

N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *portant mesures d'urgence relatives au **fonctionnement** du **marché** du **travail** en vue du*
plein emploi,

PAR M. MARC FERRACCI,
Député

Voir le numéro : **219**.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES	7
<i>Article 1^{er}</i> : Permettre, à titre temporaire, au Gouvernement de définir les règles d'indemnisation et de gestion du régime d'assurance chômage.....	7
<i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> : Rapport au Parlement sur le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage.....	19
<i>Article 2</i> : Transmission aux employeurs des données nominatives de leurs anciens salariés justifiant leur taux de séparation.....	20
<i>Article 3</i> : Garantie du droit de vote à l'ensemble des salariés aux élections professionnelles et encadrement de leur éligibilité	23
<i>Article 4</i> : Ouvrir la validation des acquis de l'expérience	30
<i>Article 5</i> : Ratification de vingt-et-une ordonnances dans le champ du droit du travail, des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle	41
AUDITION DES MINISTRES	49
TRAVAUX DE LA COMMISSION	74
Réunion du mardi 27 septembre 2022 à 15 heures	74
Réunion du mardi 27 septembre 2022 à 21 heures 15	117
Réunion du mercredi 28 septembre 2022 à 9 heures	149
ANNEXES	159
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	159
ANNEXE N° 2 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI	161

AVANT-PROPOS

« *Le cœur de la bataille [à] mener dans les prochaines années, c'est le plein emploi.* » Ce cap fixé par le Président de la République lors de son allocution du 14 juillet dernier, nous y souscrivons pleinement. La France n'est pas condamnée au chômage de masse.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans une stratégie globale et cohérente qui doit permettre de nous rapprocher du plein emploi. La mise en place de France Travail, l'amélioration de l'accompagnement de l'ensemble des personnes privées d'emploi, la réforme des retraites ou encore celle du lycée professionnel viendront bientôt compléter cette première étape.

L'assurance chômage a été profondément transformée en 2019, partant notamment du double constat que le recours aux contrats courts était devenu massif depuis le début des années 2000 et que l'assurance chômage souffrait d'un déficit structurel, en partie lié à cette prolifération.

Bien que la crise sanitaire ait retardé le plein déploiement des mesures adoptées en 2019, nous pouvons déjà nous satisfaire que la reprise soit riche en emplois durables, avec une nette baisse de la part des CDD de moins d'un mois dans les embauches. Ces dernières restent inférieures à leur niveau d'avant-crise quand les embauches en CDI et CDD de plus d'un mois dépassent désormais largement leur niveau d'avant-crise.

Dans ce contexte, l'**article 1^{er}** du projet de loi vise à permettre de les proroger jusqu'au 31 décembre 2023. Cet article répond à deux objectifs :

- Empêcher qu'au 1^{er} novembre 2022 – date d'échéance du décret de carence pris le 26 juillet 2019 – des millions de chômeurs ne puissent plus percevoir leurs indemnités faute de base juridique ;
- Prendre le temps de la concertation avec les partenaires sociaux pour fixer à la fois de nouvelles règles d'indemnisation et un nouveau cadre de gouvernance du régime d'assurance chômage.

Au-delà de la prolongation des règles, l'article 1^{er} autorise le Gouvernement à prendre par décret en Conseil d'État des mesures nouvelles relatives à l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Ainsi que l'a présenté le ministre, M. Olivier Dussopt, ceci doit permettre de mieux adapter les règles à la conjoncture économique et à l'évolution du marché du travail.

Sans préempter le contenu des discussions qui se tiendront entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, nous serons amenés à débattre, lors de l'examen de cet article, du bien-fondé d'une modulation des règles de l'assurance chômage en fonction de la conjoncture qui, je le crois, permettra d'atteindre un meilleur équilibre entre protection des travailleurs et incitation au retour à l'emploi. Il est aujourd'hui indispensable de renforcer cette incitation alors que les pénuries de main-d'œuvre atteignent des sommets et pénalisent aussi bien les entreprises que les Français dans leur vie quotidienne.

Le Gouvernement pourra également, sur le fondement de cet article 1^{er}, proroger le dispositif de bonus-malus sur les contributions patronales d'assurance chômage. Ce mécanisme, entré en vigueur au début de ce mois-ci, n'a pas encore pu produire tous ses effets sur le recours aux contrats courts. Là encore, il semble nécessaire d'avoir du recul avant d'en modifier éventuellement les règles.

L'**article 2** du projet de loi vient accompagner la mise en œuvre du bonus-malus en autorisant la transmission aux entreprises de la liste des anciens salariés qui justifie le calcul de leur taux de contribution d'assurance chômage. Cette mesure, qui apparaît proportionnée et adéquate à son objectif, permettra une meilleure compréhension du mécanisme et assurera par là-même son efficacité, en les incitant à substituer à des contrats courts des solutions d'emploi plus durables et plus sécurisantes pour les salariés.

L'**article 3** vise à sécuriser la tenue des élections professionnelles qui se tiendront à compter du 1^{er} novembre 2022, date à partir de laquelle la censure par le Conseil constitutionnel des règles encadrant le droit de vote des salariés produira ses effets. Tout en consacrant la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'éligibilité, le projet de loi garantira à tous les salariés, y compris ceux pouvant être assimilés au chef d'entreprise, la possibilité de voter à ces élections.

L'**article 4** du projet de loi s'inscrit dans l'objectif de lutte contre les tensions de recrutement qui ont cours sur le marché du travail. La validation des acquis de l'expérience (VAE) est un dispositif qui fait l'objet d'un consensus social depuis 20 ans mais reste paradoxalement trop peu mobilisé.

Nous proposons par cet article d'une part, de mieux valoriser les périodes de mise en situation en milieu professionnel et d'autre part, d'ouvrir l'accès à la VAE aux proches aidants. La VAE doit, en effet, être plus attractive pour les demandeurs d'emploi comme pour les salariés en reconversion professionnelle. Alors que cet outil a été progressivement ouvert à un public de plus en plus large, nous pensons que l'ouverture explicite de ce dispositif aux proches aidants permettra de faire valoir leur expérience singulière, sans la cantonner, bien évidemment, à sa seule dimension médico-sociale.

Nous aurons l'occasion lors de nos débats d'enrichir encore le dispositif prévu à l'article 4, notamment en vue de simplifier l'étape de recevabilité qui constitue un frein pour nombre de candidats à la VAE.

Enfin l'**article 5** procède à la ratification de 21 ordonnances dont la plupart ont cessé de produire leurs effets avec la fin des régimes mis en place pour la gestion de la crise sanitaire. Si cet article n'aura pas de portée concrète pour nos concitoyens, il s'inscrit dans une pratique respectueuse des institutions, conforme à l'esprit de l'article 38 de notre Constitution.

*

* *

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Permettre, à titre temporaire, au Gouvernement de définir les règles d'indemnisation et de gestion du régime d'assurance chômage

Adopté par la commission sans modifications

L'article 1^{er} permet au Gouvernement, d'une part, de fixer par décret les règles d'indemnisation et de gestion de l'assurance chômage au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023 et d'autre part, de prolonger jusqu'au 31 août 2024 le dispositif de modulation de la contribution patronale d'assurance chômage dit « bonus-malus ».

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LE RENFORCEMENT DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA GOUVERNANCE ET LA LUTTE CONTRE LES CONTRATS COURTS VIA UN DISPOSITIF DE BONUS-MALUS SONT LES PILIERS DE LA DERNIÈRE RÉFORME DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

A. LE CADRE DE GOUVERNANCE ACTUEL

1. Le rôle de l'État dans la gouvernance de l'assurance chômage a été consolidé depuis 2019

• Depuis sa création en 1958 ⁽¹⁾, le régime d'assurance chômage est géré de manière paritaire par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel au sein de l'Unédic ⁽²⁾. Le régime reste fixé dans un cadre général déterminé par la loi.

C'est, en effet, l'article L. 5422-20 du code du travail qui confie aux partenaires sociaux la compétence pour déterminer les règles d'indemnisation, de gestion et de financement du régime d'assurance chômage. Aux termes de cet article, les mesures d'application relatives à l'assurance chômage :

– font l'objet d'accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés ;

– sont agréées dans les conditions fixées aux articles L. 5422-21 et L. 5422-22 du code du travail ;

– en l'absence d'accord ou d'agrément de ce dernier, elles sont déterminées par décret en Conseil d'État.

(1) Par la convention nationale du 31 décembre 1958 créant un régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce.

(2) L'Unédic a le statut d'association chargée par délégation de service public de la gestion de l'assurance chômage.

Pour produire ses effets sur l'ensemble des employeurs et des salariés se trouvant dans son champ d'application, la convention d'assurance chômage, s'appliquant pour trois ans, doit être agréée par l'État, qui peut déterminer par décret les modalités d'application du régime d'assurance si les partenaires sociaux ne parviennent pas à un accord ⁽¹⁾. L'agrément ne peut être délivré si la convention ne respecte pas les dispositions légales et réglementaires en vigueur, en particulier s'agissant de la politique de l'emploi ⁽²⁾.

● Face aux critiques régulières de la gouvernance paritaire de l'assurance chômage, rappelées par l'étude d'impact du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018 qui notait « *des interrogations récurrentes – et croissantes – sur l'efficacité du paritarisme de gestion pour faire face aux enjeux actuels* » ⁽³⁾, le législateur a entendu consolider le rôle de l'État dans la gouvernance.

Concrètement, la loi « Avenir professionnel » a eu pour effet de renforcer le rôle de l'État à la fois en amont dans le cadrage des négociations et en aval, dans l'agrément de la convention d'assurance chômage.

L'article 56 de la loi a instauré une nouvelle procédure préalable aux négociations des accords d'assurance chômage.

Le nouvel article L. 5422-20-1 du code du travail introduit ainsi un « document de cadrage » transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux et concomitamment au Parlement « *préalablement à la négociation de l'accord et après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs* ».

Ce document de cadrage doit contenir :

– « *les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière* » en détaillant « *les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde* » cette trajectoire ;

– « *le délai dans lequel cette négociation doit aboutir* » ;

– « *le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage* ».

Aux termes de l'article R. 5422-11 du code du travail, il est précisé que le document de cadrage doit intégrer « *un état des hypothèses macroéconomiques, cohérent avec les prévisions de la loi de finances, de la loi de financement de la sécurité sociale et de la loi de programmation des finances publiques, ainsi que des hypothèses d'évolution du nombre prévisionnel de demandeurs d'emploi indemnisés, sur les trois prochains exercices à venir* ».

(1) Article L. 5422-23 du code du travail.

(2) Article L. 5422-22 du code du travail.

(3) Étude d'impact du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, p. 276.

Il est élaboré avec le concours de Pôle emploi et de l'Unédic qui ont obligation de fournir « *aux services de l'État toutes les informations nécessaires à l'élaboration du document de cadrage* » ainsi qu'au « *suivi des négociations* » (nouvel article L. 5422-20-2 du code du travail).

Il est à noter que le respect de la trajectoire financière est impératif à l'agrément des accords négociés et conclus par les organisations d'employeurs et de salariés en vertu de l'article L. 5422-22 également créé par la loi « Avenir professionnel ».

Les étapes de l'élaboration des règles du régime d'assurance chômage

- Consultation des partenaires sociaux en vue de l'élaboration du document de cadrage, alimenté par les données fournies par Pôle emploi et l'Unédic ;
- Transmission par le Premier ministre aux partenaires sociaux, et concomitamment au Parlement, du 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 ;
- En cas de succès des négociations, procédure d'agrément des accords sur la base d'un contrôle de légalité et de leur compatibilité avec la trajectoire financière du document de cadrage ;
- En cas d'échec des négociations, nécessité de définir les règles par décret.

En application de ce nouvel arsenal juridique, le Gouvernement a transmis, pour la première fois, le 25 septembre 2018 un document de cadrage aux partenaires sociaux en vue de la négociation d'une nouvelle assurance chômage, leur demandant d'adopter un ensemble de mesures permettant de dégager entre 1 et 1,3 milliard d'euros d'économies en moyenne annuelle sur trois ans. Ce document de cinq pages contenait les éléments imposés par l'article L. 5422-20-1 du code du travail.

En cohérence avec l'édiction du document de cadrage, la loi « Avenir professionnel » a également prévu que l'agrément ne soit plus donné par le ministre du travail mais par le Premier ministre, en aval des discussions.

2. La mise en œuvre des nouvelles règles d'indemnisation s'est heurtée à plusieurs obstacles qui ont retardé son plein déploiement

• Les négociations entre les partenaires sociaux s'étant soldées par un échec, l'exécutif a, en vertu des dispositions de l'article L. 5422-20 du code du travail, pris deux décrets dits « de carence » le 26 juillet 2019 afin de fixer les règles de l'assurance chômage, à compter du 1^{er} novembre 2019, et ce jusqu'au

1^{er} novembre 2022 ⁽¹⁾. Seuls le changement du mode de calcul de l'allocation chômage et le dispositif de modulation de la contribution patronale dit « bonus-malus » devaient entrer en vigueur ultérieurement, dans le courant de l'année 2020.

• L'entrée en vigueur de la réforme a toutefois été repoussée à deux reprises, d'abord en raison de la crise sanitaire puis à la suite de deux décisions juridictionnelles :

– d'une part, pour faire face à la crise sanitaire, le Gouvernement a d'abord repoussé l'entrée en vigueur du nouveau mode de calcul de l'allocation du 1^{er} avril 2020 au 1^{er} septembre 2020 ⁽²⁾ pour suspendre l'ensemble de la réforme jusqu'au 1^{er} janvier 2021 ⁽³⁾ et reporter, à nouveau en décembre 2020, l'entrée en vigueur de l'ensemble des mesures au 1^{er} avril 2021 ⁽⁴⁾ ;

– d'autre part, saisi par les organisations syndicales, le Conseil d'État a rendu deux décisions qui ont eu pour effet de suspendre l'application de la réforme. Fin novembre 2020, l'annulation des dispositions relatives au nouveau mode de calcul de l'allocation et au « bonus-malus » a conduit à un report au 1^{er} juillet 2021 des mesures qui devaient entrer en vigueur au 1^{er} avril. La suspension, en juin 2021 par le juge des référés, des nouvelles règles de calcul de l'allocation issues du décret du 30 mars 2021 ⁽⁵⁾ a contraint le Gouvernement à prolonger le droit en vigueur jusqu'au 30 septembre 2021.

(1) Décrets n° 2019-796 et n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatifs au régime d'assurance chômage.

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

(3) Décret n° 2020-929 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

(4) Décret n° 2020-1716 du 28 décembre 2020 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

(5) Décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

Les règles d'indemnisation en vigueur

– Depuis le **1^{er} décembre 2021**, la **durée d'affiliation** à l'assurance chômage, correspondant au nombre minimal de jours ou d'heures travaillées pour pouvoir percevoir l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), est fixée à **130 jours, ou 910 heures**, soit environ six mois. Cette règle s'applique à l'ensemble des demandeurs d'emploi pour lesquels la fin du contrat de travail ou à l'encontre desquels l'engagement de la procédure de licenciement est intervenu à compter de la date susmentionnée. Auparavant, cette durée était fixée à 88 jours travaillés, ou 610 heures, soit environ quatre mois.

– La **durée de la période dite de « recherche d'affiliation »** au cours de laquelle il faut avoir travaillé 130 jours, ou 910 heures est fixée à **24 mois** pour les salariés âgés de moins de 53 ans et 36 mois pour les salariés âgés de 53 ans et plus.

– La **durée d'indemnisation**, correspondant au nombre maximal de jours pendant lesquels le demandeur d'emploi perçoit l'ARE est **calculée sur la base du nombre total de jours compris entre le premier jour en contrat de travail et le dernier jour du dernier contrat de travail** au cours de la période de « recherche d'affiliation ». Tous les jours sont pris en compte, y compris ceux au cours desquels le demandeur d'emploi n'a pas travaillé mais à l'exception des périodes d'activité professionnelle non déclarées à Pôle emploi et des jours qui correspondent à des événements considérés comme extérieurs au contrat de travail (maternité, arrêt maladie, accidents du travail, etc.).

– Le **nombre de jours non travaillés** pris en compte pour le calcul de la durée d'indemnisation **est plafonné**. Le nombre de jours retenus est égal à **75 %** des jours travaillés, multipliés par 1,4.

– La **durée d'indemnisation** du demandeur d'emploi ne peut excéder 730 jours (soit 24 mois) s'il a moins de 53 ans, 913 jours (soit 30 mois) s'il a 53 ou 54 ans, 1 095 jours (soit 36 mois) s'il a 55 ans ou plus.

– La **dégressivité de l'ARE**, qui prend effet à partir du septième mois d'indemnisation s'applique dès lors que la personne indemnisée est âgée de moins de 57 ans à la date de fin de contrat ou de l'engagement de la procédure de licenciement et que son ancienne rémunération était supérieure à 4 545 euros bruts par mois. La dégressivité est plafonnée à une réduction de **30 %** du montant de l'allocation initiale.

Au total, la mise en œuvre de l'ensemble des mesures a été percutée par plusieurs événements exogènes qui empêchent, trois ans après la prise du décret de « carence » d'en saisir pleinement la portée.

B. LA RÉFORME DU BONUS-MALUS

1. L'objectif poursuivi par la loi « Avenir professionnel »

● La loi « Avenir professionnel » nourrissait l'ambition de lutter plus efficacement contre le recours aux contrats courts, faisant le constat que la modulation de la contribution patronale d'assurance chômage instaurée en 2013 n'avait pas produit les effets escomptés.

En effet, les partenaires sociaux avaient prévu dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 relatif à la sécurisation de l'emploi un

mécanisme de modulation de la contribution patronale, destiné à freiner le recours aux contrats courts. Reprise par l'article 11 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, cette décision des partenaires sociaux permet aux accords d'assurance chômage de majorer ou de minorer les taux des contributions en fonction de plusieurs critères (nature du contrat, durée, motif du recours au contrat, âge du salarié, taille de l'entreprise, etc.). Ce mécanisme s'étant révélé peu efficace pour enrayer la progression des embauches en contrat court, les partenaires sociaux ont abandonné l'essentiel du dispositif dans la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017.

● En conséquence, l'**article 52** de la loi « Avenir professionnel » a inscrit dans la loi la possibilité d'une modulation du taux de contribution de chaque employeur, ne renvoyant ainsi plus aux accords d'assurance chômage. Désormais, l'article L. 5422-12 du code du travail prévoit que *« le taux de contribution de chaque employeur peut être minoré ou majoré en fonction :*

« 1° Du nombre de fins de contrat de travail et de contrats de mise à disposition mentionnés au 1° de l'article L. 1251-1, à l'exclusion des démissions, des contrats de travail et des contrats de mise à disposition conclus avec une structure d'insertion par l'activité économique mentionnée à l'article L. 5132-4 et des contrats de mission mentionnés au 2° de l'article L. 1251-1, et sous réserve de l'inscription des personnes concernées par ces fins de contrat sur la liste des demandeurs d'emploi mentionnée à l'article L. 5411-1 ;

« 2° De la nature du contrat de travail, de sa durée ou du motif de recours à un contrat d'une telle nature ;

« 3° De l'âge du salarié ;

« 4° De la taille de l'entreprise ;

« 5° Du secteur d'activité de l'entreprise. »

2. La mise en œuvre progressive du dispositif

Mis en œuvre par le décret du 26 juillet 2019 modifié, le bonus-malus consiste concrètement à moduler le taux de référence, actuellement fixé à **4,05 %**, en fonction du « taux de séparation » de l'entreprise.

● Ce taux 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. En clair, un taux de séparation moyen supérieur à 150 % indique que les entreprises génèrent, en moyenne, au moins 1,5 fois plus d'inscriptions à Pôle emploi qu'elles n'ont d'employés.

Le niveau minimal de contribution (bonus) a été fixé à 3 % tandis que le niveau maximal (malus) a été fixé à 5,05 %.

● Pour les trois prochaines années (2022, 2023 et 2024), entrent dans le champ d'application du bonus-malus les entreprises de onze salariés et plus relevant des secteurs d'activité et de conventions collectives précisées par l'arrêté du 28 juin 2021 ⁽¹⁾, présentant un taux de séparation moyen supérieur à 150 % au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2019.

Sont ainsi concernés les sept secteurs suivants :

– la fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac, dont le taux de séparation est de 365 % ;

– la production et distribution d'eau, l'assainissement, la gestion des déchets et dépollution, dont le taux est de 269 % ;

– les autres activités spécialisées, scientifiques et techniques, dont le taux est de 237 % ;

– l'hébergement et la restauration, dont le taux est de 213 % ;

– les transports et l'entreposage, dont le taux est de 198 % ;

– la fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques, dont le taux est de 183 % ;

– le travail du bois, les industries du papier et l'imprimerie, dont le taux est de 175 %.

Sont exclues du dispositif les structures ayant pour objet social l'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion).

● La crise sanitaire a néanmoins conduit à exempter nombre d'entreprises relevant du secteur S1 défini à l'article 50-3-2 du décret du 26 juillet 2019 précité car celles-ci étaient considérées comme particulièrement affectées par la crise sanitaire et économique. Aussi, **78 secteurs d'activité** se trouvent exclus du premier exercice d'application.

Certains acteurs auditionnés lors des travaux préparatoires ont pu regretter le caractère trop large de cette exemption.

● L'exercice d'application du bonus-malus se déroule en deux phases :

– la première phase est la **période d'observation**, permettant d'analyser le comportement des entreprises pour calculer la modulation à la hausse et à la baisse. Pour le premier exercice, elle s'est déroulée du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022 et a permis d'établir que 18 000 entreprises étaient concernées par le dispositif ⁽²⁾ ;

(1) Arrêté du 28 juin 2021 relatif aux secteurs d'activité et aux employeurs entrant dans le champ d'application du bonus-malus.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 18.

– la seconde phase est celle de la **modulation**, qui débute deux mois après le terme de la période d’observation pour une durée d’un an. Pour le premier exercice, elle a débuté le 1^{er} septembre 2022 mais prendra fin le 31 octobre 2022 sans évolution réglementaire car le décret du 26 juillet 2019 arrive à terme le 1^{er} novembre 2022.

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
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, citée dans l’étude d’impact du projet de loi.

In fine, le dispositif de « bonus-malus » bien que retardé dans son déploiement trouve désormais à s’appliquer depuis le 1^{er} septembre 2022.

II. LE DROIT PROPOSÉ : PERMETTRE DE PROROGER PAR DÉCRET LE SYSTÈME ACTUEL POUR PROTÉGER LES BÉNÉFICIAIRES ET OUVRIR LA CONCERTATION SUR L’ÉVOLUTION DES RÈGLES D’INDEMNISATION ET DE GOUVERNANCE

A. UN CONTEXTE JURIDIQUE ET MACROÉCONOMIQUE QUI INCITE À AGIR VITE

1. Sécuriser juridiquement la continuité du régime actuel

- Le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d’assurance chômage arrivant à échéance le 1^{er} novembre 2022, une intervention du législateur est impérative afin de permettre à Pôle emploi de verser les allocations chômage aux bénéficiaires et aux organismes de recouvrement de recouvrer les contributions d’assurance chômage.

À la question de savoir si les règles actuelles n’auraient pas pu être prolongées par un nouveau décret, le Conseil d’État répond clairement dans son avis sur le projet de loi ⁽¹⁾ : « S’agissant, d’abord, de la nécessité d’une intervention législative pour atteindre l’objectif poursuivi, le Conseil d’État observe que les dispositions législatives en vigueur n’assignent pas à l’accord ou au décret de carence de durée précise. Il résulte toutefois de l’article L. 5422-20-1 que le document de cadrage, adressé aux partenaires sociaux en amont de la négociation de l’accord, doit indiquer le montant prévisionnel du produit des impositions de

(1) Avis du Conseil d’État sur le projet de loi, p. 3.

toute nature contribuant au financement du régime "pour les trois exercices à venir". En outre, l'article L. 5422-22 impose aux accords d'être compatibles avec la trajectoire financière et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime définis dans le document de cadrage. La même exigence s'applique au décret de carence pendant la période que l'accord devait couvrir, ainsi qu'il résulte de la décision du Conseil d'État statuant au contentieux du 15 décembre 2021. Le Conseil d'État relève que le document de cadrage du 25 septembre 2018 s'inscrivait dans l'hypothèse d'un accord applicable pour une durée de trois années. »

Interrogée par votre rapporteur, la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle a confirmé que l'option législative était la seule à pouvoir être retenue.

- En clair, les règles actuellement en vigueur valent pour trois ans. Selon la procédure prévue aux articles L. 5422-20 et L. 5422-20-1 du code du travail, le Gouvernement aurait donc dû engager un nouveau processus pour déterminer les règles d'indemnisation, de gestion et de financement du régime d'assurance chômage en juin 2022. Le cadre réglementaire déterminant les règles actuelles de l'assurance chômage est, en effet, le résultat de la prise du décret de carence en juillet 2019 mais ne constitue pas le cadre de droit commun.

Or, compte tenu du calendrier électoral, le Gouvernement n'a pas jugé opportun – à juste titre – d'engager ce processus de renégociation avec les partenaires sociaux parallèlement à l'élection présidentielle et aux élections législatives.

- De surcroît, la mise en œuvre des règles actuelles a été différée jusqu'à 2021, voire 2022 pour certaines d'entre elles, en raison des incidences économiques, sociales et juridictionnelles vues *supra*. Le projet de loi vise, par conséquent, à proroger, dans un premier temps, les règles actuelles afin qu'elles puissent se déployer pleinement.

2. Engager la réflexion sur l'évolution des règles d'indemnisation

- Les prévisions financières de l'Unédic font apparaître un régime d'assurance chômage qui devrait être excédentaire en 2022 mais s'inscrit toutefois dans un « *contexte géopolitique et économique instable* », entourant ces prévisions « *d'un voile d'incertitude* » ⁽¹⁾. Le solde s'établirait à + 2,5 milliards d'euros en 2020, un excédent que l'Unédic impute pour :

- 56 % à la fin des mesures d'urgence ;
- 28 % à l'amélioration conjoncturelle ;
- 16 % à l'entrée en vigueur des changements réglementaires.

(1) Unédic, « Situation financière de l'assurance chômage pour 2022-2024 », 8 juin 2022, p. 1.

Cette dernière donnée semble indiquer que malgré l'entrée en vigueur différée des mesures souhaitées par la loi « Avenir professionnel » de 2018, celles-ci produisent déjà des effets positifs sur la résorption du déficit de l'assurance chômage. L'Unédic prédit, de surcroît, que les effets de ces changements réglementaires seront d'autant plus significatifs dans les deux prochaines années, portant le solde excédentaire à 3,1 milliards d'euros en 2023 et 4,2 milliards en 2024.

- Toujours selon ces prévisions financières, le taux de chômage, qui a fortement diminué en 2021 sous l'effet du rebond de l'emploi salarié, se maintiendrait en 2022 à un taux de 7,3 %. Ce taux resterait quasi stable à 7,2 % en 2023 avant d'atteindre 7 % en 2024 grâce à une reprise plus soutenue des créations d'emploi. Parallèlement, le chômage indemnisé poursuivrait sa baisse engagée depuis 2021 pour se fixer à 2,4 millions de personnes à la fin de l'année 2022, soit une baisse de 188 000 chômeurs indemnisés en un an. Pour l'Unédic, cette réduction importante est due à la fois aux créations nettes d'emploi observées en début d'année 2022 et aux effets des changements réglementaires intervenus en fin d'année 2021.

- Dans le même temps, l'étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES) sur les emplois vacants du 16 septembre 2022 fait état d'une augmentation du nombre de ces emplois non pourvus dans les entreprises de dix salariés ou plus entrant dans le champ de l'enquête « Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre » (Acemo) parfois très marquée dans certains secteurs ⁽¹⁾.

En comparaison avec la situation prévalant avant la crise sanitaire, le nombre d'emplois vacants, qui s'établit à 362 800 emplois au second semestre 2022, a fortement augmenté dans l'industrie (+ 99 %), dans le tertiaire non marchand (+ 76 %), dans le tertiaire marchand (+ 66 %) et dans la construction (+ 54 %). Rapporté à la seule année 2022, le nombre d'emplois vacants augmente encore nettement dans l'industrie (+ 13 %) entre le premier et le deuxième trimestre mais recule dans le tertiaire non marchand (- 5 %), la construction (- 4 %) et le tertiaire marchand (- 1%).

- Une seconde étude récente et significative de la DARES indique que les tensions sur le marché du travail sont en hausse en 2021 au point d'atteindre leur plus haut niveau depuis 2011 ⁽²⁾ avec sept métiers sur dix considérés en tension forte voire très forte en 2021. Si elles augmentent dans tous les métiers, ces tensions sont particulièrement marquées dans les métiers du bâtiment, de l'industrie, de l'informatique, des télécommunications et parmi les infirmiers.

(1) DARES, « Les emplois vacants », 16 septembre 2022, p. 2.

(2) DARES, « Les tensions sur le marché du travail en 2021 », 8 septembre 2022, p. 1.

- C'est dans ce contexte macroéconomique que le Gouvernement entend engager avec les partenaires sociaux une discussion sur l'avenir des règles d'indemnisation et de gouvernance de l'assurance chômage.

Votre rapporteur souscrit au constat établi par nombre d'acteurs auditionnés, lors des travaux préparatoires, que l'origine des tensions sur le marché du travail est, bien entendu, multifactorielle et ne saurait être résolue par la seule évolution des règles du régime d'assurance chômage. Néanmoins, il lui semble qu'une telle évolution des règles doit aujourd'hui être utilement envisagée.

Votre rapporteur tient à préciser néanmoins, que si le présent projet de loi vise à préfigurer une telle réforme, il n'en est toutefois pas l'objet direct.

B. LE DISPOSITIF : AUTORISER LE GOUVERNEMENT À DÉTERMINER TEMPORAIREMENT LES MESURES D'APPLICATION DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

1. Les règles actuelles d'indemnisation sont prolongées par décret en Conseil d'État au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023

Le **premier alinéa** de l'article 1^{er} permet au Gouvernement de prendre, par dérogation aux dispositions des articles L. 5422-20 à L. 5422-24 du code du travail visant les accords relatifs à l'assurance chômage, de déterminer à compter du **1^{er} novembre 2022** et jusqu'à une date fixée par décret qui ne peut excéder le **31 décembre 2023**, les mesures d'application des dispositions législatives relatives à l'assurance chômage.

Cette dérogation permet au Gouvernement de prolonger pour une durée maximale de quatorze mois les règles d'indemnisation, de gestion et de financement du régime d'assurance chômage, par décret en Conseil d'État, sans être contraint de suivre les étapes déterminées par le cadre légal, vues *supra*.

À la demande du Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi ⁽¹⁾, il est expressément mentionné que ce décret sera pris « *après concertation* » avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel. En effet, cet article 1^{er} écartant implicitement mais nécessairement l'application au futur décret de la procédure prévue par les dispositions de l'article L. 1 du code du travail, le Gouvernement se devra d'engager une concertation *ad hoc*, dûment mentionnée au premier alinéa.

Comme le relève également le Conseil d'État, l'article 1^{er} ne comporte « *aucune limitation directe ou indirecte quant à l'objet ou à la portée des dispositions du futur décret* ». Le Gouvernement sera donc habilité à prendre, pendant la durée maximale autorisée, des dispositions qui ne se borneraient pas à

(1) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi, p. 4.

reconduire simplement les dispositions existantes. Après concertation avec les partenaires sociaux, le Gouvernement pourra, dès lors, être amené à faire évoluer certaines règles relatives au régime de l'assurance chômage.

Le Gouvernement pourra également déroger aux dispositions de l'article L. 5524-3 du code du travail relatives aux accords spécifiques conclus à Mayotte.

2. Le dispositif de « bonus-malus » est prorogé jusqu'au 31 août 2024

Le **second alinéa** de l'article 1^{er} permet au Gouvernement de faire perdurer le dispositif de modulation du taux de contribution patronale à la baisse ou à la hausse, déterminé par les deuxième à septième alinéas de l'article L. 5422-12 du code du travail, jusqu'au 31 août 2024.

Cette échéance permettra l'application du nouveau dispositif de bonus-malus sur deux exercices, l'un s'étendant du 1^{er} juillet 2021 au 31 août 2023 avec une période d'observation des fins de contrat de travail s'arrêtant au 30 juin 2022, le second débutant le 1^{er} juillet 2022 jusqu'au 31 août 2024 avec une période d'observation s'achevant au 30 juin 2023.

Par construction, c'est l'enchaînement de deux exercices qui permet de déterminer l'impact du dispositif de bonus-malus sur le comportement des employeurs. La première phase de modulation est le résultat de leur comportement passé que la période d'observation concomitante leur permet de rectifier pour la seconde période annuelle de modulation.

L'échéance du 31 décembre 2023 qui vaut pour la précédente dérogation n'aurait pas permis de mener jusqu'à son terme du 31 août 2024 la période d'application du taux modulé. C'est pourquoi il en est proposé le report.

*

* *

Article 1^{er} bis (nouveau)

Rapport au Parlement sur le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage

Introduit par la commission

L'article 1^{er} bis prévoit la remise d'un rapport sur le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage.

● Cet article résulte de l'adoption, par la commission des affaires sociales, avec l'avis favorable de votre rapporteur, d'un amendement de MM. Pierre Dharréville et Yannick Monnet ⁽¹⁾.

Il prévoit la remise, dans un délai d'un mois à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport du Gouvernement au Parlement « *sur la réalité et les conséquences du non-recours aux droits en matière d'assurance chômage* ».

● L'article 1^{er} bis rappelle que la remise de ce rapport était déjà inscrite à l'article 62 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽²⁾, introduit en première lecture en commission des affaires sociales par l'adoption d'un amendement de M. Pierre Dharréville, avec un avis favorable du rapporteur.

Le Gouvernement disposait d'un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, soit jusqu'en septembre 2020, pour la remise du rapport, ce qu'il n'a pas fait à la date d'examen du présent projet de loi par la commission.

Votre rapporteur a cependant été informé par le Gouvernement que le rapport était sur le point d'être transmis aux assemblées.

*

* *

(1) Amendement AS61.

(2) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Article 2

Transmission aux employeurs des données nominatives de leurs anciens salariés justifiant leur taux de séparation

Adopté par la commission sans modifications

L'article 2 vise à permettre la transmission aux employeurs soumis au mécanisme de « bonus-malus » sur les contributions patronales d'assurance chômage, par les organismes chargés de leur recouvrement, des données qui sous-tendent le taux de séparation de leur entreprise, y compris la liste nominative de leurs anciens salariés inscrits à Pôle emploi.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LA TRANSMISSION À CHAQUE EMPLOYEUR DU TAUX DE SÉPARATION JUSTIFIANT SON TAUX DE CONTRIBUTION

L'instauration d'un système de « bonus-malus » sur les contributions patronales, issu de la dernière réforme de l'assurance chômage, dont le contenu est rappelé dans le commentaire de l'article 1^{er}, implique la transmission aux employeurs d'un taux de contribution modulé et le taux de séparation qui le justifie.

• Les modalités de détermination du taux de séparation par entreprise, du taux de séparation médian par secteur et des taux de contribution majorés ou minorés, relèvent d'un arrêté du ministre chargé de l'emploi ⁽¹⁾ dans le respect des règles prévues par les articles 50-2 à 50-13 du règlement d'assurance chômage ⁽²⁾.

L'application de ces règles relève de l'URSSAF Caisse nationale ⁽³⁾ qui recueille les informations et données relatives aux personnes inscrites comme demandeurs d'emploi ⁽⁴⁾ et établit les taux de séparation.

Les taux de séparation et de contribution afférents sont communiqués à l'employeur ⁽⁵⁾ « par voie dématérialisée au plus tard quinze jours après le début de la période d'emploi au cours de laquelle s'applique la modulation du taux des contributions, par les organismes chargés du recouvrement des contributions d'assurance chômage » ⁽⁶⁾.

(1) Art. 50-14 de l'annexe A du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

(2) Le règlement d'assurance chômage figure à l'annexe A du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 précité.

(3) Anciennement l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss).

(4) Article 2 de 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.

(5) Article 50-15 de la même annexe.

(6) Article 4 de l'arrêté du 21 juin 2022 précité.

- L'étude d'impact du projet de loi ⁽¹⁾ précise que la notification reçue par chaque employeur à la suite de la publication, par un arrêté du 18 août 2022 ⁽²⁾, des taux de séparation médian par secteur 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* » mais n'indique pas la liste détaillée des salariés concernés.

- La transmission d'informations administratives à caractère personnel est en effet encadrée par le code des relations entre le public et l'administration ⁽³⁾, qui permet à toute personne d'obtenir un document sur lequel est fondée une décision qui lui est opposée, à l'exception des données à caractère personnel ⁽⁴⁾ dont les modalités de traitement et de communication sont soumises à la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978 ⁽⁵⁾.

L'accès par l'employeur à des données nominatives, qui constituent les sous-jacents du taux modulé, n'est donc pas envisageable sans modification législative, ce qui a été confirmé au Gouvernement par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

La transmission de la liste des salariés permettrait pourtant, selon l'étude d'impact ⁽⁶⁾, une meilleure compréhension du dispositif et participerait à la fois de l'efficacité de la réforme et de son acceptabilité. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a indiqué à votre rapporteur qu'une telle demande avait été exprimée par les entreprises dans le cadre de la mise en œuvre du « bonus-malus ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA TRANSMISSION À CHAQUE EMPLOYEUR DES DÉTERMINANTS DE SON TAUX DE SÉPARATION, Y COMPRIS LA LISTE DES ANCIENS SALARIÉS CONCERNÉS

L'article 2 du projet de loi prévoit une exception au cadre légal en vigueur dans la transmission de données à caractère personnel afin d'améliorer la compréhension et les effets du dispositif de « bonus-malus » entré en vigueur au 1^{er} septembre 2022.

- Le **I** complète ainsi l'article L. 5422-12 du code du travail afin d'y préciser que les organismes chargés du recouvrement des cotisations auprès des employeurs peuvent, dans des conditions définies par décret, transmettre à ces

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 22.

(2) *Arrêté du 18 août 2022 portant publication des taux de séparation médians par secteur pris en compte pour le calcul du bonus-malus*.

(3) *Notamment la section 1 : Étendue du droit à communication du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre III du code des relations entre le public et l'administration*.

(4) *Article L. 311-3 du même code*.

(5) *Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*.

(6) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 23.

derniers les informations relatives aux personnes concernées par des fins de contrats prises en compte dans la détermination du taux de séparation.

Cette exception au principe de confidentialité des données personnelles, qui relève du droit au respect de la vie privée ⁽¹⁾, est justifiée au regard de l'objectif poursuivi et, selon l'étude d'impact, en ce qu'elle « *ne touche [...] 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⁾.

Le Conseil d'État a, par ailleurs, considéré que la mesure était proportionnée et appropriée à l'objectif d'intérêt général poursuivi, particulièrement au regard de la nature de cette donnée ⁽³⁾.

- Le **II** prévoit que la transmission des données personnelles sera applicable pour les périodes courant à compter du 1^{er} septembre 2022, soit dès l'entrée en vigueur du dispositif.

- Votre rapporteur se félicite de la possibilité ouverte par cet article susceptible d'améliorer la compréhension du « bonus-malus » et donc son efficacité. L'inscription dans la loi de ce dispositif apparaît proportionnée à l'objectif poursuivi.

Un décret d'application, qui devra se conformer aux règles applicables à ce type de listes de données nominatives, devrait permettre, selon les informations transmises à votre rapporteur, une entrée en vigueur au début de l'année 2023.

*

* *

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 23.

(3) Avis n° 405.699 du Conseil d'État sur le projet de loi, § 14.

Article 3

Garantie du droit de vote à l'ensemble des salariés aux élections professionnelles et encadrement de leur éligibilité

Adopté par la commission sans modifications

L'article 3 du projet de loi tire les conséquences de la décision n° 2021-947 QPC du 19 novembre 2021 par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré l'article L. 2314-18 du code du travail relatif aux conditions requises pour être électeur aux élections professionnelles, à compter du 1^{er} novembre 2022.

La nouvelle rédaction inscrite dans le projet de loi permet de garantir la participation de l'ensemble des salariés à ces élections, y compris ceux assimilés au chef d'entreprise.

En revanche, conformément à une jurisprudence ancienne de la Cour de cassation, l'article 3 prévoit, par ailleurs, l'inéligibilité de ces derniers.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LA JURISPRUDENCE EXCLUANT DE L'ÉLECTORAT CERTAINS SALARIÉS ASSIMILÉS AU CHEF D'ENTREPRISE REMISE EN CAUSE PAR LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. LA COUR DE CASSATION EXCLUT TRADITIONNELLEMENT DU STATUT D'ÉLECTEUR ET DE L'ÉLIGIBILITÉ AUX ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES LES SALARIÉS ASSIMILÉS AU CHEF D'ENTREPRISE

1. L'organisation des élections professionnelles

• Dans les entreprises de onze salariés ou plus, un comité social et économique (CSE) est mis en place ⁽¹⁾ comprenant l'employeur et une délégation du personnel comportant un nombre de membres déterminé par décret en Conseil d'État en fonction du nombre total de salariés ⁽²⁾.

La délégation du personnel est composée de membres élus lors des élections professionnelles. Celles-ci sont organisées, à l'initiative du chef d'entreprise, tous les quatre ans ⁽³⁾ sauf stipulation contraire d'un accord de branche, de groupe ou d'entreprise fixant une durée de mandat des membres du CSE comprise entre deux et quatre ans ⁽⁴⁾ ou en cas d'élections partielles ⁽⁵⁾.

(1) Article L. 2311-2 du code du travail.

(2) Article L. 2314-1 du même code.

(3) Article L. 2314-4 du même code.

(4) Article L. 2314-34 du même code.

(5) L'article L. 2314-10 du même code dispose que « des élections partielles sont organisées à l'initiative de l'employeur si un collègue électoral n'est plus représenté ou si le nombre des membres titulaires de la délégation du personnel du comité social et économique est réduit de moitié ou plus, sauf si ces événements interviennent moins de six mois avant le terme du mandat des membres de la délégation du personnel du comité social et économique. »

Les attributions du comité social et économique

Dans les entreprises d'au moins 11 salariés et de moins de 50 salariés, la délégation du personnel du CSE ⁽¹⁾ :

– présente à l'employeur les réclamations individuelles ou collectives relatives aux salaires, à l'application du code du travail et des autres dispositions légales concernant notamment la protection sociale, ainsi que des conventions et accords applicables dans l'entreprise ;

– contribue à promouvoir la santé, la sécurité et l'amélioration des conditions de travail dans l'entreprise et réalise des enquêtes en matière d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ou à caractère professionnel ;

– exerce le droit d'alerte.

Dans les entreprises d'au moins 50 salariés, le CSE ⁽²⁾ :

– exerce les attributions confiées à la délégation du personnel dans les entreprises d'au moins 11 salariés et de moins de 50 salariés ;

– assure une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production, notamment au regard des conséquences environnementales de ces décisions ;

– est informé et consulté sur les questions relatives à l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise ainsi que sur les conséquences environnementales des mesures prises dans ce cadre.

● Chaque salarié vote dans celui des deux collèges électoraux auquel il est affecté en fonction de la catégorie de personnel à laquelle il appartient, c'est-à-dire, d'une part, le collège des ouvriers et employés et, d'autre part, le collège des ingénieurs, chefs de service, techniciens, agents de maîtrise et assimilés ⁽³⁾.

S'agissant des cadres, ingénieurs et chefs de service, ils disposent, dans les entreprises de plus de cinq cents salariés, d'un délégué titulaire au sein du second collège. En outre, dans toutes les entreprises disposant d'un CSE, lorsque l'effectif des salariés appartenant à ces catégories est au moins égal à vingt-cinq, ils constituent un troisième collège ⁽⁴⁾.

La répartition des sièges et des électeurs entre les collèges fait l'objet d'un accord préélectoral ou, lorsqu'un accord a été recherché sans succès, d'une décision de l'autorité administrative ⁽⁵⁾.

(1) Article L. 2312-5 du même code.

(2) Article L. 2312-8 du même code.

(3) Article L. 2314-11 du même code.

(4) Ibid.

(5) Article L. 2314-13 du même code.

2. Les conditions requises pour être électeur et pour être éligible

• Issues de l'ordonnance du 22 février 1945 instituant des comités d'entreprise ⁽¹⁾ et de la loi du 16 avril 1946 fixant le statut des délégués du personnel dans les entreprises ⁽²⁾, les dispositions fixant les conditions requises pour être électeur et élu aux élections professionnelles n'ont que peu été modifiées depuis les lois « Auroux » de 1982 ⁽³⁾, malgré les évolutions apportées aux instances représentatives du personnel. Elles figurent désormais à deux articles du code du travail.

D'une part, l'article L. 2314-18 du code du travail fixe les conditions d'âge, d'ancienneté et d'honorabilité requises pour **voter** aux élections professionnelles.

Sont ainsi électeurs « *les salariés des deux sexes, âgés de seize ans révolus, travaillant depuis trois mois au moins dans l'entreprise et n'ayant fait l'objet d'aucune interdiction, déchéance ou incapacité relatives à leurs droits civiques* » ⁽⁴⁾.

Ces règles s'appliquent aux salariés à temps partiel ⁽⁵⁾ même si leur prise en compte dans les effectifs de l'entreprise est comptabilisée en fonction de leur temps de travail dans l'entreprise ⁽⁶⁾. Les salariés mis à disposition sont électeurs dans leur entreprise d'origine mais peuvent choisir de voter dans leur entreprise d'accueil s'ils y travaillent depuis au moins douze mois continus ⁽⁷⁾.

