM-65 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Après l'article 3*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement **COM-14** vise à préciser les modalités d'organisation des élections professionnelles et de détermination de la représentativité des organisations syndicales dans les branches de l'enseignement privé à but non lucratif. Demande de retrait à ce stade, à défaut l'avis sera défavorable. L'amendement pourrait être redéposé en vue de la séance. Nous pourrions ainsi demander l'avis du Gouvernement sur cet amendement technique qui vise à répondre un problème très spécifique.

*L'amendement COM-14 est retiré.*

### *Article 4*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement **COM-74** tend à inscrire dans le code du travail le principe selon lequel toute personne est en droit de faire valider les acquis de son expérience.

*L'amendement COM-74 est adopté.*

*L'amendement de coordination COM-71 est adopté.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Avec l'amendement **COM-75**, nous voulons sortir d'une logique catégorielle en supprimant l'énumération des types d'activité et de personnes éligibles à la VAE.

*L'amendement COM-75 est adopté.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement **COM-72** tend à préciser les missions et la gouvernance du groupement d'intérêt public sur la VAE. Il conviendra de prendre en compte les besoins en qualifications des territoires. Le GIP serait aussi présidé par un président de conseil régional.

*L'amendement COM-72 est adopté.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement **COM-10 rectifié bis**. Il ne semble pas opportun que les conseils départementaux soient membres du GIP, car ces collectivités n’ont pas de compétences en matière de formation professionnelle, d’orientation et d’emploi, à la différence des conseils régionaux, qui seront déjà membres de droit du GIP. Rien ne s’opposera toutefois à ce que le GIP associe les départements pour développer la VAE dans certains territoires ou dans certains secteurs, comme le médico-social.

*L’amendement COM-10 rectifié bis n’est pas adopté.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L’amendement **COM-70** vise à simplifier le dispositif en supprimant les délais d’examen de la recevabilité.

*L’amendement COM-70 est adopté.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L’amendement **COM-36** vise à rétablir des dispositions du code de l’éducation supprimées par l’article 4. Avis défavorable.

*L’amendement COM-36 n’est pas adopté.*

*L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 5**

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L’amendement **COM-51** vise à supprimer l’article. Nous jugeons préférable de soumettre à la ratification les ordonnances qui sont encore en vigueur ; j’émetts doc un avis défavorable.

*L’amendement COM-51 n’est pas adopté.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L’amendement **COM-66** vise à supprimer la mention des ordonnances qui ne sont plus en vigueur, et de celle qui a été annulée par le Conseil d’État.

*L’amendement COM-66 est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

***Après l'article 5***

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Les amendements **COM-23**, **COM-54**, **COM-55** et **COM-57** ont pour objet d'introduire des demandes de rapport. Avis défavorable, conformément à la position habituelle de la commission sur les demandes de rapport.

*Les amendements COM-23, COM-54, COM-55 et COM-57 ne sont pas adoptés.*

***Article 6 (nouveau)***

*L'article 6 est adopté sans modification.*

***Article 7 (nouveau)***

*L'article 7 est adopté sans modification.*

***Intitulé du projet de loi***

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement **COM-59**, qui tend à modifier l'intitulé du projet de loi.

*L'amendement COM-59 n'est pas adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**TABLEAU DES SORTS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> Détermination par décret des règles d'assurance chômage</b>			
Mme PONCET MONGE	15	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
Mme LUBIN	29	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
Mme PONCET	17	Détermination des règles d'application du	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
MONGE		régime d'assurance chômage par accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés	
Mme PONCET MONGE	18	Fixation des règles d'assurance chômage par décret après négociation avec les partenaires sociaux	Rejeté
Mme PONCET MONGE	16	Prorogation des mesures d'application du régime d'assurance chômage fixées par accord	Rejeté
Mme LUBIN	37	Prorogation des mesures d'application du régime d'assurance chômage fixées par accord	Rejeté
Mme PONCET MONGE	22	Négociation préalable à la détermination par décret des règles d'assurance chômage	Rejeté
Mme LUBIN	40	Négociation préalable à la détermination par décret des règles d'assurance chômage	Rejeté
Mme LUBIN	38	Prorogation par décret des règles en vigueur relatives à l'assurance chômage	Rejeté
Mme LUBIN	39	Transmission au Parlement et aux partenaires sociaux du rapport élaboré par le Gouvernement sur la situation financière de l'assurance chômage	Rejeté
Mme LUBIN	41	Transmission au Parlement et aux partenaires sociaux d'un rapport d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage menée entre 2018 et 2021	Rejeté
Mme PONCET MONGE	25	Impossibilité de traiter différemment les demandeurs d'emploi en fonction de leur lieu de résidence ou de travail	Rejeté
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	62	Cadre transitoire pour une concertation sur la gouvernance de l'assurance chômage et la conclusion d'un accord relatif aux règles d'indemnisation	Adopté
Mme LUBIN	42	Avancement au 30 juin 2023 de la date limite d'application des règles de l'assurance chômage fixées par décret	Satisfait ou sans objet
Mme LUBIN	43	Impossibilité de réduire les recettes de l'assurance chômage par l'évolution des règles du bonus-malus	Rejeté
M. CAPUS	6 rect. bis	Coordination	Satisfait ou sans objet
<b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>			
Mme PONCET MONGE	19	Suppression de la procédure de négociation des accords d'assurance chômage assortie d'un document de cadrage	Rejeté
Mme LUBIN	47	Suppression de la procédure de négociation des accords d'assurance chômage assortie d'un document de cadrage	Rejeté
Mme PONCET MONGE	20	Suppression du mécanisme de suivi financier de l'assurance chômage	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PUISSAT, rapporteur	69	Suppression du droit à l'allocation chômage après 3 refus de CDI et contracyclicité de l'indemnisation du chômage	Adopté
M. CAPUS	7 rect. bis	Suppression des droits au chômage en cas de refus de CDI répétés	Satisfait ou sans objet
Mme PONCET MONGE	27	Suppression des cas de radiation de la liste des demandeurs d'emploi	Rejeté
M. TABAROT	61	Radiation de la liste des demandeurs d'emploi après un refus d'offre raisonnable d'emploi	Rejeté
M. PACCAUD	12 rect.	Réduction de moitié de l'allocation chômage en cas de refus d'une offre raisonnable d'emploi	Rejeté
Mme LUBIN	30	Obligation pour les employeurs de transmettre leurs offres d'emploi à Pôle emploi	Rejeté
Mme LUBIN	32	Principe de réparation du préjudice causé au demandeur l'emploi ayant reçu des sommes indues	Rejeté
Mme LUBIN	33	Versement automatique par Pôle emploi des allocations indûment minorées	Rejeté
Mme LUBIN	44	Principe de solidarité face au risque de privation d'emploi	Rejeté
Mme LUBIN	45	Principe de solidarité face au risque de privation d'emploi	Rejeté
Mme LUBIN	48	Procédures de contestation par le demandeur d'emploi de décisions individuelles le concernant	Rejeté
Mme LUBIN	49	Création d'un Conseil non permanent d'orientation de l'assurance chômage	Rejeté
M. BAS	73	Procédure d'indemnisation du chômage d'anciens agents territoriaux	Adopté
Mme LUBIN	31	Non-discrimination des personnes handicapées	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme LUBIN	50	Procédure d'habilitation de territoires supplémentaires dans le cadre de l'expérimentation "Territoires zéro chômeur de longue durée"	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme PONCET MONGE	28	Procédure d'habilitation de territoires supplémentaires dans le cadre de l'expérimentation "Territoires zéro chômeur de longue durée"	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
<b>Article 1<sup>er</sup> bis A (nouveau)</b>			
Mme LUBIN	34	Suppression de l'article	Rejeté
Mme BERTHET	11 rect. bis	Précisions relatives au régime de présomption de démission pour abandon de poste	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LUBIN	52	Condition d'une absence de faute de l'employeur et procédure contradictoire préalable à la présomption de démission pour abandon de poste	Rejeté
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	67	Précisions relatives à la procédure applicable à la présomption de démission pour abandon de poste	Adopté
M. PELLEVAT	13 rect.	Rupture abusive du contrat par le salarié en cas de présomption de démission pour abandon de poste	Rejeté
<b>Article 2</b> <b>Aménagement du dispositif de « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage</b>			
Mme LUBIN	35	Suppression de l'article	Rejeté
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	63	Limitation du bonus-malus aux CDD courts et encadrement de la modulation des contributions	Adopté
Mme LUBIN	53	Suppression de la possibilité de communiquer la liste des anciens salariés inscrits à Pôle emploi	Rejeté
<b>Articles additionnels après l'article 2</b>			
Mme PONCET MONGE	21	Suppression du bonus sur les contributions d'assurance chômage	Rejeté
Mme LUBIN	56	Suppression du bonus sur les contributions d'assurance chômage	Rejeté
Mme LUBIN	58	Limitation des pertes de recettes dues au bonus-malus	Rejeté
M. PELLEVAT	4 rect.	Exclusion du bonus-malus des contrats saisonniers longs et bénéficiant d'une clause de reconduction	Rejeté
Mme PONCET MONGE	24 rect.	Minoration de la contribution d'assurance chômage en fonction de l'index de l'égalité entre les femmes et les hommes	Rejeté
Mme LUBIN	60	Majoration des contributions d'assurance chômage en cas de non-respect de contreparties climatiques et sociales	Rejeté
<b>Article 2 bis (nouveau)</b> <b>Expérimentation du contrat à durée déterminée « multi-remplacements »</b>			
M. CAPUS	8 rect. <i>bis</i>	Ouverture jusqu'en 2025 de l'expérimentation du CDD multi-remplacements	Rejeté
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	64	Fixation à 2 ans de la durée de l'expérimentation et mention des conditions de sa généralisation	Adopté
<b>Articles additionnels après Article 2 bis (nouveau)</b>			
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	68	Déplafonnement de la durée des missions d'intérim réalisées dans le cadre d'un CDI intérimaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PELLEVAT	1 rect.	Participation des employeurs à l'effort de logement des salariés	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article 3</b> <b>Définition du corps électoral et conditions d'éligibilité aux élections professionnelles</b>			
M. CAPUS	9 rect. <i>bis</i>	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. HENNO, rapporteur</b>	65	Modification de la date d'entrée en vigueur	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
Mme PROCACCIA	14 rect.	Détermination de la représentativité des organisations syndicales dans les branches de l'enseignement privé à but non lucratif	<b>Retiré</b>
<b>Article 4</b> <b>Validation des acquis de l'expérience</b>			
<b>M. HENNO, rapporteur</b>	74	Principe selon lequel toute personne est en droit de faire valider les acquis de son expérience	<b>Adopté</b>
<b>M. HENNO, rapporteur</b>	71	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. HENNO, rapporteur</b>	75	Suppression de l'énumération des catégories d'activités et de personnes éligibles à la VAE	<b>Adopté</b>
<b>M. HENNO, rapporteur</b>	72	Précision des missions et de la gouvernance du groupement d'intérêt public sur la VAE	<b>Adopté</b>
M. CAPUS	10 rect. <i>bis</i>	Ajout des conseils départementaux au sein du GIP sur la VAE	<b>Rejeté</b>
<b>M. HENNO, rapporteur</b>	70	Abrogation de dispositions relatives à la recevabilité des dossiers de VAE	<b>Adopté</b>
Mme MEUNIER	36	Précisions relatives aux jurys de VAE dans l'enseignement supérieur	<b>Rejeté</b>
<b>Article 5</b> <b>Ratification d'ordonnances</b>			
Mme LUBIN	51	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. HENNO, rapporteur</b>	66	Limitation de la ratification aux ordonnances encore en vigueur	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 5</b>			
Mme PONCET MONGE	23	Demande de rapport sur l'impact de la réforme de l'assurance chômage sur l'évolution des salaires en France	<b>Rejeté</b>
Mme LUBIN	54	Demande de rapport relatif aux effets de la réforme de l'assurance chômage sur les jeunes	<b>Rejeté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LUBIN	55	Demande de rapport sur la dégressivité de l'allocation d'assurance chômage	<b>Rejeté</b>
Mme LUBIN	57	Demande de rapport pour une assurance chômage universelle	<b>Rejeté</b>
<b>Projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi</b>			
Mme LUBIN	59	Modification de l'intitulé	<b>Rejeté</b>

## COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

**Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente  
et de M. Jean-Eudes Tesson, vice-président de l'Unedic**

*(Mercredi 28 septembre 2022)*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous entendons ce matin Mme Patricia Ferrand, présidente et M. Jean-Eude Tesson, vice-président de l'Unedic, sur le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.

