



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du
travail en vue du plein emploi

NOR : MTRX2222982L/Bleue

7 septembre 2022

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE _____	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS _____	6
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION _____	7
TABLEAU D'INDICATEURS _____	8
Article n°1 : Suspension temporaire du cadre de gouvernance actuel de l'assurance chômage__	9
Article n°2 : Bonus-malus: transmission de données aux employeurs pour le calcul du taux de séparation _____	22
Article n°3 : Elections professionnelles du comité social et économique _____	28
Article n°4 : Validation des acquis de l'expérience _____	35
Article n°5 : Ratifications d'ordonnances _____	47

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le Gouvernement souhaite améliorer le fonctionnement du marché du travail afin d'atteindre le plein emploi. Le présent projet de loi est une première étape en vue de la réalisation de cet objectif.

Depuis le début de l'année 2021, plus de 700 000 créations d'emplois (nettes) ont été enregistrées. Par ailleurs, le marché du travail connaît des mutations importantes : les actifs modifient leurs aspirations professionnelles et changent davantage d'entreprises, voire de métier. Les entreprises connaissent de ce fait des difficultés de recrutement bien plus importantes qu'avant la crise et une part grandissante des chefs d'entreprise déclarent limiter leur activité faute de candidats disponibles. C'est le cas, par exemple, dans le secteur sanitaire, dans l'industrie ou les transports, où infirmiers, techniciens et conducteurs manquent massivement, la formation initiale et continue n'étant pas en capacité de répondre à court-terme à la demande.

À l'urgence de la situation, le Gouvernement entend répondre par une première série de mesures sur le régime d'assurance chômage, la valorisation des acquis de l'expérience et, de manière très circonstanciée, les élections professionnelles. Ces mesures doivent tout à la fois répondre à la pénurie de main-d'œuvre en augmentant le nombre de personnes aptes à occuper un métier en tension, et accompagner les reconversions professionnelles des salariés en simplifiant l'accès à la validation des acquis de l'expérience

Entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2021, la réforme de l'assurance chômage n'a pas encore pu produire tous ses effets. Or, ses règles prennent fin le 1^{er} novembre 2022. Dans ces conditions et afin d'éviter toute rupture très fortement préjudiciable dans l'indemnisation des chômeurs et le recouvrement des contributions d'assurance chômage, il est nécessaire d'assurer rapidement la continuité du régime actuel. A défaut du cadre classique de fixation du régime d'indemnisation (document de cadrage et négociation des partenaires sociaux) qui se heurte à une absence de recul quant aux effets mêmes des règles actuelles et qui de plus nécessite un certain délai de mise en œuvre, le présent projet de loi confie temporairement au Gouvernement la définition des mesures d'application du régime d'assurance chômage, dont celles de Mayotte, à titre exceptionnel - au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023 - par décret en Conseil d'Etat. Ce délai permettra d'engager les concertations nécessaires sur l'évolution des règles d'indemnisation et les négociations sur la gouvernance (dont l'organisation actuelle ne correspond plus aux équilibres souhaités entre les partenaires sociaux, l'État, l'Unédic et Pôle emploi).

Pour les mêmes motifs, le présent projet de loi permet au Gouvernement de prolonger jusqu'à la date du 31 août 2024 le dispositif de modulation de la contribution patronale d'assurance chômage prévu à l'article L. 5422-12 du code du travail, dit « bonus-malus ».

L'urgence commande également d'intervenir dès maintenant afin de sécuriser les élections professionnelles, qui permettent notamment de désigner les représentants des salariés, en raison de la censure par le Conseil constitutionnel des dispositions du code du travail définissant le corps électoral dans les entreprises¹, à compter du 1^{er} novembre 2022. Afin de permettre la préparation et l'organisation des élections qui se tiendront à compter de cette date, il est nécessaire de définir dès à présent les règles applicables en la matière. Le présent projet de loi définit ainsi les conditions requises pour être électeur.

L'urgence de la situation commande par ailleurs de poser les premiers jalons d'une réforme de la validation des acquis de l'expérience (VAE) qui constitue la troisième voie d'accès à la certification aux côtés de la formation initiale et de la formation continue. Parce qu'elle est un levier majeur de promotion et d'aide à la résorption du chômage de longue durée dans des secteurs où les tensions de recrutement sont plus qu'exacerbées, le présent texte ouvre plus largement cette voie d'accès en autorisant les proches aidants à faire valoir les compétences acquises dans la prise en charge de la dépendance ou de la fin de vie d'un membre de la famille, ou en permettant la comptabilisation des périodes de mise en situation en milieu professionnel au titre de la durée minimale d'expérience requise pour prétendre à la VAE. Le présent projet de loi permet aussi des simplifications de procédure pour un accès facilité à la VAE.

Enfin, le présent projet de loi ratifie, sans aucune modification, vingt-et-une ordonnances portant mesures d'urgence dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour faire face à la crise sanitaire et ses conséquences.

¹ Décision n° 2021-947 QPC du 19 novembre 2021, « Syndicat national de l'encadrement du groupe Carrefour CFE-CGC ».

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Suspension temporaire du cadre de gouvernance actuel de l'assurance chômage	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) Mutualité sociale agricole (MSA) Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	
2	Transmission aux employeurs de données relatives au bonus-malus	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) Mutualité sociale agricole (MSA) Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	
3	Elections professionnelles du comité social et économique	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP)	
4	Validation des acquis de l'expérience	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) Mutualité sociale agricole (MSA) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Conseil supérieur de l'éducation (CSE)
5	Ratification d'ordonnances	Sans objet	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Suspension temporaire du cadre de gouvernance actuel de l'assurance chômage	Décret en Conseil d'État	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
2	Transmission aux employeurs de données relatives au bonus-malus	Décret simple	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
3	Elections professionnelles du comité social et économique	Sans objet	
4	Validation des acquis de l'expérience	Décret en Conseil d'Etat	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
5	Ratification d'ordonnances	Sans objet	

TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateur	Objectif et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
<p>Atteinte d'un seuil d'aidants suivant une VAE</p>	<p>Cet indicateur vise à mesurer le nombre d'aidants engagés dans un dispositif de VAE.</p> <p>L'objectif est de s'assurer de l'effectivité du dispositif concernant les proches aidants, grâce au dispositif de reconnaissance des compétences acquises notamment dans le domaine du soin.</p> <p>L'évaluation sera réalisée par la délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle, qui sera également chargée du suivi de cet indicateur.</p> <p>Les données quantitatives devraient être collectées et fournies annuellement par chaque certificateur et transmis à la direction de l'animation de la recherche, des études et des Statistiques (DARES).</p> <p>Il s'agira de calculer le nombre de proches aidants ayant bénéficié d'une VAE rapporté au nombre de proches aidants.</p>	<p>Aucun objectif quantitatif n'est fixé.</p>	<p>Premier semestre 2024</p>	<p>Article 4 : Validation des acquis de l'expérience</p>

Article n°1 : Suspension temporaire du cadre de gouvernance actuel de l'assurance chômage

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

- Assurance chômage

L'[article L.5422-20 du code du travail](#) confie aux partenaires sociaux la compétence pour déterminer les règles d'indemnisation, de gestion et de financement du régime d'assurance chômage. Pour ce faire, les organisations syndicales de salariés et les organisations patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel négocient des accords, à échéance habituellement triennale, soumis à l'agrément du Premier ministre.

La [loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel](#) (loi « LCAP ») a renforcé le rôle de l'Etat dans la gouvernance de l'assurance chômage, tout en préservant la compétence de principe des partenaires sociaux dans la définition des règles et de la gestion du régime.

Le législateur a ainsi prévu que, préalablement à la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage, le Premier ministre transmet aux partenaires sociaux un document de cadrage qui précise la trajectoire financière à respecter, le délai dans lequel ces négociations doivent aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. En cas d'échec des négociations ou de rejet de l'agrément de l'accord par le Premier ministre, s'ouvre une période de carence dans laquelle l'Etat définit les règles par décret en Conseil d'Etat.

En application de ces dispositions, le Premier ministre a transmis le 25 septembre 2018 un document de cadrage aux partenaires sociaux en vue de la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage. Les négociations ayant échoué, le Premier ministre a pris le [décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019](#) relatif au régime d'assurance chômage, dit « de carence », qui détermine les mesures d'application du régime d'assurance chômage jusqu'au 1er novembre 2022.

- **Modulation de la contribution assurance chômage :**

La modulation de la contribution d'assurance chômage, dispositif dit de « bonus-malus » est un dispositif instauré par l'article L. 5422-12 du code du travail et mis en œuvre par [le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage modifié](#).

L'objectif du bonus-malus est d'inciter les employeurs à intégrer, dans leurs décisions de recruter et de se séparer de salariés, les conséquences que celles-ci induisent sur le coût financier et social du chômage. Il s'agit de les inciter financièrement à proposer davantage de contrats à

durée indéterminée (CDI) et à rallonger la durée des contrats à durée déterminée (CDD), plutôt que de recourir à des missions d'intérim ou des CDD très courts.

Le bonus-malus consiste à moduler le taux de contribution patronale d'assurance chômage, qui est actuellement de 4,05 %, en fonction du « taux de séparation » de l'entreprise². Ce taux de séparation correspond au nombre de fins de contrat de travail (hors démissions), donnant lieu à inscription à Pôle Emploi, rapporté à l'effectif de l'entreprise.

Le bonus-malus s'applique aux entreprises de 11 salariés et plus relevant des secteurs d'activité et de conventions collectives précisés par [l'arrêté du 28 juin 2021 relatif aux secteurs d'activité et aux employeurs entrant dans le champ d'application du bonus-malus](#).

