

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des affaires économiques, de
l'environnement et du territoire**

Mercredi
16 juillet 2008
Séance de 9 heures 45

Compte rendu n° 70

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

– Examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, sur les droits et devoirs des demandeurs d'emploi (n° 1005) (*M. Yves Albarello, rapporteur*) 2

**Présidence
de M. Serge Poignant
*vice-président***



La commission a examiné pour avis le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, sur les droits et devoirs des demandeurs d'emploi (n° 1005).

M. Yves Albarello, rapporteur, a indiqué à titre liminaire que, pour parvenir à une situation proche du plein emploi à la fin du quinquennat actuel, en 2012, c'est-à-dire ramener le taux de chômage à 5 %, il convenait de porter à 70 % le taux d'emploi, actuellement de 65,1 %, et de réduire le délai de recherche d'emploi à cinq mois, conformément à l'objectif fixé par le Président de la République.

Plusieurs lois votées par le Parlement depuis le début de la législature témoignent de la mobilisation du Gouvernement en faveur de l'emploi, alors que le taux de chômage atteint à 7,2 % son plus bas niveau depuis 25 ans. Pour autant, trop d'offres d'emploi ne trouvent pas preneurs.

La loi du 13 février 2008 sur la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, qui a institué la fusion indispensable entre l'ANPE et l'ASSÉDIC, marquait déjà l'aboutissement de plusieurs réformes essentielles, la principale étant la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, complétée par la convention pluriannuelle entre l'Etat, l'ANPE et l'Unédic signée le 5 mai 2006. L'objectif était simple : accroître l'efficacité du service public de l'emploi, paralysé par le manque de coordination entre ses différents acteurs, et le manque de cohérence entre leurs interventions. Cette première réforme a permis d'expérimenter la mise en place de guichets uniques entre l'ANPE et les Assédic en un certain nombre de lieux, et d'initier un rapprochement entre l'ANPE et l'Unédic dans le domaine de l'informatique par la constitution d'un système commun.

La création des maisons de l'emploi, à laquelle M. Jean-Paul Anciaux a attaché durablement son nom, a suscité des espérances dont nous retirons aujourd'hui des résultats positifs ; les quelque deux cent maisons de l'emploi désormais en activité ont joué un rôle important dans la lutte du Gouvernement et des élus pour combattre sans relâche le chômage et le soumettre à une réduction significative. Un premier résultat a été obtenu, puisque le taux de chômage, qui plafonnait depuis des années autour de 10 %, est tombé à 7,2 % aujourd'hui. Les maisons de l'emploi ont joué un rôle positif dans ce combat. Elles ont développé des actions en direction des entreprises afin de favoriser des créations nouvelles et par voie de conséquence, de nouveaux emplois. Elles ont aussi fourni des informations intéressantes en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre ou de reconversion économique de certains espaces en situation difficile. Le rapport d'information de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, présenté par Mme Marie-Christine Dalloz en juin dernier illustre ce rôle utile.

Il faut aujourd'hui aller plus loin, sans attendre que la fusion entre l'ANPE et les Assédic ne devienne effective, au 1^{er} janvier 2009. Le service public de l'emploi doit disposer le plus vite possible des moyens d'agir avec la pleine efficacité désirée. La loi du 13 février 2008 exprime la volonté de fournir à chaque demandeur d'emploi des prestations améliorées, grâce à la diminution du nombre de demandeurs d'emploi suivi par chaque conseiller. La définition de l'offre d'emploi susceptible de convenir au demandeur constitue un autre volet essentiel de la réforme.

Cette notion était jusqu'à présent particulièrement floue en droit français. La plupart des pays européens qui réussissent à maintenir le taux de chômage à un niveau bien inférieur au nôtre ont inclus dans leur dispositif de lutte contre le chômage une définition précise et efficace de l'offre raisonnable d'emploi. Il nous faut tirer les leçons d'un tel pragmatisme. Il ne s'agit ni

de brimer les chômeurs, ni de subir la difficile situation des finances publiques, mais de soutenir une dynamique volontariste en faveur du retour rapide à l'emploi.

Le dispositif proposé par le projet de loi est remarquable par son équilibre : il y a loin des mesures qui vous sont ici proposées aux réformes envisagées aux Pays-Bas qui devraient contraindre les chômeurs à accepter, au bout d'un an, toute proposition qui leur sera faite. La philosophie affichée par l'intitulé du projet de loi va ainsi bien au-delà de la définition juridique et technique de l'offre raisonnable d'emploi. L'équilibre entre les droits et les devoirs, la justification des uns par les autres est la meilleure réponse aux interprétations fallacieuses de la réforme.