Sous réserve de sa bonne transmission par l'Assemblée nationale, nous devrions examiner ce texte en commission le 12 octobre prochain, puis en séance publique à partir du 25 octobre.

Nos rapporteurs pressentis, que je soumettrai à votre confirmation tout à l'heure, sont Frédérique Puissat et Olivier Henno.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

**Mme Patricia Ferrand, présidente de l'Unedic.** – Nous vous remercions de votre invitation, mesdames, messieurs les sénateurs.

Nous n'avons pas prévu de propos liminaires. En revanche, je précise que l'Unedic est un organisme paritaire. Je préside le conseil d'administration et représente la CFDT, Jean-Eudes Tesson représentant pour sa part le Medef.

Les organisations patronales et syndicales, que vous auditionnerez très certainement, vous livreront sans doute des points de vue contrastés sur ce projet de loi.

Pour notre part, nous nous efforcerons d'avoir un regard paritaire : nous ne sommes pas ici les porte-parole des organisations que nous représentons.

**Mme Frédérique Puissat.** – Toute promesse politique tenue doit être saluée. En l'occurrence, la promesse du Gouvernement de faire des textes courts l'est manifestement, puisque ce projet de loi ne comprend que cinq articles – dont deux sur l'assurance chômage.

Ce texte pose tout d'abord la question de la gouvernance de l'assurance chômage, gérée aujourd'hui selon le principe du paritarisme. L'article 1<sup>er</sup> vise notamment à ce que le Gouvernement se ressaisisse de la détermination des règles de l'assurance chômage jusqu'en décembre 2023. En d'autres termes, l'exécutif « reprendrait les clefs du camion », considérant peut-être que les partenaires sociaux n'ont pas suffisamment bien géré l'Unédic.

Les deux composantes que vous représentez considèrent-elles que l'assurance chômage doit rester dans le champ du paritarisme ? Selon vous, est-ce que la gouvernance paritaire de l'assurance chômage fonctionne ?

S'agissant du budget de l'assurance chômage, le ministre a annoncé des excédents pour 2022, en les attribuant de façon très politique à la loi de 2018. Toutefois, le retour à l'équilibre du système d'assurance chômage avait été annoncé avant même la réforme de 2019. Pouvez-vous nous confirmer qu'indépendamment du décret de carence de 2019, les comptes de l'Unédic seraient revenus à l'équilibre ?

Enfin, vous aviez, à l'époque, et de façon très intéressante, détaillé la provenance de la dette de l'assurance chômage, pointant un certain nombre de domaines qui relevaient de décisions de l'État et qui pesaient dans votre budget : le point de retraite complémentaire des chômeurs - 2 milliards d'euros -, l'indemnisation des travailleurs transfrontaliers - 700 millions d'euros -, le fonctionnement de Pôle emploi - 4 milliards d'euros - et l'activité partielle, qui a beaucoup pesé, notamment au cours de la crise sanitaire. Pensez-vous qu'il soit possible de « nettoyer » le budget de l'Unédic pour rendre à l'État ce qui lui appartient ?

Enfin, de façon constante, la majorité du Sénat s'est opposée au mécanisme du bonus-malus sur les contributions d'assurance chômage. Sans remettre en cause ce dispositif, ce texte propose d'éclairer les entreprises concernées par le dispositif en leur permettant d'obtenir la liste des salariés pris en compte pour la détermination de leur taux modulé. Dès lors, deux approches sont possibles : soit nous continuons à nous opposer au bonus-malus, soit nous entreprenons de le recentrer en excluant notamment des fins de contrat pris en compte les intérimaires, les licenciements économiques et les abandons de postes. Quelle est votre opinion sur ce point ? Personne ne peut se satisfaire des contrats courts, mais peut-être le dispositif de bonus-malus pourrait-il être affiné.

**Mme Patricia Ferrand.** - Oui, il me semble que la gouvernance de l'assurance chômage fonctionne. Mais derrière le vocable de gouvernance, il faut distinguer deux choses : d'une part, la négociation des règles de l'assurance chômage - celle-ci est en principe déléguée aux partenaires sociaux, mais, en effet, ce projet de loi a pour but de mettre totalement entre parenthèses cette délégation, ce qui est un acte très fort - ; d'autre part, la gestion du régime lui-même : il revient à l'Unédic de mettre en œuvre les

règles décidées par les partenaires sociaux par convention, hors régime de carence, et d'assurer la gestion financière du régime.

S'agissant de la gestion, la période covid a montré le savoir-faire de la structure associative paritaire qu'est l'Unédic. En mars 2020, il a fallu rapidement indemniser 1 million de chômeurs supplémentaires, et le système a fonctionné.

Il me semble que la performance de l'Unédic ne doit pas se mesurer seulement au regard de son niveau d'endettement, qui a augmenté y compris sous le régime de carence.

**M. Jean-Eudes Tesson, vice-président de l'Unédic.** – Ce projet de loi peut être perçu de façon très politique ou exclusivement technique. Les partenaires sociaux, chargés de négocier les règles de l'assurance chômage, devaient recevoir pour le 30 juin 2022 une lettre de cadrage. Sur fond d'élections, celle-ci n'est jamais arrivée.

Nous avons travaillé en concertation avec l'État pour examiner les solutions possibles. On pouvait proroger les règles actuelles, mais avec quels outils juridiques ? Le ministère a estimé qu'un décret ne suffisait pas et qu'il fallait passer par la loi. Techniquement, le rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance de l'assurance chômage devait être suspendu pendant un certain temps. De ce point de vue, il s'agit d'un projet de loi technique. Cache-t-il néanmoins des intentions plus politiques ? L'État souhaite-t-il durablement suspendre le rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration des règles ? Je n'ai pas la réponse ; seul l'avenir nous le dira. Étant toutefois d'un naturel optimiste, je préfère m'en tenir à l'hypothèse d'un dispositif purement technique, en attendant la concertation qui s'annonce.

Je veux toutefois saluer le rôle des partenaires sociaux durant toutes ces années au cours desquelles ils ont défini entre eux les règles de l'assurance chômage. Nous sommes loin d'un constat d'échec, me semble-t-il. En revanche, il est bon de réfléchir à la question de la gouvernance, car l'Unédic d'aujourd'hui n'est pas celle d'hier, en particulier par son rôle de financeur.

Nous ne sommes plus dans un système où les cotisations étaient directement fléchées vers leurs destinataires. L'Unédic est devenue une sorte de pot commun, alimentée par des cotisations patronales, mais aussi par une part de CSG ; elle doit financer non seulement les allocations des demandeurs d'emploi – son cœur de métier –, mais aussi contribuer à la retraite des demandeurs d'emploi, à celle des détenus et prendre en charge la plus grosse partie du budget de Pôle emploi. La gouvernance d'ensemble devient donc plus difficilement lisible.

**Mme Patricia Ferrand.** – Je partage le point de vue de Jean-Eudes Tesson.

D'ailleurs, sauf erreur de ma part, dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est fait référence à une concertation non seulement sur la modulation des allocations en fonction de la conjoncture, mais aussi sur la gouvernance.

Les organisations syndicales et patronales s'accordent pour dire que nous sommes au milieu du gué. Le document de cadrage de 2019 rendait la négociation impossible, et il faut aujourd'hui clarifier les responsabilités des uns et des autres. Quelles sont les compétences de l'État, les responsabilités des partenaires sociaux ? Le *statu quo* semble impossible.

Au sein de la dette de l'Unédic, qui avoisinera sans doute 60 milliards d'euros fin 2022, 19 milliards d'euros environ relèvent des strictes mesures d'urgence prises pendant la période covid - le financement de l'activité partielle pour 15 milliards d'euros, mais aussi la prolongation des droits et l'année blanche pour les intermittents.

Certes, nous portons cette dette covid, mais nous estimons qu'elle ne relève pas du financement du régime. Jean-Eudes Tesson a parlé des nouveaux bénéficiaires qui ne cotisent pas. Cela soulève beaucoup d'interrogations dans la gestion d'un régime que nous souhaitons toujours assurantiel, avec des cotisants qui acquièrent des droits. Il me semble donc que toutes les organisations souhaitent une clarification des responsabilités entre l'Unédic et l'État.

**M. Jean-Eudes Tesson.** - Je me permets d'insister sur la dette « covid ». Nous distinguons désormais toujours la dette de l'Unédic liée à sa mission, qui dépend de la conjoncture, et cette dette exceptionnelle née de décisions qui ne relevaient pas des partenaires sociaux.

Sur cette dernière, nous considérons que nous assurons seulement une mission de portage, et nous comptons bien engager des discussions avec l'État pour savoir qui va devoir la rembourser. En attendant, nous remboursons notre propre dette, grâce aux prévisions d'excédents dont vous avez fait état - les dernières prévisions quadrimestrielles font apparaître un excédent prévisible de 2,5 milliards d'euros cette année, et d'environ 10 milliards d'euros sur les exercices 2022, 2023 et 2024. Même si, techniquement, il s'agit bien d'un excédent, n'oublions pas que notre dette reste abyssale au regard de nos ressources et de notre résultat d'exploitation. Il n'y a donc pas de cagnotte et le vrai excédent reste celui de notre dette.

Toutefois, si l'on retirait à l'Unédic toutes les charges qui ne sont pas adossées à des cotisations, sa situation financière serait nettement différente.

**Mme Patricia Ferrand.** - S'agissant de l'article du projet de loi visant à informer les entreprises sur « l'origine du mal » en leur communiquant les données nominatives des salariés concernés, je me permets, cette fois au nom des organisations syndicales, de lancer une petite alerte.

La moitié des personnes qui sont indemnisées le sont sur des contrats courts et récurrents, le plus souvent conclus avec le même employeur. Il faut savoir que ce phénomène de « réembauche » représente environ 75 % de l'ensemble des contrats courts.

Or, on a constaté dans d'autres pays que cette communication des données nominatives pouvait comporter un risque de chantage à l'emploi, de non-recours aux droits ou d'augmentation du travail au noir. « Je ne te réembauche pas si tu t'inscris à Pôle emploi... ». C'est un élément qu'il faut prendre en compte dans la réflexion aujourd'hui.

**M. Jean-Eudes Tesson.** – Je ne porterai pas de jugement sur le dispositif du bonus-malus lui-même en tant que vice-président de l'Unédic, mais je peux vous apporter un témoignage de chef d'entreprise opérant dans l'un des sept secteurs assujettis.

Dans ma société de logistique de vins et spiritueux, dont l'activité a un caractère très saisonnier, le taux de séparation est de 775 %, bien au-dessus du seuil fixé à 150 % au-dessus duquel un secteur est assujetti au dispositif. Nous sommes donc au malus maximum, mais comment améliorer notre taux de séparation ? Les alternatives ne sont pas simples à trouver et leur mise en œuvre exige de déployer beaucoup d'énergie. De surcroît, même en faisant des efforts substantiels, on restera sans doute au malus maximum, ce qui n'est pas franchement incitatif.