Les employeurs particulièrement touchés par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19, c'est-à-dire les entreprises relevant du secteur S1 défini l'article 50-3-2 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage modifié, sont exclus du bonus-malus pour la première période d'observation et de modulation.

Le taux de contribution varie dans la limite d'un plancher (3 %) et d'un plafond (5,05 %). Le taux applicable est calculé en fonction du taux de séparation médian du secteur d'activité. Ce dernier est calculé en pondérant les taux de séparation des entreprises par la part de la masse salariale de ces mêmes entreprises dans la masse salariale totale de l'ensemble des entreprises du secteur. L'objectif de la pondération par la masse salariale est d'assurer un équilibre global entre les bonus et les malus au sein d'un même secteur. Si l'entreprise se situe au-dessus du taux médian du secteur, un malus sera appliqué sur le taux de la contribution d'assurance chômage, qui sera donc augmenté, si l'entreprise se situe en dessous de ce taux médian, un bonus sera octroyé permettant de réduire le taux de la contribution.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

- **Assurance chômage**

Si le préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des

² Sont prises en compte toutes les fins de contrat de travail ou de missions d'intérim suivies d'une inscription à Pôle emploi, ou intervenues alors que l'employé y était déjà inscrit. Ne sont toutefois pas prises en compte les fins de contrat d'apprentissage et de professionnalisation, les fins de contrat d'insertion (conclus en application du 1° de l'article L. 1242-3 du code du travail) ou les fins de contrats uniques d'insertion (CUI), les fins de mission d'intérim concernant des travailleurs intérimaires en contrat à durée indéterminée intérimaire, des travailleurs intérimaires employés par une entreprise de travail temporaire d'insertion, des travailleurs intérimaires bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) ou des travailleurs intérimaires employés par une entreprise adaptée de travail temporaire. .

entreprises », l'article 34 de la Constitution intègre dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical. Ainsi c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect de cette disposition à valeur constitutionnelle, les conditions et garanties de sa mise en œuvre ([décision n° 93-328 DC, 16 décembre 1993](#)).

- **Modulation de la contribution assurance chômage :**

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018³, a jugé que le fait de prévoir une modulation de la contribution d'assurance chômage en fonction du critère du secteur d'activité n'était pas contraire au principe d'égalité (considérant 35).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

- **Assurance chômage**

L'article 34 de la [charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne](#) précise que « *L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales* ».

L'article 72 de la [convention de l'Organisation internationale du travail n° 102 de 1952](#) concernant la norme minimum de la sécurité sociale, entrée en vigueur le 27 avril 1955, prévoit, concernant la gouvernance des différentes prestations de sécurité sociale (incluant la prestation chômage) que « *lorsque l'administration n'est pas assurée par une institution réglementée par les autorités publiques ou par un département gouvernemental responsable devant un parlement, des représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration ou y être associées avec pouvoir consultatif dans des conditions prescrites. La législation nationale peut aussi prévoir la participation de représentants des employeurs et des autorités publiques* ». Elle précise également que chaque État « *doit assumer une responsabilité générale pour la bonne administration des institutions et services qui concourent à l'application de la présente convention* ». Aussi, l'édiction par l'État des règles relatives à l'assurance chômage est conforme à cette convention.

- **Modulation de la contribution d'assurance chômage :**

La [convention de l'Organisation internationale du travail n° 102](#) précise, dans son article 71, que : « *Le coût des prestations attribuées en application de la présente convention et les frais d'administration de ces prestations doivent être financés collectivement par voie de cotisations ou d'impôts, ou par les deux voies conjointement, selon des modalités qui évitent que les personnes de faibles ressources n'aient à supporter une trop lourde charge et qui tiennent compte de la situation économique du Membre et de celle des catégories de personnes*

³ [Décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel](#)

protégées. ». Dès lors, la modulation de la contribution d'assurance chômage est compatible avec cette convention.

La Commission européenne dans sa décision SA.63906 du 15.12.2021, a estimé que le dispositif de modulation des contributions était compatible avec le marché intérieur en vertu de [l'article 107, paragraphe 3, point c\), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#).

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

- **Assurance chômage**

Le rôle des partenaires sociaux, dans les États membres de l'UE, est généralement consultatif dans la conception du régime d'assurance chômage, plus ou moins important et formalisé selon les pays et les périodes.

En ce qui concerne la gestion des régimes d'assurance chômage, les situations sont plus contrastées : dans les pays comme le Danemark ou la Suède, les partenaires sociaux sont responsables de la gestion des caisses privées d'assurance chômage ; à l'inverse, aux Pays-Bas où le régime d'assurance chômage est aussi privé, les partenaires sociaux ne jouent aucun rôle dans leur gestion.

Dans une moindre mesure, les partenaires sociaux en Belgique ont des prérogatives élargies par rapport à ce qui se pratique dans d'autres pays, par leurs sièges au conseil d'administration de l'Office National de l'Emploi, instance bipartite. Dans certains pays, les partenaires sociaux n'ont qu'un rôle consultatif dans la gestion du régime, en général par leur présence au conseil d'administration tripartite de l'organisme parapublic en charge de la gestion du régime (Allemagne, Autriche, Espagne, Italie).

Enfin, dans des pays où il n'y a pas de réelle concertation sociale institutionnalisée, comme au Royaume-Uni ou en Irlande, le régime d'assurance-chômage relève uniquement des compétences de l'État. Le rôle consultatif des partenaires sociaux dans la conception du régime n'est par ailleurs pas spécifique, la concertation sociale y est plus large et s'étend à l'ensemble de la société civile). Le tableau ci-dessous présente les différents modes d'association des partenaires sociaux à la gouvernance à la gestion du régime d'assurance chômage.

	Type de concertation sociale	Rôle des partenaires sociaux		Statut de l'organisme en charge
		conception	gestion	
Allemagne	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic
Autriche	tripartite	décisionnaire	consultatif	parapublic
Belgique	paritaire	consultatif	décisionnaire	parapublic
Danemark	tripartite	consultatif	décisionnaire	privé
Espagne	tripartite	consultatif	aucun	parapublic
France	paritaire	décisionnaire	décisionnaire	privé
Italie	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic
Irlande	non institutionnalisée	consultatif	aucun	État
Pays-Bas	tripartite	consultatif	aucun	privé
Royaume-Uni	non institutionnalisée	consultatif	aucun	État
Suède	tripartite	consultatif	décisionnaire	privé
États-Unis	aucune	aucun	aucun	État

Sources : réglementations nationales, consultation Eurofound

- **Modulation de la contribution assurance chômage :**

Les États-Unis ont mis en place une modulation des cotisations au niveau de chaque entreprise en fonction des coûts que les entreprises font supporter à l'assurance chômage en licenciant des salariés. Pour chaque entreprise, un ratio annuel est calculé en fonction du nombre de licenciements réalisés sur plusieurs années puis ce ratio est comparé au barème mis en place dans l'État où est localisée l'entreprise. Ce barème permet de situer l'entreprise par rapport aux autres entreprises de l'État. Le taux de contribution appliqué à l'entreprise est fonction de la comparaison entre le ratio calculé et le barème en vigueur dans l'État. Le critère du secteur d'activité de l'entreprise n'entre pas en ligne de compte.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

- **Assurance chômage**

Il est nécessaire de suspendre la gouvernance de l'assurance chômage pour assurer la continuité du régime. Le terme du décret de carence est fixé le 1^{er} novembre 2022. A compter de cette date, il n'y aura plus de base juridique permettant à Pôle emploi de verser les allocations chômage aux demandeurs d'emploi et aux organismes de recouvrement de recouvrer les contributions d'assurance chômage.

Ce calendrier très contraint ne permet pas d'engager une concertation sur l'évolution des règles d'indemnisation et des négociations, sur la gouvernance du régime d'assurance chômage et sur les règles d'indemnisation⁴.

Dans ce contexte, cette mesure vise à laisser le temps nécessaire à la concertation tout en garantissant le versement des allocations chômage aux demandeurs d'emploi et le recouvrement des contributions d'assurance chômage, au-delà du 1^{er} novembre 2022.

- **Modulation des contributions d'assurance chômage**

Les caractéristiques de la modulation des contributions d'assurance chômage, dispositif dit « bonus-malus », instauré par le [décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage](#), rendent nécessaires des mesures spécifiques pour garantir sa continuité. Pour ce faire, il est nécessaire de conserver les règles actuelles sur le bonus-malus jusqu'au 31 août 2024.

En effet, le décret du 26 juillet 2019 qui arrive à terme le 1^{er} novembre 2022 ne prévoit que le début du premier exercice d'application du bonus-malus, à savoir deux mois de modulation du taux de contribution, du 1^{er} septembre 2022 au 31 octobre 2022, fondés sur une période d'observation des fins de contrat de travail débutant le 1^{er} juillet 2021 et s'achevant le 30 juin 2022. Le deuxième exercice (deuxième période de modulation et deuxième période d'observation afférente) n'est pas prévu par le décret puisque cette modulation est postérieure au 1^{er} novembre 2022 (elle doit débiter le 1^{er} septembre 2023). Par conséquent, en l'état actuel du droit, l'observation du comportement des entreprises a pris fin le 1^{er} juillet 2022 et la modulation des contributions prendra fin le 31 octobre 2022.