La loi du 18 janvier 2005 dite de cohésion sociale invitait le demandeur d'emploi à accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi, le caractère réel et sérieux de ses démarches étant apprécié en tenant compte de sa situation personnelle et de la situation locale de l'emploi, ce qui laisse une place importante à l'appréciation individuelle de chaque conseiller ANPE. Saisis dès 2005 de propositions tendant à définir l'offre raisonnable d'emploi, invités par le Gouvernement en juin 2007 à profiter des négociations engagées à propos de la modernisation du marché du travail, les négociations entre partenaires sociaux n'ont pas abouti sur cette question, ce dont prend acte l'article 18 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008.

Le Gouvernement a pris ses responsabilités, abordant courageusement cette question, guidé par quelques principes clairs. Le projet de loi repose sur un engagement réciproque entre le nouveau service public de l'emploi et le demandeur d'emploi, avec un équilibre entre des droits plus nombreux et des devoirs renforcés. Il fait le choix d'une approche personnalisée, traduite par le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Elaboré conjointement par le chômeur et par le service public de l'emploi, il sera désormais leur référence commune. Son actualisation régulière est prévue, afin de maximiser les chances de retour rapide à l'emploi. L'exigence d'équité est confortée par la définition objective de l'offre raisonnable d'emploi.

En contrepartie de ces nouveaux droits, le demandeur d'emploi sera sanctionné s'il refuse deux offres raisonnables d'emploi, la définition de ces offres étant évolutive. Les devoirs sont en effet aussi impératifs et concrets que les droits. Leur non observation, leur violation, appellent sanction. Sur ce point, il n'est pas possible de transiger. C'est d'ailleurs l'esprit même de notre Constitution, dont le préambule de 1946 dispose que « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». La refonte des textes réglementaires, nécessaire pour la mise en œuvre de la réforme, doit offrir l'occasion de réfléchir à une meilleure gradation des sanctions, plus juste et plus efficace.

Enfin, il faut clairement distinguer l'inobservation de la règle d'une part, la fraude d'autre part, qui doit être plus sévèrement sanctionnée

En effet, on peut craindre que la nature du nouveau dispositif, impliquant une rupture avec des habitudes anciennes, n'incite certains à recourir purement et simplement à la fraude. Les sanctions prévues, qu'elles soient d'ordre législatif ou réglementaire, doivent être parfaitement dissuasives, à l'égard « de l'ensemble des fraudeurs impliqués dans les affaires de fraude en réseau, des organisateurs de la fraude mais aussi des faux allocataires », comme le souhaitait M. Dominique Tian.

En conclusion, le rapporteur a estimé que l'ensemble de ces observations le conduisait à inviter les autres commissaires à approuver le projet de loi qui leur était soumis.

M. Jean Gaubert a indiqué que le groupe SRC approuvait l'objectif d'équilibre entre les droits et les devoirs, mais considérait que le projet de loi ne mettait pas en œuvre ce principe, puisque les droits sont évolutifs et les devoirs progressifs. En réalité, le projet de loi vise à dégonfler les chiffres de l'ANPE ; les effets d'une telle politique se font déjà sentir sur le terrain.

Quant à la définition de l'offre d'emploi dite raisonnable, elle va renforcer la liberté d'appréciation des agents de l'ANPE et accroître les inégalités selon les zones géographiques concernées. Le caractère raisonnable de l'offre d'emploi est une notion assez peu juridique. On observe déjà que les agences ANPE, pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés, réservent certaines offres aux demandeurs d'emploi de leur ressort.

Le projet de loi n'aborde jamais la question de la santé au travail. Or de nombreux salariés sont dans l'incapacité de continuer à travailler, sans pour autant pouvoir être indemnisés, ainsi de femmes d'une quarantaine d'années, handicapées après de longues années de travail dans les abattoirs.

L'actualisation de l'offre raisonnable d'emploi n'est en réalité qu'une diminution contrainte des prétentions des demandeurs d'emploi.

La contrainte géographique est très dangereuse : que se passera-t-il dans les zones rurales sans transports en commun ? pour un travailleur payé au SMIC, il vaudra mieux, compte tenu du coût des carburants, devenir « auto-entrepreneur », comme la loi de modernisation de l'économie va le permettre...