D'autre part, l'article L. 2314-19 du même code fixe les conditions d'âge, d'ancienneté et d'absence de proximité avec l'employeur pour **être élu** aux élections professionnelles qui viennent se cumuler aux conditions pour être électeur.

Sont ainsi éligibles « *les électeurs âgés de dix-huit ans révolus, et travaillant dans l'entreprise depuis un an au moins, à l'exception des conjoint, partenaire d'un pacte civil de solidarité, concubin, ascendants, descendants, frères, sœurs et alliés au même degré de l'employeur* » ⁽⁸⁾.

• La jurisprudence de la Cour de cassation a complété, dans une interprétation ancienne et constante de sa chambre sociale, les conditions pour être électeur et élu aux élections professionnelles afin d'éviter de « *placer les intéressés dans la position contradictoire de participer à la vie de telle ou telle institution*

(1) Ordonnance n° 45-280 du 22 février 1945 instituant des comités d'entreprises.

(2) Loi n° 46-730 du 16 avril 1946 fixant le statut des délégués du personnel dans les entreprises.

(3) Loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel. S'agissant des conditions requises pour être électeur, la loi réduit de 18 ans à 16 ans l'âge minimal et de 6 mois à 3 mois la présence minimale dans l'entreprise. S'agissant de l'éligibilité, la loi abaisse l'âge minimal de 21 ans à 18 ans.

(4) Article L. 2314-18 du même code.

(5) Article L. 3123-5 du même code.

(6) Article L. 1111-2 du même code.

(7) Article L. 2314-23 du même code.

(8) Article L. 2314-19 du même code.

représentative tout en étant susceptibles de jouer le rôle d'interlocuteur des élus ou des syndicats »⁽¹⁾.

Sont ainsi privés du droit de vote, et par conséquent de celui d'être élus, les salariés qui, « *en raison des pouvoirs qu'ils détiennent, peuvent être assimilés au chef d'entreprise* »⁽²⁾.

Plus précisément, la jurisprudence exclut pour ce motif, comme l'a rappelé la chambre sociale dans un arrêt du 31 mars 2021⁽³⁾, les salariés qui :

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

– ou représentent effectivement l'employeur devant les institutions représentatives du personnel.

Un salarié qui, sans disposer d'une pleine liberté dans ses décisions relevant de prérogatives de chef d'entreprise, parce qu'il doit faire valider certains de ses choix par exemple, n'en est pas moins assimilé à ce dernier dès lors qu'il en exerce certaines attributions, notamment la faculté d'embaucher, de sanctionner et de licencier d'autres salariés⁽⁴⁾.

B. SANS REMETTRE EN CAUSE LA JURISPRUDENCE SUR L'INÉLIGIBILITÉ, LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL CONSIDÈRE QUE L'ENSEMBLE DES SALARIÉS PEUVENT VOTER AUX ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES

1. La saisine du Conseil constitutionnel

● Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dans le cadre de la contestation des élections professionnelles de l'entreprise Carrefour en 2019, le Conseil constitutionnel a été conduit à examiner la conformité à la Constitution de l'article L. 2314-8 du code du travail tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de cassation.

En l'espèce, faute d'accord pré-électoral, la composition des collèges électoraux avait été fixée par l'administration en intégrant les directeurs de magasin au collège des cadres. À l'occasion de la demande d'annulation formée par la fédération CGT des personnels du commerce, de la distribution et des services, qui contestait la capacité d'électeur des directeurs de magasin, le syndicat représentant ces derniers⁽⁵⁾ avait soulevé une QPC transmise par le tribunal judiciaire de

(1) *Rapport d'activité 2001 de la Cour de cassation*, p. 367.

(2) *Cass. soc.*, 1^{er} avril 1997, n° 96-60.019.

(3) *Cass. soc.*, 31 mars 2021, n° 19-25.233.

(4) *Ibid.*

(5) *Le syndicat national de l'encadrement du groupe Carrefour CFE-CGC est un syndicat représentant les cadres au sein de l'entreprise Carrefour.*

Bourg-en-Bresse par un jugement du 17 juin 2021 à la Cour de cassation qui l'a, à son tour, renvoyée au Conseil constitutionnel par un arrêt du 15 septembre 2021 ⁽¹⁾.

2. Le principe de participation des travailleurs et son application

● Aux termes de l'arrêt de la Cour de cassation, la disposition contestée pouvait effectivement « *être considéré comme instituant une atteinte non proportionnée au principe de participation des travailleurs reconnu à l'alinéa 8 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* » ⁽²⁾.

Le Conseil constitutionnel s'est par conséquent attaché à opérer un contrôle des conditions requises pour être électeur aux élections professionnelles telles qu'interprétées par la jurisprudence au regard du principe de participation des travailleurs. Celui-ci garantit aux travailleurs le droit de participer « *par l'intermédiaire de [leurs] délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* » ⁽³⁾.

Il est interprété dans une jurisprudence constante par le Conseil constitutionnel comme s'appliquant, « *sinon [à] la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, du moins [à] tous ceux qui sont intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail qu'elle constitue, même s'ils n'en sont pas les salariés* » ⁽⁴⁾.

En revanche, le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur de « *déterminer, dans le respect de ce principe et de la liberté syndicale, les conditions et garanties de sa mise en œuvre et, en particulier, les modalités selon lesquelles la représentation des travailleurs est assurée dans l'entreprise* » ⁽⁵⁾.

La loi peut, par conséquent, fixer des conditions à la faculté de participer des travailleurs dès lors que celles-ci sont fondées sur des « *critères objectifs et rationnels* » ⁽⁶⁾, notamment afin de renforcer la sécurité juridique des entreprises et des salariés.

En outre, le Conseil constitutionnel considère que le principe de participation n'est pas garanti aux employeurs ⁽⁷⁾.

(1) Cass. Soc., 15 septembre 2021, n° 21-40.013.

(2) Cass. Soc., 15 septembre 2021, n° 21-40.013.

(3) Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, alinéa 8.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social, cons. 29.

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 2015-519 QPC du 3 février 2016, Mouvement des entreprises de France et autres, paragraphe 11.

(6) Conseil constitutionnel, décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, cons. 6.

(7) Conseil constitutionnel, décision n° 2015-519 QPC du 3 février 2016, Mouvement des entreprises de France et autres, paragr. 11.

● Par sa décision n° 2021-947 QPC du 19 novembre 2021, le Conseil constitutionnel a censuré l'article L. 2314-18 du code du travail, tel qu'interprété par la Cour de cassation, en ce qu'il portait une atteinte manifestement disproportionnée au principe de participation des travailleurs.

Ces dispositions privaient en effet, par le simple motif de disposer d'une délégation d'autorité ou d'un pouvoir de représentation, certains salariés de la faculté de participer aux élections professionnelles et les excluaient, par conséquent, de l'application du principe de participation des travailleurs.

Au regard des conséquences qu'auraient emportées une abrogation immédiate des dispositions en question, le Conseil constitutionnel a différé les effets de sa décision dans le temps et reporté l'abrogation de l'article L. 2314-18 du code du travail au 1^{er} novembre 2022.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : GARANTIR LE DROIT DE VOTE À L'ENSEMBLE DES SALARIÉS ET INSCRIRE DANS LA LOI LES RESTRICTIONS EN MATIÈRE D'ÉLIGIBILITÉ AUX ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES

A. LA RÉINTÉGRATION DE L'ENSEMBLE DES SALARIÉS DANS L'ÉLECTORAT ET LA LÉGALISATION DE LA JURISPRUDENCE LIMITANT L'ÉLIGIBILITÉ

L'article 3 du projet de loi vise, d'une part, à rétablir, à compter du 1^{er} novembre 2022, l'article L. 2314-18 du code du travail dans une rédaction tirant les conséquences de la décision n° 2021-947 QPC du 19 novembre 2021 et, d'autre part, à stabiliser, en les inscrivant dans la loi, les critères jurisprudentiels d'éligibilité aux élections professionnelles.

● Le **I** rétablit l'article L. 2314-18 précité dans une rédaction modifiée à la marge en substituant aux mots : « *les salariés des deux sexes* » les mots : « *l'ensemble des salariés* » afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel.

● Le **II** complète l'article L. 2314-19 du code du travail en y inscrivant les deux conditions de restriction de l'éligibilité dégagées par la Cour de cassation concernant les salariés assimilables à l'employeur, c'est-à-dire ceux « *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* ». Les critères dégagés par la jurisprudence de la Cour de cassation sont suffisamment « *clairs et précis* » selon l'avis du Conseil d'État ⁽¹⁾ pour justifier l'intervention du législateur sans qu'il n'y ait d'obstacle juridique à relever.

(1) Avis n° 405.699 du Conseil d'État sur le projet de loi, § 17.

• Le **III** prévoit que les modifications résultant des I et II entrent en vigueur le 1^{er} novembre 2022, soit au lendemain de la prise d'effet de la déclaration de contrariété à la Constitution de l'article L. 2314-18.

B. UN ARTICLE INDISPENSABLE À L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES AUX EFFETS PRATIQUES TRÈS CIRCONSCRITS

En l'absence de définition du corps électoral à compter de l'abrogation de l'article L. 2314-18 au 1^{er} novembre 2022, l'engagement de processus électoraux deviendrait source d'insécurité juridique puisqu'il appartiendrait aux entreprises ou à l'administration, et, en cas de recours, au juge, de définir les critères de participation au scrutin.

Le rétablissement de l'article L. 2314-18 dans une rédaction légèrement modifiée permettra de garantir la sécurité juridique et la continuité dans l'organisation des prochaines élections au CSE.

Les conséquences de ce rétablissement seront limitées en permettant à quelques salariés assimilés au chef d'entreprise, jusque-là exclus du corps électoral, de participer aux élections. Dans la mesure où leur nombre est, par définition, restreint, l'intégration des cadres aura, par voie de conséquence, un effet très marginal tant sur la représentativité des syndicats, en permettant à quelques cadres supplémentaires de voter, que sur le poids respectif de chaque collège électoral.

En revanche, aucune conséquence n'est à prévoir sur l'éligibilité pour laquelle la loi reprend à l'identique les critères dégagés par la jurisprudence.

Les organisations patronales et syndicales ont pris acte des dispositions introduites par l'article 3 qui permettent de sécuriser les élections à venir.

*

* *

Article 4

Ouvrir la validation des acquis de l'expérience

Adopté par la commission avec modifications

L'article 4 prévoit d'élargir l'accès à la validation des acquis de l'expérience (VAE) aux proches aidants et aux aidants familiaux, de faire valoir les périodes de mise en situation en milieu professionnel au titre du minimum d'expérience requise, de renforcer l'accompagnement des candidats et d'ouvrir à de nouveaux organismes la possibilité de prendre en charge les frais afférents à une procédure de VAE.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE, UN DISPOSITIF VISANT À FAVORISER L'EMPLOYABILITÉ DE TOUT ACTIF, Y COMPRIS ÉLOIGNÉ DE L'EMPLOI

A. DÉFINITION ET FONCTIONNEMENT DE LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE (VAE)

1. Définition de la VAE

Aux termes de l'article L. 6111-1 du code du travail, la validation des acquis de l'expérience constitue, aux côtés de la formation initiale et de la formation continue, une voie d'accès aux diplômes et aux titres professionnels.

À l'origine, un dispositif de « validation des acquis professionnels » (VAP) créé par la loi du 20 juillet 1992 ⁽¹⁾, permettait à une personne d'acquérir un diplôme de l'enseignement supérieur délivré sous l'autorité d'un ministère certificateur sur la base d'acquis validés en situation professionnelle. Les limites de ce dispositif initial, jugé trop centré sur une logique de sanction du cursus de formation ⁽²⁾, ont justifié sa réforme en 2002 par la loi de modernisation sociale ⁽³⁾.

La loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif est venue élargir le public éligible en ouvrant la possibilité de prendre en compte le « volontariat » au titre de la validation des acquis ⁽⁴⁾.

La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie s'inscrit dans ce même mouvement d'ouverture en autorisant les conseillers municipaux, généraux et régionaux ayant exercé au moins une mandature complète à faire valoir leur expérience au titre de

(1) Loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 relative à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes et portant diverses dispositions relatives à l'éducation.

(2) Nicole Péry, « La formation professionnelle : diagnostics, défis et enjeux », 1^{er} mars 1999, p.48.

(3) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

(4) Loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.

la VAE ⁽¹⁾. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a supprimé la condition d'avoir exercé au moins un mandat complet et étendu le dispositif aux responsables syndicaux ⁽²⁾.

Enfin, la loi du 8 août 2016 ⁽³⁾ relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a assoupli les conditions d'accès à la VAE en ramenant la durée d'activité minimale requise à un an au lieu de trois dans le dispositif initial et en étendant le champ de l'expérience aux périodes de formation en milieu professionnel. Elle a également ouvert la validation aux sportifs de haut niveau.

Le processus de VAE s'est donc enrichi au fil du temps, concernant aujourd'hui un public bien plus large qu'initialement.

La procédure que suit la validation des acquis de l'expérience comprend deux grandes phases que sont la recevabilité et, à la suite du travail de constitution du dossier, le passage devant le jury de validation.

Les étapes de la VAE

Le processus de VAE de droit commun se déroule en plusieurs 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 (un an d'exercice d'activités en rapport direct avec la certification visée) par l'organisme certificateur ;
- 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) ;
- le passage devant le jury et la décision du jury (certificateurs) ;
- éventuellement, le suivi du candidat en cas de validation partielle (par des organismes accompagnateurs ou des organismes habilités au conseil en évolution professionnelle (CEP) tels que Pôle emploi ou les missions locales pour l'insertion professionnelle et locale des jeunes ⁽⁴⁾).

Source : étude d'impact du projet de loi.

Le dispositif de VAE en vigueur permet au candidat de bénéficier d'un accompagnement, une fois l'étape de la recevabilité franchie, et ce jusqu'à la date d'évaluation devant le jury. En cas de validation partielle, cet accompagnement peut

(1) Loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

(2) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

(3) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

(4) Le conseil en évolution professionnelle est assuré par les institutions et organismes mentionnés à l'art. L. 6111-6 du code du travail.

s'étendre jusqu'au contrôle complémentaire à la demande du jury. L'accompagnement comprend une aide méthodologique à la formalisation de son dossier de validation, à la préparation de l'entretien avec le jury et, le cas échéant, à la mise en situation professionnelle.

2. Gestion opérationnelle et financement du dispositif de VAE

• Les ministères sont les premiers à aménager et permettre la certification par la voie de la VAE, suivis des branches professionnelles, d'organismes consulaires (tels que les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture ou encore les chambres des métiers et de l'artisanat) ainsi que de certains organismes privés. Encore aujourd'hui, le ministère du travail constitue le point de référence des autres ministères certificateurs ainsi que de l'ensemble des intervenants au titre de la VAE.

La mise en œuvre du dispositif repose sur un diagnostic territorial partagé entre l'État et la région. Au niveau territorial, les services déconcentrés co-animent le dispositif avec les conseils régionaux et les comités régionaux de certificateurs.

• Concrètement, le parcours de VAE entrepris par un salarié peut être financé par ⁽¹⁾ :

– l'employeur dans le cadre du plan de développement des compétences, avec le consentement obligatoire du salarié en vertu de l'article L. 6421-1 du code du travail ;

– l'actif lui-même à travers son compte personnel de formation (CPF). Lorsqu'un salarié fait valider les acquis de son expérience en tout ou partie pendant son temps de travail, il peut bénéficier d'un congé à cet effet dans les conditions définies aux articles L. 6422-1 à L. 6422-4 du code du travail ;

– la région dans le cadre d'aides au développement de la VAE mentionnées à l'article L. 6121-1 du code du travail.

Pour les demandeurs d'emploi, Pôle emploi peut intervenir en complément des financements régionaux pour assurer la prise en charge financière, soit sur proposition du conseiller, soit à l'initiative du demandeur d'emploi.

L'ordonnance du 1^{er} avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle ⁽²⁾ a temporairement élargi les possibilités de financements des démarches de VAE pour les salariés aux opérateurs de compétences sur la contribution supplémentaire des branches et des entreprises pour

(1) Il existe d'autres sources de financement dans le cadre du dispositif « TransitionsCo » ou du « FNE-Formation » qui permettent à un salarié de se reconverter.

(2) Ordonnance n° 2020-387 du 1^{er} avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle.

le développement de la formation professionnelle continue et pour les apprentis sur les fonds de l’alternance.

Ainsi les associations « Transitions Pro » (ATpro)⁽¹⁾ ont-elles financé 1 907 dossiers sur la période allant du 15 juin 2020 au 30 avril 2021⁽²⁾. Cet élargissement s’est donc avéré efficace en permettant l’accès à la certification dans des secteurs en tension tels que le service à la personne et aux collectivités, les fonctions supports en entreprise, le commerce et la vente en grande distribution ou encore la santé et l’industrie. Il invite aujourd’hui à pérenniser cette démarche en faisant de la VAE un instrument permettant de réduire les tensions de recrutement dans certains secteurs.

B. UN DISPOSITIF ENCORE INSUFFISAMMENT UTILISÉ AU REGARD DES OBJECTIFS FIXÉS

1. Un recours à la VAE toujours en baisse

En 2020, environ 42 000 candidats⁽³⁾ ont déposé un dossier de recevabilité en vue d’une certification VAE, soit une baisse de 25 % sur un an. La même année, près de 30 000 candidats se sont présentés devant un jury de VAE, soit une baisse de 18 % par rapport à 2019. Parmi eux, un peu plus de 18 000 candidats ont obtenu la certification visée (entendue comme une validation complète), soit un taux de réussite de seulement 61 %. Ainsi, le nombre de candidats reçus à la certification est en baisse de 16 % par rapport à 2019 et n’atteint qu’à 30 % l’objectif initial fixé à 60 000 VAE par an⁽⁴⁾. Enfin, 27 % des candidats obtiennent une partie seulement de la certification visée (on parle alors de validation partielle).

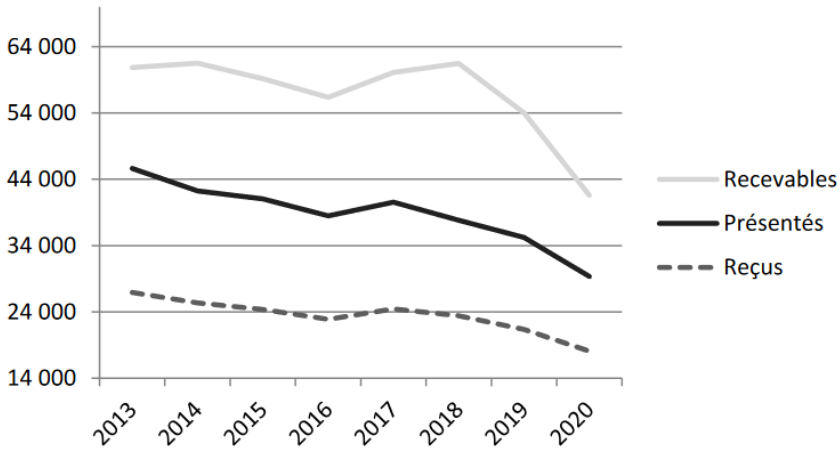
(1) Créées par la loi du 5 septembre 2018 relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel, les commissions paritaires interprofessionnelles dans chaque région (CPIR) se sont substituées aux Fongecif. Renommées associations « Transitions Pro » (ATpro), elles sont au nombre de 18.

(2) Étude d’impact du projet de loi, p. 44.

(3) Étude d’impact du projet de loi, p. 45.

(4) Cet objectif était fixé par « le plan de relance pour la VAE » de 2006.

NOMBRE DE CANDIDATS RECEVABLES, PRÉSENTÉS ET REÇUS DE 2013 À 2020 DANS L'ENSEMBLE DES MINISTÈRES CERTIFICATEURS HORS CULTURE ET AGRICULTURE



Source : ministères certificateurs – traitement DARES.

Note : Les données du ministère de la culture étant manquantes en 2014 et 2015, et celles du ministère de l'agriculture en 2020, ils sont exclus du champ utilisé pour représenter cette évolution. Par ailleurs, les données 2020 du ministère de l'enseignement supérieur sont estimées à partir des données 2019 auxquelles ont été appliquée l'évolution 2019/2020 moyenne des autres ministères.

La diminution des certifications par la VAE est principalement due à deux ministères : celui chargé de l'éducation nationale et celui chargé de la santé et des affaires sociales.

Ainsi, entre 2019 et 2020, le ministère chargé de la santé et des affaires sociales connaît une baisse de 30 % du nombre de candidats recevables. En conséquence, le nombre de candidats reçus chute de 20 %, malgré un taux de réussite en légère hausse.

Sur la même période, le ministère chargé de l'éducation nationale subit également une baisse de ses candidats recevables de 20 %, pendant que le nombre de candidats reçus recule de 15 %.

Ces deux ministères, malgré la diminution du nombre de certifications, restent néanmoins les principaux pourvoyeurs de candidats et de bénéficiaires de la VAE, en concentrant plus des trois quarts des candidats recevables et des certifications.

CANDIDATS À LA VAE DANS LES DIFFÉRENTS MINISTÈRES CERTIFICATEURS

Candidats à la VAE dans les différents ministères certificateurs	Nombre de candidats recevables			Nombres de candidats présentés en jury			Nombres de candidats reçus avec la certification complète		
	2019	2020	Evolution 2019/2020	2019	2020	Evolution 2019/2020	2019	2020	Evolution 2019/2020
Ministère de l'éducation nationale (CAP au BTS)	27 120	21 830	-20%	17 913	15 223	-15%	12 462	10 483	-16%
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (1)	4 600	3 464	-25%	3 794	3 126	-18%	2 680	2 238	-16%
Ministère de l'agriculture	786	nd	nd	473	nd	nd	343	nd	nd
Ministère chargé de la santé et des affaires sociales	15 705	10 931	-30%	10 760	8 090	-25%	4 522	3 619	-20%
Ministère en charge du travail et de l'emploi	4205	3 219	-23%	1 313	1 209	-8%	977	941	-4%
Ministère de la jeunesse et des sports	1 986	1711	-14%	1 192	1 160	-3%	560	619	11%
Ministère de la défense	324	210	-35%	129	136	5%	95	116	22%
Ministère de la culture	640	168	-74%	403	394	-2%	206	209	1%
Ministère de l'écologie	81	226	179%	117	403	244%	43	61	42%
Ensemble des ministères certificateurs	55 447	41 759	-25%	36 094	29 741	-18%	21 888	18 286	-16%

Source : ministères certificateurs – traitement DARES

Note : Les données 2020 du ministère de l'enseignement supérieur sont estimées à partir des données 2019 auxquelles ont été appliquée l'évolution 2019/2020 moyenne des autres ministères.

2. Des bénéficiaires parmi les moins éloignés de l'emploi

Le dispositif de VAE bénéficie davantage aux personnes les moins éloignées de l'emploi. Ainsi, les personnes candidates à la certification ministérielle sont-elles majoritairement des personnes occupant un emploi (74 %). Dans ce cas, la VAE leur permet de préparer une reconversion professionnelle. Au total, seulement un quart des candidats à la VAE étaient chômeurs et ont ainsi pu faire valoir la certification professionnelle obtenue par ce biais dans la recherche d'un emploi.

Par ailleurs, sur la période du 15 juin 2020 au 30 avril 2021, les 1 907 dossiers financés par les associations « ATpro » concernaient surtout des personnes employées ou salariées (77 %), majoritairement de sexe masculin (66 %) et occupant largement un contrat à durée indéterminée (90 %) ⁽¹⁾. Concernant la situation spécifique des aidants visés par l'article 4 du projet de loi, d'après les données fournies à votre rapporteur par l'Association française des aidants ⁽²⁾, près de 60 % d'entre eux seraient en emploi.

Enfin, les diplômes les plus demandés, soit par un tiers des candidats, relèvent tous du secteur sanitaire et social. 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.

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 44.

(2) Table ronde avec l'Association française des aidants, le mercredi 21 septembre 2022.

C. UN ESSOUFFLEMENT DU DISPOSITIF DU FAIT DE SA COMPLEXITÉ ET DU MANQUE D'ACCOMPAGNEMENT

● Le dispositif de VAE est fragilisé par un ensemble de facteurs d'ordre structurel identifiés par les acteurs auditionnés ⁽¹⁾ :

- lourdeur du dispositif ;
- hétérogénéité des pratiques d'accompagnement ;
- multiplicité des acteurs ;
- défaut de visibilité statistique ;
- difficultés de financement ;
- absence de compétences transversales.

Par ailleurs, si le dispositif est destiné à un public éloigné de l'emploi, peu ou pas qualifié, son mode de fonctionnement actuel n'est pas suffisamment adapté à ces profils : l'accès au dispositif nécessite des démarches longues et compliquées et l'accompagnement demeure discontinu.

● Il ressort des auditions menées auprès des acteurs de la VAE qu'un phénomène de décrochage des candidats est identifiable à deux moments charnières du processus :

– d'une part, à l'étape de recevabilité du dossier. La constitution du dossier nécessite que le candidat analyse et spécifie les activités exercées correspondant au référentiel de la certification visée, sans qu'à ce stade il puisse bénéficier d'aucun accompagnement. Or, bien que ce référentiel soit accessible par divers canaux (auprès de l'autorité en charge de la certification ou sur internet, par exemple), cette étape est jugée complexe par les candidats les moins qualifiés voire excluante pour certains ;

– d'autre part, en amont du passage devant le jury. Les délais de constitution du jury sont particulièrement longs (entre six et dix mois), notamment du fait du manque de mobilisation et des fortes contraintes qui pèsent sur leur composition (modalités de désignation, absence de rémunération, problème de vivier) participant à démotiver les candidats dont le dossier est recevable ⁽²⁾. Ainsi, 33 % de ces personnes ne passent finalement pas devant le jury pour cause d'abandon ⁽³⁾.

Le caractère discontinu de l'accompagnement est également identifiable à travers la part importante de validations partielles : 27 % des candidats obtiennent

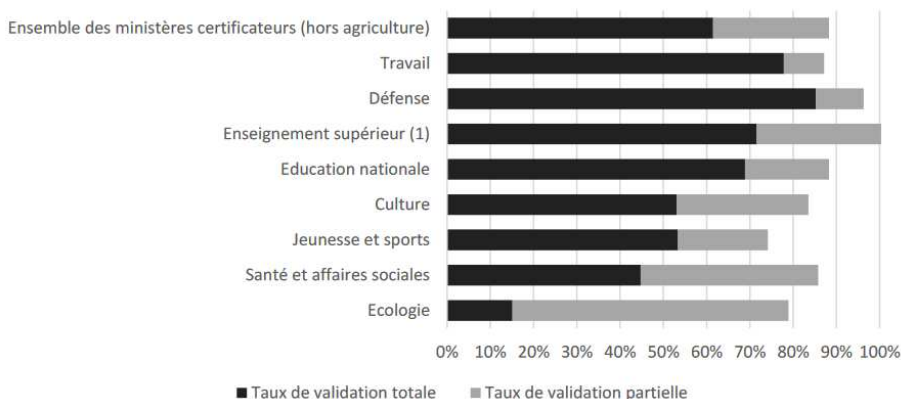
(1) *Table ronde sur la VAE, le 16 septembre 2022.*

(2) *Ibid.*

(3) *Claire Khecha, Yanic Soubien, David Rivoire, « De la VAE 2002 à la REVA 2020 : libérer la VAE. Reconnaître l'expérience tout au long de la vie », 15 mars 2022, p.16.*

une partie seulement de la certification visée ⁽¹⁾. Les personnes concernées sont amenées à compléter leur certification en suivant, par exemple, une formation complémentaire ou en acquérant davantage d'expérience.

TAUX DE VALIDATION COMPLÈTE ET PARTIELLE DE LA CERTIFICATION VISÉE POUR LES CANDIDATS PRÉSENTÉS DANS LES DIFFÉRENTS MINISTÈRES CERTIFICATEURS EN 2020



Source : Ministères certificateurs – traitement Dares.

Note : Les données 2020 du ministère de l'enseignement supérieur sont estimées à partir des données 2019 auxquelles ont été appliquée l'évolution 2019/2020 moyenne des autres ministères.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : FACILITER LE RECOURS À LA VAE COMME LEVIER DE PROMOTION ET DE RÉSORPTION DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

A. LE DISPOSITIF DE VAE REPENSÉ AU REGARD D'UNE PREMIÈRE EXPÉRIMENTATION LANCÉE EN 2021

En 2021, une expérimentation est lancée à l'initiative de plusieurs ministres afin d'« identifier les freins » du dispositif VAE et « formuler des préconisations » ⁽²⁾. Elle cible le secteur du grand âge, domaine concerné par d'importantes tensions de recrutement, et repose sur cinq organes certificateurs (les ministères chargés de l'éducation nationale, de la santé, de l'agriculture et du travail, ainsi qu'une branche professionnelle ⁽³⁾) autour de sept à huit diplômes et titres professionnels des métiers du soin.

Remis le 15 mars 2022, le rapport de cette mission préconise de passer d'un système de VAE à une « reconnaissance de l'expérience et de la validation des

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2022, « Formation professionnelle », jaune budgétaire, p. 166.

(2) Communiqué de presse du ministère du Travail du 15 mars 2022 relatif à la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE): remise du rapport Rivoire et lancement de nouvelles expérimentations de parcours simplifié.

(3) Branche professionnelle du salarié du particulier employeur.

acquis »⁽¹⁾ dit « Reva ». Pour ce faire, il prévoit notamment d'automatiser l'étape de la recevabilité en créant un portefeuille numérique de compétences de l'individu qui l'accompagnerait tout au long de son parcours. Ainsi que l'a mis en lumière son auteur David Rivoire lors de son audition, ce changement nécessiterait un accompagnement en amont de l'étape de recevabilité et une professionnalisation des acteurs accompagnants⁽²⁾.

Le rapport prévoit également de réduire les délais, en levant par exemple les contraintes de composition du jury et en prévoyant la rémunération de ce dernier, ainsi que de simplifier les démarches administratives à travers une jeune entreprise d'État dont la mission sera de préfigurer le futur service public numérique chargé de l'expérience et de la validation des acquis dit « SPN-Reva ».

L'article 4 du projet de loi se fonde sur les constats dressés et préconisations émises dans le cadre de l'expérimentation autour de parcours innovants de VAE. Il pose les premiers jalons d'une réforme de la VAE dans le sens de la simplification et de l'élargissement du dispositif, pour ainsi parvenir à 100 000 parcours de VAE chaque année d'ici la fin du quinquennat, contre 30 000 aujourd'hui.

Il vise à élargir l'accès à la VAE aux proches aidants ou aidants familiaux, à faire valoir les périodes de mise en situation en milieu professionnel au titre du minimum d'expérience requise, à renforcer l'accompagnement des candidats et à ouvrir à de nouveaux organismes la possibilité de prendre en charge les frais afférents à une procédure de VAE.

B. ÉTENDRE LA VAE AUX PROCHES AIDANTS ET AUX AIDANTS FAMILIAUX

Le I de l'article 4 apporte des modifications aux articles L.335-5 et L. 613-3 du code de l'éducation.

- Le 1^o ajoute à l'article L.335-5 la possibilité d'élargir le recours au dispositif de la VAE aux proches aidants au sens de l'article L. 113-1-3 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'aux aidants familiaux au sens de l'article L.245-12 du même code, deux secteurs particulièrement confrontés aux fortes tensions de recrutement. L'accès des proches aidants à la VAE permettrait ainsi à plus de 8 millions de personnes d'initier un parcours vers des certifications préparant à des métiers confrontés à de fortes tensions de recrutement⁽³⁾.

- Il ajoute au même article la possibilité de faire valoir les périodes de mise en situation professionnelle (PMSMP) telles que définies à l'article L. 5135-1 du code du travail, au titre du minimum d'expérience requise dans une logique de prise en compte de toutes les formes d'expériences. Ainsi, certains salariés peuvent

(1) *Rapport Rivoire, op.cit., p.9.*

(2) *Table ronde VAE, le 16 septembre 2022.*

(3) *Dossier de presse du 7 septembre 2022 relatif au projet de loi portant premières mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.*

effectuer des PMSMP chez un autre employeur dans le but d’y développer d’autres compétences professionnelles. Cette extension du champ expérimental éligible en matière de VAE permet la reconnaissance de la réalité des parcours de compétences acquises tout au long de la vie, en particulier des personnes les moins qualifiées ou aux carrières moins linéaires.

- Le 2° modifie l’article L.613-3 afin de prendre en compte les modifications apportées au II de l’article L. 335-5 concernant la valorisation des PMSMP.

C. ASSURER UN MEILLEUR ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES ET UN ÉLARGISSEMENT DES POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT DU DISPOSITIF

Le II de l’article 4 modifie plusieurs articles du code du travail en insérant des dispositions relatives à l’accompagnement des bénéficiaires et au financement du dispositif.

- Le **b** du 2° modifie l’article L. 6423-1 du code du travail afin de faire débiter l’accompagnement du candidat en amont de l’étape de recevabilité et ainsi assurer un meilleur suivi du candidat tout au long de la procédure. Il pourra ainsi recevoir un appui dans la préparation de son dossier de candidature, une étape parfois dissuasive pour le candidat notamment lorsqu’il lui revient d’analyser et spécifier les activités exercées correspondant au référentiel de la certification souhaitée.

- Le 1° et le **a** du 2° tirent les conséquences de cette modification à l’article L. 6121-1 et au premier alinéa de l’article L. 6423-1 du code du travail.

- Le 3° insère un deuxième alinéa à l’article L. 6323-17-6 du code du travail et permet aux associations de transition professionnelle de prendre en charge les frais afférents à une procédure de VAE sous réserve du caractère réel et sérieux du projet. Dans la continuité de l’ordonnance n° 2020-387 du 1^{er} avril 2020 portant mesures d’urgence en matière de formation professionnelle, cette mesure vise à poursuivre l’accès à la certification dans des secteurs en tension, selon des modalités qui seront précisées par voie réglementaire.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté trois amendements identiques de M. Philippe Vigier et plusieurs de ses collègues ⁽¹⁾, de Mme Astrid Panosyan-Bouvet et les membres du groupe Renaissance ⁽²⁾ et de M. Frédéric Valletoux et les membres du

(1) AS187.

(2) AS198.

groupe Horizons et apparentés ⁽¹⁾ venant compléter cet article, avec un avis favorable du rapporteur.

Cet amendement vise à sécuriser et simplifier le dispositif de validation des acquis de l'expérience. Pour ce faire, cet amendement :

– permet aux candidats de bénéficier d'un congé de VAE de quarante-huit heures, contre vingt-quatre actuellement, afin de favoriser la réussite du projet porté par le candidat ;

– introduit un nouvel article L. 6412-1-1 dans le code du travail posant le principe selon lequel la VAE est prononcée par un jury.

Un sous-amendement, porté par votre rapporteur ⁽²⁾, précise que les modalités de composition et de fonctionnement des jurys seront déterminées par décret et procède à différentes coordinations dans le code de l'éducation. Cet ajout permettra d'introduire davantage de souplesse et facilitera ainsi la composition du jury, dans une optique de réduction du délai de certification au titre de la VAE.

En outre, la commission a adopté un amendement de M. Stéphane Viry et plusieurs de ses collègues ⁽³⁾ visant à simplifier l'étape de la recevabilité et à rendre plus accessible et attractive la VAE. Cet amendement permet ainsi de mieux tenir compte des périodes de stage, de formation en milieu professionnel ou de mise en situation professionnelle et ouvre la possibilité de valider un bloc de compétences d'une certification.

*

* *

(1) AS205.

(2) AS220.

(3) AS119.

Article 5

Ratification de vingt-et-une ordonnances dans le champ du droit du travail, des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Adopté par la commission sans modifications

L'article 5 procède à la ratification de vingt ordonnances introduisant des dispositifs temporaires de gestion de la crise de la covid-19 et de ses conséquences ainsi que d'une ordonnance visant à confier à la branche « recouvrement » de la sécurité sociale ⁽¹⁾ la mission de recouvrer les contributions employeurs au financement de la formation professionnelle.

I. RATIFICATION DE VINGT ORDONNANCES DEVENUES, POUR L'ESSENTIEL, OBSOLÈTES AVEC L'EXTINCTION DES DIFFÉRENTS RÉGIMES DE GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

● Alors que le Gouvernement a eu recours, durant le quinquennat précédent, à près d'une centaine d'ordonnances ⁽²⁾ prises dans des domaines très divers pour faire face à la crise sanitaire, l'article 5 vise, conformément à l'article 38 de la Constitution, à ratifier celles entrant dans le champ du travail et de l'emploi, soit vingt d'entre elles, en cohérence avec l'objet du projet de loi.

Ces ordonnances, prises entre mars 2020 et avril 2022, l'ont été sur le fondement d'habilitations prévues par cinq lois visant à lutter contre l'épidémie de covid-19 et faire face à ses effets ⁽³⁾ ou adoptées pendant la période de la crise sanitaire ⁽⁴⁾.

Les dispositifs introduits par ces ordonnances ne sont plus en vigueur ou sont sur le point de s'éteindre avec la sortie des différents régimes d'urgence mis en place pendant la crise sanitaire.

● Le tableau ci-après présente de façon synthétique les vingt ordonnances en précisant, pour chacune d'entre elles, la référence du texte, la référence de l'article de loi habilitant le Gouvernement à prendre l'ordonnance ainsi que le résumé de son dispositif.

(1) La branche « recouvrement » est gérée par URSSAF Caisse nationale (ex Agence centrale des organismes de sécurité sociale) qui dispose d'un réseau en région de vingt-deux Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf). La Mutualité sociale agricole (MSA) gère également la trésorerie de la Sécurité sociale pour le régime agricole.

(2) Débat au Sénat sur le suivi des ordonnances, séance du 1^{er} février 2022.

(3) La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire et la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

(4) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

**PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE VINGT ORDONNANCES RATIFIÉES
PAR L'ARTICLE 5 DU PROJET DE LOI**

Ordonnance	Loi d'habilitation	Résumé du dispositif de l'ordonnance
<p>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</p>	<p>Article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19</p>	<p>Adaptation temporaire des conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire aux allocations journalières en cas d'arrêt de travail.</p> <p>Adaptation des dates limites de versement des sommes dues au titre de l'intéressement et de la participation.</p>
<p>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</p>		<p>Adaptation temporaire des dispositions relatives aux congés payés et à la durée de travail dans le cadre de la crise sanitaire.</p> <p>S'agissant des congés, possibilité pour un accord de branche ou d'entreprise d'autoriser l'employeur à modifier les dates d'un congé déjà posé dans la limite d'une semaine.</p> <p>S'agissant des jours acquis au titre des jours de réduction du temps de travail ou d'une convention de forfait en jours sur l'année, possibilité pour l'employeur de les modifier ou les imposer (également pour les jours déposés sur un compte épargne-temps) dans la limite de dix jours.</p> <p>Pour certains secteurs jugés essentiels, possibilité de déroger aux limites maximales de temps de travail quotidien ou hebdomadaire.</p> <p>Pour certains secteurs particulièrement essentiels, possibilité de déroger au repos dominical.</p>
<p>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</p>		<p>Prolongation de la durée d'indemnisation pour les bénéficiaires de l'assurance chômage et assimilés.</p>

Ordonnance	Loi d'habilitation	Résumé du dispositif de l'ordonnance
<p>Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle</p>	<p>Article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19</p>	<p>Assouplissement des conditions de recours à l'activité partielle et élargissement de ses bénéficiaires en facilitant et en renforçant le recours à l'activité partielle pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille, notamment en :</p> <ul style="list-style-type: none"> – adaptant de manière temporaire le régime social applicable aux indemnités versées dans ce cadre, en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires ; – réduisant, pour les salariés, le reste à charge pour l'employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus ; – adaptant ses modalités de mise en œuvre ; – favorisant une meilleure articulation avec la formation professionnelle et une meilleure prise en compte des salariés à temps partiel.
<p>Ordonnance n° 2020-386 du 1^{er} 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</p>		<p>Aménagement des modalités de l'exercice par les services de santé au travail de leurs missions, notamment le suivi de l'état de santé des salariés, par la diffusion de messages et la mise en œuvre de la prévention, l'ouverture de la possibilité pour le médecin du travail de prescrire un test de détection de la covid-19 ou un arrêt de travail en cas d'infection par ce virus et le report des visites prévues dans le cadre du suivi de l'état de santé des travailleurs, sauf cas jugés indispensables.</p>
<p>Ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} 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</p>		<p>Report d'élections professionnelles nationales :</p> <ul style="list-style-type: none"> – mesure d'audience des organisations syndicales dans les entreprises de moins de onze salariés reportée au printemps 2021 ; – prochain renouvellement général des conseillers prud'hommes à fin 2022 ; – renouvellement des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles à fin 2021.
<p>Ordonnance n° 2020-389 du 1^{er} avril 2020 portant mesures d'urgence relatives aux instances représentatives du personnel</p>		<p>Suspension des opérations électorales pour les élections aux instances représentatives du personnel jusqu'à trois mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire et prorogation des mandats et des délais légaux en conséquence. Extension de la possibilité de recourir à la visioconférence pour tenir certaines réunions des comités sociaux et économiques (CSE).</p>

Ordonnance	Loi d'habilitation	Résumé du dispositif de l'ordonnance
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	Article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19	Adaptation temporaire des délais relatifs à la consultation et l'information du CSE.
Ordonnance n° 2020-770 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle	Article 1 ^{er} de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne	Modulation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle en fonction des secteurs d'activité et des caractéristiques des entreprises compte tenu de l'impact économique de la crise sanitaire sur ces dernières.
Ordonnance n° 2020-1255 du 14 octobre 2020 relative à l'adaptation de l'allocation et de l'indemnité d'activité partielle		Adaptation des règles relatives à l'activité partielle notamment pour préciser que l'interruption d'activité des employeurs concernés peut être partielle ou totale.
Ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020 portant adaptation des règles relatives aux réunions des instances représentatives du personnel	Article 10 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire	Extension de la possibilité de recourir à la visioconférence pour tenir les réunions des CSE, au-delà de la limite fixée à trois réunions par année civile en l'absence d'accord. Possibilité de recourir, à titre dérogatoire et temporaire, à des moyens de conférence téléphonique et de messagerie instantanée pour tenir ces réunions.
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		Prolongation de la durée d'indemnisation pour les bénéficiaires de l'assurance chômage et assimilés (voir 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).
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		Adaptation des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire (voir l'ordonnance n° 2020-386 du 1 ^{er} 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).

Ordonnance	Loi d'habilitation	Résumé du dispositif de l'ordonnance
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	Article 10 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire	<p>Prorogation des règles relatives aux congés payés et aux jours de repos (voir 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).</p> <p>Prorogation des mesures permettant de déroger, par accord d'entreprise, au nombre de renouvellements de contrats à durée déterminée et des contrats de travail temporaire ainsi que les règles relatives à la succession de contrats courts.</p> <p>Introduction de dérogations aux règles encadrant le prêt de main-d'œuvre.</p>
Ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle		Prorogation des règles relatives à l'activité partielle issues de différentes ordonnances et lois prises dans le cadre de la crise sanitaire (voir l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle).
Ordonnance n° 2021-135 du 10 février 2021 portant diverses mesures d'urgence dans les domaines du travail et de l'emploi		Prorogation et adaptation des règles relatives à l'indemnisation des personnes bénéficiant de l'assurance chômage ou assimilées, au taux horaire de l'allocation d'activité partielle et aux missions des services de santé au travail.
Ordonnance n° 2021-136 du 10 février 2021 portant adaptation des mesures d'urgence en matière d'activité partielle		Introduction d'une allocation d'activité partielle majorée pour les établissements des secteurs les plus touchés par la crise sanitaire.
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	Article 12 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire	Prolongation de la durée d'indemnisation des artistes et techniciens intermittents du spectacle au titre de l'assurance chômage au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021.
Ordonnance n° 2021-1214 du 22 septembre 2021 portant adaptation de mesures d'urgence en matière d'activité partielle		Adaptation des dispositions relatives à l'activité partielle en faveur des travailleurs saisonniers afin de préciser que l'activité partielle de longue durée est réservée aux travailleurs bénéficiant d'une garantie de reconduction de leur contrat de travail ou, dans certains secteurs concernés, ceux effectuant deux saisons dans la même entreprise deux années consécutives.

Ordonnance	Loi d'habilitation	Résumé du dispositif de l'ordonnance
Ordonnance n° 2022-543 du 13 avril 2022 portant adaptation des dispositions relatives à l'activité réduite pour le maintien en emploi.	Article 151 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022	Report du 30 juin 2022 au 31 décembre 2022 de la date jusqu'à laquelle les entreprises qui souhaitent bénéficier du dispositif d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable peuvent transmettre à l'autorité administrative des accords collectifs et documents unilatéraux pour validation ou homologation.

II. RATIFICATION DE L'ORDONNANCE 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

● Prise sur le fondement de l'article 41 de la loi du 5 septembre 2018 ⁽¹⁾, l'ordonnance du 23 juin 2021 ⁽²⁾ tire les conséquences de la réforme du financement de l'apprentissage avec la création de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA).

Cette ordonnance a pour objet de confier au réseau « recouvrement » de la sécurité sociale la mission de recouvrer la CUFPA ainsi que l'ensemble des contributions supplémentaires ayant pour objet le développement de la formation professionnelle continue et procède, à cette fin, à une mise en cohérence de l'état du droit.

● L'article 1^{er} de l'ordonnance du 23 juin 2021 précitée fait de France compétence l'affectataire des contributions perçues par les URSSAF et les caisses de MSA. Il précise les modalités de recouvrement par les organismes de sécurité sociale des contributions à la formation professionnelle.