La présente mesure législative permet au Gouvernement de définir par décret les mesures d'application des six derniers alinéas de l'article L. 5422-12 jusqu'au 31 août 2024 et ainsi de sécuriser les deux premiers exercices du bonus-malus : la prolongation jusqu'au 31 août 2023 de la première modulation qui a débuté au 1^{er} septembre 2022 et l'établissement de la seconde période de modulation du 1^{er} septembre 2023 au 31 août 2024, fondée sur une période d'observation des fins de contrat de travail débutant le 1^{er} juillet 2022 et s'achevant le 30 juin 2023.

⁴ En application du cadre légal, les étapes suivantes sont nécessaires pour déterminer les règles d'indemnisation, de gestion et de financement du régime d'assurance chômage : consultation des partenaires sociaux en vue de l'élaboration du document de cadrage, transmission par le Premier ministre aux partenaires sociaux d'un document de cadrage, négociation par les partenaires sociaux d'un accord sur le régime d'assurance chômage sur la base du document de cadrage transmis par le Premier ministre, ouverture d'une négociation en parallèle sur les règles applicables aux intermittents du spectacle, qui implique la transmission aux partenaires sociaux du secteur du spectacle d'un document de cadrage spécifique par les partenaires sociaux interprofessionnels, qui doit respecter les objectifs et la trajectoire financière du document de cadrage « général », en cas de succès des négociations, procédure d'agrément des accords sur la base d'un contrôle de légalité ; ou, en cas d'échec des négociations, nécessité de définir les règles par décret.

Schéma prévisionnel des périodes d'observation et de modulation :

	2021					2022					2023					2024																				
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Exercice 1						Période d'observation des fins de contrat de travail					Période d'application du taux modulé par les employeurs																									
Exercice 2											Période d'observation des fins de contrat de travail					Période d'application du taux modulé par les employeurs																				

Source : DGEFP

Permettre l'enchaînement de deux exercices (un exercice correspondant à une période d'observation et une période de modulation) est rendu nécessaire par l'architecture du bonus-malus. C'est en effet cette succession des exercices qui détermine l'impact du dispositif sur le comportement des employeurs : la modulation annuelle traduit le résultat de leur comportement passé et la période d'observation concomitante leur donne la possibilité de modifier leur comportement présent afin de réduire leur taux de contribution lors de la prochaine période annuelle de modulation.

Les effets attendus du dispositif sur le comportement des entreprises étant de moyen terme (les employeurs devant modifier leurs pratiques de recrutement), ce n'est qu'au terme de deux exercices que l'on pourra disposer du recul suffisant pour évaluer les effets du bonus-malus.

Enfin, le fait que la loi rende possible, en prévoyant jusqu'au 31 août 2024, l'enchaînement de deux exercices permet d'assurer la meilleure visibilité possible pour les employeurs.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'assurer la continuité du régime d'assurance chômage et du dispositif de bonus-malus après le 1^{er} novembre 2022, afin de garantir le versement des allocations chômage et le recouvrement des contributions.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

- **Assurance chômage**

Entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2021, la réforme de l'assurance chômage n'a pas encore pu produire tous ses effets. Or, ses règles prennent fin le 1^{er} novembre 2022. Dans ces conditions et afin d'éviter toute rupture très fortement préjudiciable dans l'indemnisation des chômeurs et

le recouvrement des contributions d'assurance chômage, il est nécessaire de permettre rapidement la prorogation du régime actuel.

Le cadre actuel de fixation du régime d'indemnisation (document de cadrage et négociation des partenaires sociaux) se heurte à une absence de recul des règles, qui sont récemment entrées en vigueur. Par ailleurs, ce calendrier contraint ne permet pas la conduite de négociations dans de bonnes conditions.

Seule la loi peut permettre cette prorogation en confiant à l'Etat de façon temporaire (jusqu'au 31 décembre 2023) la compétence en matière de fixation des règles de l'assurance chômage. Ce délai vise à engager des concertations sur la gouvernance du régime dont il est admis que l'organisation actuelle ne correspond plus aux équilibres souhaités entre les partenaires sociaux, l'État, l'Unédic et Pôle Emploi, et sur les règles d'indemnisation.

- **Modulation de la contribution d'assurance chômage :**

La première période d'observation du comportement des entreprises a débuté le 1^{er} juillet 2021 et le taux modulé défini en application de cette période d'observation s'applique depuis le 1^{er} septembre 2022. Aussi, les effets de ce dispositif de modulation de la contribution sur le comportement des employeurs n'ont pas encore pu être observés. Or, les règles relatives à l'assurance chômage prennent fin le 1^{er} novembre 2022. Dans ces conditions afin d'assurer la continuité du dispositif de modulation des contributions, il est nécessaire de rendre possible sa prorogation.

Par ailleurs, il est nécessaire de sécuriser les deux premiers exercices du bonus-malus, soit jusqu'au 31 août 2024, afin d'assurer la continuité et l'effectivité de ce dispositif. C'est en effet la succession des exercices (un exercice correspondant à une période d'observation et une période de modulation) qui détermine l'impact du dispositif sur le comportement des employeurs : la modulation annuelle traduit le résultat de leur comportement passé et la période d'observation concomitante leur donne la possibilité de modifier leur comportement présent afin de réduire leur taux de contribution lors de la prochaine période annuelle de modulation.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article a pour objet de déroger temporairement aux règles de gouvernance de l'assurance chômage, et plus particulièrement :

- aux articles L. 5422-20 à L. 5422-24 du code du travail qui prévoient les modalités de négociation des conventions d'assurance chômage et de leur agrément par l'Etat ;
- à l'article L. 5524-3 du même code qui prévoit la possibilité de négocier, suivant les mêmes règles, des accords spécifiques pour le département de Mayotte.

Le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat, pris après concertation avec les partenaires sociaux, la fixation des règles du régime d'assurance chômage à partir du 1^{er} novembre 2022 et jusqu'à la date fixée par ce texte, au plus tard le 31 décembre 2023.

S'agissant du dispositif de « bonus-malus », la dérogation est étendue jusqu'au 31 août 2024.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article permet une prolongation temporaire de la compétence de l'Etat pour définir les règles d'indemnisation et de gestion du régime d'assurance chômage.

Pour ce faire, une dérogation aux articles L. 5422-20 à L. 5422-24 du code du travail est nécessaire. En effet, en vertu de ces articles, la définition des règles d'assurance chômage relève de la compétence de négociation des partenaires sociaux. L'Etat ne peut, en l'état actuel du droit, définir ces règles qu'en cas d'échec des négociations ou de rejet de l'agrément de l'accord conclu.

La dérogation temporaire permet à l'Etat de définir ces règles, après concertation avec les partenaires sociaux, sans ouvrir le cycle de négociation prévu aux articles L. 5422-20 à L. 5422-24 au code du travail. Le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation à titre transitoire des règles d'assurance chômage, en substitution des accords des partenaires sociaux désignés à l'article L. 5422-20 et L. 5524-3 du code du travail.

Une dérogation à l'article L. 5524-3 du même code est nécessaire pour définir les règles applicables à Mayotte, en substitution des accords spécifiques prévus à cet article. Les règles applicables seront également définies par décret en Conseil d'Etat.

Ce régime dérogatoire sera applicable au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023, et jusqu'au 31 août 2024 pour les dispositions relatives au bonus-malus.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

- **Assurance chômage**

Le projet de loi n'entraîne pas en lui-même d'évolution des règles applicables en matière d'indemnisation du chômage et de contribution d'assurance chômage. Il est donc sans impact économique.

- **Modulation de la contribution d'assurance chômage :**

Le dispositif repose sur le constat de la multiplication, depuis les années 2000, des embauches sous forme de contrats courts (embauches en contrats de moins d'un mois multipliées par 2,5 en 20 ans), ainsi que de leur coût important pour l'assurance chômage. En 2015, pour les contrats à durée indéterminée (CDI), les contributions collectées afférentes ont été de 29 287 millions d'euros alors que les ruptures de CDI ont conduit à des dépenses d'allocations chômage de 18 892 millions d'euros. Ce rapport est inversé pour les contrats à durée déterminée (CDD) et les missions d'intérim. Ainsi, pour les premiers, les dépenses ont été de 8 886 millions d'euros alors que les contributions ont rapporté 2 664 millions d'euros, et pour les seconds, les dépenses ont représenté 2 806 millions d'euros et les contributions 1 022 millions d'euros.

L'objectif est d'inciter les entreprises à allonger la durée des contrats de travail et éviter un recours excessif aux contrats courts. Il est attendu, *a minima*, un allongement par les employeurs de la durée des contrats à durée déterminée.

La modulation de cotisation prévue par le dispositif du bonus-malus intervenant à compter du 1^{er} septembre 2022 sur la base de la première période d'observation (de juillet 2021 à juin 2022), la prolongation par voie réglementaire du dispositif permettra que celui-ci joue pleinement son rôle pour inciter les entreprises à accroître la durée des contrats à l'embauche.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

- **Assurance chômage**

Le projet de loi n'entraîne pas en lui-même d'impact sur les entreprises.

- **Modulation de la contribution d'assurance chômage :**

La première modulation du taux de contribution concerne 18 000 entreprises environ. Le taux modulé applicable à compter de la période d'emploi de septembre leur a été notifié fin août 2022.

4.2.3. Impacts budgétaires

- **Assurance chômage**

Le projet de loi n'entraîne pas en lui-même d'évolution des règles applicables en matière d'indemnisation du chômage et de contribution d'assurance chômage. Il est donc sans impact financier.