Le groupe SRC votera contre le projet de loi, précisément parce qu'il n'assure aucun équilibre entre les droits et les devoirs.

Mme Laure de La Raudière a rappelé que l'engagement du Président de la République d'atteindre le plein emploi en 2012 correspondait aux attentes des Français. Le projet de loi permettra de reconnaître l'engagement des agents de l'ANPE et de faciliter leur travail : il est difficile d'admettre le refus d'offres raisonnables d'emploi par une minorité de personnes, qui attendent d'être en fin de droits pour accepter une proposition.

La définition de l'offre raisonnable d'emploi est bien encadrée, et le décret apportera des précisions complémentaires.

Une entreprise d'insertion de sa circonscription indiquait récemment que la moitié des personnes ayant retrouvé un emploi après deux ans dans cette entreprise quittaient leur nouveau poste dès qu'elles pouvaient à nouveau bénéficier des allocations-chômage.

Mme Colette Langlade a déclaré que le projet de loi stigmatise les demandeurs d'emplois comme des assistés satisfaits de leur sort, alors qu'ils sont privés d'emploi, victimes de licenciements souvent économiques. Le Gouvernement s'attaque aux chômeurs au lieu d'affronter le chômage. La suppression de nombreux postes de fonctionnaires, notamment à l'Education nationale, aggraverait la situation.

Mme Catherine Coutelle a regretté qu'une énième loi soit mise sur le métier, alors que les Français ne distinguent aucune cohérence dans l'accumulation des réformes. Quelle urgence à voter précipitamment un tel projet de loi, en plein été ? Ce texte illustre parfaitement la nécessité de disposer d'études d'évaluation et d'impact solides, et notamment d'études de genre

afin de lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes, comme le prévoit une proposition de loi déposée en mars dernier par le groupe SRC.

Le projet de loi ne prévoit aucune disposition relative à la santé des salariés, ni à l'amélioration de leurs qualifications. Le coût des carburants, et celui de la garde d'enfants, insurmontable pour certaines familles monoparentales, poseront de graves problèmes. Il faut développer les plans de déplacements entreprise (PDE), sous l'égide de l'ADEME.

M. Philippe Meunier a affirmé que le projet de loi était tout à fait équilibré. Des discussions avec des salariés, en circonscription, il ressort que ces derniers sont ulcérés par l'impunité des profiteurs. Pour maintenir les dispositifs d'assurance-chômage et d'assurance-maladie, il faut sanctionner les abus et motiver les chômeurs. Il y a là une question de justice. Il faut aussi évaluer correctement les dispositifs.

M. Lionel Tardy a rappelé que « Gouverner, c'est prévoir » : le *papyboom* va entraîner une augmentation des tensions sur le marché de l'emploi, ce qui permettra aux salariés de choisir plus facilement parmi les offres d'emploi.

S'agissant de l'évaluation de la loi, la seule réponse possible consiste à voter la réforme constitutionnelle qui donnerait davantage de pouvoirs au Parlement en la matière. Enfin, sur la définition de l'offre raisonnable d'emploi, un amendement de Mme Marie-Christine Dalloz, adopté par la Commission des affaires sociales, prévoit que cette offre ne pourra être à temps partiel que si cela est expressément prévu dans le projet personnalisé du demandeur d'emploi.

Le **Président Serge Poignant** a ensuite répondu à Mme Catherine Coutelle que l'on ne peut reprocher à la Commission des affaires économiques de ne pas avoir compris la nécessité d'évaluer la loi, celle-ci étant la première commission à avoir initié un mouvement à la fois de contrôle et d'évaluation des textes qui lui sont soumis. Par ailleurs, on ne peut accepter que cette loi soit assimilée à une « loi anti-chômeurs » dans la mesure où son objectif est d'améliorer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi.