Il détermine les modalités de calcul des frais de gestion que les organismes de sécurité sociale percevront au titre de leur mission de recouvrement et que la Caisse des dépôts et consignations percevra pour la gestion du solde de la taxe d'apprentissage.

La déclaration de ces contributions sera également intégrée à la déclaration sociale nominative (DSN) ce qui contribuera, selon le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance ⁽³⁾, à simplifier les démarches pour les entreprises et à améliorer l'efficacité du recouvrement.

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(2) 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.

(3) Rapport au Président de la République relatif à 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'article 2 de l'ordonnance ouvre la possibilité aux branches professionnelles de confier, à partir du 1^{er} janvier 2024, aux URSSAF et aux caisses de MSA le recouvrement des contributions conventionnelles de dialogue social versées en application d'une convention ou d'un accord de branche professionnel ou interprofessionnel étendu. La mise en œuvre de cette faculté donnera lieu à la signature d'une convention précisant les modalités et les frais de recouvrement.

- Les articles 3 à 7 procèdent à des coordinations et précisent l'application de ce dispositif dans certains territoires ultra-marins.

- L'article 8 fixe notamment la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au transfert du recouvrement des contributions légales au 1^{er} janvier 2022, de celles relatives au recouvrement de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) et du solde de la taxe d'apprentissage au 1^{er} janvier en 2023 ainsi que de celles relatives au transfert du recouvrement des contributions de branche au 1^{er} janvier 2024.

*

* *

AUDITION DES MINISTRES

Au cours de sa première réunion du mardi 27 septembre 2022, la commission auditionne M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l’insertion, et Mme Carole Grandjean, ministre déléguée chargée de l’enseignement et de la formation professionnels ⁽¹⁾.

Mme Fadila Khattabi, présidente. Je remercie les ministres pour la grande souplesse dont ils ont fait preuve afin que la présentation du texte puisse se dérouler dans de bonnes conditions.

M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l’insertion. Le projet de loi est court puisqu’il comporte cinq articles.

L’article 3 donne une nouvelle base légale à la définition de l’électorat aux élections professionnelles des comités sociaux et économiques. Une décision du Conseil constitutionnel, saisi d’une question prioritaire de constitutionnalité, avait fragilisé le droit de vote. Nous sécurisons donc le processus électoral en vue des élections professionnelles qui se tiendront en décembre.

L’article 5 ratifie vingt et une ordonnances dont vingt concernent la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales. Certaines des mesures qu’elles comportent sont éteintes, d’autres continuent de s’appliquer. Il s’agit de sécuriser les actes juridiques qui en découlent en respectant scrupuleusement la procédure de l’habilitation. La vingt et unième ordonnance a trait à la modernisation du recouvrement des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l’apprentissage. C’est une mesure très technique qui gagne en sécurité juridique grâce à la ratification de l’ordonnance.

L’article 4 concerne la validation des acquis de l’expérience (VAE). Carole Grandjean vous présentera ses dispositions.

Les articles 1^{er} et 2 portent sur l’assurance chômage. En préambule, je voudrais rappeler les acquis de la réforme décidée en 2019 mais qui, pour de multiples raisons au premier rang desquelles évidemment la crise sanitaire, n’est entrée en vigueur qu’au second semestre 2021.

Cette réforme visait à lutter contre l’explosion des embauches en contrats courts depuis vingt ans. Le nombre d’embauches en contrat à durée déterminée (CDD) de moins d’un mois avait été multiplié par 2,5 depuis 2000

(1) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.I2185342_6332f1a511482.commission-des-affaires-sociales--m-olivier-dussopt-ministre-et-mme-carole-grandjean-ministre-de-27-septembre-2022

quand les embauches en contrat à durée indéterminée (CDI) augmentaient dans le même temps de moins de 1,5. La réforme avait également pour but d'apporter une réponse définitive au déficit structurel de l'assurance chômage, lié en partie à la prolifération des contrats courts.

Ce modèle n'était plus acceptable. Il pesait lourdement sur les finances du régime d'assurance chômage : entre 2009 et 2019, le déficit s'élevait à 2,9 milliards d'euros en moyenne par an.

Le décret du 28 juillet 2019 a donc entériné une réforme ambitieuse de l'assurance chômage qui a pris effet à partir de juin 2021.

Cette réforme ouvrait de nouveaux droits aux travailleurs indépendants, puis aux salariés démissionnaires qui s'engagent dans une reconversion professionnelle. Pour ces derniers, elle prend corps puisque depuis 2019, 20 000 personnes ont bénéficié de l'assurance chômage à ce titre.

Ensuite, elle a révisé le mode de calcul des allocations chômage : le calcul du salaire journalier de référence a été modifié de sorte que le travail reste toujours plus rémunérateur que le chômage.

Le seuil minimal pour toucher une allocation chômage est passé de quatre mois dans les vingt-huit derniers mois à six mois dans les vingt-quatre derniers mois.

Une dégressivité du montant des allocations a été instaurée à partir du septième mois pour tous les salariés qui gagnaient plus de 4 500 euros brut en moyenne par mois.

Enfin, elle a instauré un bonus-malus dans sept secteurs économiques très utilisateurs de contrats courts.

Depuis le 1^{er} septembre 2022, environ 6 000 entreprises qui abusent des CDD paient une surcotisation au titre de l'assurance chômage – le malus –, pouvant s'élever jusqu'à 1 point de cotisation supplémentaire sur l'ensemble de leur masse salariale. Dans le même temps, 12 000 entreprises bénéficient d'un bonus, pouvant aller jusqu'à 1,05 % de leur masse salariale, car elles ont moins recours aux contrats courts que la médiane des entreprises de leur secteur. Ces premiers résultats sont meilleurs que ce que nous anticipions. Nous le devons à la fois à l'effet incitatif de la réforme mais aussi à la conjoncture économique, qui a certainement convaincu les entreprises de privilégier les contrats longs ou le maintien dans l'emploi de leurs salariés dans une période de tension sur les recrutements.

Même s'il est trop tôt pour l'affirmer avec une totale certitude, nous commençons à observer de premiers effets encourageants de la réforme de 2019.

Ainsi, le régime d'assurance chômage revient aux excédents dès 2022. Dans ses dernières projections, l'UNEDIC prévoit un excédent s'élevant à 2,5 milliards d'euros en 2022 contre un déficit de 1,9 milliard d'euros en 2019. Nous constatons une stabilisation du nombre d'embauches en contrats courts et une hausse du

nombre des embauches en CDI. Au deuxième trimestre de 2022, le nombre d'embauches en contrats d'un mois est à son niveau moyen de 2019 alors que les embauches en CDI sont supérieures de près de 20 %.

Dès lors, pourquoi agir à nouveau aujourd'hui ?

Le décret du 28 juillet 2019 est qualifié de décret de carence car il est venu définir les règles de l'assurance chômage après que les partenaires sociaux n'étaient pas parvenus à un accord.

Le premier article du projet de loi transfère au Gouvernement pendant une période de quatorze mois, donc de manière provisoire, la compétence dévolue aux partenaires sociaux par la loi du 5 septembre 2018 pour déterminer les règles d'indemnisation.

Nous souhaitons prolonger les règles jusqu'au 31 décembre 2023 pour laisser le temps à la réforme de 2019 de déployer ses effets. Nous souhaitons également prolonger le bonus-malus jusqu'au 31 août 2024 pour mener à son terme la période d'observation de trois ans.

La relance d'un nouveau round de négociations dès maintenant n'aurait pas de sens. Les nouvelles règles étant entrées en vigueur il y a moins d'un an, il paraît nécessaire de laisser un peu de temps à la réforme pour en observer les premiers effets. L'évaluation a été confiée à la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), qui a lancé cet été une série d'études et de travaux de recherche.

Nous souhaitons prolonger les règles mais aussi les rendre plus réactives à la conjoncture économique.

Le système d'assurance chômage remplit imparfaitement son rôle : sur les quinze dernières années, quand le chômage était au-dessus de 10 %, 55 % des demandeurs d'emploi étaient indemnisables alors que cette part est montée à 61 % fin 2019 avec un chômage qui baissait. C'est le contraire de ce que nous souhaiterions observer puisque l'assurance chômage doit à nos yeux être une protection en cas de difficulté.

La France se caractérise par un taux de chômage structurel qui reste assez élevé, à 7,4 % tandis que nous connaissons des difficultés de recrutement très importantes – 60 % des entreprises en font part et 30 % des entreprises industrielles se plaignent de voir leurs capacités de production limitées par ces difficultés. Cela tient à la conjoncture économique mais aussi au caractère insuffisamment incitatif au retour à l'emploi du régime d'assurance chômage.

Notre système est l'un des plus généreux d'Europe : la durée d'indemnisation et les seuils d'éligibilité sont plus favorables. En revanche, le taux de remplacement, c'est-à-dire le ratio entre l'allocation et le salaire moyen, est plutôt conforme à la moyenne européenne.

C'est pour cette raison mais aussi parce que nous prenons des mesures destinées à soutenir le pouvoir d'achat des Français que je ne suis pas favorable à une modulation du montant des indemnités chômage. La concertation avec les partenaires sociaux portera sur la durée d'affiliation et la durée d'indemnisation mais pas sur le montant de l'indemnité.

La philosophie de la réforme est simple : quand il y a moins d'emplois, il est nécessaire que les règles deviennent plus protectrices et quand il y a plus d'emplois, elles doivent devenir plus incitatives. Ce mécanisme sera examiné en concertation approfondie avec les partenaires sociaux dans les prochaines semaines. J'ai demandé aux services du ministère d'élaborer un support présentant les différentes pistes tant pour les indicateurs ayant vocation à qualifier la situation du marché de l'emploi ou la conjoncture économique que pour les critères de modulation, à l'exception du montant des indemnités. Tous les paramètres sont sur la table.

Notre objectif est que la réforme entre en vigueur au début de l'année 2023. La période de quatorze mois qui s'ouvre avec le projet de loi prendra fin en décembre 2023 au moment où France Travail sera opérationnel et où nous aurons pu mener une négociation interprofessionnelle sur la gouvernance de l'assurance chômage ainsi que renouveler la convention tripartite entre Pôle emploi, l'État et l'UNEDIC. Je me suis engagé sur ces points auprès des partenaires sociaux.

L'article 2, particulièrement technique, autorise la transmission des noms des personnes qui ont quitté l'entreprise et qui se sont inscrits à Pôle emploi. Ces informations permettront à l'entreprise de vérifier sur pièce la façon dont leur taux de séparation, lequel détermine l'application d'un bonus ou d'un malus dans les sept secteurs concernés, a été calculé. C'est une disposition attendue qui permettra de rétablir la confiance à l'égard de ce dispositif.

Je laisse la parole à la ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels pour présenter les dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience.

Mme Carole Grandjean, ministre déléguée auprès du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, chargée de l'enseignement et de la formation professionnels. La réforme de l'assurance chômage comme celle de la VAE illustrent notre philosophie : l'incitation au retour à l'emploi va de pair avec la possibilité donnée à chacun de renforcer son employabilité.

La VAE doit permettre à un plus grand nombre d'individus d'accéder à une certification et ainsi de progresser sur le chemin vers l'emploi. À cette fin, les dispositions de l'article 4 sont la première pierre d'une rénovation profonde de la VAE.

La VAE ne convainc pas ; elle est vécue comme un parcours du combattant et n'est pas considérée comme la troisième voie d'accès à la qualification, aux côtés de la formation initiale et de la formation continue. Elle souffre d'un manque d'attractivité flagrant : seulement 30 000 parcours ont été réalisés l'an dernier, soit deux fois moins qu'il y a dix ans.

Il s'agit pourtant d'un dispositif d'avenir, capable de soutenir efficacement les parcours de promotion, d'évolution et de reconversion professionnelles des actifs. La VAE doit aussi contribuer efficacement à la lutte contre les tensions de recrutement et à la recherche du plein emploi. Si nous voulons aider les actifs à mieux faire face aux mutations de l'économie, nous devons mieux reconnaître les compétences acquises tout au long d'une vie.

Ce projet de loi constitue un progrès social important car il ouvre la voie à la reconnaissance des compétences sociales, associatives ou bénévoles, notamment pour les proches aidants.

L'article 4 entend lever les freins à un plus large accès à la VAE. Il répond aux demandes formulées par les acteurs eux-mêmes tout en tirant les leçons des expérimentations qui ont été menées.

Il poursuit deux objectifs fondamentaux afin d'atteindre le chiffre de 100 000 parcours commencés par an d'ici à la fin du quinquennat : d'abord, l'accès au dispositif doit être élargi, en intégrant les compétences acquises dans le cadre des périodes de mise en situation en milieu professionnel ; en ouvrant l'accès à la VAE aux proches aidants. Je salue Annie Vidal et Paul Christophe, qui, comme d'autres parlementaires, se sont engagés lors de la précédente législature en faveur de la reconnaissance des proches aidants.

Ensuite, nous souhaitons sécuriser les parcours des candidats grâce à une individualisation accrue, en autorisant l'accès à un accompagnement en amont de la phase de recevabilité, dont on sait qu'elle est une source de complexité et d'abandons ; en permettant aux associations de transition professionnelle de financer des parcours d'accompagnement à la VAE pour les salariés qui souhaitent se reconverter.

Sachez que seulement 10 % des personnes qui s'engagent dans une VAE achèvent leurs parcours et obtiennent l'entièreté de la certification visée ; la durée moyenne d'un parcours est de dix-huit mois. On ne saurait mieux dire la complexité et surtout le découragement qu'elle suscite chez les demandeurs d'emploi comme chez les salariés et les chefs d'entreprise.

Je vous propose de suivre rapidement Pauline, salariée d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), dans toutes les étapes de son parcours. D'abord, l'information disponible sur la VAE est très segmentée et peu lisible, elle renseigne mal sur les articulations possibles entre la VAE, la nature de l'expérience acquise et le projet professionnel du candidat. Pour Pauline, il a été particulièrement complexe d'obtenir une information personnalisée sur l'orientation qu'elle souhaitait donner à sa carrière. Ensuite, la constitution d'un dossier avec bulletins, attestations et autres certificats ainsi qu'une « auto-analyse » de ses compétences est une vraie barrière pour les moins qualifiés. Pour Pauline, allophone et dont la carrière est faite de métiers différents, cela a été difficile, et parfois décourageant. Elle aura attendu deux mois la réponse de l'administration,

heureusement positive. Vient ensuite la phase de mobilisation des financements pour bénéficier d'un accompagnement en vue de l'épreuve de validation. Entre Pôle emploi, l'opérateur de compétences et le compte personnel de formation, il est difficile de savoir vers qui se tourner pour obtenir le financement, et les délais sont aussi longs que les interlocuteurs nombreux. Là encore, le découragement n'est jamais loin.

Pourtant l'accompagnement est essentiel pour garantir ses chances de succès devant le jury. Pour Pauline, les exercices de rédaction requis dans le dossier sont une épreuve. Imaginez dans ce cas produire par écrit une analyse détaillée des situations de travail qu'elle a vécues, parfois il y a plusieurs années, ou bien prouver l'adéquation des résultats professionnels obtenus avec les objectifs fixés par ses responsables. Sans un accompagnement adapté et individualisé, il n'est pas étonnant que de nombreux candidats jettent l'éponge. Si Pauline n'avait pas bénéficié d'un accompagnement à la hauteur, les chances d'un échec ou d'une validation partielle étaient réelles.

Je compte sur les débats et sur votre mobilisation pour aller plus loin encore que ce que prévoit ce texte. Je salue la volonté des groupes de la majorité et des Républicains d'avancer ensemble pour parvenir à une transformation profonde des parcours de VAE. Ce sujet est susceptible de tous nous rassembler tant la contribution à l'intérêt collectif de notre nation saute aux yeux. Nous devons réussir le pari de la modernisation, de la simplification et de la sécurisation des parcours de VAE.

S'agissant de la simplification, je salue la proposition des Républicains d'alléger le cadre juridique actuel pour définir par voie réglementaire une nouvelle procédure dont les fondamentaux sont posés dans le projet de loi. Le travail de simplification a pour but d'en finir avec une VAE trop administrative. J'approuve également l'idée d'une validation des acquis sous la forme de blocs de compétences.

Quant à la sécurisation, je soutiens la proposition de la majorité de doubler le congé VAE pour les salariés afin qu'ils se préparent mieux au passage devant le jury. Je suis également favorable à l'élargissement à tous les salariés des décisions d'allongement de ce congé prises par les branches professionnelles. Je souscris également à la volonté de simplifier les règles relatives à l'organisation et à la composition des jurys. Je salue l'engagement de la majorité, notamment de la présidente de la commission, sur ces deux derniers points.

Nous partageons aussi, évidemment, vos objectifs, cher monsieur Serva, même si nous divergeons sur les moyens à employer.

Enfin, en ce qui concerne la modernisation, nous sommes convaincus de la nécessité de faire entrer la VAE dans le XXI^e siècle, en lui offrant un espace numérique dédié, point d'entrée unique pour les usagers en matière d'information, de promotion et de conseil.

En d'autres termes, nous souhaitons une procédure plus simple, plus lisible et plus rapide. Les expérimentations ont prouvé qu'un parcours de VAE pouvait être réduit à quatre mois en moyenne.

Nous entendons les craintes d'une partie d'entre vous qui redoutent une dévalorisation des certifications : soyez rassurés, le niveau d'exigence ne dépend pas de la procédure mais des jurys, qui sont les seuls à pouvoir décider de la réalité de la compétence.

Sur une telle réforme, l'enrichissement parlementaire est bienvenu. Nous devons veiller à améliorer la qualité des accompagnements afin que tous nos concitoyens qui souhaitent accéder à la VAE disposent d'un guichet unique dédié, d'un accompagnement individualisé et de toutes leurs chances pour réussir.

La VAE est un dispositif qui mérite d'être connu, reconnu et valorisé, car il est non seulement au cœur de la bataille du plein emploi mais aussi de notre pacte social et républicain.

Je compte donc sur vous pour voter largement ce texte et ainsi faire du droit à la reconnaissance permanente des compétences, quelles qu'elles soient et tout au long de la vie, un droit réel, au cœur de la société du savoir et des compétences que nous voulons construire.

M. Marc Ferracci, rapporteur. « *Le cœur de la bataille [à] mener dans les prochaines années, c'est le plein emploi.* » Ce cap fixé par le Président de la République lors de son allocution du 14 juillet dernier, nous y souscrivons pleinement. La France n'est pas condamnée au chômage de masse.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans une stratégie globale et cohérente visant à nous rapprocher du plein emploi. La création de France Travail, l'amélioration de l'accompagnement de l'ensemble des personnes privées d'emploi, la réforme des retraites ou encore celle du lycée professionnel viendront bientôt compléter cette première étape.

L'assurance chômage a été profondément transformée en 2019, partant notamment du double constat que le recours aux contrats courts était devenu massif depuis le début des années 2000 et que l'assurance chômage souffrait d'un déficit structurel, lié à cette prolifération.

Bien que la crise sanitaire ait retardé le plein déploiement des mesures adoptées en 2019, nous pouvons déjà nous satisfaire que la reprise soit riche en emplois durables, avec une nette baisse de la part des CDD de moins d'un mois dans les embauches. Ces dernières restent inférieures à leur niveau d'avant-crise quand les embauches en CDI et CDD de plus d'un mois dépassent largement désormais largement leur niveau d'avant-crise.

Dans ce contexte, l'article 1^{er} du projet de loi vise à permettre de proroger les règles de l'assurance chômage jusqu'au 31 décembre 2023. Cette prolongation

répond à deux objectifs : empêcher qu’au 1^{er} novembre 2022 – date d’échéance du décret de carence pris le 26 juillet 2019 – des millions de chômeurs ne puissent plus percevoir leurs indemnités faute de base juridique ; prendre le temps de la concertation avec les partenaires sociaux pour fixer à la fois de nouvelles règles d’indemnisation et un nouveau cadre de gouvernance du régime d’assurance chômage.

Au-delà de la prolongation des règles, l’article 1^{er} autorise le Gouvernement à prendre par décret en Conseil d’État des mesures nouvelles relatives à l’indemnisation des demandeurs d’emploi. Il s’agit de mieux adapter les règles à la conjoncture économique et à l’évolution du marché du travail. Sans préempter le contenu des discussions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, nous serons amenés à débattre, lors de l’examen de cet article, du bien-fondé d’une modulation des règles de l’assurance chômage en fonction de la conjoncture qui, je le crois, permettra d’atteindre un meilleur équilibre entre protection des travailleurs et incitation au retour à l’emploi. Il est aujourd’hui indispensable de renforcer l’incitation alors que les pénuries de main-d’œuvre atteignent des sommets et pénalisent aussi bien les entreprises que les Français dans leur vie quotidienne.

Le Gouvernement pourra également, sur le fondement de l’article 1^{er}, proroger le bonus-malus sur les contributions patronales d’assurance chômage. Ce mécanisme, entré en vigueur au début de ce mois, n’a pas encore pu produire tous ses effets. Là encore, il semble nécessaire d’avoir du recul avant d’en modifier éventuellement les règles.

L’article 2 vise à faciliter la mise en œuvre du bonus-malus en autorisant la transmission aux entreprises de la liste des anciens salariés qui justifie le calcul de leur taux de contribution d’assurance chômage. Cette mesure, qui apparaît proportionnée et adéquate à son objectif, permettra une meilleure compréhension du mécanisme par les entreprises et assurera par là même son efficacité en les incitant à substituer à des contrats courts des solutions d’emploi plus durables et plus sécurisantes pour les salariés.

L’article 3 a pour but de sécuriser les élections professionnelles qui se tiendront à compter du 1^{er} novembre 2022, date à partir de laquelle la censure par le Conseil constitutionnel des règles encadrant le droit de vote des salariés produira ses effets. Tout en consacrant la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d’éligibilité, le projet de loi garantira à tous les salariés, y compris ceux pouvant être assimilés au chef d’entreprise, la possibilité de voter à ces élections.

L’article 4 s’inscrit dans l’objectif de lutte contre les tensions de recrutement sur le marché du travail. La VAE est un dispositif qui fait l’objet d’un consensus social depuis vingt ans mais reste paradoxalement trop peu utilisé.

Nous proposons par cet article d’une part, de mieux valoriser les périodes de mise en situation en milieu professionnel et d’autre part, d’ouvrir l’accès à la VAE aux proches aidants. La VAE doit, en effet, être plus attractive pour les demandeurs d’emploi comme pour les salariés en reconversion professionnelle.

Alors qu'un public de plus en plus large a pu accéder à la VAE, l'ouverture de cet outil aux proches aidants permettra de faire valoir leur expérience singulière, sans la cantonner, bien évidemment, à sa seule dimension médico-sociale.

Nous aurons l'occasion lors de nos débats d'enrichir encore le dispositif prévu à l'article 4, notamment en vue de simplifier l'étape de recevabilité qui constitue un frein pour nombre de candidats à la VAE.

Enfin l'article 5 procède à la ratification de vingt et une ordonnances dont la plupart ont cessé de produire leurs effets avec la fin des régimes mis en place pour la gestion de la crise sanitaire. Si cet article n'a pas de portée concrète pour nos concitoyens, il s'inscrit dans une pratique respectueuse des institutions, conforme à l'esprit de l'article 38 de notre Constitution.

Mme Astrid Panosyan-Bouvet (RE). Jugé inaccessible pendant des décennies – « contre le chômage, on a tout essayé », disait-on –, le plein emploi est désormais possible, le bon emploi aussi. Atteindre ces objectifs exige un effort en deux temps : à court terme, des mesures d'urgence – c'est l'objet du projet de loi – et à moyen terme, la création de France travail et la formation.

Le projet de loi prévoit d'abord d'amorcer la réforme de l'assurance chômage. Il s'agit dans l'immédiat de combler un vide juridique en prorogeant jusqu'à fin 2023 les règles actuelles pour assurer la continuité du régime à partir de novembre prochain. C'est une nécessité. Ensuite, une concertation sera engagée avec les partenaires sociaux afin de définir une nouvelle gouvernance de l'assurance chômage et de bâtir un système plus incitatif au retour à l'emploi et plus réactif à la conjoncture.

Si les freins non monétaires à l'emploi doivent être levés avec volontarisme, les études le démontrent, une adaptation de la durée d'indemnisation ou du taux de conversion a aussi des effets positifs sur le retour à l'emploi.

Le projet de loi vise ensuite à favoriser l'emploi stable. Pour lutter contre le recours excessif aux contrats courts qui précarisent le travail, les entreprises sont maintenant soumises à un bonus-malus, dispositif que le texte améliore mais dont les résultats sont déjà très encourageants.

Enfin, le projet de loi a pour but de valoriser l'expérience de chacun. Le nombre de VAE est passé de 60 000 il y a dix ans à seulement 30 000 l'année dernière. En simplifiant ce qui s'apparente à un parcours du combattant à l'issue incertaine, l'objectif est d'atteindre 100 000 VAE par an d'ici à la fin du quinquennat. Pour améliorer l'article 4, le groupe Renaissance soutiendra un amendement, également déposé par les groupes Horizons et Démocrate, visant à doubler la durée du congé VAE et à assouplir les règles de composition des jurys. Des allègements par voie réglementaire seront également nécessaires.

En attendant la création de France Travail, le groupe Renaissance apportera son soutien à ce texte.

Mme Laure Lavalette (RN). Le projet de loi ne comporte finalement que très peu de choses ; nous avons peine à y trouver des mesures visant concrètement le plein emploi. Si tout n'est pas à jeter, tout est à ajouter.

Je m'attarderai sur la jeunesse, grande absente de votre projet. Si le taux de chômage des 15-24 ans est descendu au-dessous de 16 % alors qu'il dépassait 20 % fin 2019, ce chiffre doit évidemment être relativisé. Une personne ayant arrêté de chercher depuis un mois ou n'étant pas disponible dans les deux semaines pour chercher un emploi n'est pas comptabilisée comme chômeur. Or les individus dans cette situation sont de plus en plus nombreux et les jeunes sont particulièrement concernés. Un nombre croissant d'entre eux quittent le marché du travail, et leur réinsertion sera ensuite d'autant plus difficile qu'ils ne peuvent faire valoir une expérience professionnelle suffisante.

Le plan « 1 jeune, 1 solution » semble ne pas avoir porté ses fruits puisque, selon la Cour des comptes, l'argent à destination de l'apprentissage profite en premier lieu à des étudiants de niveau bachelor ou master dont l'insertion présente évidemment moins de difficulté. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause les bénéfices de l'apprentissage, bien au contraire. La revalorisation des filières professionnelles passe par l'insertion ; or le recours massif à l'apprentissage pour des étudiants très diplômés compromet l'entrée sur le marché du travail des jeunes qui n'ont pas choisi une filière générale. La revalorisation exige aussi un effort en matière de rémunération.

Si le plan « 1 jeune, 1 solution » permet aux entreprises de recruter des jeunes en apprentissage à moindre coût, il n'assure pas aux apprentis une rémunération juste. Aussi avons-nous proposé, lors de la campagne présidentielle, un chèque apprentissage réparti équitablement entre l'entreprise et l'apprenti – pour les moins de 18 ans, la hausse serait de 230 euros et pour les plus de 18 ans, de 330 euros. Le fait de recruter un plus grand nombre d'apprentis issus de filières professionnelles et de les rémunérer à la hauteur du travail qu'ils effectuent favorisera l'entrée sur le marché du travail de nombreux jeunes dans les secteurs d'activité qui peinent à recruter. Il convient donc d'inclure la jeunesse, public particulièrement fragile, dans vos mesures visant au plein emploi pour gagner en crédibilité.

M. Hadrien Clouet (LFI-NUPES). Nous voilà donc réunis pour voir comment obliger les gens qui vivent avec moins de 1 000 euros par mois à occuper des emplois souvent indignes et ce, en tordant le bras à tout le pays. En effet, depuis 2018, vous avez dépossédé les partenaires sociaux afin de substituer à leurs négociations la volonté du prince. Apparemment, vous avez même perdu leur adresse postale puisqu'ils n'ont jamais reçu la lettre de cadrage qui devait leur être adressée le 1^{er} juillet.

Votre projet de loi exige de nous un chèque en blanc, puisque vous voulez fixer les règles de l'assurance chômage par décret. Dès lors, deux voies sont possibles : soit le Gouvernement sait à quelle sauce il veut manger les chômeurs et

il faut le dire dès aujourd'hui afin de délibérer ensemble ; soit il ne le sait pas, et, dans ce cas, les partenaires sociaux sont capables de rédiger une convention d'assurance chômage.

Nous en sommes une fois encore réduits à interpréter vos annonces contradictoires d'un responsable et d'un plateau télévisé à un autre. La seule chose sur laquelle la minorité présidentielle s'accorde, c'est la modulation des droits des chômeuses et des chômeurs au gré de la conjoncture économique. Autrement dit, deux personnes qui auront travaillé de la même manière et auront reçu le même salaire ne toucheront plus une indemnisation identique – l'allocation chômage est transformée en pochette-surprise. Si vous raccourcissez la durée d'indemnisation lorsque le taux de chômage baisse, cela signifie que les fleuristes verront leurs droits à indemnisation limités au motif que des plombiers sont recrutés en masse. Imaginez-t-on, sur le même modèle, rembourser les assurés malades de la grippe en hiver seulement car ils ont moins de risque de l'attraper pendant l'été ? Vous confondez le risque individuel à prévenir et les bénéfices collectifs de l'assurance chômage.

Le projet de loi pose aussi une question morale : si vous diminuez les droits lorsque la situation économique s'améliore, alors tous les chômeurs auront intérêt à ce que leurs voisins soient licenciés pour conserver leurs droits.

Puisque nous parlons du marché du travail, je m'étonne que les employeurs ne soient jamais mentionnés. Vous voulez inciter les chômeurs à accepter des offres d'emploi mais lesquelles ? Les centaines d'offres que l'on peut trouver sur le site de Pôle emploi concernent des emplois payés au-dessous du SMIC, des CDD d'une heure par semaine, de l'intérim illégal. À nos yeux, c'est cela qui est insupportable !

M. Stéphane Viry (LR). Où est donc l'ambition réformatrice de la majorité concernant le travail, la société du travail, la France du travail, que nous défendons, nous, Les Républicains ? Le titre du projet de loi est un slogan séduisant, mais son contenu est bien plus timide. C'est une déception alors que s'éternise une période où les entreprises peinent à recruter, ce qui les peut les placer dans l'impasse et suscite incompréhension et colère.

Nous souscrivons totalement à l'article 4, au sujet duquel je vous remercie, madame la ministre, de vos mots encourageants vis-à-vis de la proposition que nous avons formulée.

Le texte nous invite à réfléchir à un nouveau pacte social en matière de chômage et à la mission des partenaires sociaux. Quelles discussions avec eux ? Comment avancer dans le cadre d'une nouvelle régulation, voire d'une nouvelle ambition, pour notre système d'assurance chômage ? Où le Gouvernement veut-il aller dans le cadre du dialogue social ? Nous avons bien compris que l'objectif du projet de loi était de proroger les règles actuelles pour ménager un délai ; mais il s'agit aussi, tacitement, de reprendre la main. Dans quel but ? Je souhaite que les négociations que vous pourriez entreprendre en parallèle avec les partenaires sociaux ne télescopent pas notre travail législatif : il faut laisser du temps au temps et de la place à chacun.

M. Philippe Vigier (Dem). Après avoir connu le chômage de masse, nous atteignons un taux de chômage de 7,4 %. Alors que la reprise économique et la croissance sont là, comment lever tous les freins qui font que, chaque jour, dans nos circonscriptions, les entreprises nous disent ne pas trouver de salariés, et que tel ou tel reste sur le bord de la route faute d'avoir reçu la formation que l'on aurait dû lui apporter ? Il ne s'agit pas, en effet, de pointer les bons ou les mauvais chômeurs : le rôle du Gouvernement, du Parlement et des partenaires sociaux est de créer les meilleures conditions d'accès à l'emploi, autant que possible à durée indéterminée, pour s'épanouir sans vivre dans la peur du lendemain.

Si nous ne votons pas le texte, les règles d'indemnisation ne s'appliqueront plus : comment feraient alors les chômeurs malheureusement concernés ? Nous vous suivrons donc, naturellement.

Nous avons identifié plusieurs obstacles à traiter, dont les abandons de poste et les refus de CDI.

Un autre enjeu majeur est la gouvernance : quelles relations avec les partenaires sociaux après l'échec de 2019 ? Nous croyons au paritarisme. Qu'est-ce qui relève de l'assurantiel, qu'est-ce qui appartient au Gouvernement, qu'est-ce qui est du domaine de la solidarité ?

Enfin, la VAE est une voie magnifique, qu'il faut ouvrir comme nous l'avons fait pour l'apprentissage quand tout le monde disait que nous n'y arriverions pas. Elle peut permettre de proposer à des chômeurs de longue durée des formations dans les entreprises. Mais il faut d'abord lever les obstacles que vous avez évoqués, madame la ministre.

Je ne doute pas que la discussion parlementaire nous permettra d'avancer, pour redonner à chacun la possibilité d'avoir un emploi durable.

M. Arthur Delaporte (SOC). Madame la ministre, vous avez parlé d'un enrichissement parlementaire bienvenu. Il m'arrive pourtant, pendant mes nuits d'insomnie, de m'interroger sur le rôle du député : est-ce voter des textes de loi qui sont des coquilles vides ? Signer un chèque en blanc au Gouvernement pour qu'il impose aux partenaires sociaux, qui la refusent, la poursuite et l'aggravation de la régression sociale que vous avez entamée en 2019 par la « réforme » de l'assurance chômage ? Fermer les yeux sur les 1 200 000 perdants de votre précédente réforme, dont les allocations ont diminué de 155 euros en moyenne, en particulier sur les grands perdants, ceux qui alternent chômage et emploi ? Ignorer la disparition de la logique même du système assurantiel créé en 1958 sous le général de Gaulle, pendant une période – faut-il le rappeler ? – de plein emploi ? Ce plein emploi que vous dites aujourd'hui viser en employant une méthode aux antipodes de ce qui prévalait alors. Ce que vous nous proposez, c'est un grand bond en arrière, une étatisation croissante du système qui pénalise ceux pour qui l'assurance chômage était tout simplement, et fort justement, un salaire différé permettant de retrouver du travail.

Pour résumer, rien ne va. Dès lors, à quoi servons-nous ? Rien ne va sur le plan de la méthode : une brutalisation croissante des parlementaires, réduits au rôle de spectateurs, des partenaires sociaux, du dialogue social ; un mépris des corps intermédiaires à l'heure où votre majorité prône le dialogue. Rien ne va non plus sur le fond. Je terminerai en saluant les agents de Pôle emploi en stress, chargés, malgré des moyens en baisse, de mettre en œuvre une réforme floue dont ils sont, avec les chômeurs, les autres victimes – une réforme de régression.

M. Frédéric Valletoux (HOR). Mon groupe accueille favorablement l'examen du présent projet de loi, ô combien nécessaire, qui vise notamment à assurer la continuité jusqu'à la fin 2023 des règles de l'assurance chômage issues de la réforme de 2018.

Cette réforme commence à porter ses fruits : même si son déploiement a été retardé, particulièrement par la crise sanitaire, ses premiers effets sont encourageants. Le régime redevient excédentaire en 2022, de 2,5 milliards selon les dernières projections de l'UNEDIC, alors qu'il connaissait un déficit de 1,9 milliard en 2019. Cette situation, inédite depuis 2008, est à saluer. Les chiffres de l'emploi, à la hausse, indiquent une stabilisation des embauches en contrat court et une augmentation des embauches en CDI, supérieures de 20 %, en 2022, à leur niveau moyen de 2019 ; c'était l'un des objectifs de la réforme initiale.

Le texte qui nous est présenté peut encore être enrichi. À cet égard, je tiens à saluer l'esprit constructif et de dialogue du Gouvernement lors de sa préparation. Mon groupe défendra plusieurs amendements. Il s'agira d'abord de prolonger l'expérimentation des CDD de multireplacement – prévue en 2019, elle n'a pu être réalisée correctement en raison de la crise sanitaire –, en réponse à une très forte demande de sécurisation et de visibilité dans plusieurs secteurs en tension ; cela permettra d'évaluer le dispositif. Ensuite, avec l'ensemble des groupes de la majorité, nous plaiderons pour la sécurisation des parcours de VAE. Enfin, nous proposerons de renforcer l'information du Parlement sur le dispositif de modulation de la contribution patronale d'assurance chômage, dite bonus-malus, et sur l'efficacité des contrôles opérés par Pôle emploi en matière d'offre raisonnable d'emploi.

Dans un esprit constructif, d'équilibre et de dialogue, montrons-nous à la hauteur et relevons le défi du consensus. Mon groupe soutiendra le texte pour que soit construit un système plus incitatif au retour à l'emploi et plus protecteur face aux crises.

Mme Marie-Charlotte Garin (Écolo-NUPES). Dans un contexte de forte inflation, de forte hausse des prix de l'énergie et alors que la crise sanitaire est à peine terminée, voici le tout premier texte que vous souhaitez proposer à la représentation nationale à l'orée de la session parlementaire : la priorité des priorités, c'est l'assurance chômage. J'entends la contrainte calendaire, monsieur le ministre ; mais vous avouerez que, du point de vue du symbole, on a l'impression d'un décalage. De même, il y a un décalage entre votre vision du travail et la nôtre, entre votre méthode et celle que nous appelons de nos vœux.

Nous partageons le constat d'une différence entre ce que cherchent les entreprises et ce que cherchent les salariés. Votre réponse : baissions les allocations des demandeurs d'emploi, forçons les gens à accepter des emplois qui ne correspondent pas à leur qualification, donc à leurs envies ; rappelons au passage qu'ils n'ont qu'à traverser la rue, qu'à accepter n'importe quel travail, dans n'importe quelles conditions ; tout cela au nom du plein emploi.

La grande majorité des gens qui sont au chômage cherchent un emploi, mais ils n'en trouvent pas. Pourquoi ? D'abord, parce qu'ils ne sont pas formés pour pouvoir répondre aux offres ; ensuite, parce que les conditions de travail et de rémunération proposées ne sont pas à la hauteur. Partant de ce diagnostic, notre réponse est une vraie politique de formation, assortie d'indemnités à la hauteur et d'un accompagnement réel des chômeurs de longue durée, car pour attirer les gens vers la formation, il faut des indemnités longues et suffisamment élevées ; une augmentation des minima sociaux, car quand on touche 550 euros par mois, on ne peut pas chercher du travail, on survit, ce qui constitue parfois un travail à temps plein ; des emplois décents, bien rémunérés, conformes aux impératifs écologiques et qui concourent à la souveraineté de la France.

Lors de la crise du covid, on s'est aperçu que nous n'étions plus capables de produire des choses aussi simples que des masques, que nous n'avions pas assez de Doliprane. Vous nous aviez annoncé de grands changements pour pallier ces défauts. Qu'en est-il ?

Notre capacité à produire de la richesse n'a jamais été aussi grande. Historiquement, l'augmentation de la productivité a permis de libérer du temps de travail pour les travailleurs ; ce n'est plus le cas. Pourquoi ? Nous devrions débattre d'une réduction du temps de travail et d'une meilleure répartition de la valeur produite. Le cœur de la bataille à mener dans les prochaines années, c'est bel et bien la place du travail dans notre société.

M. Pierre Dharréville (GDR-NUPES). Ce que vous nous proposez, c'est tout simplement de poursuivre votre hold-up sur la gouvernance de l'assurance chômage, après la suppression des cotisations sociales en 2018 et la lettre de cadrage qui avait fait exploser en vol les discussions entre partenaires sociaux.

Le budget de la dette, vous l'avez chargé avec la dette covid. Le service public de l'emploi reste principalement financé par l'UNEDIC, non par le budget de l'État ; il faudrait donc regarder un peu plus loin. L'étatisation, que vous avez accélérée, est en voie d'achèvement ; ce n'est pas rassurant, surtout quand le processus se double du projet nébuleux de France Travail, sorti de votre chapeau. Dans l'opacité, vous nous demandez, ainsi qu'aux partenaires sociaux, de vous laisser faire. Nous n'y sommes pas prêts.

La réforme s'annonce injuste : elle va porter atteinte à un droit acquis par le travail. À nos yeux, il faut garantir un droit stable à cette assurance sociale. La contracyclicité, votre grande trouvaille, n'a rien de nouveau : elle est un élément du budget de l'assurance chômage depuis l'origine. Cela ne doit pas conduire à amenuiser les droits en créant des inégalités selon les périodes.

Vous voulez faire de l'assurance chômage un levier pour obliger les demandeurs d'emploi à prendre un poste qui ne leur correspond pas. Pour nous, au contraire, la protection sociale doit être déconnectée de la conjoncture et des politiques économiques : ce n'est pas son rôle d'être une variable d'ajustement. Nous sommes favorables au malus, mais non au bonus, qui constitue une exonération sociale supplémentaire. Je vous renvoie à notre proposition alternative de sécurité d'emploi et de formation.

Quant à la VAE, vous proposez une réforme d'ensemble qui ne figurait pas dans le texte initial, donc sans étude d'impact ni préparation. Il faut être raisonnable !

M. Olivier Serva (LIOT). Si nous partageons évidemment l'objectif du plein emploi, nous sommes convaincus que la méthode du Gouvernement n'est pas la bonne.

Sur la forme, d'abord, nous ne pouvons cautionner le fait de contourner les partenaires sociaux et le Parlement s'agissant de sujets qui relèvent pleinement du dialogue social. La caducité des règles d'assurance chômage au 1^{er} novembre ne peut justifier à elle seule la méthode retenue : il aurait au moins fallu proroger les règles actuelles à l'identique le temps de laisser les partenaires sociaux négocier de nouvelles règles, comme la loi le prévoit, et de faire le bilan de la précédente réforme de l'assurance chômage, sur les effets de laquelle nous n'avons aucun recul.

Sur le fond, ensuite, lier les règles d'indemnisation à la conjoncture économique ne paraît ni efficace économiquement, ni juste socialement. Seuls 40 % des demandeurs d'emploi sont indemnisés ; toucher à l'indemnisation aurait donc un effet plus que marginal sur le retour à l'emploi. Sans compter que nous ne savons pas comment cette mesure s'appliquera dans les faits. Quel indicateur sera retenu ? Le taux de vacance d'emploi ? Le taux de chômage ?

Enfin, les dynamiques d'emploi diffèrent selon les territoires. Nous proposerons donc des règles d'indemnisation plus propices aux outre-mer, où le taux de chômage est sans commune mesure avec la moyenne nationale.

Convaincus que l'assurance chômage n'est pas l'alpha et l'oméga pour dynamiser le marché de l'emploi, nous appelons à une conférence sociale sur les salaires et le partage de la valeur ajoutée. Nous proposerons en outre une facilitation du déploiement de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

D'autres leviers sont à disposition pour lutter contre les difficultés de recrutement : formation, logement, mobilité, etc. Ne stigmatisons pas les personnes privées d'emploi ; ne résumons pas le défi du plein emploi à la seule assurance chômage.

M. Didier Le Gac. Une étude réalisée pour France Info et Le Parisien annonce 4 500 000 embauches dans l'année qui vient, dont près de la moitié en CDI et 30 % en CDD. Les principaux secteurs pourvoyeurs d'emplois seront la restauration, la distribution, la logistique, la santé et l'industrie.

À propos des difficultés d'embauche, les employeurs nous parlent souvent de salariés en CDD qui ne veulent pas de CDI. On s'éloigne du système assurantiel lorsque des personnes à qui un CDI est proposé préfèrent se mettre quelque temps au chômage pour des raisons personnelles. Avant de prendre une décision à ce sujet, il faudra donc, dans les mois à venir, quantifier ce phénomène ; avez-vous déjà des chiffres, monsieur le ministre, ou envisagez-vous d'en demander ?

Madame la ministre, en milieu rural, il faut souvent se rendre dans la grande ville la plus proche pour entreprendre une VAE. Avez-vous pensé à de nouveaux réseaux d'organismes prescripteurs pour les publics concernés, par exemple au sein des maisons de l'emploi ou des communautés de communes ?

M. Jean-Hugues Ratenon. La situation du chômage dans les outre-mer doit nous alerter. Si vous ne passez pas des belles paroles aux actes, des crises sociales majeures vont y éclater – je le dis avec beaucoup de gravité. Ce ne sont certainement pas ces travailleurs privés d'emploi qu'il faut montrer du doigt, mais bien un système et des lois qui ne sont pas adaptés à nos territoires.

Lors du dîner de travail du 7 septembre, le Président de la République a clairement affirmé devant les élus des outre-mer que l'on était arrivé au bout d'un cycle et qu'il fallait aborder les problèmes sans tabou. Il s'est prononcé pour le plein emploi en outre-mer, pour faire bouger les normes et les adapter aux territoires. Tout cela est très bien, mais comment comptez-vous traduire ces belles paroles dans les outre-mer ?

Depuis la réélection de M. Macron, les injustices continuent et s'amplifient. Votre réforme de l'assurance chômage a aggravé la pauvreté dans nos territoires. Je pense notamment, mais pas seulement, à nos saisonniers.

Enfin, que pensez-vous de l'expatriation forcée de nos élites dans l'Hexagone – notamment dans l'éducation nationale – et de l'arrivée de métropolitains pour prendre nos postes, vécues comme une recolonisation de nos territoires par le biais d'un transfert de population ? En matière d'évolution dans les postes, c'est malheureusement la préférence métropolitaine qui prime. Le réseau existe ! Quelle est votre opinion à ce sujet ?

M. François Gernigon. Je suis d'accord avec Philippe Vigier. L'abandon de poste est souvent utilisé lors d'un refus de rupture conventionnelle ; c'est une démission déguisée qui permet de bénéficier d'une indemnisation.