- **Modulation de la contribution d'assurance chômage :**

La modulation du taux de contribution patronale en fonction du nombre de fins de contrat de travail par entreprise a été fixée de façon à ce que les contributions patronales recouvrées auprès d'entreprises qui auront un taux de contribution minoré (bonus) du fait d'un faible taux de fins

de contrat soient équivalentes à celles des entreprises ayant des taux de contribution majorés (malus).

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

- **Assurance chômage**

Le projet de loi n'entraîne pas en lui-même d'évolution des règles applicables en matière d'indemnisation du chômage et de contribution d'assurance chômage. Il est donc sans impact sur les services administratifs.

- **Modulation de la contribution d'assurance chômage :**

La prolongation du dispositif est sans impact sur les services administratifs en charge de la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Sans objet.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

- **Assurance chômage**

Le projet de loi n'entraîne pas en lui-même d'évolution des règles applicables en matière d'indemnisation du chômage et de contribution d'assurance chômage. Il est donc sans impact sur les particuliers.

- **Modulation de la contribution d'assurance chômage :**

La modulation des taux de contribution est sans impact sur les droits à allocation des assurés : quel que soit le taux de contribution employeur payé par l'entreprise, les droits à allocation de ses anciens salariés restent inchangés.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise à la consultation obligatoire de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP), qui a rendu un avis le 31 août 2022.

Les dispositions relatives au bonus-malus ont été soumises à la consultation obligatoire du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Urssaf, caisse nationale) qui a rendu un avis majoritairement défavorable le 31 août 2022, et du conseil central d'administration de la Mutualité sociale agricole qui a rendu un avis favorable le 1er septembre 2022.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions du présent article permettront à l'Etat de définir temporairement les règles d'assurance chômage à compter du 1^{er} novembre 2022. Les règles ainsi définies cesseront de s'appliquer à une date fixée par décret en Conseil d'Etat, et au plus tard le 31 décembre 2023, sauf pour les dispositions relatives au bonus-malus qui s'appliqueront jusqu'au 31 août 2024 au plus tard. .

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Assurance chômage : Application de plein droit Prolongation du bonus-malus : mesure non applicable à Mayotte.
Collectivités d'Outre mer	
Saint Martin et Saint Barthélémy	Application de plein droit.
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit.
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les règles d'assurance chômage applicables en substitution des conventions d'assurance chômage désignées à l'article L. 5422-20 du code du travail.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les mesures d'application de l'article L. 5422-12 du code du travail.

Article n°2 : Bonus-malus: transmission de données aux employeurs pour le calcul du taux de séparation

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le bonus-malus consiste à moduler le taux de contribution patronale d'assurance chômage, qui est actuellement de 4,05 %, en fonction du « taux de séparation » de l'entreprise. Ce taux de séparation correspond au nombre de fins de contrat de travail (hors démissions), donnant lieu à inscription à Pôle Emploi, rapporté à l'effectif de l'entreprise.

L'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 a confié à l'ACOSS la responsabilité d'établir les taux et aux organismes chargés du recouvrement des contributions d'assurance chômage mentionnés à l'article L. 5427-1 du code du travail, notamment les Urssaf, le soin de notifier ces taux aux entreprises.

L'arrêté du 18 août 2022 portant publication des taux de séparation médians par secteur pris en compte pour le calcul du bonus-malus a déterminé les taux de séparation médians par secteur en fonction desquels sont calculés les taux de contribution modulés des employeurs. Chaque employeur concerné reçoit une notification du taux qui lui est applicable.

Cette notification comprend les sous-jacents du taux modulé : nombre de séparations (c'est-à-dire de fins de contrats de travail suivies d'une inscription à Pôle emploi), effectif moyen annuel, taux de séparation de l'entreprise, taux de séparation médian du secteur. Il convient toutefois de noter que la notification n'inclut pas la liste détaillée des salariés ayant quitté l'entreprise et s'étant inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi (cf. 2.1). Par ailleurs, la notification peut faire l'objet d'un recours devant la commission de recours amiable de l'Urssaf ou de la MSA dans les deux mois suivant la notification du taux modulé.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans sa décision 2012-652 DC le conseil constitutionnel a jugé que « la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (considérant 8).

La transmission aux employeurs des données nécessaires au calcul de leur taux de contribution modulé apparaît nécessaire pour leur permettre de comprendre le taux qui leur a été notifié . Elle contribue ainsi à la lisibilité et à l'acceptabilité du dispositif et, en conséquence permet de réduire les recours contentieux. Elle est donc bien proportionnée à l'objectif poursuivi.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 2 du projet de loi est conforme au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD), et en particulier à l'article 5 1 c) qui précisent que « *Les données à caractère personnel doivent être (...) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* »

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Les États-Unis ont mis en place une modulation des cotisations au niveau de chaque entreprise en fonction des coûts que les entreprises font supporter à l'assurance chômage en licenciant des salariés. Pour chaque entreprise, un ratio annuel est calculé en fonction du nombre de licenciements réalisés sur plusieurs années puis ce ratio est comparé au barème mis en place dans l'État où est localisée l'entreprise. Ce barème permet de situer l'entreprise par rapport aux autres entreprises de l'État. Le taux de contribution appliqué à l'entreprise est fonction de la comparaison entre le ratio calculé et le barème en vigueur dans l'État. Le critère du secteur d'activité de l'entreprise n'entre pas en ligne de compte.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Une modification de l'article L. 5422-12 du code du travail est nécessaire pour autoriser la transmission par les organismes de recouvrement à l'employeur de la liste des salariés ayant quitté l'entreprise et s'étant inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi. Cette modification permettra à l'employeur de vérifier le calcul de son taux de séparation et ainsi de diminuer les recours contentieux.

Dans l'état actuel du droit, cette communication n'est pas possible au regard des dispositions du code des relations entre le public et l'administration relatives à la protection de la vie privée. Toutefois, il apparaît que la transmission de ces sous-jacents du taux est nécessaire à l'employeur pour comprendre le taux qui lui est applicable et ainsi assurer la lisibilité et l'acceptabilité du dispositif.

En outre, si l'inscription à Pôle emploi est bien une donnée relative à la vie privée, elle ne touche toutefois pas au cœur de la vie privée dans la mesure où elle est déjà susceptible d'être connue par des tiers, par exemple un nouvel employeur.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de permettre la transmission aux employeurs des données nécessaires au calcul de leur taux de contribution modulé, et ainsi d'assurer la lisibilité et l'acceptabilité du dispositif.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

La première période d'observation du comportement des entreprises a débuté le 1^{er} juillet 2021 et le taux modulé défini en application de cette période d'observation s'applique depuis le 1^{er} septembre 2022. Les employeurs entrant dans le champ du bonus-malus ont été notifiés du taux de contribution d'assurance chômage qui leur est applicable.

En l'absence de disposition législative permettant expressément cette transmission, il n'est pas possible d'informer l'employeur sur les sous-jacents retenus pour le calcul de son taux. L'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité du dispositif n'aurait ainsi pu être respecté.

3.2. OPTION RETENUE

L'article 2 apporte un complément à l'article L. 5422-12 du code du travail. Il prévoit que les données nécessaires à l'établissement du nombre de fins de contrats de travail imputées à l'employeur pour le calcul de son taux de contribution modulé, notamment la liste des personnes concernées par ces fins de contrats inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi mentionnée à l'article L. 5411-1 du code du travail, sont communiquées à l'employeur, dans des conditions prévues par décret, par les organismes chargés du recouvrement des contributions d'assurance chômage, et en premier lieu l'Urssaf.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure envisagée au I de l'article 2 complète les dispositions de la section 2 du chapitre II du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail. Elle prévoit à l'article L. 5422-12 que les données nécessaires à l'établissement de la variable mentionnée au 1^o, c'est-à-dire du nombre de fins de contrats de travail imputées à l'employeur pour le calcul de son taux de contribution modulé, notamment la liste des personnes concernées par ces fins de contrats inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi mentionnée à l'article L. 5411-1 du code du travail, sont communiquées à l'employeur dans des conditions prévues par décret par les

organismes chargés du recouvrement des contributions d'assurance chômage mentionnés à l'article L. 5427-1 du code du travail.

Le II de l'article 2 précise que la mesure est applicable aux taux notifiés aux employeurs pour les périodes courant à compter du 1^{er} septembre 2022, soit à compter du premier mois d'application de la modulation des taux de contribution.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure est sans impact.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La première modulation du taux de contribution concernera 18 000 entreprises environ. Le taux modulé a été notifié fin août 2022. La mesure doit permettre à chaque employeur la lisibilité du taux de contribution qui lui est appliqué.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans impact.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

En permettant la transmission des données nécessaires au calcul du taux, la mesure permettra de diminuer le nombre de contentieux à traiter par les opérateurs en charge de la mise en œuvre du bonus-malus

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Sans objet.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise à la consultation obligatoire de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) qui a rendu son avis le 31 août 2022.

La mesure a été soumise à la consultation obligatoire du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Urssaf, caisse nationale) qui a rendu un avis majoritairement défavorable le 31 août 2022.

La mesure a été soumise à la consultation obligatoire du conseil central d'administration de la Mutualité sociale agricole qui a rendu un avis favorable le 1^{er} septembre 2022.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le II de l'article 2 précise que la mesure prévoyant que les données nécessaires au calcul de son taux de contribution modulé sont communiquées à l'employeur, dans des conditions prévues par décret, est applicable aux taux notifiés aux employeurs pour les périodes courant à compter du 1er septembre 2022, c'est-à-dire le premier mois d'application de la modulation des taux de contribution.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Dispositions non applicables
Collectivités d'Outre mer	
Saint Martin et Saint Barthélémy	Application de plein droit.
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit.
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Un décret précisera les conditions dans lesquelles sont communiquées à l'employeur par les organismes chargés du recouvrement des contributions d'assurance chômage les données nécessaires à l'établissement du nombre de fins de contrats de travail et de contrats de mise à disposition.