M. Jean Gaubert a soutenu que le Parlement légiférait trop sans avoir de retour sur les textes déjà votés, le présent projet de loi n'en étant qu'une illustration parmi d'autres. La loi sur la fusion ANPE-Unédic n'est en effet pas encore mise en œuvre que l'on modifie les règles de recherche d'emploi ! Il en va ainsi depuis le début de la législature où lorsqu'un point non consensuel est soulevé au sein de la majorité, il est réexaminé six mois plus tard par le Parlement. Par ailleurs, il existe aujourd'hui une tendance au sein de la majorité à voir des délinquants partout, or il est avéré que les tricheurs ne constituent qu'une infime minorité des demandeurs d'emploi. A cet égard, la mission parlementaire sur les fraudes et pratiques abusives menée par les députés Gérard Léonard et Charles de Courson sous la X^{ème} législature n'avait estimé qu'à 6 % le nombre de « faux chômeurs » en France. Ce taux, relativement faible, peut-il justifier que l'on impose à tous les demandeurs d'emploi le système prévu par le projet de loi ?

M. Yves Albarello, rapporteur, a souligné qu'à titre personnel, il ne pouvait se satisfaire d'un taux de chômage à 7,2 % et que les exemples étrangers prouvaient que celui-ci pouvait être ramené à 5 %, sans même évoquer les 3 % de taux de chômage des Pays-Bas. La France a donc beaucoup de progrès à faire en matière de recherche d'emploi et ce alors même que plus de 600 000 emplois ne sont pas pourvus. L'objectif n'étant pas d'importer de la main d'œuvre, comme aux Pays-Bas, mais de donner du travail aux Français, le projet de loi constitue une réponse adéquate au problème auquel nous sommes confrontés.

En réponse aux différents intervenants, il a ensuite indiqué :

- que la maladie constituerait bien évidemment un motif légitime de refus et que le PPAE prendra en compte la situation personnelle, donc la santé, des demandeurs d'emploi ;

- qu'en zone rurale, il convenait également de trouver des solutions au chômage. A cet égard, il a évoqué l'exemple personnel de son fils, cuisinier de formation, qui gagne à peine le SMIC mais n'hésite pas à faire 30 kilomètres en voiture, pour se rendre tous les jours au travail, tout simplement parce qu'il veut réussir dans la vie. Le rapporteur en a conclu que c'était là la différence entre la majorité et l'opposition.

Le présent projet de loi est la suite logique des actions déjà engagées par le Gouvernement et notamment de la loi sur la modernisation du marché du travail et de la fusion ANPE-Unédic, d'où la présence d'un article transitoire dans le texte.

S'agissant du temps partiel imposé aux femmes, la Commission des affaires sociales a adopté un amendement de Mme Marie-Christine Dalloz destiné à le combattre.

Contrairement à ce qu'a avancé Mme Colette Langlade, le texte proposé est beaucoup moins contraignant que le droit existant : en effet, à l'heure actuelle, un premier refus peut aboutir à une radiation. Le projet de loi ne prévoit de radiation qu'à compter du second refus et ses effets sont limités dans le temps. Quant au salaire, il est bien précisé à l'alinéa 11 de l'article 1^{er} qu'il ne peut y avoir de proposition inférieure au SMIC.

Enfin, le rapporteur a indiqué qu'en tant que jeune député, il constatait qu'un nombre important de rapports étaient déposés chaque année qui restaient sans suite. Ainsi le rapport d'information de M. Dominique Tian sur les fraudes à l'assurance chômage date déjà d'il y a deux ans et rien n'a été fait : le rapporteur s'en est donc inspiré pour déposer un amendement visant à combattre les fraudes qui coûtent à l'État 150 millions d'euros par an, notamment les fraudes organisées par des réseaux.

M. Jean Gaubert a estimé que déclarer systématiquement l'urgence sur les textes soumis au Parlement n'était pas un bon moyen de revaloriser le rôle de celui-ci. Une réunion de commission n'est par ailleurs pas une tribune politique et assimiler les commissaires de l'opposition à des défenseurs des fraudeurs est déplacé. Il existe une vraie différence de conception entre la majorité et l'opposition, qui a été exposée précédemment mais il ne semble pas qu'elle ait été entendue par le rapporteur.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