Par ailleurs, entreprises, associations et services d'accompagnement à domicile se plaignent de ce qui se passe pour un salarié qui refuse, en fin de CDD, un CDI au moins aux mêmes conditions : il n'est pas normal qu'il perçoive l'assurance chômage alors qu'on lui a proposé un CDI. Même chose dans l'intérim. C'est la posture du salarié, et non l'attitude des employeurs, qui fait que certains de ces derniers subissent le malus.

J'ai déposé un amendement à ce sujet, car la recherche du plein emploi est liée à la résolution de ces deux problèmes.

Mme Charlotte Parmentier-Lecocq. Madame la ministre, monsieur le ministre, je salue votre engagement pour cette réforme prioritaire, très attendue des Français, en particulier des employeurs, qui souhaitent des signaux forts encourageant le retour à l'emploi, et des demandeurs d'emploi, qui ne veulent pas d'un droit à la paresse mais aspirent à vivre dignement du fruit de leur travail.

Madame la ministre, pouvez-vous dresser l'état des lieux de la VAE dans le secteur en tension de l'aide à domicile ? Peut-elle progresser dans ce domaine où les besoins sont criants en raison du vieillissement de la population ? Quelle articulation envisagez-vous avec les programmes de formation, pour des parcours professionnels solides ?

Mme Fanta Berete. Monsieur le ministre, France Travail, dont le déploiement devrait commencer courant 2023 et début 2024, est le premier des huit chantiers prioritaires de votre ministère. Alors que les travaux de préfiguration sont en cours, de nombreuses innovations dédiées aux publics les plus éloignés de l'emploi sont expérimentées.

Depuis 2020, « Du stade vers l'emploi » permet ainsi de tester de nouvelles formes de recrutement valorisant les compétences interpersonnelles communément promues dans le cadre de la pratique du sport et transférables dans le monde professionnel – esprit d'équipe, persévérance, réactivité, dépassement de soi, etc. J'ai ainsi participé ce matin à l'opération organisée à Paris par Pôle emploi et destinée aux demandeurs d'emploi dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, particulièrement en tension.

Comptez-vous promouvoir de telles innovations dans le cadre de la création de France Travail ? Avez-vous déjà repéré de bonnes pratiques à transposer au niveau national ?

Mme Stéphanie Rist, rapporteure générale. L'ouverture de la VAE aux proches aidants est saluée par leurs représentants comme un moyen efficace de valorisation des acquis, mais le risque de dérives suscite l'inquiétude : il ne faudrait pas transformer le proche aimant en aidant professionnel. Madame la ministre, est-il envisagé de subordonner la VAE à la fin de l'aidance ? Les modalités de prise en charge de l'aidance après certification sont-elles amenées à évoluer ? Pouvez-vous nous préciser vos intentions quant à la VAE pour les proches aidants en dehors du champ médico-social ?

Mme Justine Gruet. Nous partageons votre volonté de simplifier la VAE ; encore faut-il que nos concitoyens connaissent le dispositif si l'on veut tendre vers le plein emploi. Plus généralement, je suis favorable à toutes sortes de simplifications lorsqu'elles sont possibles.

Par ailleurs, dans un contexte de tensions sur le marché de l'emploi, il est incompréhensible de devoir indemniser longuement des personnes qui y sont attendues dès maintenant. Il ne s'agit pas de réduire leur indemnisation face aux situations subies, mais d'encourager leur retour sur le marché du travail. Promouvoir la valeur travail, faire en sorte que le travail paie mieux que le chômage sont deux objectifs que nous aurons à cœur de défendre au cours de la discussion.

M. François Ruffin. Quel bilan avez-vous tiré de votre première réforme de l'assurance chômage, il y a un an ? Aucun ! Pas une évaluation n'a été faite par vos services. Nous, on en a une : on reçoit les témoignages d'assistantes maternelles, d'accompagnants d'élèves en situation de handicap, d'aides à domicile, de femmes de ménage, d'intérimaires du bâtiment, de cuisiniers, de contractuels de l'éducation nationale. Autant de gens que, pendant la crise du covid, vous avez déclarés indispensables, essentiels, promettant que leurs métiers seraient revalorisés, blablaba. À l'arrivée, c'est la double peine : non seulement on n'a pas revalorisé leurs métiers, mais en plus, qu'est-ce qui se passe par exemple pour Aurélia, qui s'occupe d'enfants handicapés, qui est en CDD, prise et reprise par une association ? Elle passe de 900 à 707 euros, elle a peur de perdre sa maison, elle bouffe des pois chiches tous les jours, elle n'a rien pour son fils étudiant ! Voilà ce que vous avez fait l'an dernier ! Voilà la violence tranquille que vous produisez !

Votre bilan, c'est quoi ? Il y a encore des pénuries à la rentrée, dans plein de métiers – les crèches, les cars, les collèges, les hôpitaux, les auxiliaires de vie, les EHPAD, le bâtiment ; c'est dire l'efficacité de vos mesures de l'année dernière ! Et qu'est-ce que vous faites ? Comme chez Molière : la saignée, la saignée, la saignée ! On recommence avec la même méthode !

Vous avez la valeur travail plein la bouche, mais tous les jours, vous l'écrasez ! Ça fait quarante ans que vous maltraitez, par les salaires, par les horaires, par les statuts, par les revenus, les gens qui travaillent à l'hôpital, les enseignants, et ainsi de suite ! Et là, vous ajoutez une couche de maltraitance supplémentaire. Quelle est la solution si vous voulez des conducteurs de bus ? J'en ai vu un hier, Christophe : il gagne 700 à 800 euros par mois ; voilà comment il est traité ! Si vous en voulez, c'est statut, revenu, salaire, horaires !

Mme Annie Vidal. Le texte ambitionne d'ouvrir plus largement l'accès à la VAE et de favoriser les transitions professionnelles en simplifiant certaines procédures. Plusieurs méritent de l'être ; je songe à la phase de recevabilité des dossiers et à la durée minimale d'activité requise – l'ensemble de l'expérience préalablement acquise n'est pas prise en compte. Face à ces obstacles, quelles mesures proposez-vous pour atteindre l'objectif de 100 000 VAE par an ?

M. Thibault Bazin. Le projet de loi contient des dispositions qui vont dans le bon sens, notamment la simplification des démarches de VAE. Mais va-t-il changer la donne à court terme s'agissant de l'incitation à reprendre le travail ? Je ne le crois pas, car votre réponse n'est pas à la hauteur du défi d'une meilleure valorisation du travail. Votre discours est séduisant, mais le contenu réel du projet

de loi semble bien modeste. Dans mon territoire, de très nombreuses associations, entreprises, institutions m'alertent sur leurs difficultés de recrutement ; paradoxalement, il s'y trouve, nous le savons, des milliers de personnes officiellement sans emploi.

Vous devriez envisager au plus vite deux autres pistes. Premièrement, une réforme du revenu de solidarité active (RSA) afin de donner tout son sens au « A » de ce sigle, car ce dispositif implique des droits, mais aussi l'obligation de faire des efforts pour se réinsérer, à moins, bien sûr, de contraintes liées au handicap ou à la charge d'enfants en bas âge. Allez-vous mettre en œuvre des contreparties au bénéfice du RSA ? Deuxièmement, creuser l'écart entre les revenus du travail et ceux de la solidarité. Envisagez-vous de traiter les effets de seuil et de plafond qui font perdre certaines aides lorsque l'on reprend un travail ?

Mme Josiane Corneloup. Alors que le taux de chômage s'élève encore à 7,4 %, il est paradoxal d'entendre tous les jours les chefs d'entreprise nous faire part de leurs difficultés à recruter. Il faut impérativement revaloriser le travail, le considérer comme un épanouissement. Il faut que le travail paie, que la différence de revenus entre celui qui travaille et celui qui bénéficie de la solidarité soit beaucoup plus significative. Trop souvent, nous entendons que reprendre le travail, c'est aussi assumer les coûts des transports et des frais de garde, si bien que cela ne permet pas de gagner davantage. Je ne suis pas certaine que le texte permette de résoudre ce problème.

Je suis également étonnée que les entreprises n'y figurent pas : elles sont un levier indispensable si l'on veut faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA en vue du plein emploi.

Je ne peux bien sûr que partager le souhait d'étendre la VAE, surtout pour les aidants naturels. Je partage également votre volonté de simplification. En outre, le parcours gagnerait à être bref – je suis tout à fait favorable à la durée de quatre mois que vous avez évoquée –, collectif – par petits groupes de quatre à six personnes, pour lever les réticences que peut inspirer une démarche individuelle – et à être effectué près du lieu de travail.

L'ouvrir aux aidants naturels est une impérieuse nécessité, vu nos besoins à domicile, en EHPAD et pour les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), mais il faudrait, pour chacune de ces trois situations, un module spécifique complétant l'expérience acquise.

M. Alexandre Vincendet. Je suis élu d'une circonscription très populaire, qui comprend les villes de Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape et Bron. M. le ministre l'aura lui-même constaté d'ailleurs puisqu'il est venu nous rendre visite la semaine dernière. Beaucoup de jeunes des quartiers sont sortis du système scolaire très tôt, la plupart du temps avant d'avoir 16 ans. Ils se retrouvent « hors des radars » puisqu'ils ne sont pas inscrits à Pôle emploi et ils ne cherchent pas à être accompagnés par des institutions comme la mission locale. Pour avoir été le maire

de Rillieux-la-Pape pendant huit ans, je sais qu'il faut aller au-devant de ces jeunes. Nous avons créé un dispositif deuxième chance pour traiter individuellement chaque cas. C'est un travail de fond qui nécessite une mobilisation importante des acteurs car il faut redonner à ces jeunes confiance en eux, en leur inculquant une forme de savoir-être et de savoir-faire, en les aidant à passer leur permis de conduire, à trouver un logement, en leur proposant un travail partiel avant de les intégrer au marché du travail. En général, huit à neuf fois sur dix, les résultats sont bons, ces jeunes retournent vers l'emploi et volent de leurs propres ailes. L'enjeu est réel mais il n'y a pas d'accompagnement individualisé de ces jeunes dans les quartiers populaires.

M. le ministre. Nous visons, en effet, le plein emploi. Cet objectif est politique, bien sûr, mais il est aussi réaliste car le chômage a reculé, passant de 9,5 % à 7,4 %. Les indicateurs retenus pour calculer le taux de chômage peuvent toujours être discutés mais le fait de se fonder sur le même depuis plusieurs années donne un schéma assez clair de l'évolution du marché du travail. La France a choisi, il y a plusieurs années, de calculer le taux de chômage au sens du Bureau international du travail. Indépendamment du nombre de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi, cet indicateur permet d'obtenir une mesure constante du taux de chômage.

Notre projet pour le plein emploi ne s'arrête pas à ce texte. Ainsi, le projet France Travail vise-t-il à mieux insérer les personnes les plus éloignées de l'emploi, en particulier les bénéficiaires du RSA. Nous voulons également renforcer la formation professionnelle, notamment grâce aux plans d'investissement dans les compétences, qui représentent un investissement sans commune mesure avec les dispositifs précédemment appliqués. Nous le reconduisons en 2023 à hauteur de plus de 2,5 milliards d'euros, pour renforcer la formation des demandeurs d'emploi. Dans le cadre du plan de réduction des tensions de recrutement présenté par Jean Castex en octobre 2021, Pôle emploi a accompagné le retour à l'emploi de 250 000 demandeurs d'emploi longue durée. C'est une bonne nouvelle pour les entreprises qui recrutent mais surtout pour les hommes et les femmes qui étaient durablement éloignés de l'emploi.

Nous prendrons encore d'autres mesures, qui relèvent de la loi, du règlement ou de l'instruction, pour mener les huit chantiers que j'ai présentés dans la feuille de route adressée aux partenaires sociaux.

Ce projet de loi témoigne de la place que nous accordons au dialogue avec les partenaires sociaux. En 2019, lors de la réforme de l'assurance chômage, l'échec des négociations entre les partenaires sociaux a conduit le Gouvernement à prendre un décret de carence. Certains partenaires sociaux ont considéré que la lettre de cadrage était trop contraignante pour permettre d'aboutir à un accord. Nous ne sommes pas de cet avis mais le fait est que ce fut un échec et l'État a dû définir la réglementation de l'assurance chômage dans un décret de carence. Celui-ci, limité dans le temps, arrive à échéance le 1^{er} novembre 2022. Si nous avions voulu ouvrir une nouvelle négociation interprofessionnelle, nous aurions dû lancer des

négociations préalables dès le début de la campagne présidentielle, ce qui n'était pas opportun. Nous avons donc préféré prévoir à l'article 1^{er} de ce projet de loi de confier temporairement au Gouvernement la définition des mesures d'application du régime d'assurance chômage, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023, par décret en Conseil d'État. Au cours du premier semestre 2023, les partenaires sociaux, à leur demande, négocieront les conditions de la gouvernance de l'assurance chômage. Une nouvelle négociation paritaire, interprofessionnelle, s'ouvrira au second semestre afin d'aboutir à un accord majoritaire sur les règles d'indemnisation, dans un nouveau cadre qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024. Les partenaires sociaux devront jouer pleinement leur rôle tel qu'il est défini par l'article L. 1 du code du travail, à l'issue de cette période que nous avons voulu la plus courte possible – quatorze mois.

J'en viens aux indicateurs qui permettent de juger de la qualité du marché du travail et aux critères de modulation des règles d'indemnisation. Nous ouvrirons une concertation et non une négociation, pour deux raisons. Tout d'abord, selon l'avis du Conseil d'État, dès lors que la compétence des partenaires sociaux en matière d'indemnisation est suspendue, la modulation des indemnisations doit faire l'objet d'une concertation et non d'une négociation puisqu'elle est temporairement sortie du périmètre de l'article L. 1 du code du travail. D'autre part, la concertation nous permettra d'avancer plus vite. N'oublions pas, en effet, que cette réglementation doit entrer en vigueur dès le début de l'année 2023. Si nous avions décidé, contre l'avis du Conseil d'État, d'ouvrir des négociations, nous aurions dû engager, pour deux mois, une concertation préalable à la négociation, qui aurait duré quatre mois. Nous n'aurions pas pu tenir les délais.

Les partenaires sociaux, du moins les organisations patronales, le MEDEF en tête, sont plutôt favorables à la modulation, ce qui n'est pas le cas des organisations syndicales, mais tous refusaient le principe d'une négociation avec recherche d'un accord majoritaire. C'était une raison de plus pour préférer la concertation.

Vous avez appelé notre attention sur des points et des initiatives auxquels le Gouvernement est sensible. S'agissant tout d'abord de l'abandon de poste, nous reconnaissons bien volontiers qu'il y a une faille dans la législation. Il n'est pas normal, en effet, qu'un salarié qui abandonne son poste soit mieux indemnisé qu'un salarié qui démissionne, en dehors du cas de la mise en danger. Nous sommes favorables à ce que les conditions d'indemnisation en cas d'abandon soient alignées sur celles en cas de démission. En revanche, nous devons prévoir une procédure qui permette au salarié qui abandonne son poste pour des raisons de sécurité, de le faire savoir très rapidement afin de ne pas en être pénalisé.

Concernant le refus de transformer un CDD en CDI, il est clair qu'un salarié est libre de ne pas rester dans l'entreprise. En revanche, l'employeur doit-il lui verser une prime de précarité s'il lui a proposé de transformer son CDD en CDI dans les mêmes conditions ? La loi répond à cette question : la prime de précarité n'est pas due. Il faudra sans doute mieux l'expliquer.

D'autre part, nous sommes favorables au renouvellement de l'expérimentation du CDD multiremplacement. Ce dispositif est très utile pour les employeurs qui recrutent pour des emplois saisonniers ou pour remplacer une personne partie en congé. Il leur permet de ne signer qu'un seul CDD alors que la personne embauchée occupera successivement les postes des salariés partis en congé. Aujourd'hui, l'employeur doit établir un contrat par remplacement alors que la personne engagée pour deux ou trois mois devra remplacer plusieurs personnes parties en congé. C'est souvent le cas dans la grande distribution. L'expérimentation n'a pas été renouvelée fin 2020 parce que nous avons d'autres priorités à cette époque. De même, nous souhaitons améliorer les dispositifs de bonus-malus ou d'offre raisonnable d'emploi.

S'agissant des territoires ultramarins, les indicateurs économiques ne tiennent pas compte de leur singularité par rapport à la métropole et nous devons réfléchir à un nouveau dispositif d'ici à l'examen en séance publique pour ne pas leur appliquer des mesures inadaptées.

Par ailleurs, il n'est pas exact d'affirmer que seuls 40 % des demandeurs d'emploi sont indemnisés. En effet, 60 % sont indemnisables mais un tiers ne sont pas indemnisés, par exemple en raison d'une activité réduite avec un salaire n'ouvrant pas de droit à une allocation complémentaire.

L'UNEDIC a été réformé à la suite de la dégradation continue de ses comptes. Rappelons les chiffres : entre 2009 et 2019, l'assurance chômage a accusé systématiquement un déficit de 2,9 milliards d'euros en moyenne par an. La pandémie a encore aggravé les comptes, ce qui explique que je n'aie pas pris en compte cette période dans la référence.

Pôle emploi est financé par deux canaux. L'État lui alloue une subvention, que le projet de loi de finances pour 2023 prévoit d'augmenter. L'UNEDIC lui reverse l'équivalent de 11 % des cotisations qu'elle encaisse. Puisque le taux d'emploi est en hausse, les recettes de Pôle emploi augmenteront. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit de conserver les effectifs attribués à Pôle emploi durant la crise sanitaire, afin d'accompagner les demandeurs d'emploi. Les moyens de cet organisme sont donc loin de diminuer.

Je terminerai par l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, qu'il s'agisse des bénéficiaires du RSA ou des jeunes en rupture. Il doit être intensifié. Nous refusons de rendre le travail obligatoire mais dès lors que le principe de l'inconditionnalité d'accès au RSA quand on est privé de ressources n'est pas remis en cause et qu'il est proposé, dans l'intégralité du territoire, une offre d'insertion et de formation adaptée – on ne propose pas une formation entre 17 heures et 20 heures à une mère ou un père qui vit seul avec trois enfants –, il est normal de demander une contrepartie.

Quant aux publics plus éloignés encore, parfois « sortis des radars », le dispositif du contrat d'engagement jeune nous permettra de franchir une étape supplémentaire. Nous avons lancé un appel à projets dont le résultat devrait être connu dans les prochaines semaines pour proposer des parcours d'accompagnement vers l'emploi, portés par un acteur ou un consortium d'acteurs, des jeunes en rupture familiale, en rupture scolaire ou confrontés à des problématiques complexes qui appellent un suivi spécifique. L'accompagnement des bénéficiaires du RSA a été confié à Thibault Guilluy, déjà chargé de la mission relative à France Travail.

Enfin, vous avez posé la question de l'écart entre les revenus de l'activité et les revenus de solidarité. Ce sujet, que nous avons abordé avec Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, n'a pas sa place dans ce texte mais nous ouvrirons un chantier pour l'approfondir. La reprise d'activité est toujours gagnante même si les effets ne se font pas ressentir immédiatement. Il faut attendre que les dispositifs de garde d'enfant s'installent, que les bénéficiaires des minimas sociaux passent à une autre forme d'accompagnement. Nous devons réfléchir avec les partenaires sociaux à la meilleure manière d'accompagner les premiers mois de la reprise d'activité afin que les personnes intéressées ne soient pas découragées par l'absence de bénéfice immédiat.

Mme la ministre déléguée. Nous sommes déterminés à réformer en profondeur le dispositif de la validation des acquis de l'expérience et à lever les freins juridiques et administratifs que l'expérimentation « Reconnaître et valider l'expérience » (ReVa) a mis en évidence. Nous devons nous pencher en particulier sur l'étape de la recevabilité que de nombreux postulants ne franchissent pas, en particulier les plus fragiles, les moins diplômés. Sans doute conviendra-t-il de favoriser l'oralité dans la procédure car l'entretien permettra, davantage qu'un dossier administratif, de cerner les compétences et définir le parcours le plus adapté.

Monsieur Vigier, vous avez raison, nous devons lever les obstacles à l'insertion dans l'emploi durable, valider les acquis sous la forme de blocs de compétences, reconnaître l'expérience et la capacité à suivre des formations complémentaires, fluidifier la procédure. C'est en offrant aux demandeurs d'emploi la possibilité de se former et de valider leurs diplômes rapidement que nous les aiderons à rebondir.

Monsieur Valletoux, la sécurisation des parcours est un enjeu essentiel. La durée moyenne de dix-huit mois est trop longue et inadaptée aux contraintes de la vie de chacun. Au-delà de l'allègement du cadre juridique, nous devons mieux préparer les candidats à passer devant un jury et nous soutiendrons pour cette raison la proposition de doubler le congé VAE des salariés. Il conviendra également de simplifier les règles relatives à l'organisation et à la composition des jurys. Il faut mieux accompagner, individuellement, les personnes désireuses de s'inscrire dans ce parcours. Il n'est pas normal que seules 10 % des personnes qui s'engagent dans une VAE viennent au bout de leur parcours.

Certains s'inquiètent du manque de concertation mais je peux vous assurer que nous en avons lancé de nombreuses avec les partenaires sociaux. L'expérimentation menée en deux étapes nous a par ailleurs permis de tirer les conséquences des défauts du dispositif et de trouver les moyens d'y remédier.

Monsieur Le Gac, je comprends les difficultés pour les demandeurs d'emploi qui résideraient en zone rurale d'être accompagnés par un réseau de prescripteurs et nous ferons notre possible pour faciliter les parcours, notamment en offrant la possibilité de les suivre à distance. Cela étant, nous avons le souci de nous appuyer sur un réseau solide, qu'il s'agisse des conseils régionaux, du réseau des dispositifs académiques de validation des acquis, de l'éducation nationale ou du conseil en évolution professionnelle. L'important est de ne pas dépendre d'un seul prescripteur. C'est en ce sens que nous créons un espace numérique dédié à la VAE qui sera l'unique point d'entrée des acteurs en matière d'information, de promotion et de conseil pour les usagers.

Madame Parmentier-Lecocq, la VAE simplifiée et modernisée sera un véritable outil de professionnalisation dans les métiers du grand âge – aide-soignant, accompagnant éducatif et social, auxiliaire de vie, assistant de vie dépendance. L'accès des proches aidants à la VAE est une démarche intéressante pour obtenir une certification de leur pratique. La VAE permettra également à des professionnels d'évoluer après avoir exercé plus de vingt ans. L'accès au diplôme d'aide-soignant sera ainsi facilité pour les auxiliaires de vie qui remplissent souvent aujourd'hui, faute de personnel, des fonctions similaires.

Soyons clairs : la VAE ne saurait, à elle seule, pourvoir aux besoins de recrutement dans ce secteur. Elle n'est que le premier jalon d'un plan plus structurel de lutte contre les tensions de recrutement dans ce secteur, qui nécessitera de revoir les outils d'évolution, de transition professionnelle, de lever les freins à l'apprentissage dans le secteur de la santé et de mieux mobiliser le secteur public de l'emploi. Je m'emploie à tracer, avec M. Dussopt, les contours de ce plan qui devrait être prochainement soumis à la concertation.

Madame Rist, la VAE proches aidants vise à permettre à ceux qui ont mis leur carrière entre parenthèses de retrouver le chemin de l'emploi ou de se reconverter, en capitalisant les compétences acquises auprès de leurs proches. Bien évidemment, le geste professionnel ne saurait être confondu avec celui d'un proche aidant. Ce n'est pas parce que l'on sait faire la toilette d'un proche que l'on pourra reproduire le même geste dans un cadre professionnel. Cette pratique constitue tout de même une base solide de compétence qu'il sera possible de compléter ou de renforcer pour obtenir la VAE. Je salue à cet égard la proposition de suivre des formations complémentaires ou des stages d'observation en milieu professionnel.

Madame Vidal, c'est vrai, nous devons limiter les freins à la VAE pour les proches aidants. La validation des acquis sous la forme de blocs de compétences leur permettra de suivre une formation initiale ou continue et d'obtenir la certification. La VAE prendra ainsi toute sa place aux côtés des dispositifs de formation, ce qui réduira au strict nécessaire, du fait de l'expérience déjà acquise, le temps de formation.

Madame Corneloup, nous sommes conscients des enjeux et nous prendrons des mesures pour simplifier la procédure et réformer le dispositif en renforçant l'accompagnement individualisé, sans abandonner la dimension collective dont l'expérimentation ReVa a montré qu'elle permettait parfois d'éviter des abandons.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunion du mardi 27 septembre 2022 à 15 heures

Au cours de sa première réunion du mardi 27 septembre 2022, la commission commence l'examen du projet de loi ⁽¹⁰⁴⁾.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Avant de commencer la discussion des articles du projet de loi, je vous indique que nous devons examiner 135 amendements. Il avait été déposé 219 amendements mais dix ont été retirés par leurs auteurs, huit constituaient des injonctions au Gouvernement, prohibées par l'article 20 de la Constitution, cinq étaient des doublons et deux étaient de nature réglementaire.

Sur les 194 amendements qui restent, j'ai pris la responsabilité, faute d'avoir reçu en temps utile l'avis du président de la commission des finances, de déclarer irrecevables onze amendements au titre de l'article 40 de la Constitution.

Par ailleurs, quarante-huit amendements ne pouvaient être recevables au regard de l'article 45 de la Constitution, dont certains l'étaient sans doute aussi au titre de l'article 40.

Selon l'article 45, dont l'application a été précisée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les amendements qui n'auraient pas de lien ou qui n'auraient qu'un lien indirect avec les articles du projet de loi initial doivent être écartés.

Ainsi, certains amendements n'avaient aucun rapport avec le texte, tels que ceux visant à conditionner les allègements généraux à la revalorisation des minima conventionnels, à demander un rapport sur la politique de rémunération au sein des entreprises, à anticiper le versement d'une prime d'ancienneté, à prendre en compte l'impact différencié de l'exposition au risque en fonction du sexe, à empêcher la hausse des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles en cas de maladie professionnelle en fonction de l'âge, à ouvrir l'accès à l'activité partielle pour les remontées mécaniques et les pistes de ski.

Rappelons d'autre part que ce n'est pas l'intitulé du projet de loi qui doit être pris en considération mais son contenu. Or, c'est ici un texte court qui ne porte pas sur l'ensemble des questions relatives au travail, à l'emploi et au chômage. Dès lors, j'ai dû écarter des amendements qui visaient, par exemple, à requalifier les

(104) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.12185342_6332f1a511482.commission-des-affaires-sociales-m-olivier-dussopt-ministre-et-mme-carole-grandjean-ministre-de-27-septembre-2022

travailleurs des plateformes numériques en salariés, à réduire la durée du travail à 32 heures, à introduire une sixième semaine de congés payés, à conditionner à un accord avec les partenaires sociaux le recours à la visioconférence pour les réunions du comité social et économique.

Je suis certaine que les nombreux amendements qui restent nous permettront de débattre dans un esprit constructif des cinq articles du projet de loi.

M. Pierre Dharréville. Le délai de dépôt des amendements pour la séance est fixé à jeudi soir, ce qui est assez court puisque nous devons aussi examiner le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Arthur Delaporte. Je comprends que vous ayez dû déclarer irrecevables certains amendements mais pourquoi refuser des amendements qui visent à mettre fin au chômage longue durée, à proposer une visite du médecin du travail aux chômeurs, à supprimer la dégressivité de l'allocation chômage, à inscrire dans la loi le principe de l'indemnisation dès le premier jour ou celui du caractère universel de l'assurance chômage ? Ces propositions avaient un lien avec le texte et c'est appauvrir le débat que de ne pas les examiner. La ministre elle-même n'invitait-elle pas les parlementaires à enrichir le texte ?

Mme la présidente Fadila Khattabi. Si nous achevons l'examen du texte plus tôt, vous aurez plus de temps pour déposer des amendements mais je ne reviendrai pas sur la recevabilité des amendements sans lien avec le texte. Quant à l'article 40, il prévoit qu'un amendement est irrecevable s'il vise à créer une charge sans la compenser.

Mme Sandrine Rousseau. La lecture qui a été faite des amendements me semble extrêmement restrictive. Je ne comprends pas par exemple pourquoi avoir jugé irrecevables les amendements sur les 32 heures : s'il s'agit de remettre les gens au travail, il faut bien créer des emplois dignes et attractifs, avec des horaires qui respectent les corps et les personnes. Une telle disposition aurait permis de diminuer le nombre des « bénéficiaires » de ce texte – qui, en réalité, ne fera que les précariser.

Article 1^{er} : *Permettre, à titre temporaire, au Gouvernement de définir les règles d'indemnisation et de gestion du régime d'assurance chômage*

Amendements de suppression AS1 de M. Arthur Delaporte, AS54 de M. Pierre Dharréville, AS81 de Mme Marie-Charlotte Garin, AS96 de M. Olivier Serva et AS122 de M. Hadrien Clouet.

M. Arthur Delaporte. Mon amendement vise tout simplement, par la suppression de l'article 1^{er}, à éviter celle du Parlement.

Dans le même temps, il s'agit d'abroger la précédente réforme de l'assurance chômage, menée contre l'avis des partenaires sociaux, ce qui est une première depuis 1971. Cette réforme est, à notre sens, économiquement absurde, socialement injuste et financièrement inutile.

Vous avez ainsi fondé votre analyse sur le modèle du demandeur d'emploi optimisateur, rationnel, calculateur. Cette hypothèse, défendue par certains économistes libéraux et intéressante sur le papier, ne correspond à aucune réalité. À titre personnel, je n'ai jamais croisé un tel profil. La majorité des demandeurs d'emploi méconnaissent plutôt – comme le ministre l'a reconnu tout à l'heure – leur droit à une indemnité et le mode de calcul de celle-ci. Si l'on veut vraiment réformer l'assurance chômage, mieux vaut viser le réel. Or 40 % seulement des demandeurs d'emploi perçoivent une allocation chômage : cela montre bien qu'il ne s'agit pas de calculateurs !

M. Yannick Monnet. Par cet amendement de suppression AS54, nous tenons à réaffirmer notre stricte opposition à la méthode employée par le Gouvernement. Il s'agit d'un passage en force, qui se traduit par une remise en cause frontale de la gouvernance paritaire du régime de l'assurance chômage. Votre volonté d'étatiser ce régime n'est pas nouvelle : depuis 2018, vous avez largement entamé les possibilités du dialogue social. Vous avez commencé par supprimer les cotisations salariales d'assurance chômage au profit de la contribution sociale généralisée (CSG). Outre le fait que vous avez ainsi modifié la nature contributive de l'assurance chômage, vous avez interdit aux organisations syndicales et patronales de négocier le niveau des cotisations. Vous avez ensuite institué la lettre de cadrage, qui impose en amont des négociations une direction et un but à atteindre. Aujourd'hui, vous dénoncez arbitrairement le peu qui restait du dialogue social dans la définition des règles de l'assurance chômage. Vous dites agir au nom de l'urgence mais quelle peut être l'urgence alors même que la dernière réforme, mise en œuvre depuis à peine un an – en raison notamment des nombreux recours dont elle a fait l'objet –, n'a pas, selon vos dires, produit tous ses effets ? Nous considérons qu'elle ne montre pour l'heure que des effets désastreux et injustes pour les personnes privées d'emploi – mais vous voulez aller plus vite, plus loin, plus fort, au nom des seules règles du marché du travail, qui ne peut souffrir le dialogue social, qui est l'un des derniers remparts du droit au travail. Ce que vous voulez faire, c'est baisser les chiffres du chômage, non réduire durablement celui-ci. Vous opposez sans cesse par des discours délétères les personnes privées d'emploi aux travailleurs, mais vous accentuez la précarité des premiers pour affaiblir l'ensemble des travailleurs et modifier le rapport de force dans les entreprises au seul bénéfice des employeurs. Bref, vous condamnez les travailleurs à n'être que les variables d'ajustement du marché du travail.

Mme Marie-Charlotte Garin. L'article 1^{er} du projet de loi confie au Gouvernement la définition par décret des mesures d'application du régime d'assurance chômage. Or, jusqu'à présent, le code du travail prévoyait que les règles d'indemnisation de gestion et de financement de ce régime relevaient de la

compétence des partenaires sociaux. Nous sommes maintenant au pied du mur, avec des règles en cours qui s'appliquent jusqu'au 1^{er} novembre 2022 seulement. Étant favorables à la gestion paritaire de l'assurance chômage, nous proposons la suppression de cet article.

M. Olivier Serva. Nous regrettons que le Gouvernement ait opté pour la voie du décret, sans – selon les termes même du Conseil d'État – limitation possible de son action sur les décisions à prendre dans les quatorze mois à venir. Nous ne sommes pas d'accord non plus sur le fond, vu que l'on n'a pas encore bien évalué les effets de la précédente réforme de l'assurance chômage. L'argument relatif aux difficultés de recrutement ne nous convainc pas : ces difficultés sont multifactorielles, et il n'y a que 40 % des chômeurs qui sont indemnisés. L'effet de levier de la réforme sera donc assez limité. Enfin, la contracyclicité nous inquiète énormément ; nous ne voulons pas qu'elle puisse être décidée sans dialogue social. Pour toutes ces raisons, nous souhaitons la suppression de cet article.

M. Hadrien Clouet. Vous prétendez que ce texte ne fait que prolonger des dispositions existantes, mais il va en réalité beaucoup plus loin, puisqu'il vise à donner au Gouvernement les pleins pouvoirs pour émettre de nouvelles règles et refaire à sa sauce le régime d'assurance chômage. Ce jeu de cache-cache est évidemment le fruit des débats au sein du Gouvernement, personne, au sein de la minorité présidentielle, n'étant d'accord pour savoir comment faire passer les chômeurs à la casserole. N'étant pas là pour tenir la chandelle durant votre congrès interne, nous refusons de vous accorder à l'aveugle de tels pouvoirs.

M. le rapporteur. Pour commencer, je voudrais indiquer que la suppression de cet article aurait pour conséquence de priver de base juridique l'indemnisation – aujourd'hui effective – de quelque 2 500 000 chômeurs. Il faut avoir cet élément en tête au moment de voter les amendements.

Vous dites, monsieur Delaporte, qu'à travers cet article, on supprimerait le Parlement ; mais à aucun moment de notre histoire, le Parlement n'a eu à décider des règles de l'assurance chômage. Ce dont il s'agit ici, c'est, comme le ministre l'a souligné, de se donner du temps pour, d'une part, concerter la modulation et la gouvernance de l'assurance chômage, en réponse à une demande des partenaires sociaux, d'autre part, évaluer les effets des nouvelles règles.

Ce sont autant d'éléments objectifs qui justifient que l'article soit maintenu en l'état.

Je suis d'accord avec vous, monsieur Serva : il y a bien des facteurs qui expliquent les difficultés de recrutement. Il serait excessif et même absurde de penser que l'assurance chômage en est le seul responsable, mais il serait tout aussi absurde de penser qu'elle ne joue aucun rôle. Les études dont nous disposons, tout comme les remontées d'informations que nous avons du terrain, notamment de la part de collègues parlementaires, accréditent le fait que ces règles jouent un rôle dans le retour à l'emploi et dans les difficultés des entreprises à trouver des candidats.

Enfin, il est erroné d'affirmer, comme le fait M. Delaporte, que la réforme de 2019 est la première depuis 1971 à avoir été menée contre l'avis des partenaires sociaux. Il est déjà arrivé que le Gouvernement reprenne par décret la main sur l'assurance chômage. Ce fut le cas en 2000. À l'époque, la ministre du travail s'appelait Martine Aubry.

Avis défavorable sur les amendements de suppression.

M. Pierre Dharréville. En effet, soyons précis, monsieur le rapporteur. La demande qui nous est faite, c'est de permettre au Gouvernement de squeezer l'UNEDIC, de surcroît en l'autorisant à prendre des mesures dont nous ignorons tout. Vous admettez que c'est une manière assez problématique de considérer notre rôle.

Le Gouvernement aurait dû prendre des mesures pour engager une négociation. Il ne l'a pas fait. Et maintenant, il vient nous expliquer qu'on ne peut pas faire autrement ? Mais il fallait qu'il assume ses responsabilités !

Quant au fond, vous considérez, à travers ce texte, que la qualité de l'assurance chômage est la cause principale des tensions sur le marché de l'emploi, que les gens sont trop bien assurés. Tout à l'heure, le ministre a dit que notre système n'incitait pas assez au retour à l'emploi, qu'il était le plus généreux d'Europe – mais il n'est pas généreux, ce sont des droits qui ont été conquis par des revendications successives. Il n'y a aucune raison de l'abîmer et d'en faire une variable d'ajustement. Votre diagnostic est manifestement erroné.

En réalité, ce qui vous fait peur, c'est que le rapport de force entre les salariés et les employeurs est peu à peu en train de se modifier. Des revendications, notamment salariales, commencent à voir le jour. Je comprends que cela vous gêne, vu la régression sociale à l'œuvre depuis des décennies, s'appuyant sur le chômage de masse – qui est toujours là.

M. Stéphane Viry. On peut comprendre ces amendements de suppression, eu égard à ce qui s'est passé en 2019, lorsque le Gouvernement a voulu passer outre le paritarisme et reprendre la main en se contentant d'un dialogue social minimal. Néanmoins, il faut être pragmatique : nécessité fait loi. Des millions de demandeurs d'emploi risquent d'être privés de leur indemnité en novembre, faute de base légale. Pour cette raison, et même si l'on peut considérer que nous sommes pris en otage, je ne pourrai pas voter pour ces amendements.

M. Arthur Delaporte. Je voudrais répondre à certaines contrevérités qui ont été proférées.

D'abord, si, en 2000, il n'y a pas eu homologation de l'accord entre les partenaires sociaux, c'est parce que le Gouvernement avait affirmé à plusieurs reprises qu'il voulait améliorer l'indemnisation des chômeurs et mieux les accompagner vers l'emploi. La première condition – vocation première du régime

d'assurance chômage – n'étant pas remplie, il avait été contraint de recourir à des décrets. Martine Aubry et Laurent Fabius l'ont clairement expliqué dans leur lettre de 2000. Les deux situations ne sont donc absolument pas comparables.

Ensuite, il n'est pas vrai que cet article soit nécessaire pour donner une base légale aux indemnités. Le Gouvernement peut très bien proroger le régime actuel par décret.

M. le rapporteur. Non, une loi est nécessaire à cette fin. En effet, le décret de carence contenant les règles actuelles, que le Gouvernement veut, si le présent texte est voté, prolonger jusqu'à la fin 2023, est la conséquence de l'absence d'accord sur la base du document de cadrage envoyé le 25 septembre 2018 aux partenaires sociaux ; or ce document est lui-même prévu par la loi. Le Conseil d'État dit d'ailleurs clairement dans son avis qu'un véhicule législatif est requis.

La commission rejette les amendements de suppression.

Amendement AS37 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Je ne fais pas la même lecture de l'avis du Conseil d'État que vous, monsieur le rapporteur. Ce qu'il dit, c'est que le régime actuel aurait pu être prorogé par décret, mais que, comme vous voulez faire une réforme plus ambitieuse dans un délai très court et dans un cadre contraire au dialogue social, alors il est nécessaire de passer par la loi ; cela n'aurait pas été le cas à cadre constant. Voilà pourquoi nous proposons une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} du projet de loi et l'abrogation de la réforme précédente.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. Mais que répondez-vous à mon argument ? Est-il nécessaire ou non de passer par la loi ?

M. le rapporteur. C'est nécessaire. Je vous invite à lire le considérant 7 de l'avis du Conseil d'État. Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) nous l'a d'ailleurs confirmé lorsque nous l'avons auditionné en amont de l'examen du projet de loi.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS38 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement vise à réécrire l'article 1^{er} de manière à abroger la précédente réforme de l'assurance chômage. On ne peut que constater l'échec du Gouvernement en matière de gestion du chômage. La réforme a touché en priorité les territoires les plus défavorisés de notre pays et les publics les plus fragiles : ce sont 30 800 personnes à La Réunion, dont 9 200 jeunes de moins de 25 ans, qui en ont subi ces conséquences ; 33 300 personnes en Seine-Saint-Denis, dont 8 100 jeunes de moins de 25 ans ; 50 400 personnes dans le Nord, dont 17 300 jeunes de moins de 25 ans.

M. le rapporteur. Ces chiffres, relatifs à l'impact de la réforme et fournis par l'UNEDIC, correspondent en réalité à des simulations. Il s'agissait d'évaluer ce qu'auraient été le statut et le niveau d'indemnisation à comportement inchangé. Concrètement, cela signifie qu'aucun chômeur en cours de droit n'a vu son indemnisation réduite. Tout ce que cela dit, c'est que des personnes qui auraient eu exactement le même comportement en matière de recherche d'emploi que les années précédant l'application de la réforme auraient pu subir une baisse de leurs indemnités.

On touche là à une divergence profonde dans la vision que nous avons de l'assurance chômage. Le but de la réforme est précisément de changer les comportements. Les données que vous citez n'ont qu'une valeur rétrospective. Il faut être clair sur ce point. Pour les mêmes raisons, le chiffre de plus de 1 million de chômeurs touchés par la réforme, qui a été produit par l'UNEDIC et cité tout à l'heure, doit être manié avec précaution.

Avis défavorable.

M. Thibault Bazin. Quand on lit les amendements de nos collègues, on a l'impression qu'ils font abstraction du contexte. Ils se concentrent sur les demandeurs d'emploi, alors que, sur le terrain, ce sont plutôt les offreurs d'emploi qui ne trouvent pas preneurs !

Il me semblait que nous aurions pu trouver deux points de consensus. Le premier, c'est que notre objectif commun est le plein emploi ; le second, que notre système d'assurance chômage dysfonctionne. Or, à travers ces amendements, on a l'impression que vous souhaitez plutôt le *statu quo*, qui n'incite pas vraiment à la reprise d'emploi. Si l'on veut que le système d'assurance chômage soit socialement juste, économiquement non absurde et financièrement utile, il faut justement le réformer en profondeur !

M. Pierre Dharréville. Thibault Bazin l'a bien noté : on trouve une inspiration sarkozyste dans ce texte... Vous êtes d'accord entre vous sur la fonction que vous souhaitez assigner à l'assurance chômage : être une sorte de levier d'ajustement économique. Mais sa véritable fonction, ce n'est pas cela, et votre entreprise est vouée à l'échec.

Vous espérez, monsieur le rapporteur, que les mesures prises modifieront les comportements dans une proportion telle que les prédictions de l'UNEDIC ne se vérifieront pas – mais je crois que vous présumez de vos forces !

En outre, vos propos tendent à montrer qu'il est bien tôt pour amender les mauvaises mesures que vous avez prises en 2019 ; de toute évidence, nous n'avons pas assez de recul.

M. Yannick Monnet. La pénurie de main-d'œuvre signalée sur le terrain ne doit pas masquer le fait qu'on ne compte que 350 000 offres d'emploi non pourvues pour 5 à 6 millions de chômeurs et environ une offre d'emploi pour treize demandeurs. On peut toujours communiquer sur le fait que les gens ne veulent pas travailler, mais la réalité est celle-là. Il ne faudrait pas l'oublier.

Vous dites que l'assurance chômage dysfonctionne, mais encore faudrait-il le démontrer et identifier lesdits dysfonctionnements. D'où la nécessité de dresser un bilan avec des éléments factuels – dont nous ne disposons pas.

M. Hadrien Clouet. De nombreuses fédérations d'employeurs et employeuses se plaignent en effet de difficultés de recrutement, ce qui est étonnant à plusieurs titres. D'abord, cela dépend des secteurs. Venez donc à Toulouse, chers collègues ! Dans ma circonscription, les équipementiers de l'aéronautique embauchent en quatre mois leur effectif annuel, vu le nombre de candidats. Ces effets de secteur dépendent avant tout des conditions d'emploi : ce sont les secteurs qui font faire des heures supplémentaires et qui paient mal qui peinent à recruter – mais ce sont eux qu'on va mettre en avant. Il faut dire que les offres non pourvues, c'est le dada de la droite. Pourtant, en proportion, cela fait moins d'une offre pour dix chômeurs et les offres non pourvues ne représentent que 1 % des quelque 26 millions de contrats de travail signés annuellement. Même en rétablissant le bagne, on n'y arrivera pas !

M. Arthur Delaporte. Que dit le Conseil d'État dans le considérant 7 de son avis, monsieur le rapporteur ? *« S'agissant de la nécessité d'une intervention législative pour atteindre l'objectif poursuivi, le Conseil d'État observe que les dispositions législatives en vigueur n'assignent pas à l'accord ou au décret de carence de durée précise »* – puis de souligner qu'il tient compte de *« la volonté du Gouvernement d'apporter le cas échéant au régime d'assurance chômage des adaptations excédant celles qu'autorisent les dispositions régissant le décret de carence actuel »*. Il est clair que le Conseil d'État se prononce par rapport au projet qui lui est soumis et non par rapport à la situation antérieure. En aucune manière, il ne dit que la prorogation du décret nécessite une loi. C'est le projet du Gouvernement qui impose la voie législative.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Monsieur le rapporteur vous a déjà répondu sur ce point. Revenez à l'amendement, je vous prie.

M. Arthur Delaporte. C'est lié, puisque si nous proposons la suppression de l'article 1^{er} dans sa rédaction actuelle, c'est précisément parce que nous estimons que le véhicule législatif n'est pas nécessaire !

Vous soutenez, monsieur le rapporteur, que les perdants de la réforme de l'assurance chômage sont des personnes fictives, des perdants potentiels. Pourtant, à la page 14 de son étude de l'impact de la réforme, l'UNEDIC indique que *« parmi les 2,8 millions d'entrants, la première année de mise en œuvre de la mesure (juillet*

2021-juin 2022), 1,15 million d'allocataires seront impactés car leur rythme de travail sur leur période de référence affiliation est inférieur à 100 % ». Ces personnes ne sont-elles pas bien réelles ?