On pourrait certes envisager de demander la liste des salariés, mais comment la vérifier ensuite, et comment la contester le cas échéant ? La voie du recours amiable auprès de l'Urssaf me semble assez stérile. Comment, enfin, préserver une certaine confidentialité sur le parcours du salarié ?

**Mme Patricia Ferrand.** – Le rôle de l'Unédic est aussi d'opérer des évaluations pour le compte des partenaires sociaux. Le dispositif du bonus-malus sera donc évalué, bien évidemment, mais comme il ne s'applique que depuis quelques jours, les données sont encore insuffisantes. Il semblerait toutefois que la situation décrite par Jean-Eudes Tesson ne soit pas si exceptionnelle que cela.

Aujourd'hui, ce mécanisme s'applique à un très petit nombre d'entreprises, d'autant que certains secteurs ont été exclus à la suite de la crise du covid. Des questions se posent sur l'efficacité de ce mécanisme incitatif, mais il est encore difficile de l'évaluer pour l'instant.

**M. Jean-Eudes Tesson.** – Vous avez évoqué l'idée d'exclure les intérimaires, madame la sénatrice. On pourrait aussi envisager d'exclure les salariés qui refusent un CDI. Un employeur qui se trouve pénalisé dans ce cas n'est pas incité à faire des efforts !

**Mme Patricia Ferrand.** – Je ne dis pas que cela n'existe pas, mais, comme pour les abandons de postes, c'est une réalité très difficile à quantifier.

Rappelons aussi que les droits de ceux qui alternent entre emploi et périodes d'inactivité ont très fortement diminué avec la dernière réforme. Il est certes important d'entendre les réalités de terrain des chefs d'entreprise, mais de très nombreux salariés se voient toujours proposer des contrats de quelques heures, y compris en cette période où les recrutements sont difficiles. Un quart de la vingtaine de millions de missions d'intérim accomplies chaque année dure moins d'un jour !

**M. Olivier Henno.** – Nous pouvons dire que ce projet de loi présente à la fois une dimension technique, politique et financière. Toutefois, comme le disait Pierre Mauroy, on est toujours rattrapé par la politique !

Sur le paritarisme, je salue vos propos. Il est bon en effet que les partenaires sociaux réaffirment leur attachement au paritarisme, qui peut – et doit ! – permettre à une négociation d'aboutir.

Sur le plan financier, on a effectivement besoin de bilans et d'évaluations, car on a parfois l'impression de passer d'une convention à une autre sans avoir totalement mesuré les impacts de la convention précédente.

J'aimerais également avoir votre avis sur le dispositif d'activité partielle – évolutions possibles, impacts financiers – et sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) ?

Enfin, s'agissant de gouvernance, quel regard portez-vous sur le projet de création de France Travail ?

**Mme Patricia Ferrand.** – Sans parler de son adaptation en urgence à l'occasion de la crise sanitaire, le dispositif d'activité partielle est ancien. On peut toujours l'améliorer, mais il ne fonctionne pas trop mal.

On pourrait également consolider, me semble-t-il, le dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD), qui exige un accord collectif, de branche ou d'entreprise, et qui permet, s'il est bien négocié, de profiter de l'activité partielle, par exemple, pour monter en compétences – on sait que c'est un enjeu majeur aujourd'hui sur le marché du travail. En ce qui concerne la formation, le dispositif de base d'activité partielle est un peu moins incitatif, la rémunération n'étant pas abondée.

Nous nous intéressons évidemment à la VAE, sur laquelle je pourrais m'exprimer longuement. Pour nous, il est évident que l'indemnisation et l'accompagnement doivent cheminer ensemble. L'indemnisation sera d'autant moins longue que les personnes seront bien accompagnées et formées pour retrouver rapidement un emploi stable.

Enfin, s'agissant de France Travail, une concertation est lancée, avec peut-être une autre grande loi Travail à la clef. L'Unédic est concernée au premier chef, car nous finançons aujourd'hui quatre-cinquièmes du budget de Pôle emploi, mais nous n'en savons pas beaucoup plus pour l'instant. De façon transitoire, la question sera sans doute réglée par une prorogation de la convention tripartite actuelle entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi pour 2023.

Mais il y a là aussi un vrai sujet de gouvernance, qu'il faudra articuler avec le chantier de la gouvernance de l'assurance chômage.

**M. Jean-Eudes Tesson.** - S'agissant du dispositif de chômage partiel, il a été salutaire pour notre pays lors de la crise du covid. En cas de nouvelle crise - imaginons des fermetures d'entreprises en raison d'une crise de l'énergie -, faudrait-il reconduire le dispositif retenu pendant la pandémie ? La situation ne serait pas exactement la même, et il faudrait veiller aux risques spéculatifs sur l'énergie : certaines entreprises pourraient fermer uniquement pour revendre leurs droits Arenh (accès régulé à l'énergie nucléaire historique) et gagner plus d'argent. Il faudrait aviser en fonction de la situation.

Enfin, Pôle emploi - peut-être France Travail demain - est l'un des deux opérateurs de l'Unédic - avec l'Urssaf, qui assure le recouvrement des cotisations. Nous souhaitons donc qu'il continue à faire baisser nos charges en pourvoyant un maximum d'emplois et qu'il assure de façon satisfaisante le versement des allocations. Pour nous, le critère le plus important est l'amélioration de la qualité de service. Si tel devait être le cas, nous serions favorables à la création de France Travail.

**Mme Monique Lubin.** - Pour notre part, nous désapprouvons totalement la reprise en main par le Gouvernement de ces questions et la fin annoncée du paritarisme. À titre personnel, je trouve la méthode assez violente, mais nous aurons l'occasion d'en discuter lors de la présentation de ce projet de loi.

Au-delà de la forme, sur le fond, n'assiste-t-on pas à un changement de philosophie de l'assurance chômage ? L'indemnisation des demandeurs d'emploi est réduite au minimum, on les pousse à revenir obligatoirement vers l'emploi, épousant en cela la *vox populi* qui estime majoritairement que les chômeurs doivent retourner bosser.

Je crois que l'on devrait tenter d'éclairer la *vox populi*, et que l'assurance chômage est aussi faite pour que les demandeurs d'emploi, après un échec dans l'emploi, puissent prendre un peu de temps pour se pencher sur leur avenir professionnel, se former, changer d'orientation, et non être obligés de reprendre n'importe quel emploi dans n'importe quelles conditions.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** - L'article 62 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dispose que le Gouvernement doit remettre au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur la réalité et les conséquences du non-recours aux droits en matière d'assurance chômage.

La presse estime que ce rapport existe, mais, à ma connaissance, il n'a toujours pas été rendu public. Que contient-il ? Que sait-on du non-recours dans ce domaine ?

Par ailleurs, vos évaluations confirment-elles une baisse des allocations et du nombre d'allocataires induite par la loi de 2018 ? Comptez-vous également évaluer à l'avenir la qualité de l'emploi retrouvé après l'entrée en vigueur de cette loi, en termes de niveau de rémunération, de temps de travail et de durabilité de l'emploi ?

**M. Philippe Mouiller.** – J'ai bien noté qu'un tiers de la dette de l'Unédic était liée à la crise du covid. Pourtant, souvent, dans le bilan du Gouvernement en la matière, cette ligne n'apparaît pas !

J'ai entendu aussi vos interrogations sur le champ d'intervention de l'Unédic. Ne faut-il pas le recentrer sur sa mission première, et en parallèle mettre sur la table la question du transfert à la sécurité sociale des 35 % de CSG qui reviennent à l'Unédic ?

Sur mon territoire, je suis entouré de chefs d'entreprise qui ne parviennent pas à recruter ou qui essuient des refus de CDI. Ce texte n'est-il pas l'occasion de durcir clairement les positions ? De même, les ruptures conventionnelles ont pu être un atout, mais ne sont-elles pas aujourd'hui utilisées de façon abusive au détriment du marché de l'emploi ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Lors de la discussion de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, j'avais déjà invité les partenaires sociaux à remettre complètement à plat le système paritaire s'ils ne voulaient pas que l'État se mêle plus de leurs affaires qu'il ne le fait actuellement.

À mes yeux, sans révision profonde du fonctionnement de la gouvernance, le paritarisme est en danger. Pourtant, je vous assure, je suis « paritariste » à fond ! J'y crois, et cela fonctionne très bien à l'Agirc-Arrco.

J'étais opposé à la suppression des cotisations salariales en 2019, car cela changeait complètement la nature du régime, le faisant dériver d'un régime d'assurance vers un régime d'assistance.

La création de France Travail peut être l'occasion d'un débat de fond. Pour moi, il faut dépasser la notion de chômage et viser le plein emploi, ce qui passe par la formation de tous ceux qui se retrouvent un jour au chômage. Or être en formation, ce n'est plus être au chômage. Si l'on ne pose pas le problème de cette manière, on ne trouvera jamais de solutions.

**M. Daniel Chasseing.** – Vous nous avez expliqué qu'une partie de la dette était due au chômage partiel mis en place pendant la crise du covid. Quels sont les déficits dont l'Unédic est responsable ? Depuis 2020, n'avez-vous pas eu de réponse du Gouvernement pour la prise en charge de cette dette, que vous estimez due aux directives de l'État ?

À l'avenir, ne faut-il pas que les chômeurs soient pris en charge par France Travail sur la base d'un diagnostic santé, logement et mobilité pour aller vers l'emploi ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Une fois n'est pas coutume, je partage l'intervention de M. Vanlerenberghe. L'emploi, c'est aussi la dignité. Il faut aller vers le plein emploi, mais avec des conditions de travail dignes et des salaires à la hauteur.

L'exécutif souhaite moduler l'assurance chômage en fonction de la situation du marché du travail, comme cela se fait au Canada à l'échelon régional. Depuis la réforme de 2019, il faut avoir travaillé six mois sur les vingt-quatre derniers mois pour y avoir droit. Comment interviendra cette modulation demain ? Faudra-t-il avoir travaillé sept mois ? La période de référence passera-t-elle à dix-huit mois ?

Vous avez évoqué, madame Ferrand, la question des contrats courts. Si, épuisée, une aide-soignante arrête de travailler, elle sera indemnisée sur une période moindre, car les besoins du secteur seront forts. On fait fi de la pénibilité de ces emplois.

**Mme Patricia Ferrand.** – Nous partageons l'idée qu'il faut refonder le système. Un accord national interprofessionnel sur le paritarisme a été signé voici quelques mois ; il aborde notamment la démocratie sociale. Au-delà de la place des partenaires sociaux, il faut déterminer à quoi sert le régime, ce qui permettra ensuite de clarifier les responsabilités. Le régime ne peut pas tout faire ! Il y a très certainement de nouveaux besoins sur le marché du travail, auxquels il faut répondre de façon plus systémique. Il faut aussi déterminer l'articulation du régime avec d'autres systèmes de protection. Il convient de partir de là, plutôt que de la nature du financement, en se demandant à quels besoins le régime doit répondre. Les chômeurs constituent aujourd'hui des publics très hétérogènes, avec des besoins très différents. Il faut replacer l'indemnisation dans cet écosystème, et surtout ne pas confondre le régime avec les minima sociaux.

Nous n'avons pas plus d'informations que la commission sur le rapport relatif au non-recours. Une concertation se tiendra prochainement sur la durée d'indemnisation. L'évaluation d'une réforme, *a fortiori* une réforme ayant pour objet de modifier les comportements, prend davantage que trois mois. L'Unédic mène systématiquement ce travail pour donner des éléments de réflexion aux partenaires sociaux et nourrir le débat public, sous le double angle du financement et des effets sur les personnes concernées.