Article n°3 : Elections professionnelles du comité social et économique

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 septembre 2021⁵ par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité de [l'article L. 2314-18 du code du travail](#) au principe constitutionnel de participation, en tant qu'il privait les salariés représentant le chef d'entreprise, ou disposant de sa part d'une délégation écrite d'autorité, du droit de voter lors des élections du comité social et économique (CSE).

Cette QPC visait à remettre en cause non pas la rédaction de l'article L. 2314-18, mais l'interprétation jurisprudentielle qui en a été faite. Il résulte en effet de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que les [articles L. 2314-18](#), relatif à l'électorat, et [L. 2314-19](#), relatif à l'éligibilité, du code du travail sont interprétés en ce sens que ne peuvent ni être électeurs, ni exercer un mandat de représentation du personnel 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.

En effet, la jurisprudence de la Cour de Cassation envisageait jusqu'alors de concert les dispositions relatives à l'électorat (L. 2314-18) et celles relatives à l'éligibilité (L. 2314-19) : c'est sur la base des règles retenues pour l'éligibilité que reposent celles du code du travail relatives à l'électorat.

Or, par sa décision du 19 novembre 2021, le Conseil Constitutionnel récuse la jurisprudence de la Cour de Cassation, uniquement sur la question de l'électorat. Sa décision n'évoque pas pour autant celle de l'éligibilité. Le Conseil considère en effet que l'article L. 2314-18, en sa rédaction actuelle telle qu'interprétée par la Cour de cassation, prive 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 délégation ou d'un pouvoir de représentation. Toujours selon le Conseil, cette privation porte une atteinte manifestement disproportionnée au principe de participation des travailleurs. Par conséquent, l'article L. 2314-18 est abrogé, avec des effets reportés au 31 octobre 2022.

⁵ [Décision n° 2021-947 QPC du 19 novembre 2021, Syndicat national de l'encadrement du groupe Carrefour CFE-CGC](#)

Ainsi, la jurisprudence de la Cour de Cassation sur l'électorat est proscrite mais continuera à s'appliquer jusqu'au 31 octobre 2022. Quant à celle sur l'éligibilité, elle n'a pas été remise en cause par le conseil constitutionnel.

Suite à l'abrogation de l'article L. 2314-18 du code du travail relatif aux conditions pour être électeur aux élections professionnelles, avec effets reportés au 31 octobre 2022, il convient de procéder au remplacement de cet article.

Par ailleurs, afin de tirer toutes les conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel, qui appelait à opérer une distinction entre les conditions de l'électorat et celles de l'éligibilité, il convient de modifier l'article L. 2314-19 du code du travail, pour inscrire au niveau de la loi les critères d'exclusion en matière d'éligibilité retenus de façon constante par la chambre sociale de la Cour de Cassation, non remis en cause par la décision du Conseil Constitutionnel.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure s'inscrit en conformité avec le principe constitutionnel de participation défini au huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « *Tout travailleur participe par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».

Aussi, la mesure tire les conséquences de la [décision n°2021-947 QPC, rendu le 19 novembre 2021](#), conduisant à l'abrogation de l'article L. 2314-18 du code du travail.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La mesure s'inscrit en conformité avec le cadre communautaire fixé par la [directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la communauté européenne](#). Cette directive renvoie en effet la définition des « *représentants des travailleurs* », aux législations et pratiques nationales en vigueur.

En outre cette mesure, parce qu'elle prévoit les modalités permettant aux salariés d'être reconnus électeurs, permet aux élections professionnelles d'avoir lieu et constitue ainsi une mesure essentielle pour leur permettre de déterminer leurs représentants. De ce fait, elle répond aux exigences posées par la Charte sociale européenne révisée⁶ (article 21) et la Charte communautaire des droits des travailleurs⁷ (points 17 et 18) selon lesquelles « *les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales* ».

⁶ [Charte sociale européenne](#), signé en 1961 et révisée en 1996

⁷ Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée en 1989

1.4. ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Sans objet.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITE DE LÉGIFÉRER

La décision du Conseil constitutionnel requiert par conséquent de distinguer, désormais, le régime applicable à l'électorat de celui applicable à l'éligibilité.

Il est nécessaire de passer par un vecteur législatif pour *a minima* réécrire l'article L. 2314-18 d'ici au 31 octobre 2022. Si aucune nouvelle disposition législative n'était prise d'ici cette date, cela entraînerait une absence de définition de l'électorat dans le code, ce qui serait une grande source d'insécurité juridique après le 31 octobre 2022. En effet, les exclusions prévues par le texte actuel et notamment la présence de moins de trois mois dans l'entreprise ne seraient a priori plus applicables. La détermination des critères électoraux serait *de facto* renvoyée au juge, ce qui ne permet pas en tout état de cause d'organiser les scrutins avec sérénité et ouvrirait la voie à de nombreux contentieux. Une intervention du législateur est souhaitable.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à tirer les conséquences de l'abrogation de l'article L. 2314-18 du code du travail, résultat de la décision du conseil constitutionnel susvisée du 19 novembre 2021, prenant effet à partir du 1^{er} novembre 2022. En effet, si aucune nouvelle disposition législative n'était prise d'ici cette date, cela entraînerait une absence de définition de l'électorat dans le code du travail, ce qui serait une grande source d'insécurité juridique après cette date. Les exclusions prévues par le texte actuel et notamment la présence de moins de trois mois dans l'entreprise ne seraient a priori plus applicables. La détermination des critères électoraux serait de facto renvoyée au juge, ce qui ne permet pas en tout état de cause d'organiser les scrutins avec sérénité et ouvrirait la voie à de nombreux contentieux.

Par ailleurs, afin de tirer toutes les conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel, qui appelait à opérer une distinction entre les conditions de l'électorat et celles de l'éligibilité, le présent article vise à modifier l'article L. 2314-19 du code du travail, pour inscrire au niveau de la loi les critères d'exclusion en matière d'éligibilité retenus de façon constante par la chambre sociale de la Cour de Cassation, non remis en cause par la décision du Conseil Constitutionnel.

2.3. OPTIONS ENVISAGÉES

Une première option envisageable aurait été de préciser par la voie légale, de manière négative, le champ de l'électorat, en excluant de son champ certaines catégories de salariés bénéficiant d'une délégation d'autorité ou d'un pouvoir de représentation particuliers. Néanmoins, cette option aurait pu être source d'importantes difficultés. En effet, il est techniquement difficile de retenir une liste de critères permettant de préciser le champ de cette assimilation au chef d'entreprise et, par voie de conséquence, de cette exclusion. La jurisprudence de la Cour de cassation est en effet très casuistique, l'analyse des juges du fond reposant sur une interprétation de critères et situations de fait multiples et particulières. Il paraît dès lors délicat – pour ne pas dire impossible – de déterminer « en dur », dans la loi, le champ de la délégation d'autorité ou de représentation excluant des salariés de l'électorat ce d'autant plus qu'il faudrait poser des critères plus stricts que ceux jusqu'ici appliqués par les juridictions judiciaires.

Par ailleurs, la portée normative de cette détermination du champ de l'exclusion, même si elle donnait lieu à consensus, aurait été extrêmement limitée et n'aurait pas permis de sécuriser en soi la question. En effet, elle n'aurait pas pu englober l'ensemble des hypothèses pouvant se présenter devant les juges – ouvrant la voie à de nouvelles interprétations jurisprudentielles sur ces questions.

Une autre option envisageable aurait été de réécrire les dispositions de l'article L. 2314-18 à l'identique sans autre modification ou ajout. Cette option n'a pas été retenue car elle aurait laissé entendre que le Gouvernement n'a pas tenu compte de la décision du Conseil Constitutionnel.

2.4. OPTION RETENUE

L'article du projet de loi permet de tirer les conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel. Il précise que l'ensemble des salariés sont électeurs et réintroduit les critères légaux énoncés à l'article L. 2314-18 abrogé (conditions d'exclusion en matière d'ancienneté, d'âge, et de droits civiques). Le corps électoral recouvre ainsi tous les salariés sans distinction, excepté les conditions d'exclusion déjà prévues en matière d'ancienneté, d'âge, et de droits civiques. Par ailleurs, l'article L. 2314-19 est modifié en matière d'éligibilité, pour y inscrire les cas d'exclusion retenus de façon constante par la chambre sociale de la Cour de Cassation, et non remis en cause par la décision du Conseil Constitutionnel.

L'article de loi propose ainsi de réécrire l'article L. 2314-18 du code du travail comme suit :

« Sont électeurs l'ensemble des 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. »

Par ailleurs, le premier alinéa de l'article L. 2314-19 est complété par les mots : « , ainsi que des salariés qui disposent d'une délégation écrite particulière d'autorité leur permettant d'être

assimilés au chef d'entreprise ou qui le représentent effectivement devant le comité social et économique ».

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

3.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure rétablit l'article L. 2314-18 du code du travail, en remplacement de l'ancien L. 2314-18, abrogé par la décision du Conseil Constitutionnel du 19 novembre 2021 et modifie l'article L. 2314-19.

3.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure ne contrevient à aucune règle relevant du droit international ou du droit de l'Union Européenne.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

3.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure n'a pas d'impacts macroéconomiques spécifiques.