M. le rapporteur. Je vous renvoie à la méthodologie utilisée par l'UNEDIC pour produire ses estimations, monsieur Delaporte : elle consiste à utiliser des données passées relatives aux trajectoires des demandeurs d'emploi et à leur appliquer les nouvelles règles.

Quant à l'avis du Conseil d'État, vous avez oublié de citer la dernière phrase du considérant 7 : « *Le Conseil d'État estime que les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints par la voie réglementaire et requièrent effectivement des dispositions législatives.* » Je regrette que vous n'ayez pas participé à l'audition des services du ministère du travail, car nous leur avons posé la question, et la réponse de M. Bruno Lucas, le DGEFP, a été très claire.

Quelle était la finalité de la réforme de 2019 ? Il s'agissait de lutter contre les contrats courts. Je rappelle que les chiffres de l'époque indiquaient que 70 % des embauches se faisaient par des contrats de moins d'un mois et que les trois quarts de ces derniers correspondaient à des réembauches chez le même employeur. Cela signifie que certaines relations durables entre employé et employeur se fondaient sur la signature successive de contrats de très courte durée et que l'assurance chômage venait en réalité compléter les revenus du salarié. Le fractionnement des contrats était favorisé par les règles de l'époque et, pour certaines personnes, le niveau d'allocation chômage pouvait être supérieur au salaire mensuel moyen : voilà quelle était la réalité du marché du travail avant la réforme. Cela, l'UNEDIC l'a décrit. La situation de la France était de ce point de vue totalement exceptionnelle. Je vous invite à consulter le dossier de référence de la négociation : une étude de cas montre que les personnes travaillant un jour sur deux en France disposaient du niveau d'indemnisation le plus élevé parmi tous les pays bénéficiant d'un système d'assurance chômage. Voilà ce que nous avons cherché à corriger. Y sommes-nous parvenus ? Je l'espère. Les données transmises par le ministère du travail indiquent en tout cas une tendance à la réduction des embauches en contrats courts, et les embauches en CDI se sont accrues entre 2017 et 2022, leur part passant de 48 % à 52 % du total des embauches. Les évaluations ultérieures nous diront si c'est l'effet des réformes du Gouvernement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS39 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement vise lui aussi à abroger la précédente réforme de l'assurance chômage et à réécrire l'article 1^{er}. Je maintiens ce que j'ai dit : ce texte n'est pas nécessaire. Nous avons nous aussi fait notre travail, monsieur le rapporteur, et les juristes spécialisés en droit du travail que nous avons auditionnés nous ont indiqué qu'un décret pouvait suffire. De surcroît, budgétairement, c'est inutile : si la Cour des comptes constate bien un déficit

structurel de l'assurance chômage de plus de 3 milliards d'euros par an en moyenne sur la période allant de 2011 à 2019, elle note que la contribution du régime de l'assurance chômage au financement de Pôle emploi a augmenté de 52 % entre 2009 et 2020, atteignant 4,1 milliards d'euros en 2020, tandis que celle de l'État a augmenté jusqu'à 1,5 milliard d'euros en 2017, mais a ensuite baissé pour ne plus représenter que 1,2 milliard d'euros en 2020. Autrement dit, si l'État ne lui imposait pas de prendre en charge le financement de Pôle emploi, le régime de l'assurance chômage serait excédentaire. Or Pôle emploi est un service public universel qui doit, en tant que tel, être financé par l'impôt, et non par ce qui reste des cotisations d'assurance chômage, c'est-à-dire la part patronale. Vous justifiez la réforme par un prétendu déficit et vous demandez de faire des économies pour en réalité financer un service public, et non un système assurantiel. De surcroît – autre scandale –, vous avez diminué depuis 2017 de 830 millions d'euros les crédits de Pôle emploi et réduit de 1 500 ses ETP. Donc non, cette réforme n'est vraiment pas nécessaire.

M. le rapporteur. Si l'UNEDIC finance Pôle emploi, c'est en vertu d'une certaine logique : si l'organisme qui accompagne les chômeurs n'est pas efficace, cela a un coût pour l'organisme qui indemnise le chômage. L'objectif est bien de donner au service public de l'emploi le moyen d'accompagner correctement les chômeurs.

Quant à la baisse des ETP de Pôle emploi, vous retenez la période qui vous arrange ! Au moment de l'annonce de la réforme de 2019, il était prévu de réduire les effectifs de Pôle emploi, mais le ministère du travail a obtenu une hausse de 1 000 ETP. Ensuite, le covid est passé par là. Quoi qu'il en soit, ce chiffre n'a pas beaucoup de sens dans l'absolu ; il faut le contextualiser. Ce qui importe, c'est le rapport entre le nombre de chômeurs et celui des personnels de Pôle emploi – mais l'objet de ce projet de loi n'est pas de définir les moyens de Pôle emploi.

Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. Le rôle de Pôle emploi n'est pas d'accompagner uniquement les chômeurs, mais aussi les entreprises et les salariés. D'ailleurs, la Cour des comptes estime que le financement de Pôle emploi doit être entièrement à la charge de l'État, comme elle le dit dans son rapport de 2021, parce que le service public de l'emploi doit être financé par l'ensemble des contribuables. Le déficit budgétaire de l'assurance chômage n'est donc pas lié à l'assurance chômage elle-même : on ne peut pas en faire porter la responsabilité aux chômeurs. Vous ne l'avez pas nié, et je tiens votre silence pour une confirmation. Je déplore donc que la question de l'assurance chômage soit liée dans votre texte à celle de Pôle emploi.

M. Pierre Dharréville. L'argument budgétaire utilisé pour justifier cette réforme est quelque peu biaisé. Lorsque le ministre avance les chiffres qui l'arrangent pour expliquer qu'il existe un problème budgétaire, il omet de dire que l'UNEDIC, par une décision unilatérale du Gouvernement, contribue massivement – à hauteur de 82 % – au budget de Pôle emploi. D'ailleurs, l'UNEDIC explique que, sans les injonctions du Gouvernement, ses comptes ne seraient pas ce qu'ils sont.

M. le rapporteur. La question de la gouvernance du système d'assurance chômage et du service public de l'emploi, et des relations entre les opérateurs, n'a pas vocation, quoi qu'on en dise, à être traitée dans ce texte. Les partenaires sociaux et le ministre souhaitent en discuter, je ne l'évoquerai donc pas ici.

La réforme de 2019 n'était pas une réforme budgétaire, non plus que celle proposée aujourd'hui, sauf à considérer que les modifications de comportement ont une dimension budgétaire. Un seul chiffre, produit par l'UNEDIC : jusqu'en 2019, le coût pour l'UNEDIC des contrats courts, autrement dit la différence entre les indemnisations et les cotisations des CDD et de l'intérim, était de 9 milliards par an. On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas d'incidence budgétaire – mais ce n'était pas notre seule raison pour lutter contre les contrats courts : c'est aussi parce qu'ils pénalisent les personnes dans leur vie quotidienne.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS40 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Le chèque en blanc qu'on nous demande ne pourra être donné au Gouvernement qu'après l'échec d'une négociation – d'une concertation si vous préférez – avec les organisations syndicales de salariés, les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, ainsi que des associations représentatives des chômeurs et des précaires. Vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, il est essentiel d'inclure dans cette logique les partenaires sociaux, qui font un travail formidable sur le terrain. La réforme précédente les a heurtés et il est temps de retisser les liens. Pour réussir cette réforme, il est nécessaire d'associer tout le monde.

M. le rapporteur. Je suis d'accord, il faut davantage associer les chômeurs aux décisions qui portent sur les règles d'indemnisation. Mais votre amendement vise à les intégrer tout de suite dans la gouvernance ; encore une fois, en débattre ici reviendrait à préempter la discussion que les partenaires sociaux ont souhaité avoir, ainsi que les conclusions de la négociation interprofessionnelle.

Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. On discutera gouvernance plus tard, mais pour préciser les chômeurs, on tape tout de suite !

La commission rejette l'amendement.

Amendements AS191 de Mme Laure Lavalette et AS120 de M. Hadrien Clouet (discussion commune).

Mme Laure Lavalette. Le Gouvernement demande au Parlement de lui accorder un blanc-seing pour lancer une concertation avec les acteurs du paritarisme. L'utilisation excessive des décrets reflète la volonté du Gouvernement de faire fi des

règles normales d'élaboration du droit social, sur une question aussi fondamentale que l'assurance chômage. Il souhaite avoir les mains libres pour imposer sa vision restrictive du droit acquis des travailleurs à être protégés en cas de perte d'emploi.

Il ne s'agit plus de garantir aux travailleurs une protection effective face au risque du chômage, mais de leur faire supporter la charge de ce risque. C'est un bouleversement total du paradigme ! Non seulement vous contournez la représentation nationale mais vous remettez en cause le paritarisme. Remplacer la négociation paritaire par la concertation n'est pas une méthode acceptable. Nous nous opposerons avec la plus grande fermeté au contenu de cet article et à cette méthode, devenue par trop familière, du Gouvernement. Il est grand temps qu'il cesse de vouloir imposer sa volonté et qu'il prenne en considération la voix des élus de la nation !

M. Hadrien Clouet. Cet amendement défend simplement le paritarisme. Le Gouvernement joue un double jeu en s'appuyant sur un vide juridique qu'il a lui-même créé, par l'absence de la lettre de cadrage attendue. Il continue dans la lignée des démarches engagées depuis 2018 pour substituer des décisions gouvernementales à des formes de négociation collective – je pense au remplacement de la cotisation sociale par la CSG ou à l'encadrement, donc au verrouillage, des pouvoirs des partenaires sociaux. Nous contestons cette logique et entendons restituer aux personnes les plus compétentes le pouvoir de réécrire une convention d'assurance chômage.

Par ailleurs, nous serions malavisés de faire confiance à celles et ceux qui ont inventé le « barème Macron », jugé contraire au droit européen hier...

M. le rapporteur. L'adoption de ces amendements impliquerait de revenir sur l'indemnisation de millions de chômeurs au 1^{er} novembre.

Je répète ce que le ministre a dit au sujet de la lettre de cadrage : si le calendrier avait été respecté, l'envoi serait tombé pendant la campagne électorale ; chacun se serait alors offusqué d'une telle initiative !

M. Arthur Delaporte. Pourquoi présager d'un refus de la lettre de cadrage, monsieur le rapporteur ? Si le projet du Gouvernement avait été rendu public au moment des élections législatives, il aurait fait l'objet d'un débat et aurait été sanctionné dans les urnes ! Cet argument ne tient pas la route. Nous considérons que le Gouvernement a commis une erreur et qu'il ne doit pas faire porter cette faute aux salariés.

M. le rapporteur. Le débat démocratique a bien eu lieu : la modulation des règles de l'assurance chômage figurait noir sur blanc dans le programme du candidat Macron.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS84 de Mme Marie-Charlotte Garin.

Mme Marie-Charlotte Garin. Les nouvelles règles précariseront davantage les personnes à la recherche d'un emploi. Le principe selon lequel la précarisation des chômeurs les conduirait mathématiquement à accepter les emplois non pourvus, quelles que soient leur qualification ou leurs contraintes géographiques, est faux. En Auvergne-Rhône-Alpes, 55 % des demandeurs d'emploi ne veulent pas faire plus de 30 kilomètres pour se rendre au travail. Le groupe *Écologiste - NUPES* préconise, pour atteindre le plein emploi, une véritable politique de formation des personnes sans emploi et une amélioration des conditions de travail et de rémunération, en particulier dans les secteurs où il y a pénurie de main-d'œuvre. Nous souhaitons que les règles actuelles soient prorogées jusqu'au 31 décembre 2023.

M. le rapporteur. Dans son avis, le Conseil d'État a rappelé que le contenu du décret pouvait porter à la fois sur la prolongation des règles en vigueur et sur l'introduction de règles nouvelles. La modulation des règles figurait dans le programme présidentiel et a bien reçu un mandat politique.

Je pense, comme vous, qu'il faut articuler les différents facteurs qui jouent dans le plein emploi. Il n'est pas inutile de rappeler que 15 milliards d'euros ont été engagés ces cinq dernières années pour la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes non qualifiés au travers du plan d'investissement dans les compétences.

La possibilité que le durcissement des règles conduise des personnes à prendre des emplois de moindre qualité doit légitimement nous préoccuper. Des études, réalisées dans d'autres pays, montrent que la réduction de la durée d'indemnisation, par exemple, peut mener les demandeurs d'emploi à accepter des emplois moins payés. Les travaux conduits en France jusqu'à aujourd'hui ne mettent pas en évidence des effets significatifs de la durée d'indemnisation sur la qualité des emplois retrouvés, en particulier sur les salaires. Cela ne signifie pas qu'il faille balayer d'un revers de la main cette hypothèse. Il faut être prudent et évaluer les choses, en particulier la qualité des emplois retrouvés.

Avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. C'est l'un des nœuds du problème ! L'orientation qui est prise vise à « mettre en adéquation l'offre et la demande » – j'emprunte des termes qui ne sont pas les miens. Il s'agit, en fin de compte, d'obliger les gens à accepter des emplois de moindre qualité, qui ne correspondent pas nécessairement à leurs qualifications ou à leur lieu de vie. Je pense que vous aurez du mal à y arriver, parce que vous rencontrerez trop de résistance – vous pointez vous-même le risque que ces nouvelles règles font courir aux demandeurs d'emploi. Vous devriez bien réfléchir à leurs effets négatifs, pour vos objectifs et pour les gens.

M. Arthur Delaporte. La proposition n° 35 du candidat Macron était que l'assurance chômage soit « *plus stricte quand trop d'emplois sont non pourvus, plus généreuse quand le chômage est élevé* ». On ne peut pas considérer qu'avec cette phrase concise et perdue dans une pléthore de semblables, l'élection du Président vaille validation de la réforme de l'assurance chômage !

Monsieur le rapporteur, vous appartenez à cette institution qu'est le Parlement – vous n'êtes plus conseiller à l'Élysée. En tant que député, votre rôle est de faire en sorte que ce texte sorte de la proposition présidentielle pour entrer dans le champ de la loi. Notre mandat politique est de défendre les Françaises et les Français, non de pénaliser les demandeurs d'emploi en appliquant de manière absurde, et abrupte, une réforme dont on a du mal à deviner les contours.

L'argument qui fonde toute votre philosophie est que le raccourcissement de la durée d'indemnisation aurait des effets positifs. Les études académiques ne vont pas dans ce sens, vous l'avez reconnu, même lorsqu'elles portent sur le cas français. Je pense notamment à l'étude de Bruno Coquet de 2017, qui montre que la dégressivité ralentit la sortie du chômage. Nous disposons bien d'éléments qui indiquent que vous faites fausse route.

M. Hadrien Clouet. M. le rapporteur nous explique avec la plus grande conviction que la recherche en sciences sociales et en sciences économiques ne montre aucun lien entre qualité d'emploi et indemnisation du chômage. Bruno Amable et ses collègues Françon, Marinescu, Weber, de Mazières, Gazier, Petit, Husson ou Lalive apprendront donc que leurs travaux n'existent pas ou que leurs conclusions sont sans application.

Mme Charlotte Parmentier-Lecocq. Je veux dire à nos amis de la minorité mélenchoniste que cette réforme n'émane pas seulement d'une promesse présidentielle, mais aussi du terrain. Toutes les personnes que nous rencontrons, les employeurs, les gens qui travaillent, nous demandent d'avancer sur cette voie ; ce qu'ils veulent, c'est que tout le monde contribue au système et mette la main à la pâte ! Les élus locaux trouvent que nous n'allons pas assez vite, les conseils départementaux, qui accompagnent les bénéficiaires du RSA, nous pressent. C'est la demande des Français qui justifie cette réforme.

Mme Sandrine Rousseau. Nous qui sommes sur le terrain aux côtés des chômeurs entendons un discours bien différent ! La baisse des allocations chômage a déjà énormément précarisé une partie de cette population, qui ne comprend pas pourquoi elle est la cible de vos politiques publiques ni pourquoi votre priorité est de faire des économies sur les allocations chômage alors que la fiscalité des entreprises n'a cessé de baisser depuis le début de votre mandat. Rencontrez les mêmes personnes que nous, et vous aurez un autre discours !

M. Philippe Vigier. Si nous voulons avancer, nous devons sortir de nos postures. Vous n'êtes pas plus proches que nous des chômeurs, chers collègues de la

NUPEL. Je me suis occupé pendant des années d'un bassin d'emploi : on a essayé de mettre en place des parcours d'insertion, de résoudre les problèmes de mobilité, de formation, de VAE... Il faut cesser les caricatures.

Même si le taux de chômage a baissé, notre nombre de chômeurs de longue durée est l'un des plus élevés d'Europe et il reste beaucoup à faire pour augmenter le taux d'emploi des seniors. « *Contre le chômage, on a tout essayé* » avait déclaré François Mitterrand ; eh bien, non ! Nous allons montrer qu'on peut emprunter d'autres voies.

M. Thibault Bazin. Madame Rousseau, personne ici n'a le monopole du cœur. Nous nous efforçons tous, dans nos territoires, d'accompagner du mieux possible les personnes à la recherche d'un emploi. La France dispose d'un système d'assurance chômage, il faut s'en réjouir, mais les situations et les enjeux sont différents selon les départements : s'il n'y a pas de problèmes à Toulouse, dans ma circonscription en revanche, tous les secteurs sont en difficulté. Les difficultés des publics éloignés de l'emploi – jeunes non qualifiés, seniors, personnes en situation de handicap – sont diverses et le problème est complexe.

Certes, on peut regretter que les négociations n'aient pas abouti, on peut déplorer l'absence de réformes de structure ; ce qui est certain, c'est qu'il faut continuer de verser le chômage à ceux qui en ont besoin tout en améliorant l'accompagnement vers l'emploi. Nous ne sommes pas là pour faire des économies – arrêtons de stigmatiser et de caricaturer – mais pour faire en sorte que les personnes sans emploi puissent se réinsérer dans la société par le travail.

Mme Annie Vidal. Nous sommes tous à l'écoute de nos concitoyens, qu'ils soient employeurs, salariés ou demandeurs d'emploi, et ce dont nous entendons souvent parler, c'est l'inadéquation entre l'offre et la demande. D'où l'intérêt d'une telle réforme.

Par ailleurs, il me semble important de préciser que l'adoption de ces amendements à l'article 1^{er} exposerait un bon nombre de chômeurs à une rupture d'indemnisation.

M. le rapporteur. Il faut avoir en tête les dommages collatéraux du chômage dans la vie des personnes – dépression, stress, tabagisme, maladies cardiovasculaires, perte des relations sociales. C'est au nom d'une certaine vision de la justice sociale que la majorité veut actionner tous les leviers, dont l'assurance chômage, pour sortir les personnes du chômage. Vous avez une autre philosophie. Elle est respectable, mais la nôtre aussi.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques AS82 de Mme Marie-Charlotte Garin et AS93 de M. Sébastien Peytavie, et amendement AS97 de M. Olivier Serva (discussion commune).

Mme Marie-Charlotte Garin. Il s'agit, là encore, de proroger les règles actuelles jusqu'au 31 décembre 2023.

On sait que 48 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B et C le sont depuis plus d'un an : je ne vois pas en quoi la modulation de l'indemnisation aidera ces personnes. J'ai l'impression qu'on se trompe de cible.

Mme Sandrine Rousseau. Cette prorogation nous donnerait le temps de travailler à une négociation, sans prendre de court les chômeurs et les chômeuses.

Notre philosophie à nous, monsieur le rapporteur, est de considérer la qualité des emplois, les effets sur le corps de la pénibilité, des horaires décalés et des emplois « en miettes ». Se lever à 5 heures du matin, quand on a des enfants, a un impact. Mais les gens ont très peur de tomber dans le chômage et de se trouver ainsi hors de la société. Leur expliquer que le chômage dérive d'un droit, non d'une assistance, leur permettrait de se protéger des conséquences physiques du travail.

M. Olivier Serva. Ne confondons pas vitesse et précipitation. Nous vous demandons de proroger les règles en vigueur car cela laisserait aux partenaires sociaux le temps d'une concertation sereine et permettrait de dresser un bilan objectif de la dernière réforme.

N'oubliez pas que vous ne disposez que d'une majorité relative. Il serait bon de faire preuve de tempérance. Davantage de concertation et de transparence donnerait l'impression que vous ne décidez pas seuls.

M. le rapporteur. Je ne veux pas transformer cette réunion en débat scientifique ou en séminaire de recherche mais j'insiste sur le fait que beaucoup d'études, notamment sur des données françaises, et récentes, montrent que la durée d'indemnisation a un effet. Ainsi, lorsqu'on s'approche de la date de fin de droits, les personnes répondent à plus d'offres sur le site de Pôle emploi, le taux de retour à l'emploi remonte. Attention, ce ne sont que des moyennes, qui masquent les freins individuels à l'emploi – c'est tout l'enjeu du ciblage – mais proroger les règles actuelles reviendrait à se priver d'un levier important pour améliorer le taux de retour à l'emploi.

M. Pierre Dharréville. Le chômage est une épreuve, aux facettes multiples, qui reste gravée dans l'esprit de celles et ceux qui l'ont traversée. Vous faites une erreur profonde de diagnostic en imaginant que vous réglerez la situation en rendant cette période plus terrible encore. Forcer les gens à accepter la première offre d'emploi venue engendrera de la souffrance au travail. Cela ne répond pas aux besoins, cela ne crée pas de l'économie durable. Vous actionnez un seul levier, et ce n'est pas le bon. De la même manière, vous vous étiez trompés en ciblant uniquement les contrats courts, d'autant que vous aviez pris dès 2017 des mesures renforçant la précarité.

M. Arthur Delaporte. Non, les études ne montrent pas du tout que l'arrivée à échéance des droits pousse à reprendre un emploi. Elles montrent que lorsqu'on commence à perdre ses allocations, on a tendance à accepter un emploi moins

qualifié, ce qui a pour conséquence d'évincer les candidats naturels et d'entraîner mécaniquement une baisse des salaires.

Par ailleurs, si on veut vraiment atteindre le plein emploi – on atteindra bientôt les 5 %, qui correspondent au chômage frictionnel – on ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la qualité de cet emploi. Or celle-ci semble absente dans la majorité.

M. le rapporteur. Vous auriez tenu exactement les mêmes propos que moi si vous aviez entendu les personnalités qualifiées et chercheurs chevronnés que nous avons auditionnés. Ils ont été très clairs, et leurs travaux sont publiés dans les revues académiques ; je vous invite à les rencontrer.

La qualité du plein emploi est une préoccupation du Gouvernement. Les chiffres qui montrent que l'emploi stable et durable progresse dans notre pays – peut-être grâce à certaines réformes – en attestent.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements identiques AS67 de M. Pierre Dharréville et AS107 de M. Arthur Delaporte.

M. Pierre Dharréville. Votre manière de raisonner m'évoque ces jeux pour les petits enfants où l'on doit faire entrer une forme géométrique dans le trou correspondant : vous essayez de faire entrer un carré dans un rond ! Mais ça ne marche pas comme ça !

Cet amendement vise à autoriser le Gouvernement à proroger les règles en vigueur pour laisser le temps aux négociations entre organisations syndicales et patronales de se tenir. Il ne fixe pas de date limite pour la conclusion d'un accord, mais pose le principe que la prorogation prendra fin à l'issue des négociations, comme le prévoit actuellement le code du travail. Il s'agit de redonner la main aux partenaires sociaux, et non pas de la reprendre.

M. Arthur Delaporte. Il faut permettre au Gouvernement de proroger les règles de l'assurance chômage jusqu'à un nouvel accord entre les organisations syndicales et patronales. Donnons-nous simplement le temps de discuter ! La précipitation est inutile. L'enjeu n'est pas simplement de donner une prime de 1 000 euros à un salarié, ce qui nous a déjà occupés pendant un mois cet été : il s'agit de la vie, voire de la survie, de millions de personnes en France ! Nous ne devons pas prendre ce débat à la légère. La méthode que vous choisissez, celle de la précipitation et de la marche forcée, n'est pas la nôtre.

M. le rapporteur. Je rappelle que, comme l'a dit tout à l'heure le ministre, l'hypothèse d'une négociation sur la modulation a été écartée par les partenaires sociaux eux-mêmes, en tout cas par les deux plus importantes organisations syndicale et patronale. C'est la raison pour laquelle nous choisissons cette voie consistant à

prolonger le dispositif, mais aussi à mettre en œuvre cette réforme par la voie réglementaire, tout en laissant les partenaires discuter. Chacun appelle de ses vœux un nouveau cadre de gouvernance, dont j’espère qu’il donnera lieu à un diagnostic partagé sur la situation de l’assurance chômage et sur les modifications de règles qu’il est souhaitable d’opérer.

M. Pierre Dharréville. Monsieur le rapporteur, puisque vous avez auditionné les organisations syndicales, pouvez-vous nous indiquer les arguments, sans doute différents, pour lesquels certaines organisations ont finalement préféré vous laisser la main ? Il ne faudrait pas laisser penser – car je l’ai entendu affirmer, même si ce n’est pas de votre bouche – que la situation, convenait très bien aux partenaires sociaux et qu’ils étaient très heureux de laisser faire le Gouvernement. Ce serait un raccourci un peu rapide.

M. le rapporteur. Je confirme que je n’ai jamais dit qu’ils étaient heureux que le Gouvernement reprenne la main. Des déclarations publiques ont été faites par les principales organisations, raison pour laquelle nous n’avons pas posé ces questions durant les auditions. Tous nos collègues avaient la liberté de venir poser les questions qu’ils souhaitaient.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS7 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement de repli vise à subordonner la signature d’un chèque en blanc au Gouvernement à l’échec d’une négociation avec les partenaires sociaux qui aurait eu une durée d’au moins six mois. Si une durée de six mois ne vous satisfait pas, je ne sais pas ce qui pourra le faire, dans la négociation ou la concertation.

M. le rapporteur. Encore une fois, la question n’est pas celle du délai, c’est le principe même de la négociation qui a été écarté par les partenaires sociaux.

La commission rejette l’amendement.

Amendement AS 99 de M. Olivier Serva.

M. Olivier Serva. Toute réforme devrait avoir le préalable prévu par la loi que nous avons votée ici même le 5 septembre 2018, aux termes de laquelle le Gouvernement transmet chaque année au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires, avant le 15 octobre, un rapport sur la situation financière de l’assurance chômage. Depuis 2018, ce rapport ne semble pas avoir été transmis et nous souhaitons donc qu’il le soit. Nous souhaiterions également savoir si ladite loi a eu un effet intéressant sur l’indemnisation et la reprise du travail – car comment pourrait-on, si l’on n’a pas évalué les règles précédentes, en justifier de nouvelles ?

M. le rapporteur. Le rapport annuel prévu à l'article L. 5422-25 du code du travail sera publié en annexe au projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2023. Il n'est donc pas utile d'adopter cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS56 de M. Pierre Dharréville, amendements identiques AS83 de Mme Marie-Charlotte Garin, AS89 de M. Sébastien Peytavie, AS98 de M. Stéphane Viry et AS162 de M. Jean-Hugues Ratenon (discussion commune).

M. Yannick Monnet. Nous n'avons pas fini d'explorer les nouveaux rapports au travail, notamment depuis le covid. On sent bien qu'il existe une forme d'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi. Comme on dit chez nous, il y a besoin que ça se cause – mais la première chose que vous faites est de supprimer ce dialogue ! Notre amendement de repli AS56 tend donc à ce que le Gouvernement ne puisse faire l'économie d'une négociation avec les organisations syndicales et patronales s'il décidait, à l'issue de nos débats, de poursuivre dans la voie d'une réforme des règles de l'assurance chômage par voie de décret.

Mme Marie-Charlotte Garin. Mon amendement vise à remplacer le mot « concertation » par le mot « négociation ». Vous l'avez compris, nous regrettons qu'il n'y ait pas de négociation et que nous ne revenions pas à une gestion paritaire. Lorsqu'on nous dit qu'il y aura concertation dans les semaines qui viennent à propos de la modulation, nous ne pouvons nous empêcher de penser qu'il y a un problème de méthode. Nous souhaitons remettre les choses dans le bon ordre, et sur le terrain, certains partenaires sociaux nous disent qu'ils auraient voulu une négociation et non pas une concertation.

Mme Sandrine Rousseau. Il faut remplacer par l'amendement AS89 le mot « concertation » par le mot « négociation », car la négociation comporte l'obligation de résultat alors que la concertation n'est qu'un élément de langage.

M. Stéphane Viry. Nous avons la même préoccupation : il faut laisser les partenaires sociaux trouver les solutions qui les concernent. L'assurance chômage est un système qui permet aux employeurs putatifs et aux demandeurs d'emploi de trouver le mécanisme qui tend la main à celles et ceux qui sont temporairement privés d'emploi. C'est à eux de trouver, dans le cadre du dialogue social, la meilleure réponse possible.

Admettre par anticipation qu'il n'y aura que de la concertation signifie qu'on ne leur fait pas confiance et qu'on doit préempter la question, ce qui me dérange. Essayons de « laisser la chance au produit » et de laisser toute sa place à la négociation dans ce dossier. Le paritarisme est une conquête sociale majeure, ne l'abîmons pas. Au fil du temps, les partenaires sociaux ont pris leurs responsabilités. Ils ont parfois été mis en difficulté, parfois n'ont pas été d'accord. Parfois encore, ça n'a pas fonctionné, mais il ne faut pas considérer pour autant que nous sommes

passés à une nouvelle ère. Je souhaitais avec mon amendement relancer le débat sur la négociation ; après, tout se discute...

M. Jean-Hugues Ratenon. Le décret prévu à l'article 1^{er} sur les règles de l'assurance chômage ne doit pouvoir être pris qu'après une négociation des partenaires sociaux. Pour maquiller le passage en force face aux syndicats, l'article prévoit une vague concertation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux avant la publication du décret. Cette concertation est une mascarade, comme l'a bien décrite le ministre Olivier Dussopt : c'est « *un échange, une discussion, ce sont des propositions, des contre-propositions [...], et à la fin le Gouvernement prend les décisions qu'il doit prendre* ».

Le Gouvernement invoque le manque de temps et l'urgence que revêt la mise en place d'un cadre juridique pour l'indemnisation des chômeurs, mais c'est un manque de temps qu'il a lui-même organisé en n'organisant pas les négociations assez à l'avance. Nous souhaitons rattraper le temps perdu en subordonnant la publication du décret à une réelle négociation avec les partenaires sociaux. La dernière convention qui prévalait avant la réforme de l'assurance offre une base de travail propice à une avancée rapide.

M. le rapporteur. Tous les amendements s'efforcent, de bonne foi, de favoriser le principe d'une négociation entre les partenaires sociaux. Or, le principe de cette négociation autour de la réforme de la modulation a été proposé aux partenaires sociaux. Le ministre l'a dit, les principales organisations, sans lesquelles il est difficile d'obtenir des accords majoritaires, n'ont pas souhaité s'engager dans cette négociation. Substituer ici le terme de « négociation » à celui de « concertation », c'est enfreindre le cadre de gouvernance actuel et préempter les discussions qui vont avoir lieu, et que les partenaires sociaux appellent de leurs vœux, sur le cadre de gouvernance futur. C'est peut-être paradoxal, mais cette substitution n'est pas cohérente avec le respect du souhait qu'ont exprimé les partenaires sociaux de discuter de la gouvernance.

J'émetts donc un avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. C'est le Gouvernement qui préempte ce débat, puisque le texte qui nous est proposé exprime une volonté de prendre des mesures qui devraient, en principe, être prises par les partenaires sociaux. Vous renversez l'ordre des choses.

M. Arthur Delaporte. C'est ce qu'on appelle mettre la charrue avant les bœufs. Il faut un cadre institutionnel avant de produire des règles ; vous, vous voulez d'abord produire des règles, puis demander à un cadre institutionnel de débattre – mais de quoi ? J'ai du mal à comprendre. S'il y a quelque chose à négocier, on négocie. Sinon, c'est de la concertation fictive. À quoi sert cette concertation ?

M. Stéphane Viry. Il ne s'agit pas d'une discussion sémantique sur deux concepts, « concerter » et « négociier » : il s'agit de donner du sens. Pour ma part, je respecte tellement le dialogue social et les partenaires sociaux que je ne veux pas les mettre en difficulté. En l'état de nos débats, je vais prendre le temps de consulter à nouveau certains partenaires sociaux, quitte à redéposer mon amendement en séance publique. Je le retire donc pour le retravailler d'ici là.

M. le rapporteur. Je précise que le terme de « concertation » a été ajouté au projet de loi à la suite de l'avis du Conseil d'État, qui suggérait précisément que cette concertation était de nature à respecter le cadre de gouvernance actuel.

L'amendement AS98 est retiré.

La commission rejette successivement les autres amendements.

Amendement AS16 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il s'agit toujours de préférer la négociation à la concertation. Après le débat que nous venons d'avoir, je me contenterai de citer Olivier Dussot : une concertation est un échange, une discussion, des propositions, des contre-propositions, et à la fin, le Gouvernement prend les décisions qu'il doit prendre... Fin de l'histoire !

M. le rapporteur. Avec les mêmes argumentent que précédemment, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS65 de M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Mon amendement demande que le Gouvernement produise un rapport complet sur les conséquences de la dernière réforme de l'assurance chômage, toujours en vigueur, sur les privés d'emploi, indiquant notamment le taux de retour à l'emploi, la nature des emplois pourvus, le taux de l'accès à une formation, la nature et les sources de financement des formations entreprises, et l'évolution du niveau de vie des privés d'emploi. Pour prendre des mesures, nous avons besoin de connaître précisément l'état des lieux et les effets de la dernière réforme.

Vous avez bien compris nos craintes à l'égard de la réforme que vous proposez. Peut-être aura-t-elle même des effets sur les chiffres du chômage, qui pourraient baisser artificiellement si l'on exclut du droit à l'indemnisation un plus grand nombre de privés d'emploi et si l'on réduit le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A en les acculant à accepter des contrats précaires et discontinus, classés en catégories B et C.

Il nous semble donc tout à fait nécessaire, avant d'aller plus loin, de connaître l'état des lieux.

M. le rapporteur. Mêmes arguments, avec un complément : le ministère du travail a lancé ces derniers jours des appels à projets de recherche auprès de chercheurs indépendants, en vue d'évaluer cette réforme. Si elles sont menées à bien, ces recherches prendront un peu de temps car, pour procéder à des évaluations rigoureuses, les chercheurs ont besoin de recul et de données. En tout état de cause, cette démarche d'évaluation est en cours.

M. Hadrien Clouet. Monsieur le rapporteur, je m'étonne de votre réponse. Vous n'étiez pas toujours tout seul durant les auditions et il m'a semblé que, lors de certaines d'entre elles, vous aviez vous-même évoqué votre intérêt pour ces études et le déficit assez important de données en la matière. Je ne suis pas certain que les appels à projets que vous venez de citer couvrent l'ensemble des manques soulignés par M. Dharréville, notamment pour ce qui est de la nature de l'emploi occupé ou de l'évolution du niveau de vie. Sa proposition comble donc utilement des manques dans nos connaissances.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS134 de Mme Farida Amrani.

Mme Karen Erodi. Comme l'ont souligné mes collègues de la NUPES, l'adoption de l'article 1^{er} reviendrait à vous donner un blanc-seing pour réformer à votre guise l'assurance chômage. Or, monsieur le rapporteur, vous ne cessez de nous mettre face au mur en affirmant que nous n'aurions d'autre choix que d'adopter cet article, sans quoi les demandeurs d'emploi actuels ne seraient plus indemnisés.

L'amendement AS134 tend à restreindre le champ du décret à la simple prolongation des règles actuelles, ce qui devrait vous convenir, puisque les chômeurs seraient ainsi bien indemnisés. Le Gouvernement assure vouloir seulement prolonger les règles actuelles. Or, le Conseil d'État souligne que le projet de loi ne comporte aucune limitation directe ou indirecte quant à l'objet ou à la portée des dispositions du futur décret. Vous comprenez donc notre envie d'inscrire dans le texte lui-même cette limitation et de vous prendre au mot.

M. le rapporteur. Avis défavorable pour la raison indiquée tout à l'heure. Le ministre nous a dit clairement que le décret qui pourrait être pris à la suite du projet de loi répond à deux enjeux : prolonger les règles et introduire la modulation. Ce second objectif a été clairement assumé par le Gouvernement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS55 de M. Pierre Dharréville.

M. Yannick Monnet. Avec cet amendement, nous proposons une alternative simple au passage en force du Gouvernement. Les règles d'indemnisation des privés d'emploi prenant fin le 1^{er} novembre prochain, conformément au décret du 26 juillet 2019, et le Gouvernement n'ayant apparemment pas jugé utile de convoquer dès l'été une nouvelle négociation des organisations syndicales et patronales, nous proposons que la règle actuelle soit exceptionnellement prorogée jusqu'au 31 décembre 2022. Les organisations pourront ainsi se réunir et décider s'il convient ou non de réformer les règles de l'assurance chômage et, si oui, en quel sens.

M. le rapporteur. Même avis. Les partenaires sociaux ont exprimé, pour la plupart d'entre eux, leur volonté de ne pas engager une négociation parce qu'elle n'aboutirait pas. Il n'y a donc pas lieu de reculer la date prévue. Du reste, le délai que propose l'amendement serait très court compte tenu de la durée habituelle des négociations entre les partenaires sociaux sur ces questions. Pour le document de cadrage de 2018, cette durée était de quatre mois. En tout état de cause, le vrai sujet n'est pas là, car la négociation n'est pas à l'ordre du jour.

M. Arthur Delaporte. Monsieur le rapporteur, je souhaiterais que vous soyez plus précis. Vous évoquez les partenaires sociaux, mais j'ai sous les yeux un communiqué du 23 septembre signé de la CGT, la FSU et Solidaires, intitulé « Réforme de l'assurance chômage : Non à la jurisprudence du coup de force », qui vous contredit. Quels sont donc les partenaires sociaux qui acceptent votre démarche, ou qui s'y intéressent, et quels sont ceux qui s'y opposent ? Le problème est le même quand vous citez des théories économiques sans en indiquer les auteurs. Nous méritons d'être éclairés pour être pleinement informés et discuter du fond des choses.

M. le rapporteur. La CFDT et le MEDEF ont affirmé qu'ils ne souhaitaient pas s'engager dans la négociation.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS177 de Mme Farida Amrani.

M. Hadrien Clouet. Cet amendement tend à défendre le rôle des acteurs paritaires et à réhabiliter l'intervention des syndicats et des organisations d'employeurs dans la prise de décision publique. Il s'agit de subordonner l'action gouvernementale à un accord préalable parmi les partenaires sociaux, et donc de vous éviter de devoir toujours venir justifier vos décisions auprès de nous. C'est une main tendue pour vous permettre de ne plus avoir à prendre de telles décisions et de les remettre aux organisations paritaires.

M. le rapporteur. Merci, monsieur Clouet, de votre main tendue, mais les arguments sont les mêmes.

Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. Monsieur le rapporteur, vous nous avez indiqué que la CFDT était favorable à cette démarche. Mais dans un communiqué intersyndical du 9 septembre, cosigné par la CFDT, la CGT, FO, la CFE-CGC, la CFTC, l'UNSA, Solidaires, la FSU, l'UNEF, La Voix lycéenne, la FAGE, la FIDL et le MNL, et intitulé « La priorité de la rentrée n'est pas la baisse des droits au chômage », on lit : « *Tous ces sujets doivent relever du dialogue social dans les entreprises, les branches professionnelles et au niveau interprofessionnel* ». Tout est dit. Parmi les partenaires sociaux qui soutiennent votre démarche, il reste le MEDEF – mais peut-être lui non plus n'est-il pas parfaitement en accord avec votre position ?

M. Yannick Monnet. Monsieur le rapporteur, il faut raconter toute l'histoire : aucune organisation n'a renoncé à son droit de négocier. Elles ne se sont prononcées que sur le cadre que vous leur demandiez.

M. le rapporteur. Je vous confirme que le secrétaire général de la CFDT a affirmé publiquement qu'il ne souhaitait pas s'engager dans cette réforme de la modulation des règles de l'assurance chômage.

La commission rejette l'amendement.

Amendement 151 de Mme Karen Erodi.

M. Hadrien Clouet. Par cet amendement, il s'agit de limiter les conséquences de votre action en empêchant que les décisions qui seront prises si vous obtenez les pouvoirs que nous contestons puissent diminuer le montant et la durée de perception des allocations chômage. Tout d'abord, cette durée de perception permet l'accès à des parcours de formation à long terme, qui donnent une capacité à se réaiguiller et à prendre des décisions quant à son parcours. Deuxièmement, le montant de l'allocation est l'une des conditions mêmes de la capacité des demandeuses et demandeurs d'emploi à rechercher une activité professionnelle, ne serait-ce que pour pouvoir faire le plein ou payer un billet de TER. Troisièmement, c'est le montant de l'allocation qui permet d'éviter que le chômage se répercute sur les proches et les personnes vulnérables dépendantes de l'allocataire concerné.

M. le rapporteur. Sur le principe, tout d'abord, l'article 1er ne doit pas préempter le champ ni le contenu du décret. La concertation avec les partenaires sociaux commencera dans quelques jours et c'est dans ce cadre que les différents paramètres de la modulation seront discutés. Par ailleurs, le ministre a clairement affirmé qu'une éventuelle modulation du montant de l'allocation n'était pas sur la table, autrement dit qu'on ne toucherait pas à son montant.

M. Pierre Dharréville. Si je comprends bien, l'avis du ministre serait plutôt favorable. Il serait intéressant de préciser dans la loi les contours de l'autorisation que nous donnons au Gouvernement. Cet amendement pose au moins un garde-fou, même s'il ne suffit pas.

M. Arthur Delaporte. J'ai du mal à comprendre ce que serait une véritable mesure contraignante. Vous, vous gravez dans le marbre la parole du ministre... Lorsque vous sortirez des lettres de cadrage, ce sera une parole qui contraindra, d'une certaine manière, le dialogue social. Nous sommes le législateur et pour une fois, nous sommes en accord avec la volonté d'inscrire les garanties que vous avez données. Allons-y, votons cet amendement, ce serait un grand pas.

M. Hadrien Clouet. Moi aussi, il m'a semblé que M. le rapporteur ouvrait la porte à un avis favorable. Ne lâchons pas la proie pour l'ombre ! Je vous invite aussi à reconnaître combien il peut parfois nous en coûter de dire que nous sommes en accord avec M. le ministre.

M. le rapporteur. Avec cet amendement, nous prendrions le pas d'une part sur les discussions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, et d'autre part sur la future gouvernance de l'assurance chômage. Ce que vous appelez un garde-fou est une disposition législative qui encadrerait les règles de l'assurance chômage. Ce serait un changement majeur dans la gouvernance de ce système. Sur le fond, peut-être aurons-nous l'occasion de discuter de ce changement dans quelques mois, lorsque la négociation interprofessionnelle aura abouti et qu'un véhicule législatif sera nécessaire pour concrétiser les dispositions négociées par les partenaires sociaux, mais d'ici là, ne préemptons pas cette discussion entre les partenaires sociaux avec votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS 152 de Mme Karen Erodi.

Mme Karen Erodi. Mon amendement tend à interdire que la régionalisation du régime de l'assurance chômage figure dans le décret. Cette régionalisation conduirait à une modulation du régime en fonction de l'état de santé économique de chaque région. Inspirée du modèle canadien, cette mesure a fait la preuve de son inefficacité. Le Canada a dû créer à la hâte des prestations sociales pendant la crise sanitaire pour pallier des failles du système, finalement suspendu temporairement à l'automne 2021 au profit de l'application d'un critère unique dans tout le pays. Les syndicats défendent une réforme visant à mettre un terme à la régionalisation, et même Justin Trudeau estime que ce système n'est pas digne du XXI^e siècle. Copier, au nom de l'idéologie, un système qui ne fonctionne pas : voilà ce que ferait le Gouvernement en régionalisant les conditions d'indemnisation.

M. le rapporteur. J'assume les propos que vous me prêtez sur cette question et j'assume la régionalisation. Je serais, en revanche, très gêné de contourner la discussion qui va avoir lieu entre le Gouvernement les partenaires sociaux et qui, à mon avis, portera sur ce sujet, parce que les débats ont besoin d'être menés à ce niveau.

Avis absolument défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS161 de M. Jean-Hugues Ratenon.

M. Jean-Hugues Ratenon. Cet amendement vise à empêcher que le décret puisse conduire à la modulation des durées de travail nécessaires à l'ouverture des droits ou de la période de référence pendant laquelle ces durées sont comptabilisées. Dans la logique du Gouvernement, durcir les conditions d'indemnisation des chômeurs les pousserait à retourner comme par magie vers l'emploi. Or, seuls 39 % des demandeurs d'emploi sont indemnisés par l'UNEDIC et, si le raisonnement du Gouvernement était juste, les 61 % restants se jetteraient sur les emplois disponibles. Malheureusement, ce n'est pas le cas. En réalité ceux-ci ne sont ni suffisants ni adaptés dans un pays où 8 millions de personnes souhaitent occuper un emploi. Les réformes du Gouvernement cherchent à tordre le bras aux privés d'emploi pour qu'ils acceptent les offres existantes, quelles que soient les conditions, et non pas à atteindre réellement, comme vous le dites, le plein emploi.