Enfin, je ne partage pas l'estimation de 1,5 million d'emplois vacants. La Dares estime que leur nombre, certes en hausse, est compris entre 350 000 et 500 000. Nous sommes loin du nombre de demandeurs d'emploi.

**M. Jean-Eudes Tesson.** – Il n'y a pas un, mais des chômages. La véritable bascule a été, à mon avis, le remplacement des cotisations salariales par la CSG, qui a eu un impact sur la perception du demandeur d'emploi. Tant que l'assurance chômage était une véritable assurance, elle était perçue comme un remboursement versé à des sinistrés de manière transitoire. En

passant à un financement par la solidarité nationale, on fait de la demande d'emploi un statut.

Après cette bascule, que fait-on ? La réponse varie selon les territoires. En Vendée, Pôle emploi aide les entreprises à recruter. Dans d'autres territoires, il accompagne les demandeurs d'emploi. Dans cette dernière catégorie, il faut distinguer les chômeurs en situation transitoire, qu'il n'est pas nécessaire d'accompagner, ceux qui ont besoin d'être formés, et ceux qui sont « inemployables », même si je n'aime pas ce terme. Je connais ce dernier public, ayant présidé durant vingt ans une association d'insertion par le logement. Il n'y a pas de solution sans approche par l'inclusion, dans toutes les dimensions de la vie : le travail, mais aussi la santé, car beaucoup d'entre eux relèvent de la psychiatrie, ce que la société ne veut pas voir.

Adapte-t-on la gouvernance à la nouvelle philosophie ou revient-on à la philosophie d'origine ? Ce n'est pas à moi de trancher. Concernant la gouvernance, mon organisation m'a demandé de prendre ce mandat pour défendre le paritarisme au sein de l'Unédic, et non pour m'occuper de ses finances. Geoffroy Roux de Bézieux m'a réitéré cette demande, à laquelle je souscris pleinement.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Cela me convient parfaitement, à condition que l'Unédic se saisisse pleinement de la question du paritarisme. Sans partenaires sociaux au premier rang, cela ne fonctionnera pas. J'entends que les associations d'inclusion participeront à la gouvernance de France Travail. J'ai présidé pendant plus de vingt ans une association qui porte le nom de « Maison de l'emploi et des métiers », alors qu'elle s'appelait à l'origine la Maison des chômeurs. C'est dire que nous avons changé de paradigme pour mettre l'accent sur l'insertion.

Que fait-on des gens inemployables, qui ont des difficultés de santé ? Aux Pays-Bas, ils sont retirés du chômage. C'est un problème social. Il faut, lorsqu'on est aux portes du plein emploi, permettre à tout le monde d'avoir sa chance. Tout doit être intégré dans une vision d'ensemble, et vous avez un rôle éminent à jouer car vous gérez 30 à 35 milliards d'euros de cotisations et contributions.

**Mme Catherine Deroche.** – Je vous remercie pour vos interventions.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible sur le site du Sénat.*

**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**

*(Mercredi 28 septembre 2022)*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, après avoir auditionné ce matin les représentants de l'Unédic, nous entendons cet après-midi 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, sur la feuille de route du ministère du travail et le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.

Notre commission devrait examiner ce texte le 12 octobre, sa discussion en séance publique commençant le 25 octobre, si l'Assemblée nationale veut bien nous le transmettre selon le calendrier prévu.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo.

Nous accueillons avec plaisir au sein de notre commission M. Abdallah Hassani, en remplacement de M. Dominique Théophile, devenu membre de la commission des lois.

**M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.** – J'ai plaisir à vous présenter la feuille de route du ministère pour le quinquennat qui s'ouvre, ainsi que le projet de loi portant diverses mesures d'urgence en faveur du plein emploi, en cours d'examen par l'Assemblée nationale.

Notre feuille de route vise un objectif quasiment unique : le plein emploi. Au cours du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, le taux de chômage a baissé de 9,5 à 7,4 %, l'économie française créant 1,5 million d'emplois nets dans le secteur privé. Ainsi, la moitié du chemin a déjà été parcourue, puisque nous estimons que le taux de chômage significatif d'un plein emploi se situe autour de 5 %. Cet horizon peut être atteint, mais, pour cela, la plus grande mobilisation est nécessaire.

Cette feuille de route comporte huit chantiers, que je passerai en revue sans entrer dans le détail de leur contenu, faute de temps ; mais je répondrai volontiers à vos questions, cet après-midi ou lors de réunions ultérieures.

Premièrement, nous ouvrons le chantier de l'assurance chômage, avec un projet de loi conçu pour apporter une réponse – ce n'est évidemment pas la seule – aux tensions de recrutement. Le chômage a baissé, mais il est encore de 7,4 %, un des taux les plus élevés en Europe, et notre chômage structurel reste important. Dans le même temps, les tensions de recrutement sont devenues, nonobstant l'énergie, le principal sujet de préoccupation des chefs d'entreprise : 60 % des entreprises disent avoir du mal à recruter et, plus significatif encore, 30 % des entreprises industrielles déclarent être limitées dans leur production ou leur développement par le manque de main-d'œuvre.

Le projet de loi a été adopté ce matin par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Nous espérons qu'il le sera dans les mêmes conditions en séance, pour que Mme la présidente soit exaucée et que le texte vous soit transmis dans les délais indicatifs que nous envisageons aussi.

Deuxièmement, les mois à venir verront la mise en place de France Travail. J'ai désigné Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, comme préfigurateur : il est chargé d'arrêter d'ici au 15 décembre, dans le cadre d'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes, le schéma général de ce futur organisme, puis de mener, tout au long de l'année prochaine, les expérimentations nécessaires et concertations complémentaires.

France Travail ne sera pas une superstructure, fusionnant tout en tout : il s'agit de penser le service public de l'emploi comme un guichet aussi unique que possible, offrant le plus souvent et le plus longtemps possible un interlocuteur unique aux demandeurs d'emploi, aux bénéficiaires du RSA et aux entreprises qui recrutent. La mission de M. Guilluy devra définir une gouvernance nationale et territoriale qui permette cette efficacité.

Troisièmement, nous entendons favoriser l'accès à l'emploi des publics qui en sont le plus éloignés. Je pense en particulier aux bénéficiaires du RSA, dont seulement 40 % sont inscrits comme demandeurs d'emploi ; tous ne sont pas en mesure d'aller directement vers l'emploi, pour de nombreuses raisons tout à fait légitimes, mais certains pourraient l'être plus rapidement. L'accompagnement renforcé vers l'emploi des bénéficiaires du RSA, annoncé par le Président de la République, sera d'abord expérimenté dans une dizaine de départements volontaires – c'est l'une des missions confiées à Thibaut Guilluy. Il s'agit de mieux coordonner l'action de tous, un peu sur le modèle du contrat d'engagement jeune.

De même, nous prêtons une attention particulière aux bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique (IAE) ou des procédures d'insertion en entreprise adaptée. Le budget 2023 prévoit d'ailleurs une montée en puissance des moyens consacrés à l'IAE, pour passer de 88 000 à 95 000 équivalents temps plein (ETP).

Quatrièmement, nous entendons favoriser l'accès des jeunes à l'emploi et à la formation. L'année prochaine, nous reconduirons les crédits nécessaires à la signature de 300 000 contrats d'engagement jeune, avec un accompagnement renforcé de 15 à 20 heures par semaine. Il s'agit d'aider les jeunes concernés à évoluer vers un emploi ou une formation qualifiante. En six mois, 178 000 contrats d'engagement jeune ont déjà été signés, et tous les acteurs sont satisfaits de la mise en œuvre de ce dispositif ; plus des deux tiers des signataires bénéficient déjà de 15 à 20 heures d'accompagnement.

Cinquièmement, nous comptons favoriser le maintien dans l'emploi et l'accès à l'emploi des seniors. Il convient aussi d'assurer la durabilité et une meilleure justice de notre système de retraite, chantier que nous ouvrirons prochainement pour, comme l'a annoncé le Président de la République, améliorer le système - pensions minimales, pénibilité, égalité femmes-hommes - et en assurer la pérennité, ce qui implique la marche vers le plein emploi, mais aussi de travailler un peu plus à l'échelle de chacune de nos vies. Nous nous appuyerons sur le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) publié voilà une dizaine de jours, ainsi que sur l'avis du Comité de suivi des retraites.

Le dernier chantier que j'aborderai, deux autres relevant directement de Carole Grandjean, porte sur la qualité de l'emploi et du travail. Aller vers le plein emploi doit être l'occasion d'aller aussi vers le bon emploi, et le droit au travail ne doit pas effacer le droit du travail.

À cet égard, notre action suivra trois axes : prévention de la pénibilité, qualité de vie au travail et prévention des accidents du travail. Chaque année, entre 500 et 600 accidents mortels ou graves se produisent : c'est l'un des chiffres qui m'ont le plus marqué depuis mon arrivée au ministère du travail. La situation est moins mauvaise qu'il y a dix ou quinze ans, mais nous sommes sur une sorte de plateau : nous gagnerions à nous mobiliser à nouveau pour que le nombre de ces accidents baisse encore.

Pour chacun des huit chantiers de notre feuille de route, Carole Grandjean et moi-même, nos équipes et nos services se tiennent à votre disposition pour répondre à vos questions et trouver, chaque fois que nous le pouvons, des points de convergence.

J'en viens au projet de loi relatif au marché du travail, qui comporte, dans sa version initiale, cinq articles : trois ont une portée essentiellement technique, les deux autres contiennent des mesures à nos yeux essentielles.

L'article 5 ratifie 21 ordonnances, afin de les sécuriser juridiquement. Je sais l'attention que porte le Sénat, notamment sa commission des lois, à la ratification des ordonnances. Vingt de ces ordonnances se rapportent aux mesures prises pendant la crise de la covid-19 ; les dispositifs sont aujourd'hui fermés pour la plupart. La dernière concerne la modernisation du recouvrement de la contribution des entreprises au financement de l'apprentissage.

L'article 3, lui aussi très technique, fait suite à une décision du Conseil constitutionnel, rendue à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), qui a abrogé, à compter du 1er novembre, l'article du code du travail relatif à l'élaboration des listes pour les élections professionnelles. Nous proposons de le rétablir pour sécuriser les élections professionnelles de début décembre.

Carole Grandjean reviendra sur l'article 4, relatif à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

J'en viens aux deux articles portant sur l'assurance chômage. L'article 2, extrêmement technique, autorise les Urssaf à transmettre aux entreprises concernées par le calcul du bonus-malus la liste nominative des contrats pris en compte dans le calcul de leur position.

L'article 1<sup>er</sup> fait suite à la réforme de 2019, destinée à lutter contre l'augmentation exponentielle du recours aux contrats courts – entre 2010 et 2019, le nombre de contrats courts avait été multiplié par 2,5, contre 1,4 pour les CDI – et à contribuer au redressement financier de l'Unédic, dont le déficit annuel moyen était de 2,9 milliards d'euros entre 2009 et 2019.

Cette réforme s'est traduite par une modification du salaire journalier de référence et des exigences pour accéder à l'indemnisation, passées de 4 mois sur 28 à 6 sur 24, mais aussi une dégressivité des allocations à partir du septième mois pour les salariés ayant un revenu supérieur à 4 500 euros bruts. Elle a mis en place le bonus-malus dont je viens de parler dans sept secteurs particulièrement exposés aux contrats courts ; ce dispositif s'applique depuis le 1<sup>er</sup> septembre dernier, 6 000 entreprises ayant été « malusées » et 12 000 « bonusées ». Ce résultat meilleur qu'attendu s'explique par la prise en compte de la loi – les bonus et malus peuvent atteindre 1 % de cotisation sur la masse salariale – et la conjoncture économique, qui justifie le recours à des contrats plus longs.