3.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure permettra de sécuriser juridiquement l'organisation des prochaines élections professionnelles dans les entreprises, par le rétablissement des dispositions abrogées de l'article L. 2314-18 en application de la décision du Conseil Constitutionnelle précitée. Cela permettra d'éviter une situation de « vide juridique » pour les entreprises au moment de l'organisation des élections professionnelles programmée après la date du 31 octobre 2022, date de prise d'effet de l'abrogation de l'article L. 2314-18 du code du travail.

3.2.3. Par ailleurs, le fait de modifier l'article L. 2314-19 du code du travail pour y préciser que ne sont pas éligibles « les salariés qui disposent d'une délégation écrite particulière d'autorité leur permettant d'être assimilés au chef d'entreprise ou qui le représentent effectivement devant le comité social et économique » est aussi source de sécurisation juridique pour les entreprises dans la mesure où il s'agit, par ces dispositions, de consacrer au niveau de la loi la jurisprudence constante de la Cour de Cassation, établie depuis de plus de 20 ans, et non remises en cause par la décision du Conseil Constitutionnel du 19 novembre 2021. Impacts budgétaires

3.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cette mesure n'a pas d'impact spécifique sur les collectivités territoriales.

3.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cette mesure n'a pas d'impact spécifique sur les services administratifs.

3.5. IMPACTS SOCIAUX

3.5.1. Impacts sur la société

Cette mesure n'a pas d'impact spécifique sur la société.

3.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Cette mesure n'a pas d'impact spécifique sur les personnes en situation de handicap.

3.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Cette mesure n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

3.5.4. Impacts sur la jeunesse

Cette mesure n'a pas d'impact spécifique sur les personnes jeunes.

3.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Cette mesure n'a pas d'impact spécifique sur les professions réglementées.

3.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Cette mesure n'a pas d'impact spécifique sur les particuliers.

3.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette mesure n'a pas d'impact environnemental.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

La Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP), qui a été consultée le 31 août 2022 sur cet article.

La CFDT, la CGT, FO et l'U2P ont pris acte de la mesure. La CFTC, la CPME et le MEDEF ont émis un avis favorable. La CFE-CGC a émis un avis défavorable sous réserve que la rédaction de la mesure soit revue pour bien affirmer le principe selon lequel les salariés peuvent être électeurs « quelle que soit la nature de leurs fonctions ».

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1. Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article doivent nécessairement entrer en vigueur à compter du 1^{er} novembre 2022, date à partir de laquelle l'abrogation de l'article L. 2314-18 du code du travail prend effet, en application de la décision du Conseil Constitutionnel du 19 novembre 2021.

4.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit.
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit.
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

4.2.3. Textes d'application

Cette disposition ne nécessite aucun texte d'application.

Article n°4 : Validation des acquis de l'expérience

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le système de validation des acquis de l'expérience (VAE) au sens de l'article L. 6411-1 du code du travail a été mis en place par la [loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale](#). Ainsi, toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience tout au long de sa vie pour favoriser son insertion ou son évolution professionnelle. Aux côtés de l'enseignement scolaire de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, la validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) constitue un levier d'accès à la certification accessible à tous, sans condition d'âge, de nationalité, de statut, de niveau de formation ou de qualification. Toutes les certifications inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)⁸, soit environ 2 700 certifications, peuvent être obtenues par la voie de la VAE.

Le processus de VAE de droit commun se décompose en cinq étapes :

- L'information, l'orientation et le conseil du public (centres de conseils sur la VAE référencés par les régions) ;
- Le dépôt du dossier de recevabilité par le candidat et la vérification des conditions de son éligibilité (1 an d'exercice d'activités en rapport direct avec la certification visée) par l'organisme certificateur (certificateurs publics : ministères / universités / établissements publics, certificateurs privés, chambres consulaires, branches professionnelles) ;
- La préparation et l'envoi du dossier de validation par le candidat « recevable » à l'organisme certificateur (description détaillée de l'exercice des activités et compétences mobilisées) et si le candidat le souhaite, la possibilité d'être accompagné pour la réalisation de son dossier (tous organismes d'accompagnement à la VAE, y compris les organismes certificateurs) ;
- Le passage devant le jury et la décision du jury (certificateurs) ;
- Eventuellement le suivi du candidat en cas de validation partielle (organismes accompagnateurs, organismes habilités au CEP, Pôle emploi, etc.).

Bien qu'elle ne constitue pas une formation à proprement parler, la VAE relève du champ de la formation professionnelle continue au même titre que les bilans de compétences.

Selon le droit commun, la validation des acquis de l'expérience est financée, selon les cas et les statuts, par l'employeur, par l'actif directement *via* son compte personnel de formation, par la région ou par Pôle Emploi. Les missions des opérateurs de compétences et des commissions

⁸ [Consultation du répertoire national des certifications professionnelles \(RNCP\)](#)

paritaires interprofessionnelles régionales n'incluent pas le financement de la validation des acquis de l'expérience.

Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du covid-19, et face à l'augmentation de l'activité partielle, le projet d'ordonnance du 1er avril 2020 est née de la volonté de mettre en place pendant l'état d'urgence sanitaire l'expérimentation de nouvelles mesures pour favoriser les démarches de validation des acquis de l'expérience. L'ordonnance a rendu possible, le financement des démarches de validation des acquis de l'expérience des salariés, dont ceux en situation de chômage partiel, par les opérateurs de compétence sur la contribution supplémentaire des branches et des entreprises pour le développement de la formation professionnelle continue, sur les fonds de l'alternance pour les candidats salariés relevant de leur champ de compétence, et par les associations de transitions professionnelles.

L'ordonnance a ainsi ouvert la possibilité de financer sur la base d'un montant forfaitaire, les dépenses afférentes à la validation des acquis de l'expérience incluant les frais de positionnement du bénéficiaire, l'accompagnement à la constitution des dossiers de recevabilité, la préparation et la passation devant le jury.

La VAE s'inscrit dans le cadre de la recommandation du conseil européen du 20 décembre 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel⁹ et dans le cadre de la stratégie européenne en matière des compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience en considérant que la formation se développe à tout moment et par différents moyens, formels ou non, notamment en situation de travail. Avec son cadre stratégique dans les domaines de l'éducation et de la formation (« Éducation et formation 2020 »), l'Union européenne s'est fixé, à l'horizon 2020, sept objectifs appelés critères de référence. Ce cadre stratégique étant arrivé à son terme, l'Union européenne a prévu, au début de l'année 2021, de nouveaux objectifs à l'horizon 2030.

Par ailleurs, la stratégie européenne en matière de compétences est un plan quinquennal destiné à aider les particuliers et les entreprises à développer des compétences plus nombreuses et de meilleure qualité. Cette stratégie européenne en matière de compétences comprend 12 actions qui s'articulent autour de quatre piliers :

- Un appel à unir nos forces dans le cadre d'une action collective ;
- Des actions visant à garantir que les personnes possèdent les compétences professionnelles adéquates ;
- Des outils et initiatives visant à soutenir les personnes dans leurs parcours d'apprentissage tout au long de la vie ;
- Un cadre pour libérer les investissements dans les compétences.

La stratégie européenne en matière de compétences fixe ainsi des objectifs à atteindre d'ici à 2025, sur la base d'indicateurs quantitatifs bien établis de participation d'adultes à

⁹ [Recommandation du conseil du 20 décembre 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel \(2012/C 398/01\)](#)

l'apprentissage au cours des 12 derniers mois et de proportion d'adultes ayant eu une expérience d'apprentissage récente.

En 2019, environ 55 500 candidats ont déposé un dossier de recevabilité en vue d'obtenir par la VAE un diplôme ou un titre délivré par l'État (- 11 % sur un an). La même année, près de 36 100 candidats se sont présentés devant un jury de VAE, soit une baisse de 7 % par rapport à 2018. Parmi eux, un peu moins de 22 000 candidats (soit 61%) ont obtenu la certification visée (validation complète), et 26 % obtiennent une partie seulement de la certification visée (validation partielle). Aussi, près des trois quarts des personnes effectuant une VAE sont déjà en emploi.

Le coût moyen d'une VAE varie en fonction des organismes certificateurs, du diplôme visé ou de la situation du candidat. On distingue trois types de frais liés à la VAE :

- Les frais d'inscription auprès de l'école ou de l'organisme certificateur qui peuvent être gratuits à plus de 1 000€ ;
- Les frais d'accompagnement à la VAE qui peuvent varier de 500€ à plus de 2 000 € ;
- Les frais de validation variant de 0 à 600 €.

Depuis la mise en œuvre du dispositif, le ministère du travail est le point d'ancrage pour tous les ministères certificateurs ainsi que pour l'ensemble des acteurs intervenant sur la VAE. Ce dispositif conserve, jusqu'à présent, une initiative législative et réglementaire sur les évolutions liées à la procédure, à la mise en œuvre et au suivi du dispositif de VAE. Les services déconcentrés de l'Etat co-animent avec les Conseils régionaux, de façon inégale en fonction des régions, les comités régionaux de certificateurs ou les commissions VAE/Certification des Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) afin de pouvoir faciliter la promotion du dispositif et l'expansion des projets collectifs. A partir de diagnostics territoriaux, la compétence partagée Etat/Région permet d'établir les priorités régionales de l'action publique en matière de VAE formalisées dans la contractualisation d'un contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure s'inscrit à la mise en œuvre du droit à l'instruction et à la formation professionnelle tel que prévu par le Préambule de la constitution de 1946 dans son 13^{ème} alinéa

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 9 du [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#) prévoit que l'Union doit prendre en considération les exigences liées à la promotion d'un niveau élevé d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Par ailleurs, l'article 14 de [la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), dont la valeur juridique est identique à celle des traités selon l'article 6 du [Traité sur l'Union européenne \(TUE\)](#), prévoit que « *toute personne a droit à l'éducation ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue* ».