M. le rapporteur. Même avis : l'adoption de cet amendement conduirait à court-circuiter les discussions qui vont avoir lieu.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS123 de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet. C'est aussi un peu le cas du présent amendement. Puisque, bien malgré nous, vous pourrez réécrire les règles de l'assurance chômage, nous souhaitons vous empêcher de diminuer la durée d'indemnisation des chômeurs, d'autant qu'une telle disposition aurait un effet contradictoire : la limitation du nombre de semaines de perception de l'allocation chômage conduirait les bénéficiaires en fin de droits à accepter des emplois plus précaires, lesquels les inciteraient à revenir s'inscrire à l'assurance chômage peu après la fin de leur contrat, ce qui augmenterait paradoxalement les dépenses de l'UNEDIC.

M. le rapporteur. Du point de vue de la méthode, cet amendement préempterait une nouvelle fois la discussion avec les partenaires sociaux.

Sur le fond, la durée d'indemnisation maximale de vingt-quatre mois, qui constitue le droit commun pour les demandeurs d'emploi en France, est parmi les plus généreuses de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'Espagne, les Pays-Bas et l'Italie ont une durée d'indemnisation similaire, mais associée à un taux de conversion – qui correspond au nombre de jours de cotisation nécessaires pour un jour d'indemnisation – très différent du nôtre. Lors de son audition, le représentant de l'OCDE nous a rappelé qu'en Italie, il fallait avoir travaillé au moins quatre ans pour être indemnisé deux ans, huit ans en Espagne et même trente-six ans aux Pays-Bas – ce qui est peut-être un peu excessif, j'en conviens. Il ne me semble pas inutile de rappeler ces éléments comparatifs, même si ce ne sont pas eux qui nous motivent pour introduire une modulation.

M. Arthur Delaporte. La question de la durée d'indemnisation est importante, car la modulation est un objectif affiché du Gouvernement. C'est le principe même de l'assurance chômage que vous voulez malmener ! Le système assurantiel en vigueur en France assure à tout travailleur un revenu différé pour une période donnée ; si l'on introduit une modulation ou une variation, on sort de cette logique puisque l'indemnité perçue à l'instant t ne sera pas forcément la même qu'à l'instant $t+1$. Cela nous paraît difficilement concevable. On se retrouvera avec des modalités de calcul incompréhensibles. Le droit à indemnisation ne sera plus lié à la cotisation préalable mais à la conjoncture : il s'agit d'un véritable problème d'ordre philosophique qui perturbe la logique de l'assurance chômage.

Vous considérez que cet amendement est sans objet car vous ne voulez introduire dans le texte aucune garantie. Pourtant, cette discussion de fond me paraît essentielle et nécessaire. Tout à l'heure, Mme la ministre déléguée déclarait que les apports des parlementaires étaient les bienvenus mais depuis une demi-heure, vous nous répétez que ce n'est pas possible. Quand pourrions-nous donc enrichir ce texte ?

M. le rapporteur. Vous aurez la réponse à votre dernière question d'ici à la fin de nos échanges.

Les quelques pays qui appliquent une modulation de l'indemnisation chômage suivent une logique assurantielle. Je ne vois donc pas bien la portée de l'argument.

La commission rejette l'amendement.

Amendements AS163 de M. Jean-Hugues Ratenon et AS154 de Mme Karen Erodi (discussion commune).

M. Jean-Hugues Ratenon. Des dispositions d'indemnisation spécifiques s'appliquent aux intermittents du spectacle. Les annexes VIII et X du règlement d'assurance chômage leur permettent d'être indemnisés s'ils justifient d'au moins 507 heures de travail durant les douze mois précédant la fin de leur dernier contrat dans les métiers du spectacle. Ce secteur a par ailleurs particulièrement souffert de la crise du covid, avec une baisse d'activité d'environ 30 %. Les revendications de 2021 et les occupations de théâtres ont mis en lumière la précarité des intermittents et le manque de ruissellement des investissements publics dans le domaine de la culture jusqu'aux travailleurs. L'UNEDIC rappelle que la majorité des intermittents du spectacle travaillent chaque mois et qu'au cours d'une année normale, hors période de crise, 95 % des allocataires intermittents cumulent salaires et indemnisation. Les allocations ne sont donc pas un luxe que se permettraient les artistes et les techniciens du spectacle ! Aussi mon amendement vise-t-il à empêcher que le décret ne prévoie un durcissement des conditions d'indemnisation, notamment un allongement de la durée de travail nécessaire au rechargement des droits des artistes, ouvriers et techniciens intermittents du spectacle.

Mme Karen Erodi. Mon amendement cherche également à fixer quelques maigres limites au blanc-seing que le Gouvernement nous demande dans ce texte et à apporter aux intermittents de solides protections contre la réforme antisociale de l'assurance chômage que l'exécutif pourrait mettre en œuvre.

M. le rapporteur. Même réponse sur le principe. Je précise que les annexes VIII et X n'ont pas été affectées par la réforme de 2019.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS15 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Nous cherchons toujours à enrichir le texte, même si vous nous dites, monsieur le rapporteur, que ce sera pour plus tard. Cet amendement de repli vous laisse appliquer la réforme dans les territoires proches du plein emploi – vous voyez que nous sommes généreux – mais pas dans les départements où le taux de chômage dépasse 15 %. Ce sont justement les plus défavorisés, ceux où l'on trouve le plus grand nombre de jeunes qui ont vraiment besoin d'être accompagnés et qui seraient pénalisés par votre réforme. Ayez au moins un geste de solidarité envers les plus jeunes et les plus précaires des départements français les plus touchés par le chômage, notamment dans les outre-mer et en Île-de-France !

M. le rapporteur. Par cet amendement, vous court-circuitez les discussions futures non seulement s'agissant de l'indicateur qui serait choisi – vous préconisez de retenir le taux de chômage, mais cela pourrait être autre chose – mais aussi de la possibilité d'une territorialisation.

Le ministre n'a cessé de le répéter : c'est toute la philosophie du dispositif France Travail que de permettre une meilleure territorialisation des politiques d'emploi. Cette dernière ne passe pas nécessairement et ne se résume pas à une différenciation des règles de l'assurance chômage : les moyens accordés à chaque territoire aussi peuvent être différenciés, en matière d'accompagnement, de formation, d'insertion par l'activité économique. Ne nous trompons pas d'outils, certains sont plus appropriés que d'autres pour atteindre la différenciation territoriale qui, sur le principe, se justifie.

La commission rejette l'amendement.

Amendements AS148 de Mme Karen Erodi et AS5 et AS6 de M. Arthur Delaporte (discussion commune).

M. Hadrien Clouet. Nous nous attendions à ce que vous prétendiez être au pied du mur, obligés d'agir dans l'urgence. Notre amendement AS148 vise donc à vous rendre cette faculté de choix qui vous manque tant. En limitant la durée de validité du décret, nous vous donnons un horizon pour l'entrée en vigueur de la future convention et, ce faisant, nous vous enlevons une épine du pied. Je sens aussi, monsieur le rapporteur, que vous êtes parfois écartelé entre les propos de M. Dussopt

et vos aspirations propres. Réduisons donc à cinq mois le temps qui vous est imparti pour mener la négociation. Peut-être aurons-nous alors l'occasion de nous retrouver pour entamer une discussion de plus long terme sur la convention UNEDIC.

M. Arthur Delaporte. Je suis moi aussi favorable à ce que nous limitions la durée de validité du décret. Vous le reconnaissez vous-même, ce texte vise à vous permettre de faire ce que vous voulez. Pour notre part, certes nous n'avons pas la majorité dans cette assemblée, mais nous souhaitons que le Parlement serve à quelque chose : c'est pourquoi nous voulons limiter dans le temps le pouvoir du Gouvernement.

Nous sommes plus conciliants que nos collègues de La France insoumise : nos amendements proposent des délais raisonnables, de huit mois pour l'un et même, si cela ne vous convenait toujours pas, d'un an. Un an pour négocier et réformer l'assurance chômage de manière dérogatoire, c'est déjà beaucoup ! Il n'y a plus de problème d'interaction avec les partenaires sociaux, il s'agit juste de faire évoluer le texte dans le sens d'un meilleur contrôle du Parlement et d'une plus grande efficacité de l'action collective.

M. le rapporteur. Nous avons tous bien compris l'objet de l'amendement AS148 mais il comporte une coquille, puisqu'il fixe l'échéance au 1^{er} avril 2022. C'est *Retour vers le futur* !

Sur le fond, la date du 31 décembre 2023 correspond au délai maximal : les règles contenues dans le décret pourront être remises en question avant cette date. Cependant, les partenaires sociaux souhaitent discuter de la gouvernance de l'assurance chômage avec le ministre, puis engager une négociation interprofessionnelle sur le sujet, ce que le ministre leur a accordé ; et si cette négociation interprofessionnelle aboutit, elle devra donner lieu à un nouveau projet de loi. Tout cela prend du temps. Il faut donc prévoir une date suffisamment lointaine pour ne pas être confronté au même problème qu'aujourd'hui, celui de voir les règles de l'assurance chômage s'éteindre à un moment où aucun véhicule législatif n'est disponible pour en faire adopter de nouvelles.

Avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. Pendant cinq ans, lors de la dernière législature, le Gouvernement a énormément utilisé les ordonnances pour légiférer à notre place, en nous demandant de lui faire confiance. Je constate que les pratiques n'ont pas beaucoup changé. Pourtant, il s'est passé quelque chose il y a quelques mois : un certain nombre de femmes et d'hommes ont cru que le Parlement prendrait une place différente dans nos institutions. Nous aurions tous intérêt à ce qu'il en aille de la sorte. Il y a des choses très simples à faire pour que le Gouvernement n'obtienne pas forcément gain de cause, que les interventions de l'exécutif soient limitées et que nous jouions pleinement notre rôle de législateur. Les amendements de repli qui vous sont proposés ne sont sans doute pas suffisants, mais ils s'inscrivent dans cet esprit ; leur adoption permettrait d'affirmer notre rôle, qui nous est en permanence contesté.

M. le rapporteur. Je comprends que vous souhaitiez que le Parlement intervienne dans la définition des règles de l'assurance chômage. Ce serait cependant totalement inédit dans notre histoire sociale. Jamais le Parlement n'a défini directement les règles et paramètres de l'assurance chômage, la durée d'indemnisation, les critères d'éligibilité. Faut-il que cela se produise ? C'est un débat que nous devons avoir, et nous l'aurons après que les partenaires sociaux auront discuté et négocié autour des questions de gouvernance.

M. Philippe Vigier. Le temps long me plaît. Prévoir un délai de quatre ou six mois, c'est enfile une camisole de force. Je préfère que nous nous donnions la possibilité d'aller jusqu'au 31 décembre 2023. Rappelons-nous que c'est l'échec de 2018 et 2019 qui nous impose aujourd'hui de proroger des règles pour une période transitoire.

L'intéressant, c'est de savoir quelles règles de gouvernance et d'indemnisation nous allons retenir dans un contexte où un million d'emplois ne sont pas pourvus et où certains parcours professionnels mènent à des impasses. Un certain nombre de chantiers ont été lancés par Olivier Dussopt et Carole Grandjean de manière que les difficultés liées au chômage soient abordées sous des angles différents et à tous les niveaux. Là, le Parlement a un rôle à jouer. Si nous fixons la date limite de validité du décret au 30 juin 2023, le Parlement aura-t-il le temps de se saisir d'un nouveau texte ? Je ne le pense pas. Par expérience, il me semble donc préférable de fixer une date lointaine ; cela ne nous empêchera pas d'aller plus vite si nous nous apercevons que les choses avancent mieux que prévu.

M. Arthur Delaporte. Je souhaite mettre en lumière un abus d'interprétation de la part du rapporteur. Nous ne voulons pas décider à la place des partenaires sociaux ; nous voulons simplement éviter que le Gouvernement leur impose, durablement et sans aucun contrôle, des règles auxquelles ils ne consentent pas. C'est pourtant ce que vous faites. La potion est un peu difficile à avaler ! Plus ce sera court, moins cela sera douloureux.

M. le rapporteur. Quand vous défendez des amendements visant à instaurer des « garde-fous », selon vos termes, qu'il s'agisse de limitations de durée ou de valeurs planchers ou plafonds, c'est autant de contraintes pour les partenaires sociaux. Parmi ces derniers, il y a des organisations syndicales dont certaines, pas toutes, se satisferaient peut-être de vos amendements, mais aussi des organisations patronales. J'ai l'impression que vous avez une approche un peu hémiplogique de ce sujet.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS48 de M. Elie Califer.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement vise à exclure les collectivités ultramarines de la réforme voulue par le Gouvernement. Le texte s'appliquerait en

effet à l'ensemble des territoires d'outre-mer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, régie par le titre XIII de la Constitution. Or ces territoires connaissent un taux de chômage très élevé, avec des contraintes spécifiques que le Gouvernement ferait bien de prendre en compte afin de mieux protéger ceux qui le méritent.

M. le rapporteur. Cette question mérite d'être débattue, et elle le sera dans les prochains jours. Il y a deux enjeux : celui du périmètre – on a déjà évoqué le sujet de la territorialisation – et celui de la différenciation ou de l'exclusion. Cet amendement vise à exclure purement et simplement les collectivités d'outre-mer du champ d'application du futur décret, donc à y maintenir les règles actuelles. Si nous pouvons discuter d'une différenciation, une exclusion pure et simple ne me semble pas opportune : le principe d'une modulation, même avec des règles et des seuils différents, a du sens aussi bien en métropole que dans les collectivités d'outre-mer.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS9 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il s'agit encore d'un amendement de repli, avec une clause de sécurité prévoyant que le chèque en blanc que nous signons au Gouvernement ne pourra pas entraîner de réduction de la durée d'indemnisation des chercheurs d'emploi. La première réforme de l'assurance chômage a sensiblement allongé la durée d'indemnisation théorique des chercheurs d'emploi, au détriment des conditions d'attribution de l'allocation et de son montant. Aujourd'hui, vous prétendez qu'il y aurait un lien scientifiquement démontré entre baisse de la durée d'indemnisation et baisse du chômage, ce que je conteste pour ma part. Nous voulons vous empêcher d'agir dans ce sens.

M. le rapporteur. Je suis heureux de vous entendre rappeler que la réforme du mode de calcul de l'allocation menée en 2019 n'a pas eu pour conséquence de diminuer le capital de droits, puisque la diminution du montant de l'allocation s'accompagnait d'une augmentation de la durée d'indemnisation. Les arguments que j'ai déjà développés tout à l'heure sont toujours valables : avis défavorable.

M. Hadrien Clouet. M. Delaporte a bien parlé d'un allongement « théorique » de la durée d'indemnisation des chercheurs d'emploi.

Je vous invite par ailleurs à penser un peu plus aux employeurs. Dans les pays où la durée d'indemnisation du chômage est limitée, les allocataires postulent à un plus grand nombre d'offres d'emploi – c'est un effet assez mécanique, et je pense d'ailleurs que c'est ce que vous recherchez. Du fait de la pression mise sur les chômeurs, les employeurs reçoivent ainsi une quantité de CV et de candidatures absolument ingérable, à tel point que certains cessent de collaborer avec le service public de l'emploi, comme on a pu l'observer aux États-Unis ou en Allemagne.

M. Arthur Delaporte. M. Clouet a bien compris mon raisonnement : le mot « théorique » a un sens. Dans son discours, le Gouvernement n'avait pas pour objectif de réduire la durée d'indemnisation, mais c'est pourtant ce qui s'est passé. Nous pourrions y revenir en détail si vous le souhaitez. Cependant, il nous manque des données et nous ne disposons pas du rapport qui aurait dû nous être remis. Comment pouvons-nous décrire la situation réelle si vous nous empêchez d'accéder à l'information ?

M. Pierre Dharréville. Nous avons déjà discuté d'un amendement visant à empêcher le Gouvernement de réduire le montant des allocations ; vous aviez alors indiqué, monsieur le rapporteur, que le ministre avait pris des engagements oraux à ce sujet. Pour le présent amendement, qui vise à éviter la réduction de la durée d'indemnisation, vous n'avez pas fait la même remarque. Cela signifie-t-il que cette piste n'est pas écartée, ou même qu'elle est privilégiée ? Nous devrions, peut-être avec votre appui, essayer d'obtenir des précisions sur les intentions du Gouvernement, au moment où nous nous apprêtons non pas à lui signer un chèque en blanc, mais à lui donner la carte bleue avec le code.

M. le rapporteur. Nous avons déjà débattu des bornes et des garde-fous. Je réponds simplement à la dernière question de M. Dharréville : lors de son audition du 13 septembre dernier, le ministre du travail a clairement indiqué qu'il nous transmettrait des éléments, pas forcément finalisés – car ils dépendent aussi de la concertation avec les partenaires sociaux – sur les pistes précises que le Gouvernement entend suivre. Ces éléments permettront, je l'espère, de nourrir utilement nos échanges. À titre personnel, j'y suis favorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS10 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Cet amendement est encore plus important que le précédent puisqu'il vise à écrire noir sur blanc que la réforme ne peut entraîner une réduction du montant de l'allocation. Le Gouvernement a déclaré qu'il était attentif au Parlement : nous l'appelons donc à corédiger avec nous la lettre de cadrage et à utiliser la loi pour ce faire. Je n'ai malheureusement pas le sentiment que vous donnerez un avis favorable à cet amendement pourtant essentiel, qui va dans le sens de l'amélioration des droits.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Amendement AS11 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il s'agit d'insérer à l'article 1^{er} une clause de sécurité interdisant au Gouvernement d'introduire un principe de contracyclicité qui conduirait à une dégradation de l'indemnisation des chercheurs d'emploi, comme vous le souhaitez pourtant.

M. le rapporteur. Protection et incitation sont les deux objectifs parfois contradictoires d'un système d'assurance chômage. Le principe de contracyclicité consiste à protéger d'autant mieux les demandeurs d'emploi que la conjoncture est mauvaise et à les inciter d'autant plus à trouver un emploi que la conjoncture est bonne. Comme le ministre lui-même l'a expliqué, il est pertinent et important d'indemniser davantage de demandeurs d'emploi, pour un temps plus long, lorsque le marché du travail va mal, que les opportunités d'embauche sont moins nombreuses et que la durée du chômage tend assez naturellement à s'allonger. On connaît en effet la corrélation entre la situation du marché du travail et la durée du chômage : quand le taux de chômage est important, la durée du chômage est plus longue, et il est alors pertinent d'augmenter la durée d'indemnisation. À l'inverse, lorsque la situation du marché du travail est meilleure, les opportunités d'embauche sont plus nombreuses et la durée du chômage a donc tendance à se raccourcir ; il est alors justifié de limiter la durée d'indemnisation. Je ne veux pas relancer le débat au sujet des études économiques, mais il y a une certaine littérature économique, cela nous a été confirmé lors des auditions, qui montre que, du côté de la protection comme de celui de l'incitation, le principe de contracyclicité a du sens.

M. Arthur Delaporte. L'assurance chômage est par nature contracyclique. Les actifs cotisent pour se prémunir contre un risque de chômage dont la survenance est plus probable au plus bas du cycle économique.

M. Hadrien Clouet. C'est vrai, monsieur le rapporteur, la contracyclicité touche au cœur de ce qui nous oppose. L'idée que l'on pourrait indexer des droits sur les cycles économiques souffre d'une grande faiblesse : considérer que ces cycles sont les mêmes pour tout le monde. Or c'est faux, pour deux raisons. D'une part, le marché du travail est très segmenté, en fonction des diplômes, du sexe, de la profession ou du lieu de vie : les situations ne peuvent pas être comparées, problème qui ne se rencontre pas dans une logique de solidarité interprofessionnelle. D'autre part, d'un point de vue dynamique, une situation qui s'améliore globalement ne s'améliore pas forcément pour tout le monde. Entre 2020 et 2021, par exemple, le taux de chômage des ouvriers a diminué alors que celui des cadres a augmenté. Au sein de la population, à une même période, il peut y avoir des gagnants et des perdants. En appliquant le principe de contracyclicité, on risque donc de faire des uns les victimes des autres.

M. le rapporteur. Si ce risque existait vraiment, il serait déjà pris en compte par les règles de l'assurance chômage. Ces dernières ne sont pas territorialisées. Elles ne se différencient pas non plus en fonction du statut du demandeur d'emploi – même si nous pouvons avoir quelques discussions à ce sujet – ou du secteur d'activité, exception faite de certaines annexes du règlement. Lorsque les partenaires sociaux ont négocié des conventions, année après année, ils ont considéré qu'elles devaient s'appliquer à tout le monde. Vos réticences concernant la contracyclicité s'appliquent donc tout autant aux règles actuelles. Mes explications relatives à la protection et à l'incitation me semblent prévaloir sur votre argument, que je ne comprends pas vraiment.

M. Pierre Dharréville. Comme nous l'avons déjà dit, la contracyclicité est inscrite dans la nature même de l'assurance chômage. La découverte que vous semblez faire aujourd'hui est donc un peu étonnante. En allant au bout de votre raisonnement, on pourrait penser que le chômage serait moins difficile à vivre et qu'il serait surtout plus facile d'en sortir lorsque la conjoncture est bonne. Cette idée est très discutable ! L'assurance chômage ne doit pas servir à inciter ses bénéficiaires à quoi que ce soit, mais à les protéger d'un risque. Vous voulez en faire un outil de politique économique ; nous pensons au contraire qu'il ne faut surtout pas entrer dans cette démarche.

M. le rapporteur. La nature et l'ampleur du risque sont différentes suivant la conjoncture.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS12 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Mon amendement pose un garde-fou nécessaire pour que vous n'introduisiez pas dans le texte un principe de modulation des droits en fonction des antécédents du demandeur d'emploi, ce que l'on appelle l'*experience rating* dans le système assurantiel.

En effet, suite à votre réforme du salaire journalier de référence (SJR), en 2019, l'indemnisation est conditionnée non par le chômage mais par le surcroît de chômage. Les intermittents de l'emploi, ainsi, perçoivent moins. Or, dans le système assurantiel français, l'assuré ne paie pas en fonction des antécédents et du risque : ce n'est pas parce que ma maison a brûlé que j'aurai un malus sur mon assurance habitation ; pas parce que j'ai eu un cancer que mon assurance maladie sera modulée.

M. le rapporteur. Malgré une intense concentration, je ne suis pas certain d'avoir saisi la portée de votre amendement.

Vous savez que je suis défavorable à l'inscription de garde-fous dans cette loi et que je ne veux pas préempter les sujets de discussion. J'ajoute simplement qu'aux États-Unis, l'*experience rating* vise les systèmes de bonus-malus des employeurs et non les demandeurs d'emploi.

M. Hadrien Clouet. Vous savez fort bien que depuis la dernière réforme du SJR, à laquelle vous avez contribué, les périodes non travaillées sont rapportées à celles qui le sont : c'est précisément cela que refuse M. Delaporte. L'assurance chômage ne constitue plus dès lors une protection face au chômage mais à l'égard du « plus de chômage que d'habitude ».

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS13 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il ne saurait y avoir de réduction du bonus-malus pour les entreprises qui recourent excessivement aux contrats courts et précaires. Seules 20 000 entreprises, sur plus de 3,8 millions, sont concernées par ce bonus-malus et le mode de calcul appliqué leur est favorable puisque deux entreprises concernées sur trois voient leur cotisation patronale baisser.

M. le rapporteur. Si je vous comprends bien, vous vous opposez à toute réduction, et du bonus, et du malus ?

M. Arthur Delaporte. L'amendement est clair : « *Les mesures d'application [...] ne peuvent conduire à réduire les recettes générées par la majoration du taux de contribution de chaque employeur [...] ou à augmenter la perte de recettes générées par la minoration du taux de contribution.* » Ce sont les recettes qui ne peuvent pas être réduites.

M. le rapporteur. Le Gouvernement n'envisage pas, me semble-t-il, de réduire l'ampleur du dispositif. Une éventuelle modulation des bornes de cotisation, qui sont de + 1 ou - 1,05 point de cotisation patronale d'assurance chômage, n'est pas à l'ordre du jour.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS14 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Un spécialiste du droit du chômage nous a confié qu'il déconseillait à ses étudiants de travailler pendant leurs études, ou alors sans être déclarés. Il y a en effet un énorme effet pervers à l'issue des études, quand on trouve un travail puis qu'on se retrouve au chômage : ceux qui ont travaillé durant leurs études perdent des centaines, voire des milliers d'euros d'allocations par rapport aux autres. Il convient donc d'instaurer un droit d'option excluant une telle période de la comptabilisation des droits à l'assurance chômage. Les règles de calcul seraient clarifiées et les étudiants pourraient déclarer leur petit nombre d'heures par exemple de *baby sitting*, ce qui est l'intérêt de tous.

M. le rapporteur. Les droits d'option, en général, sont loin de simplifier les choses.

De plus, cette disposition remettrait fondamentalement en question le principe de la réforme du mode de calcul de l'allocation chômage fondé sur le SJR. Je rappelle que la philosophie de cette réforme visait à ce qu'un revenu mensuel moyen, sur la période de référence, ne puisse jamais être inférieur à l'allocation mensuelle perçue lors de l'inscription au chômage.

Avis défavorable.

M. Hadrien Clouet. Cet amendement a le mérite de prendre au sérieux le discours gouvernemental visant à inciter à la reprise d'emploi. Si vraiment l'une des motivations les plus fortes repose sur le fait de gagner plus d'argent, vous ne pouvez qu'être favorable à cette « clause de sécurité ».

Nous proposons de gratifier certains choix économiques et professionnels en majorant les revenus des populations. Pourquoi refusez-vous ? Tenez-vous vraiment à inciter à l'emploi, ou juste à baisser la durée et le montant des allocations ?

M. le rapporteur. C'est précisément l'effet de nos mesures sur le montant de l'allocation qui incite à retrouver un emploi. Il ne s'agit pas de contrarier le principe même de la réforme.

M. Arthur Delaporte. Je pensais que son objectif n'était pas de réduire le montant des indemnités. Or les effets pervers que je vous ai décrits sont massifs. Vous n'avez peut-être pas auditionné Mathieu Grégoire, mais ses travaux sont très clairs : les pertes peuvent s'élever à des milliers d'euros pour moins d'une dizaine d'heures de travail – ce qui, pour le coup, est fortement désincitatif. Si vous voulez, limitez notre mesure à dix heures de travail : cela ne remettra pas en cause la logique de votre réforme !

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS75 de Mme Émeline K/Bidi.

M. Pierre Dharréville. Cet amendement de repli vise à mieux prendre en compte les spécificités des conditions de travail et d'emploi des travailleurs saisonniers, soit plus d'un million de personnes chaque année. La réforme de l'assurance chômage ne tient pas compte de leur situation comme elle le devrait.

M. le rapporteur. La philosophie de la réforme visant à remonter le seuil d'éligibilité de quatre à six mois pour ouvrir des droits à indemnisation consiste précisément à favoriser des contrats plus longs et à travailler un peu plus.

S'agissant des saisonniers, l'enjeu de la réforme du SJR est notamment d'inciter à prendre des contrats durant les intersaisons. On ne peut pas se satisfaire d'une situation où les saisonniers, dont les spécificités doivent effectivement être reconnues, ont des durées d'inactivité indemnisées par l'assurance chômage à la fois longues et récurrentes d'une année sur l'autre. Je rappelle que l'assurance chômage est financée par la solidarité interprofessionnelle et désormais par la solidarité nationale, avec la CSG : il convient de se préoccuper de la quantité de travail sur l'année.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS76 de Mme Émeline K/Bidi.

M. Pierre Dharréville. Dans la lignée du précédent, cet amendement propose des mesures spécifiques pour La Réunion. Il illustre aussi combien les mesures qui ont été prises ont eu des effets délétères pour de nombreux travailleurs.

M. le rapporteur semble supposer que trouver un emploi durant l'intersaison relève du seul volontarisme. Les choses sont beaucoup plus compliquées. Les témoignages recueillis par ma collègue K/Bidi à La Réunion sont éloquents de ce point de vue.

M. le rapporteur. Avis défavorable pour les raisons précédemment exprimées.

M. Jean-Hugues Ratenon. Je soutiens l'amendement de ma collègue.

Tereos Océan Indien, à La Réunion, est une société qui embauche des saisonniers chaque année pour la campagne sucrière. Ces métiers demandent des qualifications très spécifiques mais du fait de l'augmentation du seuil d'éligibilité, les salariés ne percevront plus d'indemnisation à la fin de leur contrat. Croire qu'ils trouveront du travail hors campagne sucrière, c'est ne rien connaître à la situation de l'emploi sur notre territoire. Vouloir qu'ils abandonnent ces métiers pour trouver du travail ailleurs, c'est compromettre l'usine.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS77 de Mme Émeline K/Bidi.

M. Pierre Dharréville. Avec près de 10 000 emplois et de nombreuses exploitations référencées, la filière de la canne à sucre joue en effet un rôle prépondérant dans l'économie agricole des territoires ultramarins.

Suite aux décisions qui ont été prises depuis 2019 et à la modification de la durée minimale d'affiliation requise, de nombreux saisonniers n'ont plus droit aux allocations chômage. Or la condition même pour trouver des travailleurs saisonniers, c'est qu'ils bénéficient de l'assurance chômage, qui leur assure une certaine stabilité.

Le Gouvernement n'a pas pris en compte les spécificités de cette filière et les conditions de sa pérennité. Or on ne peut laisser ces questions sans réponse.

M. le rapporteur. Mêmes arguments, même avis.

M. Jean-Hugues Ratenon. Vous n'avez pas compris la situation à La Réunion. Vous ressemblez à un Playmobil, vous ressortez toujours les mêmes arguments, comme un logiciel, sans tenir compte d'aucune spécificité. Vous êtes en train de tuer l'emploi !

Mme la présidente Fadila Khattabi. Évitez je vous prie d'insulter les collègues. Notre débat a été jusqu'ici respectueux. On peut avoir un avis contraire au vôtre sans être pour autant traité de Playmobil. Je me croirais parfois dans une classe d'école...

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS164 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Vous avez la parole pour défendre votre amendement, monsieur Ratenon, j'espère que vous vous montrerez plus agréable.

M. Jean-Hugues Ratenon. Soyez-le également s'il vous plaît. Vous ne connaissez pas la situation sur nos territoires. Votre comportement est inadmissible. (*Exclamations.*) La réforme de l'assurance chômage doit être abrogée dans les outre-mer. Nous proposons de restaurer des règles plus protectrices en revenant à la convention qui a précédé la réforme, en attendant l'aboutissement des négociations pour une nouvelle convention.

L'article 1^{er} permet au Gouvernement de prolonger les règles issues de la réforme délétère du quinquennat précédent, voire de les durcir. Or cette réforme est totalement inefficace. Son but premier est de faire la chasse aux chômeurs qui profiteraient des règles pour travailler peu de temps puis bénéficieraient de généreuses indemnités malgré la profusion d'emplois qui n'attendraient qu'eux. Dans les faits, moins de la moitié des demandeurs d'emploi sont indemnisés. La réforme a particulièrement touché les outre-mer, alors que le taux de chômage y est plus élevé que dans l'Hexagone.

M. le rapporteur. S'agissant de la modulation, je suis favorable à ce que nous réfléchissions avec le Gouvernement à des aménagements ou à des mesures spécifiques pour les outre-mer mais je suis évidemment défavorable à l'abrogation de la réforme précédente.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS106 de M. Olivier Serva.

M. Olivier Serva. Avec le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires, je demande une modulation des règles d'indemnisation dans les territoires ultramarins.

Tout d'abord, si l'on excepte la Guyane, ces territoires sont insulaires et la mobilité pour trouver un emploi dans des lieux plus propices n'est pas évidente.

Ensuite, la baisse du chômage est plus forte dans l'Hexagone – 15 % en un an – que dans les départements ultramarins, où elle n'a été que de 7 %. De surcroît, les écarts sont très importants : en Guadeloupe, le taux de chômage est à 18 %, quand la moyenne nationale est de 7,4 %. Les conjonctures, les trajectoires, les dynamiques économiques sont différentes.

M. le rapporteur. La question que vous posez est pertinente. Contrairement au précédent, votre amendement propose de moduler les règles et non de les abroger. C'est dans cet esprit que nous devons travailler.

Néanmoins, afin de parvenir à un accord en séance publique, il conviendrait de revoir quelques points de rédaction, notamment en évitant tout caractère injonctif. Vous pourriez par exemple remplacer « prévoit des règles spécifiques » par « peut prévoir ». Demande de retrait donc, mais en vue d'une adoption en séance.

M. Olivier Serva. Merci de cette réponse.

L'amendement est retiré.

Amendement AS124 de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet. Puisqu'envoyer une lettre de cadrage dans les temps semble être un problème à vos yeux, nous vous proposons d'ouvrir de nouvelles négociations entre les organisations représentatives des salariés et des employeurs sept jours après la publication du décret. Les partenaires sociaux reprendront ainsi la main. Lorsqu'il y a une volonté, il y a un chemin : en 1958, deux mois seulement ont été nécessaires pour rédiger la première convention UNEDIC.

M. le rapporteur. Ce serait ignorer le calendrier discuté entre le Gouvernement et les partenaires sociaux sur la concertation, puis sur la négociation autour des questions de gouvernance. Certains partenaires sociaux n'ayant pas souhaité engager la négociation sur la question de la modulation, je ne pense pas qu'ils reviendraient sur cette position après la publication du décret.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS8 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Il s'agit de replacer le Parlement au cœur de l'action politique. Nous souhaitons donc l'organisation d'un débat, sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, après la promulgation de la loi.

M. le rapporteur. Des travaux d'évaluation indépendants sont en cours et il convient d'en attendre les conclusions pour nourrir un éventuel débat.

M. Pierre Dharréville. Pourriez-vous vous assurer auprès du ministre Dussopt que ces travaux seront publiés ? Même lorsque la loi dispose qu'il doit remettre un rapport au Parlement, le Gouvernement ne se conforme pas toujours à cette exigence. Nous attendons toujours le rapport sur le non-recours aux droits à l'assurance chômage, alors que la DARES l'a semble-t-il rédigé.

M. le rapporteur. Nous parlerons de ce rapport sur le non-recours. Quant à la publication, c'est une évidence, elle doit être effective. Aucun chercheur n'accepterait de répondre à ce type d'appel à projet s'il n'intégrait pas une clause de publication. J'ai déjà interpellé le ministre à ce propos et je vous garantis que l'ensemble des travaux seront publiés.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS138 de Mme Farida Amrani.

Mme Farida Amrani. En Macronie, aujourd'hui comme hier, un décret vaut mieux que des négociations.

La convention d'assurance chômage se négocie habituellement entre les syndicats de salariés et les représentants du patronat, mais le Gouvernement a en réalité la main pour imposer par décret ses propres règles si les partenaires sociaux ne tombent pas d'accord ou si l'accord ne lui plaît pas.

Depuis l'échec des négociations, en 2019 – les syndicats refusant de cautionner l'attaque inouïe du Gouvernement contre les chômeurs – l'assurance chômage est entrée dans un régime de carence. Ce texte pousse la logique à son paroxysme : le Gouvernement ne daigne pas organiser à temps des négociations pour aboutir à une nouvelle convention et s'arroge ensuite la prérogative de déterminer des règles par décret jusqu'à fin 2023, cette fois sans même passer préalablement par des négociations entre les partenaires sociaux.

Pour que ceux-ci retrouvent leur place et que le Gouvernement cesse d'imposer des réformes antisociales, nous proposons de supprimer la possibilité de légiférer par décret en cas d'absence d'accord, en prévoyant de relancer le cycle de négociations.

M. le rapporteur. Le principe du décret de carence, qui est d'ailleurs antérieur à la loi de 2018, est de permettre au Gouvernement, en cas d'échec de négociations, de prendre les textes juridiques relatifs à l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Supprimer une telle possibilité constituerait un grand risque, et proposer que les négociations reprennent ne sécurise rien sur le plan juridique : après l'échec d'une négociation, il est peu probable que les mêmes acteurs tombent immédiatement d'accord en recommençant.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS139 de Mme Farida Amrani.

Mme Farida Amrani. Cet amendement donne aux syndicats de salariés la responsabilité de négocier un nouvel accord lorsque les partenaires sociaux échouent.

Le fonctionnement de l'assurance chômage permet au Gouvernement et au patronat de se passer des syndicats. En effet, si les négociations entre les partenaires sociaux pour définir une nouvelle convention échouent, le Gouvernement peut imposer par décret les réformes que le patronat lui souffle à l'oreille.

Ce texte et la réforme à venir résultent de ce rapprochement entre patronat et Gouvernement. Face à un front syndical historiquement uni – huit syndicats et cinq organisations de jeunesse ont signé un texte d'opposition commun – le Gouvernement a pactisé avec le MEDEF. Or le patronat n'a cessé d'enterrer toute perspective d'accord avec les syndicats, jugeant qu'il est légitime que l'État reprenne la main. Nous pensons à l'inverse que les syndicats de salariés ont toute leur place dans l'élaboration des normes régissant l'assurance chômage.

Ainsi, quand les partenaires sociaux ne parviennent pas à se mettre d'accord sur une convention ou que le Gouvernement refuse de l'agréer, ce n'est pas au Gouvernement de légiférer par décret mais aux syndicats de rédiger la convention qui sera appliquée dans l'intérêt des travailleurs du pays.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **non modifié**.*

Après l'article 1^{er}

Amendements AS206 et AS211 de M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. La taxation des entreprises qui recourent abusivement aux contrats courts a porté ses fruits. Vous avez ainsi rappelé que nous sommes passés de 48 % à 52 % de CDI.

Néanmoins, il est impossible de savoir, lorsqu'un salarié s'inscrit à Pôle emploi à la fin de son CDD, si son ancien employeur lui a proposé de le titulariser en CDI et qu'il a refusé.

Si une telle proposition est formulée, avec des conditions identiques – qualification, rémunération, qui inclue l'indemnité de précarité de 10 %... – il est difficile d'expliquer un tel refus. Lorsqu'on est en CDI, on retrouve une forme de dignité, on peut contracter un emprunt, avoir des projets familiaux. Il convient donc de rendre obligatoire une notification écrite de l'employeur, de même que la notification écrite du salarié en cas de refus de l'offre.

Ce genre de refus est me semble-t-il assez fréquent. Autant nous devons faire tous nos efforts pour les chômeurs qui connaissent d'immenses difficultés, autant nous devons apporter une réponse à ce genre de comportement qui donne lieu à indemnisation.

M. le rapporteur. C'est effectivement l'objet de nombreuses remontées du terrain.

Sur un plan opérationnel, il n'est pas facile de valider l'existence d'une proposition et d'un refus, puis de connecter ces informations au système de Pôle emploi. Le Gouvernement est ouvert à la réflexion, le ministre ayant assuré que les investigations se poursuivront pour avoir une idée de l'ampleur du phénomène que vous décrivez. En attendant, la loi permet déjà de ne pas verser la prime de précarité en cas de refus d'un CDI ; il faut trouver les moyens de l'appliquer, et le Gouvernement s'y est engagé. Dans ce contexte, je vous propose de retirer vos amendements.

M. Arthur Delaporte. Pauline est salariée en CDD dans une entreprise qui a deux sites, à Caen et à Lisieux. Il lui est proposé un CDI à Lisieux à l'issue de son CDD à Caen et elle refuse. A-t-elle droit au chômage ?

M. Hadrien Clouet. La démonstration est éloquent.

L'adoption d'une telle mesure signerait la fin du système assurantiel : l'allocation chômage est la contrepartie de cotisations versées au préalable, pas d'obligations à caractère moral. Vous ne tenez compte que des éléments contractuels, et non des nombreux autres paramètres de la relation d'emploi. Une solution assez simple serait peut-être que les employeurs ne recrutent qu'en CDI...

M. Stéphane Viry. M. Vigier a raison de mettre cette question sur la table. La faculté de choisir un CDD doit être respectée, que ce soit pour l'employeur ou pour le salarié, mais il convient de baliser les choses afin d'éviter les abus. Cela a été fait côté employeurs avec la réforme du bonus-malus, et il paraît effectivement y avoir un effet d'aubaine côté salariés.

La loi, semble-t-il, couvre déjà des situations, mais pas toutes. Je souscris quant à moi à l'idée d'un nouveau dispositif.

Peut-être conviendrait-il également, si la loi dont nous discutons est adoptée, de prévoir un mécanisme permettant aux parlementaires qui le souhaitent d'être associés aux travaux d'application qui vont sans doute être engagés. Cela leur permettra d'apporter leur contribution sur des sujets importants comme celui-ci.

Mme Charlotte Parmentier-Lecoq. Ce type de dispositif est souvent réclamé par les employeurs, qui voient leurs offres de CDI refusées et ont du mal à recruter. Je comprends bien l'intention, mais il me semble néanmoins assez compliqué de prouver qu'une proposition de CDI a été faite et qu'elle était à la hauteur des attentes du salarié, étant entendu que ce dernier peut aussi avoir parallèlement des discussions avec une autre entreprise. Je vois là une usine à gaz et des contraintes administratives pour l'employeur. En ce qui me concerne, je ne voterai pas en faveur de ces amendements.

M. François Gernigon. Il faut poursuivre les réflexions autour de ce problème qui préoccupe beaucoup le monde économique, que ce soit celui de l'entreprise ou celui des associations : les structures d'aide à la personne, y compris les EHPAD, y sont confrontées.

Dans une commune de 2 500 habitants de ma circonscription, un jeune titulaire de la fonction publique territoriale a démissionné. Pendant six mois, il a travaillé en CDD dans le privé puis il a refusé un CDI dont les conditions étaient comparables. La collectivité, qui est son propre assureur, a dû se substituer aux ASSEDIC pour l'indemniser. Cela lui coûtera 30 000 euros sur deux ans. Il y a vraiment un sujet à traiter.

M. Philippe Vigier. Pauline ne sera pas inquiétée puisque mes amendements posent des conditions précises, notamment un périmètre d'emploi identique. Je me suis inspiré de la procédure d'indemnisation chômage en vigueur lorsqu'un chômeur refuse un emploi.

Justement parce qu'il est difficile d'établir les faits, mon amendement AS211 propose d'instituer un tiers de confiance, Pôle emploi, pour s'assurer qu'une proposition a bien été faite au salarié, quels que soient les dires des uns et des autres.

Sur un tel sujet, les parlementaires doivent effectivement pouvoir, parallèlement aux partenaires sociaux, contribuer à trouver une solution et à éclairer le débat.

On ne peut pas à la fois demander une nouvelle gouvernance du paritarisme et vouloir que le Parlement impose ses règles. Mais sur ce sujet-là, il faut aboutir. Il ne s'agit pas de précariser les CDD et d'envoyer les gens travailler à 150 kilomètres, mais de sécuriser leur parcours professionnel : un CDI est un statut autrement plus protecteur, nul ne le contestera.

M. le rapporteur. Si d'aventure on trouvait un mécanisme, il faudrait des garde-fous pour protéger un salarié qui refuserait un CDI parce qu'il subit une pression ou qu'il y a un risque pour sa sécurité.

Je suis d'accord avec MM. Vigier et Viry : nous avons besoin d'une clause de revoyure. Je ferai des propositions à la présidente de la commission des affaires sociales pour créer une cellule de suivi sur cette question des refus de CDI et interpeler le Gouvernement dans des délais assez brefs.

M. Philippe Vigier. Dans ces conditions, je retire mes amendements. Nous en reparlerons avec le ministre, en séance publique.

Les amendements sont retirés.

Mme la présidente Fadila Khattabi. J'ai pris note du souhait de M. le rapporteur.

Réunion du mardi 27 septembre 2022 à 21 heures 15

Au cours de sa seconde réunion du mardi 27 septembre 2022, la commission poursuit l'examen du projet de loi ⁽¹⁰⁵⁾.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Nous reprenons maintenant l'examen du projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi, que nous avons commencé cet après-midi.

M. Arthur Delaporte. Madame la présidente, je m'interroge sur la raison pour laquelle vous avez considéré irrecevable l'amendement AS50 portant sur le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée alors que, sur le même sujet, l'amendement AS362, déposé le 17 juillet 2018, avait été accepté.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Je me suis déjà exprimée tout à l'heure sur les questions d'irrecevabilité dans le cadre des articles 40 et 45 de la Constitution. Nous n'allons pas relancer un débat qui a déjà eu lieu.

Après l'article 1^{er} (suite)

Amendement AS128 de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet. Depuis dix ans, Pôle emploi agrège automatiquement les offres d'emploi des sites internet prestataires ou liés par contrat, par exemple Indeed. Si cette politique d'agrégation a augmenté le nombre d'offres d'emploi, elle a dessaisi en grande partie l'opérateur du contrôle de leur qualité : moins de 20 % d'entre elles font désormais mention d'un niveau de salaire ou d'un temps de travail. Cela contrarie l'objectif de la reprise d'emploi en empêchant les demandeurs de cibler les offres et de se repérer dans le marché du travail.

L'amendement tend à élargir les compétences du service employeur de Pôle emploi au contrôle de la sincérité et de la conformité des offres d'emploi déposées par les employeurs pour que les demandeurs puissent se positionner en toute sécurité.

M. Marc Ferracci, rapporteur. Sur les 12 millions d'offres déposées par an sur son site et sur l'ensemble de ceux qu'il consolide, Pôle emploi avance une proportion de 5 % d'offres dites illégales. C'est donc un chiffre significatif et il n'est pas difficile de trouver sur les serveurs des offres qui ne répondent pas aux impératifs de la loi.

Pour réduire ce phénomène, effectivement problématique, on peut soit adopter une approche punitive en considérant que les employeurs rédigent sciemment des offres illégales, soit envisager qu'ils ne sont pas tous armés pour rédiger des offres conformes au droit du travail et aux aspirations des demandeurs

(105) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.12192888_63334a6cec6ed.commission-des-affaires-sociales--mesures-d-urgence-en-vue-du-plein-emploi-27-septembre-2022

d'emploi. La vérité est sans doute entre les deux. La réponse m'apparaît plutôt un renforcement de l'aide au recrutement, notamment pour les très petites, petites et moyennes entreprises, afin que la qualité des offres s'améliore et qu'elles soient pourvues plus rapidement. Avis défavorable.