Aujourd'hui, l'Unédic revient à une situation excédentaire, et le nombre de contrats courts proposés à l'embauche est stable, alors que celui des CDI a augmenté. Au premier semestre de cette année, plus de 52 % des propositions d'embauche concernaient des CDI, ce qui est une bonne nouvelle pour la lutte contre la précarité.

Ces règles sont prévues par un décret de carence, pris après l'échec des négociations interprofessionnelles de 2019. Ce décret arrivant à échéance le 1<sup>er</sup> novembre prochain, nous proposons de proroger les règles actuelles jusqu'au 31 décembre 2023, pour que la réforme de 2019 aille à son terme et puisse être totalement évaluée. Nous proposons aussi de proroger le bonus-malus jusqu'en 2024.

Nous voulons rendre ces règles plus incitatives et plus efficaces pour le retour à l'emploi. Notre système d'assurance chômage est contre-intuitif dans ses résultats : au cours des quinze dernières années, quand le chômage était supérieur à 10 %, seuls 55 % des demandeurs d'emploi étaient indemnisables ; quand le chômage est inférieur à 10 %, nous atteignons 61 % d'indemnisables. La logique voudrait que le système protège plus quand le chômage est plus élevé. Notre système, considéré comme l'un des plus protecteurs en Europe, est un peu paradoxal avec le maintien d'un taux d'emploi extrêmement élevé.

Nous proposons donc de moduler les règles d'indemnisation en fonction de la conjoncture et de l'état du marché du travail. Les critères seront fixés dans le cadre d'une concertation avec les partenaires sociaux, que j'ouvrirai dans les prochaines semaines. Nous souhaitons une application différenciée dans les départements d'outre-mer. Par ailleurs, nous entendons que le montant mensuel de l'indemnité ne soit pas intégré dans les critères de modulation : nous ne pouvons pas, d'une part, prendre des mesures de protection du pouvoir d'achat et, d'autre part, courir le risque d'une baisse de l'indemnité ; par ailleurs, si notre système est plus protecteur que la moyenne européenne pour la durée d'indemnisation et les conditions d'accès, il est dans la moyenne en matière de taux de remplacement.

Si le projet de loi est adopté, les nouvelles règles seront fixées par décret avant la fin de l'année. Après cette concertation sur la modulation des règles d'indemnisation, nous ouvrirons une négociation sur la gouvernance de l'assurance chômage. Notre objectif est que France Travail et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA soient opérationnels au 1<sup>er</sup> janvier 2024 et qu'à la même date la convention tripartite Unédic-Pôle emploi-État ait été renouvelée et la négociation ait fixé des règles d'indemnisation renouvelées. C'est pourquoi nous proposons la suspension de la compétence des partenaires sociaux pendant quatorze mois. Ce calendrier permet de mener ces chantiers en parallèle et de manière coordonnée, en vue d'un nouveau cadre d'intervention au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

**Mme Carole Grandjean, ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels.** – À mon tour, je vous présenterai ma feuille de route et sa contribution au plein emploi.

Cette feuille de route repose sur trois axes : réforme des lycées professionnels, apprentissage et forte simplification de la formation continue.

La réforme du lycée professionnel est conduite sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse : je n'y reviendrai donc pas aujourd'hui, mais elle concourt à cette dynamique.

S'agissant de l'apprentissage, nous visons 1 million d'apprentis chaque année d'ici à la fin du quinquennat. Le dispositif d'aide

exceptionnelle, prolongé jusqu'à la fin de cette année, a permis, malgré les crises, la signature de 732 000 contrats en 2021, soit deux fois plus que pendant la période 2012-2017. Des concertations auront lieu sur les primes de l'année prochaine, qui devront diminuer sans casser cette dynamique.

Cette croissance exceptionnelle doit être consolidée et optimisée. Nous devons notamment travailler à l'augmentation du nombre d'apprentis préparant un diplôme de niveau infrabac ou bac. À cet égard, je salue la qualité du rapport de vos collègues Frédérique Puissat, Martin Lévrier et Corinne Féret sur France compétences, dont nous partageons largement les préconisations.

Tous ces sujets feront l'objet de concertations avec les partenaires sociaux.

D'autre part, nous voulons renforcer l'efficacité de la formation professionnelle continue, afin de mieux préparer les actifs aux métiers de demain. Il s'agit de permettre à un plus grand nombre d'actifs d'accéder à des parcours sécurisés, pour leur donner les moyens de faire face aux mutations économiques.

D'abord, nous simplifierons radicalement les dispositifs d'accompagnement et de transition : entre Pro-A, CPF de transition, Transitions collectives et FNE-Formation, on a du mal à s'y retrouver.

Ensuite, nous voulons faire du compte personnel de formation (CPF) un véritable outil de réussite des transitions professionnelles pour l'ensemble des actifs. S'il a popularisé l'accès à la formation, son catalogue doit désormais être mieux orienté vers les besoins de l'économie. Il convient aussi de lutter contre les fraudes qui entourent ce dispositif ; une proposition de loi en ce sens sera débattue à l'Assemblée nationale dans les prochains jours.

Le CPF a pour vertu d'avoir soutenu l'entrée en formation des femmes : la moitié des utilisateurs sont des femmes. Par ailleurs, 70 % sont des ouvriers ou employés : il s'agit donc d'un vrai progrès social, que nous devons consolider et orienter mieux vers des dispositifs employabilité.

Nous souhaitons travailler aussi sur le droit d'accès aux compétences de base et aux savoirs fondamentaux, afin de rendre universel le droit de savoir lire, écrire et compter. Plus de 2,5 millions d'adultes sont en situation d'illettrisme dans notre pays, dont la moitié en activité professionnelle. Nous prévoyons de systématiser la détection de l'illettrisme, y compris en entreprise, de poursuivre les efforts d'orientation et de construire un Observatoire de l'illettrisme, pour que les acteurs disposent de ressources fiables et territorialisées. Enfin, nous souhaitons bâtir avec les acteurs un programme pluriannuel de sensibilisation aux enjeux de l'illettrisme.

Enfin, le projet de loi dit « marché du travail » simplifie et modernise la validation des acquis de l'expérience (VAE). Cette réforme est cohérente avec celle de l'assurance chômage : si nous incitons au retour à l'emploi, c'est en permettant à chacun de renforcer son employabilité - telle est notre philosophie d'action.

Nous voulons permettre au plus grand nombre de personnes d'accéder à une certification, donc de progresser sur le chemin de l'emploi. Pour cela, une rénovation profonde est nécessaire, car, aujourd'hui, la VAE ne convainc pas : elle est vécue comme un parcours du combattant et n'est pas perçue comme une troisième voie d'accès à la qualification. Elle souffre d'un manque flagrant d'attractivité, avec seulement 30 000 parcours réalisés l'an dernier, deux fois moins qu'il y a dix ans. C'est pourquoi nous voulons la redynamiser pour soutenir efficacement les parcours de promotion, d'évolution et de reconversion des actifs, ce qui contribuera aussi à la lutte contre les tensions de recrutement et à l'atteinte du plein emploi.

Si nous voulons permettre aux actifs de mieux faire face aux mutations de l'économie, nous devons mieux reconnaître les compétences acquises tout au long de la vie. En ce sens, ce projet de loi marque un grand progrès social en ouvrant à la reconnaissance des compétences sociales, associatives ou bénévoles, notamment celles des proches aidants - nombre de parlementaires ont travaillé à cette reconnaissance, en particulier sous la dernière mandature.

L'article 4 du projet de loi lève les freins entravant l'accès à la VAE, en vue d'atteindre 100 000 parcours initiés par an d'ici à la fin du quinquennat. Pour y parvenir, nous visons deux objectifs : élargir l'accès à la VAE en intégrant les compétences acquises dans le cadre de périodes de mise en situation en milieu professionnel et sécuriser les parcours des candidats en travaillant à une meilleure individualisation et à un accompagnement en amont de la phase de recevabilité. Les associations de transition professionnelle pourront financer des parcours d'accompagnement à la VAE pour les salariés désireux de se reconvertir.

Je compte sur les débats parlementaires pour approfondir la réflexion sur ces enjeux. La VAE mérite d'être valorisée : elle est au cœur non seulement de la bataille du plein emploi, mais aussi de notre pacte social et républicain. Faisons de la reconnaissance permanente des compétences un droit réel tout au long de la vie, au cœur de la société du savoir et des compétences que nous souhaitons construire.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** - Ce projet de loi a une portée technique et financière, mais aussi politique.

En ce qui concerne la VAE, je salue la reconnaissance des compétences des proches aidants. Mais, plus largement, était-il vraiment nécessaire de faire évoluer la législation ? Ne faudrait-il pas plutôt

approfondir l'accompagnement et augmenter le nombre de jurys ? Quels moyens prévoyez-vous de consacrer à cette ambition ?

S'agissant de l'activité partielle, quelles mesures d'urgence pourraient-elles perdurer ? Quel bilan dressez-vous de l'activité partielle et de son coût et comment voyez-vous son évolution ?

Nous aimerions vous entendre aussi sur l'évaluation de la précédente convention d'assurance chômage. On a un peu l'impression qu'on passe d'une convention à une autre sans véritable évaluation...

Par ailleurs, le remplacement de cotisations salariales par une fraction de CSG pose la question de la gouvernance. Quelle vision avez-vous du paritarisme en matière d'assurance chômage ?

Enfin, si le succès quantitatif en matière d'apprentissage est à saluer, l'évolution est forte surtout pour les bac+3 et bac+4. Ne serait-il pas temps de faire un effort sur le post-bac et l'avant-bac, où les objectifs n'ont pas été atteints ? Par ailleurs, le développement de l'apprentissage n'est-il pas parfois une manière déguisée de financer les études supérieures ?

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Mes trois questions porteront, pour le principal, sur l'assurance chômage.

S'agissant d'abord du budget de l'Unédic, je vous ai trouvé, monsieur le ministre, bien optimiste - ou bon communicant - devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale... Considérer que le retour à l'équilibre est lié essentiellement à la réforme de 2018 et au décret de carence me paraît quelque peu excessif. De fait, le budget de l'Unédic était sur le chemin du retour à l'équilibre avant la loi de 2018 et le décret. Sans compter que la dette de l'Unédic avoisine les 60 milliards d'euros, dont 30 % résultent de la crise de la covid-19. Le « nettoyage » du budget de l'Unédic ne serait-il pas un neuvième chantier à ouvrir ? Ne serait-il pas temps de ramener à l'Unédic ce qui relève de l'assurantiel et d'en retirer ce qui relève des décisions de l'État, dont l'activité partielle, qui a pesé lourd pendant la crise de la covid-19 ?

En ce qui concerne la logique contracyclique, tout le monde est séduit sur le papier. Mais, lorsqu'on creuse, les choses sont plus compliquées. J'ai bien noté que vous aviez exclu les DOM-TOM du dispositif. Reste que, en métropole même, les situations sont très diverses d'un bassin d'emplois à l'autre. Quelle maille territoriale allez-vous retenir ? Les périodes retenues seront-elles trimestrielles, annuelles ? Nous sommes en France : quand une décision est prise, il y a un peu de latence avant qu'elle se mette en place... Sur cette question, nous sommes séduits, mais très interrogatifs sur le plan opérationnel.