Cette disposition contribue à la bonne application du droit de l'Union européenne.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

L'agence européenne Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDFOP) a dirigé et publié un inventaire sur les pratiques européennes en validation des acquis en 2018 en application de la recommandation du conseil du 20 décembre 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel¹⁰. Tous les Etats membres avaient mis en place un dispositif et une stratégie était développée ou en cours de développement. La source principale de financement était l'Etat, la seconde étant l'individu lui-même. En Bulgarie, un conseiller était désigné pour accompagner le bénéficiaire durant tout son parcours. En Roumanie, le FSE était mobilisé pour financer les méthodes et les structures au niveau national et régional. Huit pays avaient mis en place un usage systématique pour les migrants et les réfugiés (de haut niveau de qualification).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'ouverture des accès à la VAE aux proches aidants et aidants familiaux comme l'extension des expériences pouvant faire l'objet d'une validation aux périodes de mise en situation en milieu professionnel relèvent d'une modification législative ([article L. 335-5 du code de l'éducation](#)).

Les dispositions relatives à l'accompagnement des candidats à la VAE relèvent de [l'article L. 6423-1 du code du travail](#) et la modification du calendrier et des conditions de mise en œuvre de l'accompagnement du parcours de VAE passe donc par une modification législative.

Les modifications des conditions et modalités de prise en charge des frais afférents à la VAE par les associations de transitions professionnelles correspondent à la pérennisation d'une mesure de niveau législatif prise dans le cadre de [l'ordonnance n° 2020-387 du 1^{er} avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle](#), visant à lutter contre les effets de la pandémie sur la formation professionnelle. Elles seront précisées par voie réglementaire.

¹⁰ [Recommandation du conseil 2012/C 398/01 du 20 décembre 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel](#)

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Au niveau économique, il s'agit de faciliter la promotion et la reconversion professionnelle dans un contexte de tensions de recrutement important. La VAE constitue en effet une voie d'accès rapide à la certification.

Aussi, l'objectif de l'ouverture plus large par cette voie d'accès à la certification, en autorisant les proches aidants et aidants familiaux à faire valoir les compétences acquises dans la prise en charge de la dépendance, est d'augmenter le nombre de personnes potentiellement détentrices de certifications dans le domaine sanitaire et social dans un contexte de tensions de recrutement importantes dans ce secteur.

Le présent projet entend également permettre la comptabilisation des périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) au titre de la durée minimale d'expérience requise en matière de recevabilité à la VAE. Dans un but professionnel, certains salariés peuvent effectuer des périodes de mise en situation en milieu professionnel chez un autre employeur, dans le but d'y développer leur expérience et leurs compétences. Elle permet aussi aux personnes sans activité de découvrir un métier, de confirmer un projet professionnel, d'acquérir de nouvelles compétences ou expériences. La durée de chaque PMSMP ne peut pas excéder 1 mois mais une même personne peut effectuer plusieurs PMSMP.

En procédant à une extension du champ expérientiel éligible en matière de VAE, l'ambition portée par le présent projet est une reconnaissance au plus près de la réalité des parcours des compétences acquises, en particulier par les personnes les moins qualifiés et aux carrières les moins linéaires.

Il s'agit également de permettre de faire débiter l'accompagnement du candidat en amont de l'étape de recevabilité. Le candidat pourra recevoir un appui afin de préparer son dossier de candidature. Ce dossier se compose des pièces suivantes :

- Documents justifiant la durée des activités exercées par le candidat,
- Attestations justifiant la durée des formations (initiale ou continue) réalisées en situation de travail,
- Certifications ou parties de certifications obtenues,
- Documents spécifiques réclamés par l'organisme de certification,
- Formulaire de candidature complété et signé (cerfa n°12818).

Le dossier de VAE doit comporter un récapitulatif complet des compétences du candidat, tant dans le domaine des tâches qu'il maîtrise que des imprévus qu'il a su gérer. Il invite le candidat à exprimer la réalité professionnelle de ses emplois, s'inscrire dans un référentiel de compétences et de formations, présenter son parcours et ses expériences en détail. Il est ainsi nécessaire de mettre en avant et citer des situations spécifiques pour illustrer au mieux les expériences et talents possédés dans un domaine particulier.

Le candidat doit ainsi analyser et spécifier les activités exercées correspondant au référentiel de la certification souhaitée. Même si ce référentiel est accessible auprès de l'autorité en charge de la certification ou sur internet, cette étape est jugée complexe par les candidats les moins qualifiés et peut s'avérer excluante pour les personnes qui la réalisent seules.

Enfin, le présent projet entend permettre aux associations de transitions professionnelles de prendre en charge les frais afférents à une procédure de VAE, selon des modalités qui seront précisées par voie réglementaire, sous réserve du caractère réel et sérieux du projet. Il s'agit de pérenniser l'une des mesures mises en place dans le cadre de la lutte contre les effets de la pandémie sur la formation professionnelle¹¹. Cette mesure a en effet démontré sa pertinence quant au bénéfice de l'accès à des certifications permettant d'accéder à des secteurs en tension tels que le service à la personne et à la collectivité, les fonctions support aux entreprises, le commerce/vente et grande distribution, la santé et l'industrie. Un décret viendra préciser que cette prise en charge s'effectue sur la base d'un montant forfaitaire dans la limite de 3 000 euros et concerne les frais de positionnement du bénéficiaire, d'accompagnement à la constitution des dossiers de recevabilité et de préparation au jury de validation des acquis de l'expérience, ainsi que les frais afférents à ces jurys.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent projet entend permettre d'ouvrir plus largement cette voie d'accès à la certification, en autorisant les proches aidants à faire valoir les compétences acquises dans la prise en charge de la dépendance, dans un contexte de tensions de recrutement importantes dans le secteur sanitaire et social.

Il entend également permettre la comptabilisation des périodes de mise en situation en milieu professionnel au titre de la durée minimale d'expérience requise en matière de recevabilité à la VAE. En procédant à une extension du champ expérientiel éligible en matière de VAE, l'ambition portée par le présent projet est une reconnaissance au plus près de la réalité des parcours des compétences acquises, en particulier par les personnes les moins qualifiées et aux carrières les moins linéaires.

¹¹ Ordonnance n° 2020-387 du 1er avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle.

Il prévoit de permettre de faire débiter l'accompagnement du candidat en amont de l'étape de recevabilité. Jugé complexe par les candidats les moins qualifiés, cette étape peut s'avérer excluante pour les personnes qui la réalisent seules.

Enfin, le présent projet entend permettre aux associations de transitions professionnelles de prendre en charge les frais afférents à une procédure de VAE, selon des modalités qui seront précisées par voie réglementaire, sous réserve du caractère réel et sérieux du projet. . Il s'agit de pérenniser l'une des mesures mises en place dans le cadre de la de lutte contre les effets de la pandémie sur la formation professionnelle (ordonnance n° 2020-387 du 1er avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle). La dérogation posée dans le cadre de l'ordonnance a démontré la pertinence de la mesure au bénéfice de l'accès à des certifications permettant d'accéder à des secteurs en tension tels que le service à la personne et à la collectivité, les fonctions support aux entreprises, le commerce/vente et grande distribution, la santé et l'industrie. Un décret viendra préciser que cette prise en charge s'effectue sur la base d'un montant forfaitaire dans la limite de 3 000 euros et concerne les frais de positionnement du bénéficiaire, d'accompagnement à la constitution des dossiers de recevabilité et de préparation au jury de validation des acquis de l'expérience, ainsi que les frais afférents à ces jurys.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

En matière de validation des acquis de l'expérience, les modifications envisagées dans le code de l'éducation et le code du travail permettent de faciliter l'accès à la VAE, par des dispositifs d'accessibilité simplifiés et une diminution du niveau d'expérience requise pour être éligible.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

L'article 9 du [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#) prévoit que l'Union doit prendre en considération les exigences liées à la promotion d'un niveau élevé d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Par ailleurs, l'article 14 de la [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), dont la valeur juridique est identique à celle des traités selon l'article 6 du [Traité sur l'Union européenne](#), prévoit que « *toute personne a droit à l'éducation ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue* ».

Cette disposition contribue à la bonne application du droit de l'Union européenne.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Faciliter, étendre et mieux accompagner la VAE permet d'efficacement participer à l'objectif de plein emploi en aidant à la résorption du chômage de longue durée et en favorisant la promotion et la reconversion professionnelle, plus rapidement que les autres voies d'accès à la certification. Les personnes occupant un emploi (74 %) sont majoritaires parmi les candidats à une certification ministérielle. La VAE leur permet de prétendre à une reconversion professionnelle. Un quart des candidats étaient chômeurs, leur permettant ainsi d'obtenir une certification professionnelle à mettre en valeur sur le marché du travail.