M. Hadrien Clouet. Je parle d'offres illégales et mensongères pour élargir le champ et répondre à la documentation de Pôle emploi. Contrôler la sincérité et la conformité des offres aux dispositions légales ne relève pas d'une approche punitive, mais de l'application de la loi !

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS129 de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet. La contrainte de l'offre raisonnable d'emploi (ORE) ne cesse de se durcir. Ainsi, depuis 2019, le niveau de salaire est-il opposable, indépendamment du parcours de la personne. Cette contrainte est encore aggravée par la prolifération d'offres d'emploi qui ne respectent pas les dispositions légales. L'amendement tend à suspendre les obligations de reprise d'emploi faites au chômeur tant que les offres d'emploi à caractère illégal dépasseront 1 % du stock d'offres.

M. le rapporteur. Même discussion que précédemment, même avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. Ce n'est pourtant pas la même logique. L'amendement AS128 visait les offres déposées par les employeurs, qu'il ne s'agit pas de pénaliser, avez-vous dit. Avec l'amendement AS129, personne n'y perd : c'est simplement un retour du droit et de la justice.

M. le rapporteur. Le code du travail caractérise la légalité des offres d'emploi. Il est toujours possible de contrôler celles-ci *a posteriori*. Je maintiens que la solution se trouve dans l'accompagnement des entreprises afin de leur permettre de formuler des offres conformes au droit et aux aspirations des salariés.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS181 de M. Frédéric Valletoux.

M. Paul Christophe. L'offre raisonnable d'emploi est définie dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) par lequel le demandeur d'emploi s'engage auprès de Pôle emploi. Cette notion d'ORE a été introduite par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018. Les données sur les contrôles effectués auprès des demandeurs d'emploi ne sont pas cependant pas publiques. Par notre amendement AS181, leur publication permettrait de mieux comprendre les dispositifs permettant une approche personnalisée du parcours de recherche d'emploi et d'en contrôler davantage l'efficacité.

M. le rapporteur. À la suite de la réforme de 2018, avec la détermination de l'offre raisonnable d'emploi à travers le projet personnalisé d'accès à l'emploi, il serait intéressant d'évaluer les PPAE pour comparer la manière dont les ORE sont définies d'une agence à l'autre. On pourrait harmoniser les pratiques et améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi que la définition des offres. Mais l'amendement mêle les questions du contrôle et de l'offre raisonnable d'emploi. Mieux vaudrait le retravailler en se concentrant sur cette dernière. En attendant, je vous suggère de le retirer.

L'amendement est retiré.

Amendement AS178 de M. Éric Girardin.

M. Éric Girardin. Les emplois non pourvus sont à l'origine d'un ralentissement d'activité, donc d'une croissance moindre et d'une faiblesse des ressources collectées qui freine les avancées du système de protection sociale.

L'article 5411-6-2 du code du travail, qui énonce les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi, garantit une protection importante pour le demandeur d'emploi : il définit lui-même son projet. Il peut refuser deux offres avant toute suspension de ses allocations chômage.

L'amendement tend à rendre obligatoire l'acceptation d'une proposition raisonnable pour tout demandeur d'emploi.

M. le rapporteur. Là encore, avant d'intervenir sur le nombre d'offres refusées déclenchant une suspension de l'allocation chômage, il faut avoir une vision claire de la manière dont fonctionne le dispositif sur le terrain, et notamment disposer d'un bilan des apports de la réforme de 2018, en regardant précisément dans les PPAE comment sont définies les ORE. Dans l'attente de ce bilan, demande de retrait.

L'amendement est retiré.

Amendement AS194 de M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. Mon amendement doit être apprécié en lien avec les amendements AS206 et AS211 portant sur les salariés en contrat à durée déterminée (CDD) qui ne donnent pas suite à une proposition de contrat à durée indéterminée (CDI). Je le retire pour le retravailler en vue de la séance publique.

L'amendement est retiré.

Amendement AS19 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Les conditions d'accès à l'assurance chômage, de plus en plus restrictives et que le texte entend encore durcir, font basculer les demandeurs d'emploi dans la précarité. À l'inverse, nous défendons un projet

universel, ouvert à tous, qui accompagne tous ceux qui le souhaitent. C'est l'objet de cet amendement ambitieux.

M. le rapporteur. Le site de Pôle emploi met à la disposition de chacun un simulateur qui donne, après y avoir entré les données sur les périodes d'emploi et les niveaux de salaire, une idée claire de l'indemnisation potentielle. Le dispositif existant permet une information satisfaisante.

Avis défavorable.

M. Hadrien Clouet. Je souligne l'importance de faire de l'opérateur public de placement un opérateur d'information générale sur les droits. Cela relève de la stratégie de l'institution qui, avec la création de référents uniques, s'attache à croiser les différentes informations sur l'accès aux droits, les registres de prestations et l'accès aux formations. Depuis quelques années, l'effectivité des droits au sein de Pôle emploi connaît un fort recul. Si le rapport sur le non-recours à l'assurance chômage avait été publié – on l'attend depuis quatre ans ! –, on en saurait plus. Mais on devine ce qu'il en est avec Yann Gaudin, conseiller de Pôle emploi licencié après s'être trop investi dans l'accès aux droits des allocataires qu'il recevait.

M. Arthur Delaporte. Par erreur, je n'ai pas défendu l'amendement AS19 et je m'en excuse. Mais c'est bien sûr celui-ci que le rapporteur a répondu. Le ministre a reconnu que la moitié des 64 % de chômeurs non indemnisés avait droit à l'assurance chômage. C'est donc en garantir l'accès qui devrait nous préoccuper : il se dégrade puisqu'il est passé de 50 % à 30 % entre 2006 et aujourd'hui.

M. Pierre Dharréville. En tant que députés, nous savons qu'il est parfois difficile de se faire entendre et de faire valoir ses droits dans notre société. La Défenseure des droits a alerté sur ce sujet, notamment à propos de la dématérialisation des services publics. Il importe de relancer une dynamique d'accompagnement des citoyens dans leur volonté de faire valoir leurs droits, de parvenir à une forme d'automatisme. Beaucoup de chemin reste à parcourir. J'espère que le rapport attendu viendra un jour, mais nous devons faire valoir cette exigence.

M. le rapporteur. Nous avons en effet besoin d'un bilan sur les causes du non-recours.

Monsieur Delaporte, il y a quelque paradoxe à réclamer un système d'assurance chômage qui couvrirait tout le monde tout en en réaffirmant, comme vous l'avez fait tout à l'heure, le caractère assurantiel où ce sont les cotisations et les périodes de travail qui permettent d'ouvrir des droits. Il faut choisir ! Pour ma part, je suis attaché à la dimension assurantienne de l'assurance chômage. On ne gagnerait rien à imiter le système britannique où tout le monde est couvert mais avec des droits très faibles.

M. Arthur Delaporte. Une précision essentielle de vocabulaire : un système assurantiel universel signifie qu'à une cotisation correspond une ouverture de droits. Aujourd'hui, on peut cotiser sans bénéficier de l'assurance chômage.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS116 de M. Jean-Louis Thiériot.

M. Thibault Bazin. Par cet amendement, s'agit de mettre fin au phénomène des abandons de poste, qui semble aller croissant. On ne dispose néanmoins pas de chiffres officiels pour l'apprécier.

Le licenciement pour abandon de poste, qu'il soit qualifié de faute simple, grave ou même lourde, n'entraîne pas la privation du droit à l'allocation chômage. C'est une incongruité à partir de laquelle des stratégies se développent. Certains salariés – pas tous, ne caricaturons pas ! – cherchent à quitter leur emploi, non pour changer d'employeur mais pour se retirer du marché du travail tout en conservant un revenu. La personne ne démissionne pas ; elle se contente de ne pas revenir à son poste jusqu'à ce que l'employeur, de guerre lasse, procède à son licenciement. Les conséquences sont néfastes à la fois pour les entreprises et les comptes publics.

Il faut rétablir de la justice sociale et de la logique dans le versement de l'allocation chômage : il ne saurait avoir lieu en cas de cessation d'emploi délibérée. L'abandon de poste n'est en aucun cas une privation d'emploi involontaire, mais une perte d'emploi voulue par le salarié. L'amendement entend mettre fin au droit à l'allocation chômage des personnes qui abandonnent leur poste, en précisant à l'article L. 5422-1 du code du travail que le licenciement prononcé en raison d'une absence prolongée du salarié, non autorisée par l'employeur et non justifiée par un motif légitime, ne constitue pas une privation d'emploi involontaire.

M. le rapporteur. Le sujet a notamment été évoqué par les représentants des organisations patronales, ce qui n'est pas surprenant. Comme le refus de CDI, l'abandon de poste est un phénomène difficile à quantifier, mais un faisceau d'indices suggère qu'il est réel. Votre démarche est pertinente mais la rédaction de l'amendement demande à être sécurisée juridiquement. Je vous propose de le retirer en vue de la séance publique.

M. Hadrien Clouet. Du point de vue mathématique, la formule selon laquelle il n'y a pas de chiffres, mais le phénomène est croissant, est étonnante. Du point de vue du droit, l'abandon de poste peut conduire à un licenciement pour faute grave. L'aspect disciplinaire est donc déjà pris en charge par le code du travail.

Quant au risque de caricature, vous savez comme nous qu'une partie des abandons de poste résulte de refus de rupture conventionnelle. Plutôt qu'une phrase lapidaire, le sujet mérite une réflexion fine.

M. Philippe Vigier. Le sujet de l'abandon de poste nous remonte de toutes les entreprises. J'entends notre collègue Hadrien Clouet, mais il est des situations dans lesquelles les employeurs se trouvent démunis, sans possibilité de recours contre des absences injustifiées qui créent des ruptures de charge et des difficultés majeures. À l'heure où l'on essaie d'atteindre le plein emploi par tous les moyens, on ne peut pas ignorer ce problème.

Comme pour les refus de CDI, il s'agit non pas de pointer les mauvais et les bons, mais de reconnaître une pratique qui s'est développée, d'en analyser les raisons et de poser des garde-fous. Le sujet est bien la sécurité juridique : on ne peut pas laisser les entreprises exposées risquer des recours pour casser les procédures.

M. Fabien Di Filippo. L'évolution du droit ne doit pas dépendre seulement de l'ampleur d'un phénomène ; c'est aussi une question de principe. À titre personnel, monsieur le rapporteur, êtes-vous favorable à une évolution sur ce point et vous montrerez-vous favorable à un nouvel amendement présenté en séance publique ?

M. Yannick Monnet. Partir d'un exemple pour en faire une tendance, sans chiffres ni éléments factuels démontrant l'existence d'un phénomène récurrent dans les entreprises, n'est que bavardage. Citez des faits !

M. Arthur Delaporte. On peut toujours mettre en avant des exemples à l'appui d'une théorie, mais la question est d'abord celle du droit. Un abandon délibéré de poste alors que l'employeur a mis en garde contre un départ prématuré justifie un licenciement pour faute grave. Il ne faut pas faire de ce débat sur l'assurance chômage une discussion sur le droit du travail et les règles du licenciement. Elles existent ; le droit répond à ces situations. Là, il s'agit juste de stigmatisation et d'un débat politique pour agiter quelque chose.

M. Victor Catteau. Je suis scandalisé par un tel amendement. Il faut entendre le point de vue des ouvriers et des salariés. Ils sont nombreux à dire vouloir abandonner leur poste pour des raisons diverses : les uns sont en épuisés, les autres victimes de harcèlement moral ou soumis à une pression incroyable, d'autres encore ont le dos détruit. Avant de pointer du doigt l'abandon de poste, on devrait en rechercher les raisons.

Mme Nicole Dubré-Chirat. Dans ma circonscription, où le taux de chômage est de 4,1 %, je rencontre tous les jours des entreprises qui signalent des abandons de poste. Ils sont souvent liés à un refus de rupture conventionnelle, faute de remplaçant à la personne qui souhaite partir – parfois pas pour reprendre un travail dans l'immédiat mais pour faire une pause, être indemnisée et voir venir. Ce n'est pas un phénomène anecdotique : il monte en puissance et il met les petites entreprises en difficulté car, du jour au lendemain, elles se trouvent avec un salarié manquant, ce qui entrave leur fonctionnement. C'est une réalité qui s'aggrave et qu'il faut encadrer.

M. le rapporteur. Le licenciement pour faute grave d'un salarié en raison d'un abandon de poste ouvre droit à l'assurance chômage : c'est bien le problème. Je suis favorable à une évolution sur ce point.

M. Thibault Bazin. Il serait intéressant de suivre l'évolution de ce phénomène, dont les auditions ont montré qu'il allait croissant. Si l'on ne corrige pas le code du travail sur ce point, un licenciement consécutif à un abandon de poste s'analyse comme une perte d'emploi involontaire qui ouvre droit à l'assurance chômage. Notre amendement vise à corriger ce biais, en tenant compte d'un éventuel motif légitime pouvant justifier l'absence prolongée du salarié.

J'accepte de retirer l'amendement puisque vous y êtes favorable sur le principe, afin de sécuriser sa rédaction. Je souhaite, monsieur le rapporteur, que vous vous mettiez en relation avec Jean-Louis Thiériot pour réécrire le dispositif dans le délai imparti.

L'amendement est retiré.

Amendement AS51 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Les objectifs de l'assurance chômage ne figurent pas dans la loi. L'amendement vise à insérer dans le code du travail la définition suivante : « Le régime d'assurance chômage est fondé sur le principe de solidarité face au risque de privation d'emploi. Il assure la continuité du salaire d'activité et garantit un niveau de vie satisfaisant aux travailleurs privés d'emploi. » Nous espérons ainsi combler un vide juridique qui paraît aberrant.

M. le rapporteur. Je comprends de votre rédaction que l'allocation chômage doit maintenir un revenu équivalent à celui du travail, puisqu'elle assure la continuité du salaire d'activité. La notion de continuité emporte l'idée que les deux revenus sont équivalents. Or, l'allocation chômage doit rester un revenu de remplacement, qui ne peut être au niveau du revenu du travail.

Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. La continuité n'est pas l'égalité ; il n'y a de continuité que théorique. L'allocation de remplacement n'est pas égale au salaire versé pendant la période d'activité mais c'est une forme de salaire : c'est le principe même de l'assurance.

Il nous semble important que le code du travail comporte une définition de l'assurance chômage, pour que chacun en ait la même compréhension. S'il faut retravailler l'amendement, nous le ferons.

M. le rapporteur. Si vous considérez l'assurance chômage comme un revenu de remplacement, cette notion figure déjà dans les textes et le niveau en est fixé à 70 % en moyenne en France. Votre amendement n'apporte donc pas grand-

chose au droit existant. Si vous considérez qu'il y a continuité et que celle-ci vaut égalité, alors les arguments que j'ai exposés valent.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques AS20 de M. Arthur Delaporte, AS57 de M. Pierre Dharréville et AS130 de M. Hadrien Clouet.

M. Arthur Delaporte. Il s'agit de supprimer le bonus pour ne conserver que le malus afin de désinciter les entreprises à recourir aux contrats courts. On peine à comprendre pourquoi des entreprises qui se comportent bien devraient être rémunérées – quand un citoyen se comporte bien, on ne lui donne pas d'argent. Finalement, c'est une source de recettes supplémentaires pour l'assurance chômage : c'est important en période de crise.

M. le rapporteur. Ces amendements reposent sur une logique de taxe alors que le dispositif est conçu dans une logique d'équilibre, le montant des bonus équilibrant celui des malus au sein d'un secteur d'activité. S'ils étaient adoptés, ils engendreraient une hausse du taux de prélèvements obligatoires alors que notre majorité s'est engagée à la stabilité. Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. Le maintien du niveau de prélèvements obligatoires ne suppose pas la constance dans l'imposition. Quand vous supprimez une taxe, vous la compensez par d'autres. Je ne vois pas pourquoi il faudrait assurer l'équilibre à ce niveau-là alors que votre objectif est de le maintenir à l'échelle de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Pour moi, il n'y a rien là de logique.

M. Yannick Monnet. Une entreprise qui fait correctement son travail et qui remplit sa fonction sociale n'a pas besoin d'être récompensée. Je ne vois pas en quoi nos amendements créeraient un déséquilibre dans les rentrées d'argent. Au contraire, il serait plutôt sain qu'il n'y ait que du malus et que l'on prévoie des sanctions pour les entreprises recourant abusivement aux contrats courts.

M. Hadrien Clouet. Vous parlez d'effet d'aubaine pour les revenus de remplacement ; je propose d'attaquer les effets d'aubaine existant côté employeurs. Le principe même du bonus pose question : il est étonnant de payer des employeurs pour employer. Dans une économie de marché, c'est le profit qui récompense l'employeur, même si on peut toujours discuter de son caractère juste et équitable. Adopter ces amendements permettrait de dégager des fonds pour l'assurance chômage, au lieu de récompenser des personnes qui n'ont rien fait de spécial pour cela.

Mme Marie-Charlotte Garin. Dès lors que l'on a décidé que la contribution des entreprises est juste, il n'y a pas de raison de leur accorder en plus un bonus.

M. le rapporteur. Quand, toutes choses égales par ailleurs, vous supprimez un bonus sans toucher au malus, vous augmentez le taux de prélèvements

obligatoires : c'est facile à comprendre. Par ailleurs, une entreprise peut remplir les conditions pour percevoir un bonus sans pour autant en toucher le maximum ; elle peut encore avoir une marge de progression. Ce type de dispositif a, par nature, une dimension dynamique. En incitant les entreprises à ajuster leur comportement, il entraîne une diminution progressive du taux médian de séparation du secteur, qui est l'indicateur de référence – certains signes avant-coureurs le montrent déjà. Cette référence deviendra de plus en plus exigeante au fil du temps et des entreprises aujourd'hui en bonus pourront demain se trouver en malus si la dynamique se propage.

M. Pierre Dharréville. Le bonus est une machine à créer des exonérations : leur niveau va encore monter d'un cran alors qu'il est déjà élevé et que nous avons besoin de ressources pour l'assurance chômage. On doit pouvoir instaurer un malus pour les entreprises qui multiplient les contrats courts, parce que cela a des effets sur le niveau de l'assurance chômage, mais il n'y a pas de raison de créer de nouvelles exonérations comme vous le faites à chaque projet de loi de financement de la sécurité sociale. Vous parlez prélèvements obligatoires alors que nous parlons cotisations patronales. Je suis pour que l'on maintienne la distinction entre la cotisation et l'impôt, à rebours de la confusion qu'ont entretenue les gouvernements successifs. Il faut demeurer sur un principe simple : une entreprise qui ne respecte pas la norme a un malus, et il est inutile d'en rajouter dans le cas inverse.

M. le rapporteur. Les cotisations sociales, salariales ou patronales, font partie des prélèvements obligatoires : il n'y a pas d'ambiguïté. Par ailleurs, il n'y a aucune perte de ressources pour l'UNEDIC pour une raison simple : les bonus équilibrent les malus. Le dispositif est donc neutre.

M. Pierre Dharréville. Pourquoi se priver d'une ressource et d'un moyen de contrer les phénomènes budgétaire contracycliques qui préoccupent nombre d'entre nous ?

M. Hadrien Clouet. M. le rapporteur explique qu'on ne perd rien car c'est à l'équilibre budgétaire. Si c'est à l'équilibre au lieu de rapporter, c'est qu'on y perd !

M. Thibault Bazin. Le système doit être incitatif et pas uniquement punitif. C'est une question de confiance, issue du dialogue social et destinée à encourager les bonnes pratiques.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS188 de M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. Le taux de contrats à durée indéterminée a progressé substantiellement. Néanmoins, il existe un effet de bord particulier pour les entreprises qui, sur leur quota de contrats à durée déterminée, se mettent à proposer

des CDI. Afin de ne pas les pénaliser et de rendre le système plus efficient, nous souhaitons que les emplois concernés sortent de l'assiette de calcul du bonus-malus.

M. le rapporteur. Ce ne sont pas les contrats à durée déterminée longs qui engendrent des taux de séparation importants, mais les contrats extrêmement courts – en particulier les missions d'intérim d'un jour ou deux. Quand un employeur en fait une grande utilisation, le taux de séparation augmente beaucoup. Le fait de favoriser des CDI plutôt que des CDD de quelques mois aurait peu d'impact sur le taux de séparation. Le bilan du dispositif montre qu'il y a plus d'entreprises en bonus qu'en malus et que ce sont souvent les petites entreprises qui en bénéficient, les grandes entreprises ayant plus fréquemment recours à l'intérim. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS182 de M. Éric Girardin.

M. Éric Girardin. Je propose d'ajouter aux conditions d'exclusion du malus le cas où une fin de contrat d'intérim est déclarée du fait du refus d'un salarié de prolonger son contrat. Cela éviterait de pénaliser les entreprises lorsque ce sont les salariés qui ne souhaitent pas poursuivre leur activité afin de faire valoir leurs droits au chômage.

M. le rapporteur. C'est une variante du cas évoqué par M. Vigier. Ici, il ne s'agit pas d'un refus de CDI mais d'un refus de contrat d'intérim. Les mêmes arguments valent, notamment la difficulté à mettre en place d'un point de vue opérationnel un registre des propositions et des refus. En outre, l'objectif de favoriser les CDI n'apparaît pas clairement puisqu'il s'agit de pénaliser un refus de contrat d'intérim, et non de CDI. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS21 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Je souhaite garantir que les recettes générées par le bonus-malus dépassent d'au moins 50 % la perte de recettes afin d'éviter de subventionner à l'excès les pseudo-comportements vertueux. Le Gouvernement communique beaucoup sur ce thème mais c'est un sujet de niche, qui ne concerne que peu d'entreprises – 6 000 paient un malus tandis que 12 000 perçoivent un bonus, sur un total de plus de 3,8 millions d'entreprises. C'est infinitésimal par rapport au nombre de contrats signés et cela n'a pas grande incidence sur le taux de prélèvements obligatoires de notre pays.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

C'est une variante de la suppression du dispositif puisque vous pondérez différemment le malus et le bonus. Or, la formule est déterminée de telle sorte que les bonus équilibrent les malus à l'intérieur d'un même secteur. Certes, le périmètre

compte un faible nombre d'entreprises mais les secteurs concernés représentent près d'un tiers des fins de contrat avec inscription à Pôle emploi. Il s'agit de secteurs ayant un tel recours aux contrats courts que, même si le nombre d'entreprises est limité, le nombre de séparation représente 30 % du total : ce n'est pas négligeable. Enfin, je suis favorable, même si ce n'est pas l'objet de ce texte, à ce que le bonus-malus s'applique à l'ensemble des secteurs de l'économie.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS58 de M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Il s'agit de prendre en compte, dans le calcul du taux de séparation, les licenciements prononcés pour inaptitude du salarié. La loi « travail » de 2017 avait introduit une présomption de bonne conduite en faveur des employeurs et restreint fortement l'obligation de reclassement. Avec cet amendement, nous souhaitons inciter les employeurs à rechercher véritablement une pluralité d'offres de reclassement pour le salarié déclaré inapte.

M. le rapporteur. Votre amendement est satisfait par l'article L. 5422-12 du code du travail, en application duquel tous les licenciements, quel qu'en soit le motif, sont imputables à l'entreprise dans le calcul du taux de séparation.

Demande de retrait.

L'amendement est retiré.

Amendement AS87 de Mme Marie-Charlotte Garin.

Mme Marie-Charlotte Garin. Nous proposons un critère supplémentaire relatif au nombre de délocalisations et de transferts volontaires à l'étranger de tout ou partie des activités de l'entreprise, afin d'encourager la relocalisation de l'emploi en France.

M. le rapporteur. À courir plusieurs lièvres à la fois, on risque de tous les perdre. L'objectif du bonus-malus est de lutter contre la précarité de l'emploi et il se suffit à lui-même. Il serait inefficace d'ajouter d'autres critères ; cela générerait de la complexité.

Avis défavorable.

M. Arthur Delaporte. L'objet de cet amendement est précisément de s'attaquer à la précarité de l'emploi en France. Une entreprise qui délocalise ou qui recourt à la fraude fiscale ne se comporte pas de façon vertueuse ; elle ne favorise pas l'emploi. Quand on délocalise, on précarise le marché du travail. Je suis favorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS88 de Mme Marie-Charlotte Garin.

Mme Marie-Charlotte Garin. Si le taux de chômage est presque égal entre les hommes et les femmes, celles-ci sont davantage touchées par le sous-emploi, le temps partiel et le halo autour du chômage. Pour atteindre l'objectif du plein emploi, il faut que les femmes puissent retourner au travail et que l'égalité au travail devienne une réalité au sein des entreprises. Nous proposons d'accorder un bonus ou d'infliger un malus en fonction de l'index d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

M. le rapporteur. Nous partageons l'objectif de l'égalité entre les femmes et les hommes. Mais il faut utiliser les bons outils pour y parvenir. L'index de l'égalité professionnelle, créé en 2018 par le Gouvernement, donne lieu à des pénalités financières pouvant atteindre 1 % de la masse salariale, ce qui est considérable.

Avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. En quoi le fait d'ajouter des critères serait-il problématique ? Ils vont se cumuler, soulignant ainsi la volonté du législateur. Ce ne peut être que vertueux. Le caractère incitatif de l'index étant insuffisant, ce serait une bonne manière de le renforcer.

M. Hadrien Clouet. Il existe de nombreuses manières de hiérarchiser les salariés et d'introduire des inégalités au sein de la force de travail. Cet amendement permet de faire progresser la justice dans le monde du travail. Les entreprises qui subiraient un malus seraient incitées à obtenir le bonus de la parité.

M. le rapporteur. Je suis heureux d'entendre les députés de la NUPES saluer l'avancée que constitue l'index pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Mais il faut choisir des outils adaptés aux objectifs et surtout éviter de créer de la complexité pour les entreprises. Le dispositif du bonus-malus fera l'objet d'une appropriation par les employeurs parce qu'il est simple, parce que les entreprises n'ont aucune démarche à faire et qu'elles peuvent utiliser un simulateur pour calculer leurs cotisations de l'année suivante en fonction des fins de contrats. Les dispositifs existent et l'on sait, grâce à l'index de l'égalité professionnelle, que les comportements ont déjà commencé à changer. Enfin, je vous rappelle que des pénalités sont déjà prévues.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS212 de M. Aurélien Taché.

Mme Marie-Charlotte Garin. Cet amendement a le même objet que le précédent mais le dispositif envisagé est plus simple. Nous proposons de se fonder sur l'écart salarial entre les hommes et les femmes, plutôt que sur l'index.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Amendement AS210 de Mme Sabrina Sebaihi.

Mme Marie-Charlotte Garin. Par cet amendement, il s'agit d'établir un taux de contribution différencié à l'assurance chômage entre les employeurs en fonction de l'écart de salaire entre le salarié le moins bien payé et le salarié le mieux payé d'une même entreprise. Cet écart étant souvent considérable, ce dispositif vise à le réduire.

M. le rapporteur. Cet amendement ne me paraît pas de nature à résoudre le problème auquel entend s'attaquer le bonus-malus, à savoir la prolifération des contrats courts.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS110 de Mme Marie-Charlotte Garin.

Mme Marie-Charlotte Garin. Nous proposons un mécanisme de malus pour les multinationales qui ne respectent pas les objectifs de transition écologique, d'égalité salariale entre les femmes et les hommes, de relocalisation et de maintien de l'emploi. Ces entreprises, dont le chiffre d'affaires est considérable, devraient se montrer exemplaires dans ces domaines.

M. le rapporteur. Il s'agit, en somme, d'un amendement de synthèse : il reprend tous les critères que vous avez déjà évoqués et qu'il en ajoute un nouveau. J'insiste sur la nécessité de ne pas rendre le dispositif trop compliqué.

M. Arthur Delaporte. Vous utilisez fréquemment l'argument de la complexité. Il est vrai que les entreprises ont besoin de règles claires et transparentes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous ne sommes pas favorables à ce bonus-malus, particulièrement abscons. Il faudrait avoir le même raisonnement pour les salariés : avec votre réforme de l'assurance chômage, les règles sont tellement compliquées qu'ils n'ont aucune visibilité sur le montant de leur allocation. Les conseillers de Pôle emploi eux-mêmes ont du mal à faire le calcul, tant c'est technique. Nous vous avons proposé de clarifier les choses en supprimant le bonus-malus, que personne ne comprend, à part trois ou quatre personnes dont vous faites peut-être partie. Clarifions et simplifions !

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS112 de Mme Marie-Charlotte Garin.

Mme Marie-Charlotte Garin. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel excède 1 500 millions d'euros ou dont le total de bilan excède 2 milliards

d'euros, nous proposons un système de malus en cas de non-respect de l'obligation de ne pas délocaliser et de ne pas transférer volontairement à l'étranger une partie ou la totalité des activités de l'entreprise, entraînant une diminution du nombre d'emplois en France.

La relocalisation de l'emploi, l'égalité entre femmes et hommes, la lutte pour la transition écologique : toutes les questions que nous avons évoquées sont les grands enjeux de notre temps et je trouve dommage qu'il n'y ait pas un travail transversal sur ces sujets. Le ministère de la transition écologique ne devrait pas être le seul à se saisir de la question de l'écologie. Tous les ministres devraient travailler à ces objectifs essentiels, dans toutes leurs politiques publiques.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

Amendement AS131 de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet. Nous avons déposé cet amendement pour le cas où nous n'aurions pas réussi à vous convaincre de renoncer à la modulation de l'assurance chômage, ce qui semble être le cas, hélas ! Vous souhaitez que les chômeurs subissent la conjoncture économique. Ce principe de modulation vous tient manifestement à cœur. Dans ce cas, nous vous proposons, symétriquement, de moduler également la contribution des employeurs en fonction de la conjoncture, ce qui serait plus juste. Lorsque le taux de chômage augmente, on pourrait majorer le malus des employeurs afin de les dissuader d'en profiter pour recruter des gens pris à la gorge sur des emplois précaires.

M. le rapporteur. J'avoue ne pas être convaincu par votre logique. La modulation des règles de l'indemnisation du chômage se justifie notamment par le fait que dans les périodes de mauvaise conjoncture, les durées de chômage s'allongent, ce qui justifie mécaniquement d'étendre les périodes d'indemnisation. Je ne vois pas de lien, en revanche, entre l'évolution de la conjoncture et la prolifération des contrats courts. Il n'y a donc pas lieu, de mon point de vue, d'introduire la modulation que vous proposez.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement AS132 de M. Hadrien Clouet.

M. Hadrien Clouet. Vous ne voyez pas de lien entre la conjoncture et les pratiques des employeurs. C'est pourtant simple : lorsque la conjoncture se dégrade, on assiste systématiquement à un rebond des recrutements dans des emplois précaires. C'est la conséquence d'une dégradation du rapport de force sur le marché du travail. Vous ne voulez pas moduler à la hausse la contribution des employeurs lorsque le taux de chômage augmente ? Je vous propose donc de faire l'exact inverse : lorsque le taux de chômage baisse, on pourrait demander aux entreprises de contribuer davantage afin de faire des réserves pour de futures périodes de vaches maigres.

M. le rapporteur. Pour cet amendement miroir, même avis défavorable pour les mêmes raisons.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS176 de Mme Farida Amrani.

Mme Farida Amrani. Nous proposons de renforcer le malus pour les employeurs qui utilisent le plus de contrats courts. Le bonus-malus sur les contrats courts est surtout un paravent destiné à masquer l'hypocrisie de l'État, qui allège en parallèle la fiscalité des contrats courts. Jusqu'en avril 2019, le taux de la cotisation patronale d'assurance chômage était majoré de 0,5 point pour les contrats à durée déterminée d'usage, ou « extra », ces contrats de quelques heures ou de quelques jours largement utilisés dans certains secteurs. Cette surcotisation a été supprimée, sauf pour les intermittents du spectacle et les dockers. Un forfait de 10 euros par CDD d'usage avait été introduit début 2020 ; il a été supprimé sept mois plus tard.

Le dispositif reste, pour le moment, très limité : 18 000 entreprises seulement sont concernées, soit 5 % des entreprises de plus de dix salariés et une poussière parmi les près de 4 millions d'entreprises de France. Surtout, la modulation est très faible puisque le malus maximal s'élève à un point de cotisation chômage supplémentaire. Nous proposons de porter le malus à 2 points de cotisation chômage, au minimum.

M. le rapporteur. J'ai déjà expliqué que le bonus-malus doit, par principe, rester équilibré. S'agissant de son périmètre, je serais favorable, à titre personnel, à ce que l'on envisage un élargissement dans quelques mois, lorsque nous aurons les résultats des évaluations menées par le ministère du travail et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Mais il faudra que cet élargissement se fasse de manière symétrique, c'est-à-dire en bonus comme en malus.

Pour l'heure, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS117 de M. Xavier Roseren.

Mme Véronique Riotton. L'objectif du bonus-malus est d'inciter les entreprises à allonger la durée des contrats de travail. Les activités saisonnières, particulièrement nombreuses dans le tourisme, ne peuvent, par nature, donner lieu à des contrats à durée indéterminée sur l'année entière. Ces entreprises ont donc un taux de séparation élevé qui risque de les pénaliser. Pour l'éviter, notre collègue Xavier Roseren propose de retirer du calcul du taux de contribution les contrats saisonniers les plus longs et ceux qui bénéficient d'une clause de reconduction.

M. le rapporteur. L'objectif du bonus-malus est de lutter contre les contrats de très courte durée. Il vise avant tout les entreprises qui utilisent l'intérim ou des contrats très courts. Le mécanisme n'est pas défavorable aux entreprises qui utilisent des CDD, dès lors qu'ils sont relativement longs. Or, dans un secteur où les entreprises recourent massivement à l'intérim, des contrats de deux, trois ou quatre mois peuvent être considérés plutôt longs, par rapport à la médiane. Votre crainte ne me semblant pas fondée, je vous invite à retirer l'amendement.

M. Arthur Delaporte. Certains travailleurs sont contraints d'exercer des emplois saisonniers et d'alterner périodes d'emploi et périodes de chômage. Ce sont ces salariés les plus pénalisés par la réforme de l'assurance chômage, à laquelle nous nous opposons.

Mme Véronique Riotton. Si je vous ai bien compris, monsieur le rapporteur, les entreprises de tourisme ne seront pas pénalisées. Je vais retirer l'amendement et vérifier ce point d'ici à la séance plublique.

M. le rapporteur. Je vais préciser mon propos. Juridiquement, les entreprises de tourisme sont traitées comme les autres. Le secteur de l'hôtellerie et de la restauration est l'un des sept secteurs concernés par le bonus-malus. Ce que je dis, c'est que les entreprises dont la structure d'emploi est fondée sur des contrats saisonniers seront comparées à des entreprises dont la structure d'emploi est fondée sur des contrats très courts. Il faut attendre le résultat des évaluations mais, selon moi, elles ne devraient pas être pénalisées.

Monsieur Delaporte, je l'ai déjà dit : la bonne manière de limiter l'imputation des fins de contrats saisonniers au titre des bonus-malus, c'est de faire en sorte que les saisonniers trouvent des activités durant la période séparant deux contrats. C'est cette philosophie qui a inspiré les nouvelles règles de calcul du salaire journalier de référence (SJR) ou les critères d'éligibilité. Lorsqu'un saisonnier accepte un nouveau contrat, rien ne peut être imputé à l'employeur puisqu'il ne s'inscrit pas au chômage.

L'amendement est retiré.

Amendements AS34, AS35 et AS36 de M. Arthur Delaporte.

M. Arthur Delaporte. Ces trois amendements ont pour objet d'abroger la précédente réforme de l'assurance chômage et de supprimer l'article 1^{er} de ce projet de loi. Nous sommes opposés à cette réforme, qui non seulement pèse sur les jeunes et les permittents, mais qui peut aussi avoir des effets pervers. Si un demandeur d'emploi se voit proposer un travail saisonnier, il risque de refuser pour ne pas voir baisser le montant de sa future allocation. Loin de favoriser le retour à l'emploi, qui est son objectif affiché, votre réforme poussera des gens à refuser des contrats courts de peur d'être pénalisés. Elle aggravera le chômage.

M. le rapporteur. Nous avons déjà eu un débat sur l'opportunité qu'il y aurait à abroger la réforme de l'assurance chômage. Il ne me semble pas nécessaire d'y revenir.

Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS157 de Mme Karen Erodi.

Mme Karen Erodi. Nous nous opposons à ce que les négociations des conventions d'assurance chômage se déroulent selon un document de cadrage établi par le Gouvernement. Cette modalité contraint les partenaires sociaux pour leur imposer, *in fine*, les mesures décidées par le Gouvernement. Vous avez reproché à notre collègue Arthur Delaporte de vouloir limiter la négociation entre partenaires sociaux en arguant que certaines organisations, notamment patronales, pourraient soutenir des mesures que nous jugeons profondément antisociales. Vous n'aurez donc aucune difficulté à soutenir cet amendement qui vise précisément à libérer les énergies des partenaires sociaux dans leurs négociations, en supprimant les contraintes introduites par ce document de cadrage. Vous remarquerez que je vais jusqu'à utiliser des éléments de langage du Gouvernement : j'espère que cet effort vous poussera à faire, à votre tour, un pas vers les oppositions.

M. le rapporteur. Nous avons déjà eu cette discussion au début de l'examen du texte. Il n'est pas opportun de préempter le cadre de gouvernance qui fera l'objet d'une négociation entre les partenaires sociaux dans les semaines et les mois qui viennent.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques AS25 de M. Arthur Delaporte et AS60 de M. Pierre Dharréville.

M. Arthur Delaporte. J'espère que vous finirez par comprendre ce que nous ne cessons de répéter : nous sommes pour la négociation. C'est ce que montre cet amendement.

M. Yannick Monnet. Quand le cadre est posé *a priori*, cela peut contraindre la négociation. Pour reprendre l'image de la boîte à formes de mon collègue Pierre Dharréville, il faudrait que le cercle soit suffisamment large pour que le carré puisse y entrer.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette les amendements.

Amendement AS140 de Mme Farida Amrani.

Mme Farida Amrani. Nous proposons que le niveau des indemnités de chômage ne puisse pas être réduit à l'avenir. Le Gouvernement a cherché, avec sa dernière réforme, à réduire l'indemnisation des chômeurs à tous les niveaux : celui des plus précaires avec le changement du mode de calcul du salaire journalier moyen, celui des cadres dont 35 000 sont concernés par la dégressivité de l'allocation. Tous ces assurés ont pourtant contribué au financement de l'assurance chômage : l'indemnisation est une assurance, non une prestation que l'État pourrait réduire selon son bon vouloir.

Pour le Gouvernement, la réduction de l'indemnisation équivaut à des économies. Avec cette réforme, il ponctionne 2,3 milliards d'euros par an aux plus pauvres de ce pays quand, dans le même temps, il prive les caisses publiques de 8 milliards d'euros pour diminuer encore l'impôt des entreprises. Le ministre du travail a beau assurer qu'il serait malvenu, en cette période, de baisser l'indemnité, l'expérience a montré que le niveau d'indemnisation, même s'il n'est pas touché dans la réforme à venir, n'est pas à l'abri d'un nouveau coup de rabot avant la fin du quinquennat. Par conséquent, nous proposons d'inscrire dans la loi un principe de non-régression de l'indemnité de chômage.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Amendement AS141 de Mme Farida Amrani.

M. Hadrien Clouet. Vous avez assuré tout à l'heure, monsieur le rapporteur, que vous ne souhaitiez ni la régionalisation de l'indemnisation du chômage ni, plus généralement, du service public de l'emploi. C'est une très bonne nouvelle. Cela correspond à notre conception du droit, qui doit s'exercer à l'échelle de la nation, et cela semble justifié d'un point de vue économique dans la mesure où les réseaux d'information et les canaux d'intermédiation ne suivent pas les frontières régionales. Par notre amendement AS141, nous vous proposons d'immortaliser ce moment de communion en inscrivant dans la loi notre attachement à l'unicité des droits.

M. le rapporteur. Je crains que vous ne m'ayez pas écouté jusqu'au bout : j'ai dit ce que je pensais de la régionalisation des règles de l'assurance chômage, mais aussi que je trouvais parfaitement inopportun de préempter les discussions qui vont s'ouvrir entre le Gouvernement et les partenaires sociaux.

Avis défavorable.

M. Philippe Vigier. Cet amendement me surprend car, tout à l'heure, M. Ratenon, membre de la NUPES, a justement demandé une territorialisation de l'assurance chômage, c'est-à-dire une différenciation en fonction des territoires. Votre groupe ne semble pas avoir une position cohérente sur ce point.

M. Didier Le Gac. Nous verrons bien ce que le Gouvernement et les partenaires sociaux décideront au sujet de la territorialisation de l'indemnisation du

chômage. Lors du congrès des régions de France, la semaine dernière à Vichy, elles ont elles-mêmes demandé, dans une motion commune, à prendre toute leur part à la création de France Travail. Les régions souhaitent une structure rassemblant les acteurs de l'emploi et de la lutte contre le chômage, et elles ont rappelé que les régions étaient capables d'orchestrer France Travail au niveau de chaque territoire. Sur ce sujet important comme sur d'autres, on note, une fois encore, des désaccords au sein de la NUPES. Certains viennent d'un grand parti qui, avec les lois de décentralisation, a donné plus de pouvoir aux régions ; d'autres, au contraire jacobins, sont farouchement opposés à la décentralisation. En tout cas, j'insiste : ce sont les régions qui demandent plus d'autonomie et un rôle plus important dans les politiques d'emploi.

M. Hadrien Clouet. Je ne vois pas le lien entre la compétence des régions en matière de formation et d'intermédiation d'une part, et l'indemnisation des chômeurs d'autre part. Cela me semble relever de registres d'intervention différents.

M. Arthur Delaporte. Je remercie le collègue de la majorité d'avoir rappelé le communiqué de Régions de France, qui souligne en effet le rôle et les avancées de la décentralisation, notamment dans la formation professionnelle. Mais cela n'a rien à voir avec l'assurance chômage. Je n'ai pas lu que les régions demandaient une régionalisation de l'assurance chômage. Ne leur faisons pas dire ce qu'elles n'ont pas dit !

M. Thibault Bazin. Nous pourrions nous entendre à condition de parler de la même chose. D'abord, il faut distinguer entre territorialisation et sectorisation. Toutes les régions ne sont pas dans la même situation. Certaines ont des secteurs qui créent beaucoup d'emplois et toutes n'ont pas les mêmes difficultés à faire se rencontrer demande d'emploi et offre de travail.

La question de la régionalisation des politiques de l'emploi pose aussi celle de l'adaptation des politiques territoriales. Le problème, c'est que l'on a déconnecté, en France, la politique de l'insertion, qui relève des conseils départementaux, et la politique de la formation, confiée aux régions. Il faudrait que tout le monde travaille ensemble.

Il va de soi que l'assurance chômage est nationale. Mais lorsqu'il a fallu trouver des saisonniers dans l'agriculture, les travaux publics ou les aides à domicile, on a pu expérimenter le cumul du revenu de solidarité active (RSA) et de l'activité de réinsertion. Selon moi, on peut lancer une expérimentation au niveau régional, qui réponde aux besoins des territoires, sans remettre en cause le caractère national de l'assurance chômage.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS156 de Mme Karen Erodi.

Mme Karen Erodi. Nous sommes opposés au durcissement des conditions d'indemnisation en fonction de la conjoncture économique que veut imposer le Gouvernement pour être éligible à l'indemnisation – la durée de travail nécessaire pour ouvrir des droits ou la période de référence prise en compte. La déconnexion du Gouvernement est frappante : il assure que le pays va bien alors que 8 millions de personnes cherchent un emploi. Le Gouvernement veut introduire une indemnisation contracyclique alors même que la conjoncture est en train de se retourner. Le taux de chômage pourrait atteindre 8 % en 2023, selon l'Observatoire français des conjonctures économiques.

Que le Gouvernement se rassure, la contracyclicité qu'il appelle de ses vœux existe. Lorsque l'économie est en crise, l'assurance chômage soutient la demande en maintenant un revenu aux chômeurs, dont le nombre augmente. En période plus favorable, elle indemnise moins de chômeurs et les dépenses diminuent en conséquence. La modulation des conditions d'indemnisation est inutile et dangereuse : nous en demandons l'interdiction.

M. le rapporteur. Nous avons longuement débattu du problème qu'il y aurait à intégrer des clauses de sécurité ou des garde-fous, qui préempteraient le contenu des discussions et de la négociation à venir.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS155 de Mme Karen Erodi.

M. Hadrien Clouet. Par cet amendement AS155, nous nous opposons à ce que la durée d'indemnisation puisse baisser en fonction de paramètres conjoncturels. Ce serait la double peine : à la sanction économique que représente la perte d'un emploi, du fait des forces invisibles du marché, vous voulez ajouter une sanction administrative due aux forces bien visibles de l'UNEDIC !

M. le rapporteur. Même débat et même avis que précédemment.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques AS45 de M. Thibault Bazin et AS100 de M. Olivier Serva.

M. Thibault Bazin. Mon amendement est quasi rédactionnel puisqu'il propose de revenir aux principes fondamentaux qui ont permis la modernisation du dialogue social, notamment avec la loi Larcher du 31 janvier 2007.