Pour ce qui est du bonus-malus, il met certains chefs d'entreprise dans une grave difficulté. Certes, ils sont prévenus et peuvent former un recours. Mais, saisir l'Urssaf, on sait que ce n'est pas très simple... Le malus représente parfois 200 000 ou 300 000 euros de cotisations supplémentaires pour une entreprise. Le projet de loi prévoit la transmission aux entreprises de la liste des personnes comptabilisées, mais le vice-président de l'Unédic, représentant le Medef, se demandait ce matin : qu'allons-nous faire de cette liste ? D'ici à la parution du décret, peut-être en janvier, les entreprises devront régler à l'aveugle, sans savoir ni pour qui ni pourquoi. En votre âme et conscience, considérez-vous vraiment ce système comme vertueux ?

**M. Olivier Dussopt, ministre.** – Lorsque j'ai indiqué que le budget de l'Unédic reviendrait à l'excédent en 2022 à hauteur de 2,5 milliards d'euros, je reprenais une prévision de l'Unédic elle-même. En mon âme et conscience, je pense que cette prévision est peut-être moins-disante.

Il est estimé que les résultats financiers de la réforme de 2018 participent pour 1,9 milliard d'euros à cette prévision d'excédent, la conjoncture économique pour 600 millions d'euros. Ces chiffres devront être précisés avec le résultat de l'année.

Je forme le vœu que cette tendance soit durable, pour que notre assurance chômage soit la plus solide possible.

S'agissant de la gouvernance, je me suis engagé à ouvrir une négociation interprofessionnelle à l'issue de la période de concertation sur la contra-cyclicité. Elle sera lancée avec un document d'orientation le plus ouvert possible.

Nous savons qu'il y a quatre grandes familles de scénarios. Le « tout-étatisation » ne fera pas partie de la concertation. Je laisserai les partenaires sociaux travailler sur les trois autres pour nous proposer un système respectueux du paritarisme. La discussion sera ouverte aussi sur certains sujets que vous avez évoqués, notamment le périmètre de l'assurance chômage.

En ce qui concerne l'activité partielle, le Gouvernement considère qu'elle fait partie du champ d'action de l'Unédic ; les mesures prises en la matière, financées à 70 % par l'État, ont permis d'éviter un chômage structurel de masse et de fortes dépenses de long terme, ainsi qu'une mise à mal de la cohésion sociale. Il en va de même pour une partie du financement de la formation des demandeurs d'emploi à travers le financement de Pôle emploi, qui contribue indirectement à améliorer la situation de l'Unédic.

Sur la contra-cyclicité, vous avez raison de souligner les difficultés liées à la territorialisation. Elles m'ont amené à reporter de quelques jours l'ouverture formelle de la concertation, pour que mes services puissent instruire plus avant cette question. Nous devons éviter des effets de bord autant que la création d'un système incompréhensible. En outre-mer, j'ai parlé de différenciation plus que de non-application ; nous verrons ce qui ressort du débat sur ce point. Comme vous, je pense que nous devons travailler sur les règles de modulation de la durée d'indemnisation et des conditions d'affiliation. Je ne suis pas convaincu que le taux de chômage, volatile, soit le meilleur indicateur : d'autres indicateurs, portant sur les évolutions de l'économie et le rapport entre le nombre d'offres déclarées et de demandeurs d'emploi inscrits, me paraissent intéressants à étudier. Par exemple, depuis 2017, le nombre d'emplois disponibles est passé de 50 à 170 pour 1 000 demandeurs inscrits.

Le bonus-malus s'applique sur la base du taux médian dans les entreprises de plus de 50 salariés. Les entreprises de la liste S1 du décret covid-19, dont l'activité a été très perturbée, ne sont pas concernées. Oui, ce système nous paraît vertueux : il invite les secteurs les plus exposés aux contrats courts à réinterroger ces pratiques. Quant à la transmission des données nominatives, c'est une demande insistante des organisations d'employeurs ; si certains parmi eux doutent de son utilité, d'autres devraient pouvoir répondre.

Le paritarisme, nous y sommes attachés. C'est pourquoi je souhaite que la gouvernance de l'assurance chômage fasse l'objet d'une négociation interprofessionnelle. C'est aussi la raison pour laquelle nous avons limité la suspension de leur compétence à quatorze mois, ce qui, à l'échelle administrative, est relativement bref ; cette durée est cohérente avec le calendrier de tous les chantiers que j'ai mentionnés, et une durée supérieure aurait été une mauvaise manière faite aux partenaires sociaux.

Pourquoi proposons-nous d'en passer par la loi ? Si nous avions voulu enchaîner une nouvelle période après le décret de carence, il aurait fallu lancer la concertation préalable puis la négociation interprofessionnelle entre l'élection présidentielle et les élections législatives, une période qui ne s'y prêtait pas. Par ailleurs, sur un sujet de cette importance, il était compliqué d'ouvrir une négociation avec une lettre de cadre qui aurait engagé nos successeurs. Nous sommes ainsi rattrapés par le temps, ce qui nous amène à vous proposer ce régime dérogatoire.

**Mme Carole Grandjean, ministre déléguée.** – Les règles relatives à la VAE sont trop rigides : en témoigne la déperdition de demandeurs entre le début et la fin de la procédure – seulement 10 % vont au bout. La durée de validation est d'environ dix-huit mois, alors que, pendant une telle durée, la vie personnelle ou professionnelle évolue.

La VAE a déjà été renouvelée, mais le nombre de dossiers diminue. Preuve qu'il faut la rendre plus flexible, ce qui est cohérent aussi avec la variabilité des réalités sectorielles. Il s'agit de se concentrer sur l'examen plutôt que sur des exigences administratives de recevabilité, qui opèrent une présélection par les inégalités devant la constitution d'un dossier.

La modernisation de la VAE permettra d'individualiser l'accompagnement pour favoriser la réussite des parcours. Nous le ferons avec les régions et l'appui des opérateurs de compétences (Opco) et des associations de transitions professionnelles (ATPro).

C'est ainsi la recherche d'agilité qui guide notre approche, sur la base des résultats de l'expérience Reva, qui a montré combien la levée de verrous administratifs facilitait le recours à la VAE, notamment pour des personnes moins à l'aise avec les enjeux administratifs.

L'apprentissage a augmenté aussi aux niveaux bac et infrabac : nous sommes passés de 180 000 à 280 000 diplômés de CAP et bac professionnel. Il a parfois rendu possible un parcours de formation dans le supérieur pour des étudiants plus modestes, qui n'avaient pas de bourse ou qui ont ainsi évité un job étudiant qui aurait rendu leurs études plus difficiles. L'enseignement supérieur a probablement participé au changement d'image de l'apprentissage. Je ne pense pas qu'il faille opposer les différents niveaux d'apprentissage, mais nous devons renforcer l'apprentissage aux niveaux bac et infrabac.

**Mme Annick Petrus.** - À Saint-Martin, une mission locale pour l'emploi a vu le jour l'année dernière - dernière née des missions locales. Grâce à elle, nous nous inscrivons dans le droit commun et sommes en mesure d'organiser la réponse institutionnelle aux problèmes rencontrés par les jeunes saint-martinois.

En 2007, les missions antérieurement assurées par la mission locale ont été partiellement dévolues aux services de l'accueil et de l'orientation de la nouvelle collectivité de Saint-Martin. Cette organisation a montré ses limites dès qu'il s'est agi de mettre en œuvre les dispositifs d'accompagnement en faveur des jeunes - les contrats d'avenir en sont une parfaite illustration.

Les missions locales étant incontournables dans le cadre de plusieurs dispositifs du plan de relance, comme « 1 jeune, 1 solution », il devenait impensable qu'une telle structure n'existe pas à Saint-Martin. L'État a donc souhaité nous accompagner dans la création d'une mission locale, qui a aujourd'hui un peu plus d'un an. Cette décision a été perçue comme un acte fort envers la jeunesse.

À la suite des annonces de la Première ministre, je souhaite vous interroger sur l'éventuelle fusion des missions locales et de Pôle emploi. Je m'inquiète des conséquences qu'aurait une telle mesure à Saint-Martin. Est-ce toujours d'actualité ? Les territoires d'outre-mer seront-ils concernés, et si oui à quelle échéance ?

**M. Abdallah Hassani.** – On connaît bien l'intérêt du mentorat pour l'orientation des jeunes. Le Président de la République a impulsé le dispositif « 1 jeune, 1 mentor ». Les acteurs associatifs aussi sont très impliqués. Quel rôle pourront-ils jouer dans la mise en œuvre des politiques publiques d'emploi et de formation ?

**Mme Monique Lubin.** – Présenté comme très technique, ce projet de loi est, en réalité, très politique. Vous trouvez toujours d'excellents arguments, monsieur le ministre. Reste que, pour nous, il s'agit ni plus ni moins que d'une reprise en main de l'assurance chômage par le Gouvernement et de la privation des partenaires sociaux de leurs prérogatives – c'est du moins ainsi qu'ils l'entendent.

La période pendant laquelle vous entendez prendre la main est de plus d'un an. Nous avons du mal à croire qu'il ne s'agit pas d'une réorientation de la gestion de l'assurance chômage.

Par ailleurs, le Gouvernement parle abondamment du plein emploi, mais quelle est votre définition de cette notion ? Aujourd'hui, il suffit de travailler quelques heures pour être considéré comme ayant retrouvé un emploi... De quel plein emploi parle-t-on ? S'agit-il d'emplois de qualité ou d'emplois précaires ?

Ensuite, pensez-vous qu'il suffise d'indemniser moins longtemps les demandeurs d'emploi pour qu'ils retrouvent un emploi ? Le but du Gouvernement n'est-il pas de changer la philosophie de l'assurance chômage ? Ce projet de loi le montre : votre objectif n'est pas de donner à une personne privée d'emploi le temps de se former ou de se réorienter, mais de la pousser à reprendre le plus vite possible un emploi, fût-il moins qualifié et moins bien payé que celui qu'elle avait avant.

Enfin, monsieur le ministre, comme vous avez parlé de l'IAE, je me permets d'attirer votre attention sur les difficultés dans lesquelles ces structures, que je connais bien, se retrouveront à la fin de l'année prochaine, si des souplesses ne sont pas ménagées sur la limitation à deux ans du pass IAE. Ces structures sont, en quelque sorte, victimes de l'amélioration de l'emploi : certains ne viennent plus à elles, ce qui est une bonne chose, et elles n'arrivent pas à faire venir les personnes les plus éloignées de l'emploi.

**Mme Victoire Jasmin.** – Différencier le traitement des outre-mer, c'est une très bonne chose. Récemment encore, des mesures qui n'auraient pas dû y être appliquées ont provoqué dans nos territoires des conflits sociaux.

Je recommande d'améliorer la formation des conseillers d'orientation psychologues, qui ne peuvent pas orienter comme des robots, favorisant l'exode des jeunes de nos territoires vers l'Hexagone ou le Canada. Il faut changer de logiciel et mettre en cohérence les politiques publiques avec les besoins du territoire.

Lors de la précédente mandature déjà, j'ai souligné l'inorganisation des branches professionnelles. La pandémie a peut-être aggravé les choses, mais il reste que les efforts nécessaires n'ont pas été faits.

Aujourd'hui, pour des métiers essentiels, notamment dans le secteur des BTP, on fait appel aux jeunes du service militaire adapté (SMA) ou à des travailleurs venant de l'est de l'Europe, alors que le taux de chômage est si élevé chez nous !

Enfin, il ne faut pas oublier que la Guadeloupe est un territoire agricole. Si l'on veut développer l'apprentissage et la formation professionnelle, il ne faut pas, comme c'est le cas en ce moment, enlever des moyens aux lycées agricoles, mais au contraire leur accorder des ressources supplémentaires. Respecter notre objectif de souveraineté alimentaire exige de valoriser les métiers de l'agriculture et de la pêche.

Enfin, il faut travailler davantage avec les employeurs pour que les jeunes trouvent des lieux de stage, ce qui est très difficile aujourd'hui.