Faciliter, étendre et mieux accompagner la VAE permet également de favoriser les embauches dans les secteurs du médico-social, en très forte tension actuellement. Ainsi, en 2015, dans l'ensemble des ministères certificateurs, les dix titres les plus sollicités rassemblent 46 % des postulants. Les cinq diplômes les plus demandés, par un tiers des candidats, relèvent tous du secteur sanitaire et social. Dès 2002, ce secteur s'est en effet engagé dans une démarche de professionnalisation mobilisant largement la VAE. Ainsi, le diplôme d'État d'aide-soignant regroupait 9,3% du total des candidatures examinées en jury toutes certifications confondues et le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale, 8,6% des candidats. Le diplôme d'État d'aide médico-psychologique représentait quant à lui 2,7% des candidats.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Un accompagnement en amont du candidat permet d'améliorer la qualité des dossiers présentés aux organismes certificateurs qui se prononcent sur la recevabilité du dossier. La meilleure qualité aura également pour conséquence d'alléger la charge d'analyse des dossiers à valider et permettra donc d'accueillir un nombre supérieur de candidats.

La reconnaissance des compétences par l'expérience des salariés permet aux entreprises de disposer de salariés plus qualifiés. En revanche, le développement du dispositif pourrait amener à des demandes plus importantes de congés pour VAE.

4.2.3. Impacts budgétaires

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'extension des parcours d'accompagnement à la période préalable à la recevabilité doit être organisée par les régions comme prévu par l'article L. 6423-1 et peut donc avoir un impact sur leur fonctionnement et financement.

Par ailleurs, les régions peuvent participer au financement de la VAE.

Malgré les difficultés rencontrées pour chiffrer celui-ci le coût de la mesure nouvelle pour les régions, de l'accompagnement préalable à la recevabilité de la demande de VAE peut être estimé comme suit :

Préalablement à la recevabilité du dossier, l'ouverture de l'accompagnement consisterait en un appui à la constitution du dossier de demande qui se compose des pièces suivantes :

- Documents justifiant la durée des activités exercées par le candidat
- Attestations justifiant la durée des formations (initiale ou continue) réalisées en situation de travail
- Certifications ou parties de certifications obtenues
- Documents spécifiques réclamés par l'organisme de certification
- Formulaire de candidature complété et signé (cerfa n°12818)

Le coût moyen de l'accompagnement d'une démarche de VAE se situe aux alentours de 1 500 euros mais varie sensiblement selon les certificateurs et les régions. En ajoutant à celui-ci l'appui et l'accompagnement des démarches de demande initiale du demandeur qui comportent un certain nombre de travaux complexes comme par exemple un récapitulatif complet des compétences du candidat, tant dans le domaine des tâches qu'il maîtrise que des imprévus qu'il a su gérer ou exprimer la réalité professionnelle de ses emplois, s'inscrire dans un référentiel de compétences et de formations et présenter son parcours et ses expériences en détail. Ce renforcement de l'accompagnement va alourdir le coût nécessaire à la mise en œuvre de la VAE par les régions.

Le coût de l'accompagnement préalable à la recevabilité peut être évalué à 50% du montant de l'accompagnement déjà existant soit 750 euros en moyenne. Les dispositions de [l'article L. 6121-1 du code du travail](#) prévoient que la région participe au financement de l'accompagnement mais n'est pas systématiquement l'unique financeur. Cependant la dépense des régions au titre de l'accompagnement de la VAE n'est pas identifiable spécifiquement. Dans l'hypothèse ci-dessous il est considéré que la région est seul financeur.

En 2020, 42 000 candidats ont déposé un dossier de recevabilité si l'on considère que 80% des candidats feront appel à un accompagnement préalable à la recevabilité de leur dossier de demande compte tenu de la difficulté rencontrée pour le remplir au mieux la dépense nouvelle des régions pourrait être estimée au maximum à 25,2 millions d'euros.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Ce projet de loi, en procédant à une extension du champ expérientiel éligible en matière de VAE, favorise une reconnaissance au plus près de la réalité des parcours des compétences acquises, en particulier par les personnes les moins qualifiées et aux carrières les moins linéaires. Il valorise également les métiers médico-sociaux.

Le financement de la VAE par les opérateurs de compétences et les commissions paritaires interprofessionnelles régionales, associations dénommées Transition Pro, de manière forfaitaire les parcours de validation des acquis de l'expérience, depuis le positionnement, jusqu'au jury, y compris l'accompagnement à la constitution des dossiers de recevabilité vise à faciliter l'accès à la validation des acquis de l'expérience et à prévenir les difficultés d'accès à ce dispositif, notamment par le renforcement des accompagnements préalables nécessaires.

Créées par la loi du 5 septembre 2018 relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel, les commissions paritaires interprofessionnelles dans chaque région (CPIR) se sont substituées aux Fongecif. Renommées associations « Transitions Pro » (ATpro), il existe 18 associations paritaires Transitions Pro, soit une par région.

Elles sont agréées par l'État et sont composées de représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Les opérateurs de compétence ont accompagné plus de 5 500 candidats à la VAE. Ils étaient 4 200 en 2020. Par ailleurs, sur la période du 15 juin 2020 au 30 avril 2021, 1 907 dossiers ont été financés par le ATpro. Cela a concerné 77% d'employés ou salariés, 66% d'hommes, 90% de personnes en CDI.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Ce projet de loi n'implique pas d'impact particulier sur les personnes en situation de handicap.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sur les 11 millions de personnes considérées comme proches aidants, près de 60% sont des femmes¹². Aussi, ce projet de loi a vocation à favoriser la reconnaissance de leurs compétences acquises lors de cette période de vie et ainsi, favorise l'égalité entre les femmes et les hommes.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Ce projet de loi n'implique pas d'impact particulier sur la jeunesse.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

¹² Source Enquête IPSOS-Macif, 2020

Ce projet de loi n'implique pas d'impact particulier sur les professions réglementées.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La VAE constitue en effet une voie d'accès rapide à la certification. En 2020, 42 000 candidats ont déposé un dossier de recevabilité, 30 000 candidats se sont présentés devant un jury et 18 000 ont obtenu la certification visée soit un taux de réussite de 61 %. Ce projet de loi, en procédant à une extension du champ expérientiel éligible en matière de VAE, favorise une reconnaissance au plus près de la réalité des parcours des compétences acquises, en particulier par les personnes les moins qualifiées et aux carrières les moins linéaires. Il valorise également les métiers médico-sociaux.

Ce projet de loi permet ainsi l'ouverture plus large par cette voie d'accès à la certification, en autorisant les proches aidants à faire valoir les compétences acquises dans la prise en charge de la dépendance et en augmentant le nombre de personnes potentiellement détentrices de certifications dans le domaine sanitaire et social dans un contexte de tensions de recrutement importantes dans ce secteur.

Le présent projet de loi permet la comptabilisation des périodes de mise en situation en milieu pressonnier (PMSMP) au titre de la durée minimale d'expérience requise en matière de recevabilité à la VAE.

Il s'agit enfin de permettre de faire débiter l'accompagnement du candidat en amont de l'étape de recevabilité afin d'améliorer le taux de recevabilité des candidatures.

La VAE permet de développer l'employabilité dans la mesure où le diplôme ou titre reste un élément déterminant lors du recrutement. C'est aussi un outil permettant de s'adapter aux changements intervenant sur le marché du travail.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Ce projet de loi n'implique pas d'impact environnemental particulier.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise à la consultation obligatoire de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) le 31 août 2022, qui a rendu un avis favorable.

La mesure a été soumise à la consultation facultative du Conseil supérieur de l'Éducation le 29 août 2022, qui a rendu un avis défavorable.

La mesure a été soumise à la consultation obligatoire du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 29 août 2022, qui a rendu un avis favorable tacite.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit.
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit.
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat déterminera notamment les conditions de mise en œuvre de l'accompagnement modifié par le texte proposé

Article n°5 : Ratifications d'ordonnances

Le présent projet de loi ratifie, sans aucune modification, vingt-et-une ordonnances portant mesures d'urgence dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour faire face à la crise sanitaire et ses conséquences :

- [L'ordonnance n° 2020-322 du 25 mars 2020 adaptant temporairement les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail et modifiant, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-386 du 1er avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-388 du 1er avril 2020 relative au report du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés et à la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-389 du 1er avril 2020 portant mesures d'urgence relatives aux instances représentatives du personnel](#) ;
- [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](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-770 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-1255 du 14 octobre 2020 relative à l'adaptation de l'allocation et de l'indemnité d'activité partielle](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020 portant adaptation des règles relatives aux réunions des instances représentatives du personnel](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-1442 du 25 novembre 2020 rétablissant des mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-1502 du 2 décembre 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-1597 du 16 décembre 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés et de jours de repos, de renouvellement de certains contrats et de prêt de main-d'œuvre](#) ;
- [L'ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle](#) ;

- [L'ordonnance n° 2021-135 du 10 février 2021 portant diverses mesures d'urgence dans les domaines du travail et de l'emploi](#) ;
- [L'ordonnance n° 2021-136 du 10 février 2021 portant adaptation des mesures d'urgence en matière d'activité partielle](#) ;
- [L'ordonnance n° 2021-797 du 23 juin 2021 relative au recouvrement, à l'affectation et au contrôle des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage](#) ;
- [L'ordonnance n° 2021-1013 du 31 juillet 2021 modifiant l'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail](#) ;
- [L'ordonnance n° 2021-1214 du 22 septembre 2021 portant adaptation de mesures d'urgence en matière d'activité partielle](#) ;
- [L'ordonnance n° 2022-543 du 13 avril 2022 portant adaptation des dispositions relatives à l'activité réduite pour le maintien en emploi.](#)

Les projets de loi qui procèdent exclusivement à la ratification d'ordonnance sans modifier l'état du droit n'ont pas matière à être évalués. Ainsi, le présent article ne contenant pas de dispositions de fond ou d'extension du champ d'application, il n'est pas nécessaire d'ajouter des éléments d'évaluation.