Avant l'article 1^{er}

La Commission a examiné un amendement de M. Lionel Tardy portant article additionnel avant l'article 1^{er} visant à compléter l'article L. 5112-1 du code du travail relatif au Conseil national de l'emploi. **M. Lionel Tardy** a indiqué que la loi du 13 février 2008 portant réforme de l'organisation du service public de l'emploi avait créé un Conseil national de l'emploi, dont l'une des fonctions est précisément de veiller à la cohérence de l'action des différents acteurs concourant à la mise en oeuvre de la politique de l'emploi. Or la liste de ces acteurs est incomplète, les différentes instances consultatives, qui existent déjà comme le conseil d'orientation pour l'emploi, ou qui viendraient à être créés, n'y figurant pas. Il s'agit donc d'un amendement de cohérence. Le **rapporteur** a estimé qu'il n'était pas opportun de revenir sur la

loi du 13 février 2008. **M. Jean Gaubert** a pour sa part indiqué que la position de l'auteur de l'amendement était logique et qu'il valait mieux préciser d'emblée les choses plutôt que d'y revenir plus tard. Le rapporteur ayant souligné que l'amendement présenté ne permettrait pas de répondre pas à l'objectif poursuivi, la Commission l'a *rejeté*.

Article 1^{er} (articles L. 5411-6 et L. 5411-6-1 à L. 5411-6-4 [nouveaux] du code du travail) : *Définition du projet personnalisé d'accès à l'emploi et de l'offre raisonnable*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Decool visant à étendre le projet personnalisé d'accès à l'emploi en tenant compte, outre les critères déjà fixés, des demandes en matière de formation et de l'éventuelle mobilité du demandeur d'emploi. Le **rapporteur** a indiqué que l'amendement était satisfait, le projet de loi prévoyant la prise en compte, d'une part, de la situation personnelle et familiale du chômeur et la définition d'une zone géographique privilégiée et, d'autre part, de la formation de ce dernier, c'est-à-dire également des lacunes de sa formation. En conséquence, M. Jean-Pierre Decool a retiré son amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur à l'alinéa 5 visant à donner plus de souplesse dans la reconversion des demandeurs d'emploi en prévoyant que le PPAE précise pour l'emploi recherché, un poste spécifique ou une catégorie d'emplois plus large, ainsi qu'un amendement de coordination à l'alinéa 7.

Puis la Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Decool visant à mettre en cohérence les dispositions de l'alinéa 8 qui prévoit une actualisation périodique du projet personnalisé avec celles de l'alinéa 2 qui fixe cette périodicité à trois mois. Le rapporteur a indiqué qu'il n'y avait aucune ambiguïté sur le fait que la révision périodique serait bien trimestrielle, la Commission a néanmoins *adopté* cet amendement. M. Jean-Pierre Decool a ensuite retiré son amendement suivant qui prévoyait de préciser que la notion d'offre raisonnable d'emploi s'entendait dans la zone géographique privilégiée, le rapporteur ayant estimé qu'il était satisfait. Enfin, la Commission a *adopté* un autre amendement du même auteur précisant la notion de « profession » visée à l'alinéa 11 de l'article, conformément à l'avis favorable du rapporteur, puis elle a donné un *avis favorable à l'adoption* de l'article 1^{er} *ainsi modifié*.

Article 2 (article L. 5412-1 du code du travail) : *Motifs de radiation de la liste des demandeurs d'emploi*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Decool prévoyant d'informer l'intéressé avant sa radiation de la liste des demandeurs d'emploi. Le rapporteur ayant indiqué que cette précision était de nature réglementaire et qu'elle figurait déjà à l'article R. 5412-7 du code du travail, l'auteur a retiré son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur visant à supprimer l'alinéa 12 de l'article relatif à la fraude avant de replacer les dispositions afférentes dans un article additionnel après l'article 2. Le **rapporteur** a indiqué que cet amendement avait pour objectif de séparer la question des droits et devoirs des demandeurs d'emploi de celle des fraudeurs. Mme Catherine Coutelle ayant sollicité de plus amples explications, **M. Jean Gaubert** a indiqué qu'il s'agissait d'affichage, le **président Serge Poignant** précisant qu'il préférerait le terme de lisibilité. La Commission a *adopté* cet amendement puis a donné un *avis favorable à l'adoption* de l'article 2 *ainsi modifié*.

Article additionnel après l'article 2: *Radiation de la liste des demandeurs d'emploi en cas de fraude*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à insérer dans un article additionnel les dispositions préalablement contenues à l'alinéa 12 de l'article 2.

Article additionnel après l'article 2 : *Augmentation des amendes encourues pour fausses déclarations*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à porter à 5 000 euros et à harmoniser les amendes prévues dans le code du travail en cas de fraude à l'assurance chômage.

Article 3 (nouveau) : *Disposition transitoire*

La Commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de cet article *sans modification* puis à l'adoption du projet de loi ainsi modifié.