**M. Daniel Chasseing.** – Monsieur le ministre, je me réjouis de la réponse que vous avez apportée à Olivier Henno concernant le paritarisme que vous souhaitez, si j'ai bien compris, privilégier.

Nous sommes aujourd'hui confrontés, notamment en milieu rural, à des problèmes de mobilité pour les entreprises adaptées, en particulier lorsque leurs salariés veulent se former. Quelles réponses pouvez-vous apporter à ces difficultés ?

Vous avez évoqué l'emploi des seniors. Il me semble – cela rejoint une question qui a été posée – qu'il serait intéressant de développer le tutorat par des seniors. Cela pourrait répondre à deux objectifs en même temps : l'emploi des seniors et l'accompagnement des jeunes.

L'apprentissage est une méthode d'excellence dont l'image change – fort heureusement. Vous avez fixé un objectif d'un million d'apprentis, mais il est déjà difficile de trouver des stages. Comment allez-vous faire si, en plus, vous diminuez la prime ?

Les besoins vont énormément croître dans les prochaines années pour accompagner les personnes âgées. La VAE est une réponse intéressante pour former des aides à domicile, dont les métiers ont besoin d'être reconnus. Ne serait-il pas intéressant de développer l'apprentissage dans ce secteur ?

**M. Olivier Dussopt, ministre.** – Madame Petrus, la création de France Travail ne consiste pas à fusionner des structures ; il n'est donc pas dans notre objectif de fusionner Pôle emploi et les missions locales. Nous devons renforcer les partenariats, faire converger les différents acteurs en termes de qualité du diagnostic et sur la précocité de celui-ci : plus le diagnostic est précoce, plus vite les personnes accèdent à un emploi. Nous devons aussi améliorer l'orientation, c'est-à-dire la prescription d'actions d'insertion, de formation et d'accompagnement.

Madame Lubin, notre volonté n'est pas de « reprendre en main » l'assurance chômage. Si tel était notre objectif, je n'aurais pas proposé une négociation interprofessionnelle sur la gouvernance et la place du paritarisme. D'ailleurs, parmi les différents scénarios soumis à la négociation, je n'ouvrirai pas celui de l'étatisation de l'assurance chômage. Nous sommes dans une période provisoire pour les raisons que j'ai évoquées : transition vers un nouveau système global, problème de calendrier...

Vous me demandez ce que signifie le plein emploi. Il y a plusieurs réponses.

Du point de vue du Préambule de la Constitution de 1946, « chacun a [...] le droit d'obtenir un emploi ». De ce point de vue, nous considérons que nul n'est inemployable et nous développons des outils en matière d'insertion par l'activité économique, d'insertion des personnes en situation de handicap, d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, etc.

Si nous adoptons une approche plus économique, on considère généralement, pour la France, que le plein emploi correspond à un taux de chômage de 5 %, mais que le taux d'emploi doit progresser. Je me félicite d'ailleurs que le taux d'emploi ait progressé en France ces dernières années et que nous ne subissions pas le phénomène de « grande démission » : nous n'avons jamais été aussi nombreux en proportion à travailler. C'est heureux, parce qu'avec le travail il y a un revenu, de l'autonomie, de l'émancipation, de la dignité. C'est en cela que la valeur travail est au cœur de notre action.

Sur la question de l'incitation à la reprise d'un emploi par la diminution de la durée maximum d'indemnités, il se trouve que toutes les études convergent pour montrer que le taux de retour à l'emploi est très fort au début de la période d'indemnisation, qu'il baisse progressivement et qu'il remonte à la fin de la période d'indemnisation. Notre but est d'accélérer les choses et de faciliter le retour à l'emploi, mais j'ai toujours dit que ce n'était pas le seul outil qu'il fallait mettre en place.

En ce qui concerne l'insertion par l'activité économique, je ne partage pas tout ce que vous avez dit, madame Lubin, mais je veux vous rassurer. Les moyens consacrés à ce secteur vont augmenter de 85 millions d'euros par rapport à l'exécution 2022. Nous allons renouveler le plan d'investissement dans les compétences de l'insertion par l'activité économique (PIC IAE) qui était financé par le plan de relance, en l'augmentant - il passera de 85 millions d'euros à 100 millions, en plus de l'enveloppe de 1,3 milliard que j'ai évoquée pour l'insertion.

En revanche, j'ai une difficulté avec l'idée que les personnes accompagnées dans le cadre de l'IAE restent dans le système au-delà de deux ans. Cela peut se comprendre dans certains cas, en particulier lorsque les publics concernés sont très éloignés de l'emploi, cabossés par la vie, si vous permettez cette expression, mais en faire un principe général nous pose un problème. Nous sommes cependant ouverts à travailler avec vous sur l'adaptation de certains dispositifs pour répondre aux situations que vous évoquez.

Madame Jasmin, je ne connais pas assez bien la question de l'organisation des branches professionnelles outre-mer pour vous répondre aujourd'hui, mais je vais regarder le sujet.

**Mme Carole Grandjean, ministre déléguée.** - Monsieur Hassani, l'accompagnement des jeunes vers les dispositifs de formation est une question très importante partout sur le territoire. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé dans le cadre de la prépa-apprentissage qui concerne des personnes ayant entre 16 et 29 ans, en encourageant les structures à personnaliser l'accompagnement.

Pour nous, le mentor ne joue pas un rôle de conseiller ; il sert de modèle, d'inspiration, et va aider le jeune à dessiner un parcours et à préparer son projet. Nous avons mis en place le programme « 1 jeune, 1 mentor » avec cette idée.

Madame Jasmin, les lycées agricoles ont bénéficié de l'augmentation générale du nombre des apprentis. En outre, des exonérations de taxe d'apprentissage ont été mises en place dans le secteur agricole qui a pleinement bénéficié des aides de l'État.

Monsieur Chasseing, nous sommes bien conscients que l'effort en faveur de l'apprentissage doit être collectif. Les entreprises doivent aussi s'engager dans l'accompagnement des apprentis et des jeunes en général. En tout cas, nous entendons poursuivre la dynamique, comme je le disais tout à l'heure.

La VAE doit devenir un outil pour accéder à un emploi et, le cas échéant, se reconvertir. Elle permet l'acquisition de blocs de compétences. Les aidants pourront s'orienter, à l'issue de la procédure, vers une action de formation initiale ou continue qui leur permettra d'obtenir une certification.

La VAE permettra de réduire le temps de formation nécessaire au strict minimum, en faisant reconnaître les compétences déjà acquises.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** - La feuille de route du Gouvernement vise au plein emploi, c'est-à-dire un taux de chômage de 5 % d'ici à la fin du mandat. Cela se combine assez bien avec les recommandations européennes dans le cadre du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux qui vise une augmentation du taux d'emploi d'ici à 2030 - il devrait atteindre 78 %.

Mais le contexte global au sein duquel vous voulez lancer les réformes a changé ! Il ne vous a pas échappé que la Banque centrale européenne (BCE) a décidé de revoir ses taux directeurs à la hausse. Or, si on se penche sur le rapport de la Banque des règlements internationaux (BRI) ou sur les publications du Fonds monétaire international (FMI), cette hausse provoquera un ralentissement de l'économie, voire une récession, qui entraînera une hausse du chômage.

Dans un tel contexte, il faut m'expliquer comment vous combinez vos réformes avec la politique monétaire de la BCE. Ne prenez-vous pas le risque de créer une société du plein emploi de piètre qualité ? Les travailleurs ne seront-ils pas obligés d'accepter, tant du fait de la conjoncture économique que des réformes structurelles actuelles, des emplois de mauvaise qualité ?

Comment pouvez-vous espérer une hausse de la production et du taux d'emploi en France dans les prochaines années *via* vos réformes, alors même que la politique monétaire de l'Union européenne va, semble-t-il, totalement à l'encontre de ce projet, flirtant même avec le risque de récession ?

Enfin, une question ponctuelle : où en est le rapport sur la réalité et les conséquences du non-recours aux droits en matière d'assurance chômage, promis par l'article 62 de la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel ? Il devait nous être remis à la fin de 2020...

**M. Xavier Iacovelli.** - En cinq ans, le taux de chômage a baissé de manière inédite et nous avons constaté une hausse de l'activité et du taux d'emploi. Ces résultats, évidemment perfectibles, sont le fruit des réformes engagées durant cette période. Le plein emploi, un engagement du Président de la République durant la campagne, est à portée de main et le Gouvernement a annoncé huit chantiers pour y parvenir.

Pour autant, des secteurs d'activité de plus en plus nombreux ne réussissent plus à recruter.

En France, le taux d'emploi des jeunes, comme celui des seniors d'ailleurs, est inférieur aux moyennes des pays comparables.

Quelles actions entendez-vous mettre en place pour pallier les difficultés de recrutement que j'ai évoquées et garantir un meilleur accès à l'emploi pour les jeunes ?

**M. Alain Milon.** – Le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi contient effectivement peu d'articles, monsieur le ministre, et je ne peux qu'espérer que cela restera ainsi à l'issue des débats à l'Assemblée nationale... Par ailleurs, ce texte vise à ratifier nombre d'ordonnances ; il est souhaitable que le principe des ordonnances ne s'impose pas de manière pérenne. Le Parlement doit pouvoir jouer pleinement son rôle. Les menaces de recourir à des ordonnances comme celles liées à l'utilisation de l'article 49.3 de la Constitution ne sont pas les bienvenues.

Une question simple. La formation pour devenir infirmière en pratique avancée (IPA) dure deux ans. Or, dans ma région, le financement n'est assuré que sur un an. Comment régler ce problème ?

**Mme Pascale Gruny.** – En ce qui concerne l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, allez-vous travailler avec les départements ? Ce sont quand même eux qui exercent cette compétence... Si vous demandez un accompagnement plus important, allez-vous leur donner de nouveaux moyens, sachant que nombre d'entre eux sont exsangues financièrement ?

Allez-vous faire sortir du système de bonus-malus les entreprises particulièrement touchées par la crise sanitaire ou qui subissent fortement les conséquences de la crise énergétique ou de la hausse des coûts des matériaux ?

S'agissant des accidents du travail, pourrez-vous nous fournir un bilan de la mise en place du document unique d'évaluation des risques professionnels ?

Je regrette que vous ayez peu parlé des personnes handicapées...

Enfin, en ce qui concerne la prime d'apprentissage, sachez que, si vous la diminuez, il y aura nécessairement une baisse du nombre des apprentis.

**Mme Corinne Féret.** – Frédérique Puissat, Martin Lévrier et moi-même avons publié un rapport sur France compétences – vous en avez parlé – qui s'intitulait « France compétences face à une crise de croissance ». Les moyens de cet organisme sont clairement insuffisants à ce stade. Par conséquent, si l'ambition du Gouvernement est réellement d'atteindre un million d'apprentis, j'espère que la contribution de l'État à France compétences va augmenter...

Vous avez évoqué le fait qu'un effort serait fait pour développer l'apprentissage pour les jeunes qui ont un niveau pré-bac ou bac. Il me semble effectivement important de ne pas opposer les différents niveaux de qualification.

Pour autant, nous devons veiller à ce que les apprentis ne prennent pas la place de salariés en CDI : il faut aider les entreprises, mais trouver un juste milieu.

Vous avez évoqué la lutte contre la fraude en ce qui concerne le compte personnel de formation. J'imagine que vous ne parlez pas des utilisateurs, mais bien des organismes qui se présentent comme des centres de formation. Je crois qu'il faudrait préciser les choses.

Le Gouvernement a annoncé la création d'un Observatoire de l'illettrisme. Or il existe déjà une Agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Comment les deux organismes vont-ils s'articuler ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – En ce qui concerne la VAE, certains aidants sont inquiets : il ne faudrait pas limiter leur accès au dispositif pour les seules certifications liées au secteur médico-social.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je ne vais pas allonger les débats : beaucoup de sujets vont venir en discussion dans les prochains mois et il est clair que nous devons opérer une véritable révolution.

**M. Olivier Dussopt, ministre.** – L'objectif de plein emploi ne dépend pas uniquement de la conjoncture. D'ailleurs, la plupart des autres pays européens ont des prévisions de taux de chômage autour de 3 % ou 4 %. Il faut mobiliser l'ensemble des acteurs et des moyens et je suis persuadé que nous pouvons y arriver.

Madame Poncet Monge, le rapport sur le non-recours à l'assurance chômage avait été transmis à ma prédécesseure qui avait demandé à l'Unédic de compléter un certain nombre d'éléments, notamment sur les causes du non-recours. Le nouveau document m'a été adressé à la fin de la semaine dernière et il sera transmis au Parlement dans les jours qui viennent.

Monsieur Iacovelli, la réforme de l'assurance chômage permettra de lutter contre les tensions de recrutement, mais ce n'est pas le seul outil que nous mettons en place. Depuis octobre 2021, nous avons mobilisé 1,4 milliard d'euros pour former les demandeurs d'emploi dans le cadre du plan de réduction des tensions ; cela a permis le retour à l'emploi de 250 000 demandeurs d'emploi de longue durée sur un an, ce qui est une très bonne nouvelle pour les entreprises qui recrutent, mais aussi bien sûr pour ces hommes et ces femmes qui étaient très durablement éloignés de l'emploi et qui retrouvent ainsi pied dans la vie active.

Nous mettons en œuvre avec Pôle emploi de très nombreux dispositifs – vous les voyez se déployer sur le terrain. Dans quelques jours, j’aurai l’occasion d’annoncer la phase 2 du plan de réduction des tensions de recrutement et j’ai demandé à Pôle emploi d’identifier, au niveau de chaque agence, et non au niveau régional ou national, les demandeurs d’emploi qui peuvent être très rapidement mobilisés, éventuellement après avoir suivi une formation. Nous allons continuer d’actionner tous les leviers à notre disposition pour que personne ne reste sans solution.

Monsieur Milon, nous ferons tout pour que le Gouvernement ne propose pas d’article additionnel au projet de loi. Mais plusieurs dispositions nouvelles ont déjà été évoquées durant les débats à la commission des affaires sociales de l’Assemblée nationale et pourraient donner lieu à quelques articles additionnels. Pour autant, ces mesures sont utiles – je pense notamment à celle permettant de considérer un abandon de poste, en termes d’accès à l’indemnisation, comme une démission plutôt que comme un licenciement pour faute.

Je partage votre point de vue sur les ordonnances. Il s’agira ici de ratifier des ordonnances – le Gouvernement avait naturellement reçu habilitation de la part du Parlement pour les prendre.

**M. Alain Milon.** – Nous avons voté la ratification des ordonnances du 22 septembre 2017 sur le dialogue social, dites ordonnances Pénicaud.

**M. Olivier Dussopt, ministre.** – Madame Gruny, j’ai évoqué à plusieurs reprises la situation des personnes handicapées. Je crois en tout cas que, pour les personnes les plus éloignées de l’emploi, comme cela peut être le cas pour des personnes handicapées, il faut mixer les solutions et continuer de les accompagner même après qu’elles ont signé un contrat de travail.

Nous avons parfois un problème de consommation des crédits : sur les 34 millions d’euros ouverts en 2022 pour la formation des personnes en situation de handicap salariées de structures adaptées, nous n’en avons consommé que 10 millions. Là aussi, nous devons mobiliser les acteurs et les dispositifs tous azimuts pour avancer et offrir un maximum de solutions.

J’ajoute – hasard du calendrier – que j’ai eu une réunion ce matin avec Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée chargée des personnes handicapées, sur la feuille de route Emploi et handicap et sur le projet stratégique de l’Association de gestion du fonds pour l’insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph).

Nous allons naturellement travailler avec les départements sur l’accompagnement des bénéficiaires du RSA. Notre objectif est de conserver les compétences actuelles – je ne souhaite pas les remettre en cause – et de le faire avec les mêmes budgets. Nous avons déjà rencontré les représentants de l’Assemblée des départements de France, notamment pour avancer sur l’expérimentation dont je vous ai parlé.

Il existe des dispositifs pour aider les entreprises les plus touchées par la crise énergétique, y compris par de l'activité partielle, et ce ne sont pas nécessairement celles qui ont le plus recours à des contrats courts. En outre, le système du bonus-malus s'applique au sein de sept secteurs d'activité et est pensé pour être neutre au niveau d'un secteur, puisque les bonus compensent les malus.

Aujourd'hui, France compétences est en déficit. Celui-ci s'explique notamment par l'augmentation très importante du nombre d'apprentis. Nous revoyons au cas par cas le niveau de prise en charge des coûts de formation. En tant qu'ancien ministre du budget, je dois dire qu'on ne peut pas à la fois rester sur les niveaux précédents de prise en charge et rétablir les comptes publics. Nous devons trouver un nouvel équilibre pour maintenir la dynamique tout en restant à un niveau soutenable. En 2023, France compétences consacrera encore plus de 10 milliards d'euros à l'apprentissage, ce qui est exceptionnel. Il faut toutefois que France compétences revienne à l'équilibre et cela ne passe pas seulement par la dotation de l'État, mais aussi par des recalibrages. Nous ne tiendrons pas si l'enveloppe atteint 12 ou 13 milliards...

**Mme Carole Grandjean, ministre déléguée.** – En ce qui concerne l'accompagnement des jeunes, nous souhaitons mieux les orienter, notamment par une découverte des métiers dès la classe de cinquième – cela fait l'objet d'une expérimentation. D'autres actions sont menées dans les lycées professionnels. Je pense aussi au développement des prépas-apprentissage, dont le taux de réussite est très intéressant, 60 %.

Monsieur Milon, la formation pour être qualifiée infirmière en pratique avancée peut être financée par les régions, par l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) ou par l'employeur. Des discussions sont en cours avec les fédérations d'employeurs pour faciliter l'accès à cette formation comme pour encourager l'apprentissage vers les métiers d'infirmière et d'aide-soignant.

Madame Guidez, nous souhaitons permettre l'accès des aidants à toutes les certifications qui sont en lien avec leur parcours, qu'il soit personnel ou professionnel. Leur engagement doit être mieux reconnu. Les métiers du soin sont une orientation possible, mais ils ne sont pas les seuls.

Enfin, l'Observatoire de l'illettrisme a été placé au sein de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme. L'objectif est de permettre à l'Agence et à tous les acteurs concernés de disposer de données fiables, actualisées et territorialisées. Il n'y a donc aucune concurrence entre les deux organismes.

*Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en lien sur le site du Sénat*

**REGLES RELATIVES A L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45  
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINEA 3,  
DU REGLEMENT DU SENAT (« CAVALIERS »)**

**PROJET DE LOI PORTANT MESURES D'URGENCE RELATIVES  
AU FONCTIONNEMENT DU MARCHE DU TRAVAIL EN VUE DU  
PLEIN EMPLOI**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 19 octobre 2022, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 44 (2022-2023) portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- à la détermination des règles du régime d'assurance chômage ;
- au traitement des données relatives à la modulation des contributions d'assurance chômage en fonction du nombre de fins de contrat de travail ;
- à la définition de l'électorat et de l'éligibilité aux élections professionnelles ;
- aux règles d'accès à la validation des acquis de l'expérience et à l'accompagnement des bénéficiaires ;
- aux mesures d'urgence en matière de droit du travail et d'emploi pour faire face à l'épidémie de covid-19 et à ses conséquences économiques et sociales ;
- au recouvrement, à l'affectation et au contrôle des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- au service public de l'emploi et aux dispositifs d'accompagnement vers l'emploi ;
- aux minima sociaux ;
- à la sécurité sociale et au régime des cotisations sociales ;
- à la rémunération, aux congés payés, à la durée du travail et aux jours de repos des salariés ;
- aux dispositifs de formation professionnelle, hors validation des acquis de l'expérience ;
- au fonctionnement des instances représentatives du personnel, hors mesures d'urgence liées à la crise sanitaire ;
- à la santé au travail, hors mesures d'urgence liées à la crise sanitaire.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ECRITES

---

- **Auteurs de la note du Conseil d'analyse économique : « Repenser l'assurance chômage »**

**Camille Landais**, professeur d'économie à la London School of Economics and Political Science

**Stéphane Carcillo**, professeur à Sciences Po, affilié au département d'économie

- **Auteurs du rapport sur la validation des acquis de l'expérience remis au Gouvernement**

**Claire Khecha**, directrice générale de l'OPCO Constructys

**David Rivoire**, spécialiste de la VAE

- **Mouvement des entreprises de France (Medef)**

**Patrick Martin**, président délégué

**Elizabeth Vital-Durand**, directrice du pôle affaires publiques

**Pierre-Matthieu Jourdan**, directeur des relations sociales et de la politique de l'emploi au Medef

- **Urssaf caisse nationale**

**Pierre-Sylvain Guely**, directeur des transferts

- **Knauf Industries**

**Jocelyne Blineau**, directrice des Ressources Humaines International

**Cédric May**, responsable paie

- **Association nationale des industries alimentaires (ANIA)**

**Anastasia Boucheron**, directrice des affaires sociales

- **Polyvia (Union des transformateurs de polymères)**

**Aurélie Bruder**, responsable politiques sociales branche et formation

- **Alliance Plasturgie & Composites du Futur (Plastalliance)**  
Joseph Tayefeh, secrétaire général  
Luc-Eric Krief, président du groupe SD2M, porte-parole de Plastalliance
- **Union intersecteurs papiers cartons pour le dialogue et l'ingénierie sociale (Unidis)**  
Caroline Anquetil, déléguée générale
- **Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)**  
Tristan Mathieu, délégué général  
Alain Tiret, président de la commission sociale paritaire
- **Union des entreprises Transport & Logistique de France (TLF)**  
Nancy Noël, déléguée générale adjointe
- **Pôle emploi**  
Jean Bassères, directeur général
- **Direction générale du travail (DGT)**  
Elise Texier, sous-directrice du dialogue social  
Laure Beaujot, chargée de mission  
Kathleen Luciotto, chargée de mission
- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**  
Eric Chevée, vice-président chargé des affaires sociales  
Gwendoline Delamare-Deboutteville, responsable des affaires sociales  
Adrien Dufour, chargé de mission affaires publiques et organisation

- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**

**Marylise Léon**, secrétaire générale adjointe

**Martial Garcia**, secrétaire confédéral en charge de l'emploi et de la sécurisation des parcours professionnels

- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**

**Éric Courpotin**, membre du bureau fédéral, chef de file emploi et chômage

**Michel Charbonnier**, conseiller politique confédéral, responsable du service juridique Emploi et formation

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

**Bruno Lucas**, délégué général

**Stéphanie Le Blanc**, adjointe à la sous-directrice en charge des mutations économiques et sécurisation de l'emploi

**Christine Matraglia**, cheffe de la mission alternance et accès aux qualifications

**Marie-Agnès Pariat-Pommeray**, cheffe de la mission indemnisation du chômage

**Simon Peyronie**, chargé de mission au sein de la mission indemnisation du chômage

- **Union des entreprises de proximité (U2P)**

**Pierre Burban**, secrétaire général

**Thérèse Note**, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement

## **CONTRIBUTIONS ECRITES**

- **Confédération générale du travail (CGT)**
- **Force Ouvrière (FO)**
- **Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC)**
- **Régions de France**
- **Assemblée des départements de France (ADF)**
- **Fédération nationale des centres de gestion**

## LA LOI EN CONSTRUCTION

---

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-044.html>