Par l'accord national interprofessionnel du 14 avril, les partenaires sociaux ont réaffirmé le principe selon lequel le document d'orientation du Gouvernement doit laisser toute sa place à la négociation. Selon eux, si le Gouvernement est fondé

à définir l'objectif politique poursuivi, il appartient aux partenaires sociaux de définir les voies et moyens permettant de l'atteindre, y compris en décidant d'aller au-delà du contenu du document d'orientation. Or, force est de constater que le document d'orientation s'est progressivement transformé en document de cadrage – terme employé aux articles 56 et 57 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Une telle évolution sémantique nuit à la négociation avec les partenaires sociaux, principe pourtant fondateur de notre système de protection sociale.

Cet amendement propose donc de redonner à la notion de document d'orientation sa centralité en la préférant à celle de document de cadrage.

M. Olivier Serva. Ne reproduisons pas les mêmes erreurs : chacun sait que les mêmes causes produisent les mêmes effets. En 2019, il a fallu un décret de carence parce que le document de cadrage du Gouvernement avait été perçu comme trop strict. Revenons au terme d'orientation. C'est aussi le souhait de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME). Cela permettra de remettre un peu d'huile dans les rouages.

M. le rapporteur. Ces amendements sont tout sauf rédactionnels. Ils remettent en cause la gouvernance définie par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en particulier le principe d'un document de cadrage dont vous avez raison de signaler qu'il ne constitue pas un document d'orientation au titre de l'article L. 1 du code du travail. Mais les arguments que j'ai exposés tout à l'heure restent valables : la discussion sur la gouvernance a été souhaitée par les partenaires sociaux ; le ministre s'est engagé, non seulement à l'ouvrir, mais aussi à ouvrir une négociation interprofessionnelle – au titre, cette fois, de l'article L. 1 du code du travail – qui amènera probablement à une refonte de cette gouvernance et peut-être à la remise en question que vous appelez de vos vœux du document de cadrage. Je vous invite à la patience et je demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Hadrien Clouet. Tout le monde mesure la distance politique qui nous sépare de M. Bazin. Que nous nous apprêtions à voter avec enthousiasme son amendement prouve bien qu'il est strictement rédactionnel !

M. Thibault Bazin. Mon collègue Stéphane Viry vient justement de me rappeler que nous n'avons pas voté cette loi sur l'avenir professionnel. Je ne suis pas surpris que, sur de grands sujets, nous puissions nous rapprocher : à la Libération, communistes et gaullistes se sont retrouvés pour certaines avancées sociales.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS158 de Mme Karen Erodi

Mme Karen Erodi. Le rapport annuel sur la santé financière de l'assurance chômage, institué dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, a des

conséquences néfastes sur les droits des assurés et sur les partenaires sociaux. Cette trouvaille du Gouvernement lui permet d'obliger ces derniers à négocier des mesures d'économie si un écart significatif entre la trajectoire financière du régime d'assurance chômage et la trajectoire financière prévue par l'accord en cours de validité est constaté. S'ils échouent, le Gouvernement reprend la main par décret. Un tel mécanisme est absurde car la santé financière du système dépend du dynamisme de l'emploi, qui est imprévisible à long terme. Surtout, les ressources du régime sont rognées pour créer des déficits artificiels. L'UNEDIC doit ainsi participer au financement de Pôle emploi à hauteur de 11 % de ses recettes. Sa contribution dépasse désormais largement celle de l'État. Le Gouvernement a également supprimé les cotisations chômage des salariés pour y substituer une fraction de contribution sociale généralisée.

Nous proposons de mettre un terme à ce mécanisme de chantage permanent qui permet au Gouvernement d'imposer, au pire par décret, ses mesures antisociales.

M. le rapporteur. La règle instituée par l'article L. 5422-25 du code du travail que vous souhaitez abroger répond à un objectif de bonne gouvernance. Dès lors qu'on s'écarte de la trajectoire prévue par le document de cadrage, il est juste que des mesures correctrices s'imposent. Je ne suis donc pas favorable à sa suppression, sauf si elle s'inscrit dans une redéfinition globale de la gouvernance de l'assurance chômage, du ressort des partenaires sociaux. Il est inutile et inopportun de préempter les débats à venir.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS52 de M. Arthur Delaporte

M. Arthur Delaporte. Il s'agit d'améliorer l'accès au droit du demandeur d'emploi qui souhaite contester une décision administrative – radiation, sanction, changement de catégorie, rattrapage d'indu, etc. – et de conférer au recours un caractère suspensif. Les règles qui pèsent sur les demandeurs d'emploi sont complexes et ils ne savent pas toujours à qui s'adresser, ni dans quels délais. Face à ce monstre froid qu'est parfois Pôle emploi, nonobstant la compétence et l'engagement de ses agents, nous proposons de garantir les droits attachés à toute procédure, à l'exception de celle qui nous intéresse ici, afin d'assurer un meilleur traitement administratif des demandeurs d'emploi, de réduire leur anxiété et surtout d'améliorer leur insertion professionnelle en leur évitant la spirale de l'exclusion.

M. le rapporteur. Je partage votre diagnostic mais il existe déjà des recours qui permettent aux demandeurs d'emploi de contester une décision de Pôle emploi. En outre, les décisions font toujours l'objet d'une procédure contradictoire préalable.

Vous proposez de rendre suspensifs tous les recours. Or, cela aurait pour effet de générer un grand nombre de trop-perçus et de mettre encore plus en difficulté les demandeurs d'emploi dans la mesure où, lorsque le recours est rejeté, il faut les

rembourser. Mais quand les revenus sont relativement faibles, le remboursement peut devenir extrêmement problématique. Enfin, il apparaît paradoxal de demander simultanément une saisine du juge et une médiation. Le dispositif actuel semble suffisamment protecteur des droits des demandeurs d'emploi. Il fait d'ailleurs tous les ans l'objet d'un rapport détaillé du médiateur de Pôle emploi.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS127 de M. Hadrien Clouet

M. Hadrien Clouet. Il s'agit de retrouver l'esprit démocratique initial de la sécurité sociale en instaurant un principe qui n'a jamais été appliqué au sein de l'UNEDIC : l'élection du bureau par les assurés. Une telle élection permettrait d'affermir l'autonomie des administrateurs vis-à-vis de l'État, aujourd'hui mise à rude épreuve. Elle permettrait une meilleure circulation de l'information et l'accès au droit, en élevant le niveau de connaissance des organismes par les assurés. Elle aurait aussi l'avantage de limiter la confusion avec tout programme présidentiel, les projets étant tranchés au cas par cas et exclusivement au sein de l'institution en charge de l'assurance chômage.

M. le rapporteur. L'idée est intéressante et elle n'a effectivement jamais été appliquée pour l'assurance chômage, sauf pour certains organes consultatifs de Pôle emploi. Je la soutiendrai en temps utile, c'est-à-dire lorsque les partenaires sociaux auront posé les bases de la future gouvernance de l'assurance chômage. D'ici là, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS29 de M. Arthur Delaporte

M. Arthur Delaporte. Afin d'intégrer les personnes privées d'emploi à la réflexion, nous proposons de créer un conseil d'orientation de l'assurance chômage sur le modèle du conseil d'orientation des retraites. Le débat public sur la réforme de l'assurance chômage est biaisé du fait du manque de données publiques. Quel est le public indemnisé ? Quelles sont les perspectives financières ? Quel a été l'impact des précédentes réformes ? Un conseil d'orientation de l'assurance chômage pourrait se pencher sur les différentes propositions issues de la recherche économique, émettre des hypothèses, imaginer des trajectoires et des scénarios élaborés en commun et partagés. Instance indépendante, il fournirait un rapport annuel étayé sur des données publiques afin d'éclairer le débat.

M. le rapporteur. Je partage votre constat de la nécessité d'un diagnostic partagé sur la situation de l'assurance chômage et sur l'impact des règles d'un point de vue qualitatif et quantitatif. Je partage aussi l'idée d'un organe qui produise ces informations utiles au débat public et aux décideurs. En revanche, je ne partage pas

la temporalité dans laquelle vous inscrivez la création de cette instance, qui reviendrait à préempter les discussions à venir. Avis défavorable donc.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS59 de M. Pierre Dharréville

M. Pierre Dharréville. Il s'agit d'appliquer aux employeurs qui recourent de manière abusive aux contrats précaires un malus dissuasif, fixé en fonction de la durée du contrat de travail : plus le contrat est de courte durée, plus le taux de cotisation est élevé. Un tel dispositif serait cohérent avec le poids financier que représentent les contrats courts pour l'UNEDIC.

Par ailleurs, je regrette que l'étude d'impact ne s'intéresse pas beaucoup aux conséquences pour les travailleurs du recours excessif aux contrats courts au regard de l'évolution salariale, des ruptures de parcours, du niveau de vie, etc.

M. le rapporteur. Il n'est pas opportun de superposer un nouveau dispositif sur un dispositif existant. Du reste, votre proposition n'est pas forcément plus incitative. Les taux sont beaucoup plus élevés mais ils s'appliquent uniquement aux contrats courts. Le système actuel applique les majorations ou minorations à l'ensemble de la masse salariale de l'entreprise. Certes, les taux sont plus faibles, mais l'assiette beaucoup plus large.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS18 de M. Arthur Delaporte

M. Arthur Delaporte. Nous souhaitons qu'un rapport mesure l'efficacité de la dégressivité de l'allocation-chômage, à laquelle nous nous opposons et sur laquelle nous disposons de peu de données. Nous demandons que les effets en soient précisément évalués.

M. le rapporteur. Je souscris pleinement à la nécessité d'évaluer les différentes dimensions de la réforme, dont la dégressivité de l'allocation introduite en 2019. Celle-ci fait partie de l'appel à projets lancé par la DARES auprès de chercheurs indépendants. Les conclusions seront rendues publiques. Votre amendement est satisfait.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS22 de M. Arthur Delaporte

M. Arthur Delaporte. De la même façon que le Président de la République et la Première ministre nous invitent souvent à imaginer ensemble la société de demain, nous proposons un rapport de débat, d'ouverture et d'imagination. Le moment est peut-être venu de passer un cap, celui de la réforme idéale : négociée par

les partenaires sociaux sur la base d'un mécanisme assurantiel, doté de financements propres, ouvert à ceux qui en sont exclus. En somme, c'est un amendement poétique.

M. le rapporteur. Merci de mettre un peu de poésie dans nos débats ! Ne serait-ce pas plutôt au conseil d'orientation de l'assurance chômage que vous appelez de vos vœux d'engager ce débat ? Votre amendement n'est pas opérationnel.

M. Pierre Dharréville. Ce n'est pas le Conseil d'orientation des retraites qui imagine notre système de retraite. Ce ne serait donc pas au conseil d'orientation de l'assurance chômage de concevoir l'assurance chômage de demain. En tout cas, un des défis à relever est de sécuriser les parcours professionnels. C'est pourquoi nous appelons de nos vœux une transformation progressiste de l'assurance chômage. Avec les orientations prises ici, on en est loin... Envisager les choses sous un autre angle, pour accompagner les salariés au cours de leur vie professionnelle, entre les périodes de travail et de formation, est plus que nécessaire.

M. Arthur Delaporte. Le conseil d'orientation de l'assurance chômage que nous proposons n'est pas une instance poétique, c'est une instance opérationnelle et concrète. Avec cet amendement, il s'agit d'envisager le champ des possibles, notamment l'intégration des travailleurs des plateformes, salariés déguisés, dans le périmètre de l'assurance chômage – les amendements que j'avais déposés à ce sujet n'ont pas été acceptés.

La commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} bis (nouveau) : *Rapport au Parlement sur le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage*

Amendement AS61 de M. Pierre Dharréville

M. Pierre Dharréville. Lors de la discussion de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, notre groupe a obtenu de haute lutte que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la réalité et les conséquences du non-recours aux droits en matière d'assurance chômage, au plus tard deux ans après la promulgation de la loi. C'est inscrit à l'article 62. Plus de trois ans après, le rapport n'a toujours pas été publié alors que nous avons relancé le Gouvernement et que la DARES a été mandatée. C'est gênant quand un privé d'emploi sur deux ne perçoit pas d'allocation chômage ; c'est encore plus gênant quand le Gouvernement demande de légiférer pour ensuite réformer par décret, sachant que la réforme réduira encore l'accès à l'assurance chômage.

Ce rapport, nous aurions eu besoin de nous appuyer dessus pour le débat actuel. Il est inacceptable que nous n'en disposions toujours pas ; le Parlement doit exiger sa remise. Il ne s'agit pas d'une faveur mais du respect de la loi. Nous réclamons qu'il soit remis dans un délai d'un mois après la promulgation de la loi.

M. le rapporteur. La majorité vous doit des excuses pour ce retard que je ne m'explique pas. Vous avez raison. C'est anormal. Des interpellations ont été adressées au Gouvernement afin que ce rapport puisse utilement éclairer les prochains débats. Votre amendement va être satisfait dans les tout prochains jours mais si vous souhaitez malgré tout le maintenir, j'y donnerai un avis favorable.

M. Pierre Dharréville. Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour vos propos. Mes relances ayant donné peu de résultat, je souhaite maintenir l'amendement.

La commission adopte l'amendement.

L'article 1^{er} bis est ainsi rédigé.

Après l'article 1^{er} (suite)

Amendement AS62 de M. Pierre Dharréville

M. Yannick Monnet. Vous vous émouvez depuis un an de la pénurie de main-d'œuvre et des secteurs en tension mais jamais des conditions de travail, souvent dégradées, qui pourraient expliquer les difficultés de recrutement. Vous diffusez un discours délétère, assimilant les privés d'emploi à des gens de mauvaise volonté. Mais quelle est la réalité des emplois vacants et non pourvus ? Les chiffres de la DARES sont clairs : il y a 362 800 emplois vacants au deuxième trimestre 2022. Mais la moitié correspond à des projections d'emplois qui pourraient se libérer, par exemple du fait de départs à la retraite, ou d'emplois nouvellement créés. En réalité, le nombre d'emplois non pourvus est faible. Les données de Pôle emploi indiquent que 86 % des offres déposées ont été pourvues en 2021 soit 2 700 000 embauches. 250 000 à 390 000 recrutements – 14 % des offres – ont été abandonnés faute de candidats. Selon Pôle emploi, c'est un phénomène marginal au regard des embauches réalisées sur la même période d'autant que, si l'on raisonne en équivalent temps plein, cela ne représente que de 180 000 à 273 000 postes.

Il faut aussi s'interroger sur les offres diffusées par Pôle emploi. De nombreux privés d'emploi et les organisations syndicales alertent sur la quantité d'offres non contrôlées en amont par les agents de Pôle emploi, faute de moyens humains et matériels, nombre de celles-ci émanant de plateformes privées peu scrupuleuses, que Pôle emploi est contraint d'agréger à ses propres offres. Beaucoup s'avèrent, au final, illégales. Trompeuses sur la nature du contrat ou de la rémunération, sur les qualifications, la durée de temps de travail et même le lieu d'exercice, elles contreviennent aux dispositions de l'article L. 5331-3 du code du travail.

L'amendement AS62 demande que le Gouvernement remette un rapport sur la conformité des offres d'emploi diffusées par Pôle emploi afin de clarifier le débat sur la réalité des emplois vacants et de mettre en lumière les besoins humains et matériels de Pôle emploi.

M. le rapporteur. Pôle emploi effectue chaque année une enquête sur un échantillon d'offres selon une méthodologie validée par un organisme indépendant. Elle vise à connaître l'ampleur du phénomène. Selon les chiffres publiés pour 2021, près de 95 % des offres étaient conformes au cadre légal. Cela ne signifie pas qu'aucune offre illégale ne circule, mais si 5 % des 12 millions d'offres annuelles représentent un certain volume, il n'est pas si considérable. J'ajoute que Pôle emploi s'est doté d'outils automatisés ou fondés sur des signalements et des contrôles pour rejeter les offres qui ne répondent aux critères de légalité. C'est un sujet de préoccupation pour l'établissement comme l'a confirmé son directeur général.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS91 de M. Sébastien Peytavie

Mme Marie-Charlotte Garin. Par cet amendement, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, le Parlement devra recevoir un rapport sur les impacts de la réforme de l'assurance chômage sur les assurés et sur le retour à l'emploi.

M. le rapporteur. Les évaluations doivent être rigoureuses, conformes aux standards académiques et menées par des chercheurs indépendants. Les appels à projets lancés par la DARES répondent à ces critères et produiront les évaluations que vous demandez dans quelques mois.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS94 de M. Arthur Delaporte

M. Arthur Delaporte. Il s'agit de remettre au Parlement un rapport concernant les effets de la réforme de l'assurance chômage pour les femmes. Ce sont elles qui en subissent le plus les conséquences : elles représentent plus de 50 % des demandeurs d'emploi mais seulement 47 % d'entre elles sont indemnisées. En outre, elles subissent davantage la précarité, les contrats courts, etc.

M. le rapporteur. Ce sujet fait l'objet d'une attention dans toutes les démarches d'évaluation – les analyses sont toujours réalisées par type de public. Regarder les effets des règles sur des populations distinctes figure dans les appels à projets déjà évoqués.

M. Arthur Delaporte. Dans l'étude d'impact, vous indiquez que les articles du projet de loi n'ont pas d'impact sur l'égalité femmes-hommes. C'est faux puisque ces nouvelles règles vont contribuer à précariser davantage les femmes que les hommes.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS95 de M. Arthur Delaporte

M. Arthur Delaporte. L'amendement concerne les conséquences de la réforme sur les jeunes. Leur taux de chômage est le plus élevé – 17,4 % selon les chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques en juillet 2022. Prenons l'exemple de Pauline, 23 ans, qui a occupé un emploi saisonnier pendant un mois, qui est par la suite au chômage pendant six mois puis qui démarre un contrat à durée déterminée et le quitte un an plus tard. Dans le calcul de son salaire journalier de référence, donc de son allocation chômage, Pôle emploi prendra en compte sa période d'inactivité de six mois à cause de ce travail ponctuel, et donc mécaniquement baisser son montant d'allocation.

La vie chère, l'inflation et le chômage pèsent plus lourdement sur les jeunes. Alors que nous avons demandé de bloquer l'évolution de l'indice de référence des loyers et de revaloriser les aides personnelles au logement, vous faites le choix de politiques qui précarisent les jeunes. On le voit encore avec l'assurance chômage.

M. le rapporteur. Cette catégorie fait aussi l'objet d'une analyse spécifique dans les évaluations habituelles. Ce sera également le cas des évaluations suscitées par la DARES.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS213 de M. Aurélien Taché

Mme Marie-Charlotte Garin. Par cet amendement, nous souhaitons la publication d'un rapport relatif à l'accessibilité de l'allocation chômage aux jeunes de moins de 25 ans en formation.

M. le rapporteur. Votre amendement s'inscrit dans une réflexion plus large sur l'accès des jeunes à la formation. Vous ne précisez d'ailleurs pas s'il s'agit de la formation initiale ou continue ni quel ministère, de l'enseignement supérieur, de l'éducation nationale ou de la formation professionnelle, doit être sollicité.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS125 de M. Hadrien Clouet

M. Hadrien Clouet. Cet amendement découle de questions restées sans réponse lors des auditions du rapporteur, notamment concernant les conséquences de la dernière réforme de l'assurance chômage sur le nombre de demandeurs d'emploi vivant sous le seuil de pauvreté monétaire. C'est un sujet complexe qui requiert la collecte de données particulières et rien ne garantit que les appels à projets permettent d'avancer sur le sujet. Avec notre amendement, nous disposerons des données brutes d'ici à six mois.

M. le rapporteur. Ce sujet réclame en effet des données spécifiques. Elles commencent à se consolider, en particulier avec l'appariement des bases relatives aux demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires du RSA, qui permet de comprendre

les ressorts de la pauvreté monétaire. Même si les bases de données ne sont pas exhaustives, les micro-simulations peuvent aider à la compréhension des problèmes. En tout état de cause, le changement du mode de calcul du salaire journalier de référence fait évidemment partie de l'évaluation.

M. Arthur Delaporte. J'entends dans les propos du rapporteur la reconnaissance d'une forme d'incertitude quant aux effets de la réforme. Le Gouvernement est pourtant tenu d'assurer l'information du législateur. On prolonge les effets d'une réforme dont on est incapable de mesurer l'impact. Vous ne pouvez pas dire dans quelle mesure les femmes, les personnes en situation de pauvreté monétaire, les jeunes seront affectés par ces dispositions. C'est grave parce que cela signifie que l'on réforme à l'aveugle, donc mal. La mesure que vous allez voter est une bombe à retardement dont on perçoit déjà les premiers effets.

M. le rapporteur. Vos propos sont inexacts. On prolonge des règles précisément pour se donner suffisamment de recul, car les normes mettent du temps à produire leurs effets et il faut du temps pour collecter les données. La réforme de 2019 ne portait que sur les flux et concernait uniquement les nouveaux inscrits, d'où la nécessité de prendre suffisamment de recul pour en apprécier les effets. Prolonger les règles, c'est se donner la capacité de les évaluer de manière correcte et sereine, ce que ne permettent pas les amendements que vous avez proposés, qui visent à supprimer la réforme de 2019.

M. Didier Le Gac. Les effets des décisions prises au cours des dernières années, on les connaît : le taux de chômage des jeunes est au plus bas depuis quarante ans.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS179 de M. Frédéric Valletoux.

M. Frédéric Valletoux. On sait qu'environ 6 000 entreprises ont payé un malus pour environ 12 000 qui ont bénéficié d'un bonus. L'amendement demande la remise d'un rapport dans les six mois pour apprécier l'efficacité du dispositif de bonus-malus, notamment son impact financier.

M. le rapporteur. Votre amendement me paraît satisfait car c'est l'objet de l'un des travaux d'évaluation diligentés par la DARES. En outre, le délai que vous prévoyez est un peu court.

Demande de retrait.

L'amendement est retiré.

Article 2 : *Transmission aux employeurs des données nominatives de leurs anciens salariés justifiant leur taux de séparation*

Amendement de suppression AS101 et amendement AS102 de M. Olivier Serva.

M. Olivier Serva. On ne peut exclure qu'un employeur mal intentionné, afin d'échapper au malus, exerce une forme de chantage en suggérant à un employé dont le contrat a été rompu de ne pas se déclarer à Pôle emploi. Ces amendements ont pour objet de défendre l'intimité et l'intégrité des salariés.

L'amendement AS101 tend à supprimer l'article 2. L'amendement de repli AS102 permettrait d'éviter tout risque en rendant anonymes les données transmises à l'employeur, ce qui satisferait votre souhait d'informer l'employeur tout en protégeant l'employé.

M. le rapporteur. Si l'on adoptait ce dernier amendement, cela viderait l'article de sa substance. L'employeur dispose de l'information nominative sur les salariés qui quittent l'entreprise. La question est de savoir si on l'informe de leur inscription à Pôle emploi. Anonymiser cette information reviendrait à ne rien faire.

Le Conseil d'État a estimé, en prenant en compte la nature des données, que la transmission de cette information était proportionnée à l'objectif poursuivi. C'est une donnée importante pour permettre aux employeurs de comprendre et de s'approprier le dispositif du bonus-malus. Un certain nombre d'entreprises et de fédérations professionnelles ont demandé à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle que ces données soient communiquées.

Du reste, je ne comprends pas très bien le risque évoqué car la pression s'exercerait sur un salarié qui quitte l'entreprise et sur lequel l'employeur n'a plus de prise.

Avis défavorable aux deux amendements.

La commission rejette successivement les amendements.

Puis elle adopte l'article 2 non modifié.

Après l'article 2

Amendements AS180 de M. Frédéric Valletoux et AS199 de Mme Annie Vidal (discussion commune).

M. Frédéric Valletoux. Le dispositif du contrat à durée déterminée unique, destiné à remplacer plusieurs salariés, devait être évalué dans le cadre d'une expérimentation en 2019. Du fait notamment de la crise sanitaire, celle-ci n'a pu être réalisée convenablement. Nous manquons de conclusions précises sur l'efficacité de ce contrat, qui est plébiscité et attendu des entreprises – en particulier dans les services.

Mon amendement vise donc à proroger l'expérimentation pour les contrats conclus jusqu'au 1^{er} janvier 2024. Elle pourra s'accompagner d'un rapport d'évaluation.

Mme Annie Vidal. Mon collègue a excellemment défendu cet amendement.

M. le rapporteur. Le CDD de multiremplacement vise à sécuriser autant le salarié que l'employeur : le premier bénéficie d'un contrat long au lieu d'une multiplicité de contrats ; le second limite son taux de séparation au titre du bonus-malus. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à l'expérimentation, élément d'équilibre du bonus-malus. Par principe, je suis donc favorable à une prolongation.

Néanmoins, les deux amendements demandent des améliorations d'ordre légistique et rédactionnel. Je vous propose de les retirer et d'y travailler en vue de la séance publique, avec la perspective d'un avis favorable et, pourquoi pas, d'une discussion avec le Gouvernement pour envisager une extension au-delà du 1^{er} janvier 2024.

Les amendements sont retirés.

Article 3 : *Garantie du droit de vote à l'ensemble des salariés aux élections professionnelles et encadrement de leur éligibilité*

Amendement AS115 de M. Matthieu Marchio.

Mme Annie Vidal. Mon collègue a excellemment défendu cet amendement.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à l'amendement, qui a un lien ténu avec les élections professionnelles. Surtout, il établirait une citoyenneté à deux vitesses en matière de démocratie sociale, en distinguant les salariés de nationalité française et les autres. Or, le principe de la participation des salariés aux élections professionnelles, auquel nous sommes très attachés, est indivisible.

M. Arthur Delaporte. Nos collègues du Rassemblement National, que nous n'avons presque pas entendus au cours de la soirée, ont à peine défendu cet amendement que je trouve proprement scandaleux. Il est aussi profondément discriminatoire que d'autres de leurs amendements qui visaient à limiter le droit de vote aux salariés de nationalité française, amendements qui n'ont pas été examinés et qui sont révélateurs de ce qu'a toujours été le Rassemblement national : un parti qui prône les discriminations.

M. Hadrien Clouet. Je trouve révélateur qu'il n'y ait pas de prise de parole de la part de ses auteurs sur cet amendement, plus proche de la charte que du code du travail, et d'esprit largement raciste. Il s'en prend, en creux, à l'ensemble du monde du travail puisque, pour satisfaire cette exigence de réserver le droit de vote aux élections professionnelles à des salariés maîtrisant couramment la langue française, il faudrait faire passer, sans qu'on sache de quelle façon, des tests

humiliants à des personnes dont on ne sait comment elles seraient ciblées. En revanche, on sait qu'il s'agit d'empêcher le personnel, souvent le moins qualifié et le moins rémunéré, d'intervenir sur son lieu de travail. Il s'agit de diviser le monde du travail au profit des propriétaires d'entreprise.

Au passage, il est amusant que des leçons de langue française soient données par des personnes qui font trois fautes d'orthographe dans leur exposé sommaire.

M. Pierre Dharréville. Cet amendement et ceux qui, dans la même veine, voire pire, ont été jugés irrecevables sont le symbole des tristes obsessions du Rassemblement National et de ses conceptions discriminatoires immuables : anti-liberté, anti-égalité, anti-fraternité. Nous, nous défendons la liberté syndicale et le droit des salariés dans l'entreprise. Nous nous opposerons naturellement à l'amendement.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Les amendements auxquels vous avez fait référence n'ont pas été déclarés irrecevables. Ils ont été retirés par leurs auteurs.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 3 non modifié.

Réunion du mercredi 28 septembre 2022 à 9 heures

Au cours de sa réunion du mercredi 28 septembre 2022, la commission poursuit l'examen du projet de loi ⁽¹⁰⁶⁾.

Article 4 : Ouvrir la validation des acquis de l'expérience

Amendement AS201 de Mme Annie Vidal

Mme Annie Vidal. Je le retire pour le redéposer en séance publique et connaître ainsi l'avis de la ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels.

L'amendement est retiré.

Amendement AS105 de M. Olivier Serva

M. Olivier Serva. Lorsque j'ai été membre de jurys de validation des acquis de l'expérience (VAE), j'ai constaté que les professionnels qui y siègent aux côtés de fonctionnaires étaient mal traités : alors qu'ils prennent du temps sur leur travail pour le faire, ils sont mal et tardivement rémunérés, ce qui n'est pas motivant et ralentit les parcours de VAE. Je demande donc que le statut de ces jurys soit revalorisé.

M. Marc Ferracci, rapporteur. Au cours des auditions, M. Rivoire, coauteur du rapport sur la VAE, nous a en effet expliqué que la faible fréquence de réunion des jurys ralentit le processus et allonge les délais d'accès à la VAE. Néanmoins, votre amendement sera satisfait par un autre à venir, que je vais sous-amender et qui vise à ramener au niveau réglementaire les questions de composition et d'organisation des jurys : elles n'ont pas vocation à être réglées par la loi – c'est au contraire un facteur de rigidité et de complexité. Les dispositions réglementaires qu'envisage le Gouvernement et qui vont dans le sens de la simplification devraient également vous satisfaire.

Demande de retrait.

L'amendement est retiré.

Amendement AS119 de M. Stéphane Viry

M. Thibault Bazin. Faire de la VAE un véritable outil de promotion ou de reconversion professionnelle pour les salariés nécessite de la rendre plus attractive pour les candidats, donc de simplifier les procédures permettant d'y accéder, qui paraissent insurmontables à bon nombre de nos concitoyens.

(106) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.12193756_6333ef454e486.commission-des-affaires-sociales--m-benoit-vallet--mesures-d-urgence-relatives-au-fonctionnement--28-septembre-2022

Notre amendement AS119 pose les jalons pour simplifier en profondeur l'étape de recevabilité, à l'instar de ce qu'a permis l'expérimentation « Reconnaître et valider » (ReVa). Cette évolution rendra la VAE plus accessible en levant le frein que, dans la procédure actuelle, l'écrit représente pour nombre de candidats, s'agissant notamment de l'accès aux premiers niveaux de qualification.

Il permet en outre d'étendre et d'homogénéiser le périmètre de l'expérience retenue dans le cadre de la validation, afin de mieux tenir compte des périodes de stage, de formation en milieu professionnel ou de mise en situation professionnelle qui ont permis d'acquérir et de développer des compétences.

Enfin, la VAE est souvent vécue par les candidats comme une sanction lorsque leur parcours n'est que partiellement reconnu, alors que le dispositif est censé redonner de la confiance et une vraie capacité d'agir sur son parcours professionnel. L'amendement vise ainsi à faciliter l'accès à une VAE partielle et à en faire plutôt une réussite, en permettant d'acquérir également un bloc de compétences par l'intermédiaire de la VAE.

M. le rapporteur. L'amendement apporte des enrichissements bienvenus au projet de loi, s'agissant en particulier de la recevabilité des blocs de compétences. Il va dans le sens de la simplification et de la fluidification concernant la prise en compte des périodes de mise en situation professionnelle et des données d'expérience.

Avis favorable.

M. Pierre Dharréville. Il est bienvenu de réfléchir aux nécessaires évolutions de la VAE, voie de reconnaissance de l'expérience acquise qui est utile compte tenu de la modification des parcours professionnels, beaucoup plus discontinus qu'auparavant. Mais cette réflexion mérite d'être approfondie : modifier la VAE au détour d'un amendement est un peu limite, d'autant que l'article ne concernait à l'origine que la VAE des proches aidants. Il faudrait de véritables discussions, entre nous, mais pas seulement. L'extension proposée n'a pas fait l'objet d'études.

Il faut se garder de détricoter les qualifications par le biais des compétences – c'était la tentation de la loi de 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. La VAE doit prendre place dans un ensemble plus global.

Nous sommes donc très réservés quant à cet amendement, d'autant que, si j'ai bien compris, il se prépare pour la séance d'autres évolutions qui nous semblent problématiques du point de vue de la méthode de travail.

M. le rapporteur. Dire qu'il n'y a pas eu d'études sur la VAE, c'est oublier le rapport Rivoire et les échanges que nous avons eus lors des auditions avec certaines associations, notamment d'aidants. Je ne dis pas que la réflexion ne doit

pas se poursuivre ; améliorer la VAE est un travail au long cours, j'en suis d'accord. Mais nous avons ici une fenêtre d'opportunité, et la mesure est conforme à l'objectif du projet de loi : remédier aux tensions de recrutement et donner des perspectives d'évolution professionnelle à davantage de personnes.

La commission adopte l'amendement.

Amendements identiques AS187 de M. Philippe Vigier, AS198 de Mme Astrid Panosyan-Bouvet et AS205 de M. Frédéric Valletoux, et sous-amendement AS220 de M. Marc Ferracci

M. Philippe Vigier. La VAE est une autre voie de formation, méconnue comme l'était l'apprentissage, mais une voie extraordinaire, notamment pour les bassins d'emploi où les outils de formation sont éloignés de plusieurs dizaines de kilomètres ou pour faire le point sur sa progression, et la faire reconnaître, après un parcours dans l'entreprise. Le non-recours au droit à la formation, la méconnaissance du dispositif y font obstacle – dans une entreprise où je me suis rendu récemment, seuls deux salariés sur quatre-vingts étaient au courant de son existence. Ces obstacles sont identifiés.

Notre amendement n'a pas la prétention de tout régler, mais permet d'aller plus loin. La ministre se fixe l'objectif de 100 000 VAE par an ; cela justifie d'étendre la démarche à de nombreux métiers, au-delà des proches aidants. Nous proposons deux mesures : augmenter la durée du congé de VAE, limitée à vingt-quatre heures, et déverrouiller la composition des jurys, ce qui ne veut pas dire que la qualité ne doit pas être au rendez-vous – il faudra aussi résoudre les problèmes d'indemnisation et veiller à faire le lien avec les personnes susceptibles de composer ces jurys. Bref, ouvrons la voie et soyons audacieux !

Mme Astrid Panosyan-Bouvet. La révolution culturelle que la France a opérée ces dernières années en matière d'apprentissage, nous devons la faire en matière de VAE. Notre amendement contribue à simplifier le dispositif et à lever certains freins. Toutefois, la loi ne peut pas tout : des éléments très importants relèvent du domaine réglementaire, en lien avec la réactivité des ministères certificateurs – un point essentiel relevé lors des auditions.

M. Frédéric Valletoux. Il s'agit de rendre plus efficaces, d'assouplir et de sécuriser les dispositifs de VAE. La résolution des problèmes déjà évoqués concernant les jurys contribuera au renforcement du système.

M. le rapporteur. Les amendements vont dans le bon sens, celui de la simplification. Je suis favorable à la prolongation du congé de VAE comme à l'assouplissement des conditions d'organisation et de constitution des jurys, dont on nous dit sur le terrain qu'elles sont bloquantes et allongent les délais d'accès à la VAE, d'où de nombreux abandons en cours de route alors que 100 000 VAE par an sont visées.

Mon sous-amendement tend à renvoyer explicitement au règlement les conditions d'organisation et de constitution des jurys de VAE. C'est exact, nous avons besoin de réactivité de la part des ministères certificateurs, chargés de l'organisation des jurys, ainsi que d'une adaptation aux spécificités de chaque certification, ce qui implique des modalités propres à chaque certificateur.

M. Pierre Dharréville. L'article 4 était un peu décalé ; je comprends donc que mes collègues aient considéré que, pour atteindre l'objectif du projet de loi, il ne fallait pas s'y limiter à la VAE des proches aidants – qui, d'ailleurs, n'ont pas nécessairement envie d'exercer un métier du soin. Je suis favorable à ce que l'on reconnaisse les acquis de cette expérience, comme de toute expérience professionnelle, personnelle et même militante.

La question est la forme que prend cette reconnaissance et le cadre dans lequel elle s'insère. Il faut que le dispositif s'intègre vraiment dans une logique de qualification, sous peine de déqualification de certains métiers et de dévalorisation de diplômes – ce que personne ne souhaite, du moins je l'espère. Il est nécessaire d'y réfléchir, ainsi qu'à la manière dont la VAE devient un véritable droit, assorti le cas échéant d'un droit à la formation.

Trois amendements identiques ont été déposés par les trois groupes de la majorité, plus ou moins en liaison avec le Gouvernement : on sent bien que celui-ci souhaite aller dans cette direction. Il n'est pas illégitime que Gouvernement et majorité s'interrogent à ce sujet. Mais considérer, comme vous me l'avez dit, monsieur le rapporteur, que, parce qu'il y a une fenêtre d'opportunité, on y va, ce n'est pas la bonne manière de faire. Si vous avez vraiment envie d'avancer sur cette voie, nous pouvons nous donner quelques mois supplémentaires pour avoir une discussion un peu plus fouillée – et, en disant cela, je ne minimise pas le travail utile et intéressant que vous avez accompli en procédant aux auditions.

M. Philippe Vigier. Il fallait bien trouver un véhicule législatif, et celui-là est le premier qui traite du sujet : que nous mettions le pied dans la porte est une bonne chose.

Il faudra bien aussi que nous soyons un jour capables d'avoir un service public de la VAE.

Malgré la désertification médicale, les praticiens à diplôme hors Union européenne doivent attendre deux ans pour que leur dossier soit étudié faute qu'un jury soit composé. Ouvrons les vannes ! Il ne s'agit pas de remettre en cause les niveaux de qualification, mais de les reconnaître, ce qui va de pair avec le niveau de rémunération.

Mme Annie Vidal. Les proches aidants nous demandent depuis longtemps la reconnaissance de leurs acquis et une aide au retour à l'emploi après plusieurs années d'aidance. Les représentants de leurs fédérations me l'ont confirmé en

audition : de leur côté, la VAE est attendue, et ils comprennent, lorsqu'on le leur explique, qu'à défaut du véhicule initialement souhaité, celui-là leur offre la possibilité d'en bénéficier.

Mme Astrid Panosyan-Bouvet. Sans attendre le grand soir de la VAE, nous pouvons déjà lever certains freins. Faisons-le donc, puisque ce texte nous en donne la possibilité ; il nous restera d'autres sujets à discuter.

Les principales associations d'aidants, que nous avons auditionnées, relaient la demande de retrouver le chemin du travail après une interruption professionnelle, mais aussi le souhait de ne pas être enfermé dans les métiers du soin. Ce n'est pas parce que l'on a été aidant familial qu'on a nécessairement envie de le rester. Elles espèrent donc que la VAE inclura la reconnaissance de compétences transverses – capacité à gérer le stress, à être à l'écoute de l'autre –, dont on a besoin dans de nombreux métiers.

Mme Isabelle Valentin. La VAE n'est pas un diplôme, mais simplement une validation des acquis. Elle permet d'obtenir certains modules ; il en manquera donc nécessairement un ou deux aux proches aidants, qui devront par conséquent retourner en formation. Il ne s'agit pas de validation au rabais d'un diplôme, et si nous pouvons introduire le dispositif dans le texte, c'est une bonne chose.

M. Pierre Dharréville. Astrid Panosyan-Bouvet a raison, il faut prendre en compte la rupture de parcours professionnel et les désirs – variés – des intéressés. Lors de la discussion du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, j'avais d'ailleurs réussi – c'était la seule bonne nouvelle dans ce texte – à faire adopter un amendement permettant aux aidants d'abonder de manière particulière leur compte personnel de formation.

Dans les entreprises, la VAE peut aussi permettre d'obliger certains employeurs à reconnaître l'expérience et les compétences acquises par les salariés au cours de leur carrière. C'est également le cas dans les métiers du soin, comme l'a dit Philippe Vigier.

Enfin, les compétences et les qualifications, ce n'est pas la même chose ; voilà pourquoi les qualifications débouchent sur une reconnaissance salariale, ce qui n'est pas obligatoirement le cas des compétences.

La commission adopte successivement le sous-amendement et les amendements sous-amendés.

Amendement AS189 de M. Olivier Serva

M. Olivier Serva. Les proches aidants ont un niveau de vie et une espérance de vie inférieurs à la moyenne ; ils donnent de leur temps et de leur vie pour aider les autres. Tout ce qui vise à leur faciliter la vie est donc important.

Comme l'a dit Astrid Panosyan-Bouvet, il ne faut pas les enfermer dans le secteur médico-social. Ils peuvent développer des compétences en langue des signes ou encore en langue régionale – souvent la seule parlée par les personnes âgées dans un territoire comme le mien.

Voilà pourquoi je demande un rapport présentant l'état des lieux des certifications qu'ils pourraient obtenir par le biais de la VAE.

M. le rapporteur. L'ensemble des certifications accessibles au titre de la VAE le seront pour les proches aidants si le projet de loi est adopté. Je ne vois pas d'obstacle à ce que l'on poursuive par ailleurs la réflexion sur les pratiques en matière de parcours et de certification des proches aidants, mais votre amendement est satisfait.

La commission rejette l'amendement.

La commission adopte l'article 4 modifié.

Après l'article 4

Amendements AS200 et AS202 de Mme Annie Vidal

Mme Annie Vidal. L'amendement AS200 tend à ajouter aux missions du conseiller en évolution professionnelle (CEP) l'accompagnement des personnes engagées dans la VAE afin de les aider à s'orienter dans le dispositif et à construire leur parcours.

Quant à l'amendement AS202, qui concerne la phase de recevabilité des dossiers de VAE, je propose de le retirer pour qu'il soit rediscuté en séance.

M. le rapporteur. La possibilité visée par l'amendement AS200 est déjà explicitement ouverte par un arrêté de 2019 qui précise le cahier des charges du CEP. Cet amendement est donc satisfait.

Les amendements sont retirés.

Amendement AS209 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Marie-Charlotte Garin. Cet amendement demande au Gouvernement de remettre au Parlement, avant le 1^{er} juin 2023, un rapport relatif à l'accessibilité aux personnes bénévoles du dispositif de VAE.

M. le rapporteur. J'ai bien entendu les remarques de M. Dharréville sur le caractère partiel du traitement de la VAE au détour d'un article. Il me semble plus avisé d'attendre que les évolutions en cours de la VAE aient produit leurs effets avant d'entreprendre d'évaluer ces derniers. L'amendement ne me semble donc pas opportun, surtout vu le calendrier proposé.

M. Pierre Dharréville. Vous appelez notre collègue à la patience et à prendre du recul, alors que nous sommes en train de faire exactement l'inverse s'agissant de dispositions qui ne sont pas de simples demandes de rapport, mais bien des décisions concernant l'organisation de la VAE. En outre, j'ai cru comprendre que de nouveaux amendements allaient être déposés en vue de la séance publique pour réécrire presque entièrement les parties des codes du travail et de l'éducation qui concernent la VAE. Que la majorité et le Gouvernement attendent donc les évolutions dont vous parlez avant de prendre des décisions de ce type.

Mme Marie-Charlotte Garin. Monsieur le rapporteur, si le calendrier était modifié et la date reportée, seriez-vous favorable à l'amendement ?

M. le rapporteur. Puisqu'il nous faut attendre que les évolutions en question produisent leurs effets, il me semble difficile de fixer un calendrier ; la question pourra être posée à nouveau lors d'autres discussions, concernant des véhicules législatifs traitant de l'emploi – il y en aura en 2023.

La commission rejette l'amendement.

Article 5 : *Ratification de vingt et une ordonnances dans le champ du droit du travail, des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle*

Amendements de suppression AS66 de M. Pierre Dharréville et AS184 de Mme Laure Lavalette

M. Pierre Dharréville. Je propose de supprimer l'article 5 pour deux raisons. L'une est de principe : le recours abusif aux ordonnances est pénible ; il faudrait faire comprendre à la majorité et au Gouvernement que les temps, de ce point de vue, doivent changer. La seconde est l'importance des sujets concernés – droits des salariés, droit aux congés, mise en place du temps partiel. Si le Gouvernement envisage des mesures d'envergure en la matière, il serait de bon aloi qu'il revienne devant le Parlement pour que nous en discutons.

Mme Bénédicte Auzanot. L'amendement AS184 est défendu.

M. le rapporteur. La quasi-totalité des ordonnances énumérées dans l'article ont cessé de produire leurs effets. Elles avaient été prises pour aménager les dispositions du droit du travail en réponse à la crise sanitaire. Il est simplement proposé au Parlement de les ratifier, dans le respect de l'article 38 de la Constitution.

Plus généralement, les ordonnances ne visent pas à contourner le Parlement : pour prendre une ordonnance, il faut une loi d'habilitation, discutée et votée au sein de nos assemblées, puis une ratification. Il n'y a donc pas lieu de critiquer ce dispositif, qui apporte la réactivité nécessaire à la prise de décisions importantes pour les Français, comme on l'a vu durant la crise du covid.

M. Pierre Dharréville. Je connais ce dispositif et je sais qu'il est encadré. Le problème, c'est le fait d'y recourir pour autoriser le Gouvernement à légiférer à la place du Parlement, comme cela a été fait de manière massive pendant le précédent quinquennat : il ne s'agit pas là du cadre modeste que vous venez d'indiquer, et nous ne devrions pas l'accepter. C'est bien une volonté de contournement du Parlement qui s'est affirmée à travers cette pratique.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS160 de Mme Karen Erodi

Mme Farida Amrani. Par cet amendement, nous proposons symboliquement de ne pas ratifier 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.

Une semaine après le premier confinement, le Gouvernement a profité de la déstabilisation du pays pour imposer par ordonnance des dérogations temporaires au code du travail. L'ordonnance en question a permis à l'employeur d'imposer « la prise, à des dates déterminées par lui, de jours de repos » ou d'en modifier « unilatéralement les dates ». Dans les « secteurs d'activités particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation et à la continuité de la vie économique et sociale », les employeurs ont pu déroger au repos dominical et profiter d'une hausse de la durée maximale journalière du travail de 10 heures à 12 heures et de la durée hebdomadaire de 48 heures à 60 heures. Ces dispositions antisociales avaient moins pour objet de faire face aux conséquences de l'épidémie que de favoriser, une fois de plus, les intérêts des employeurs.

M. le rapporteur. Je ne me prononcerai pas sur le fond de l'ordonnance, qui a d'ailleurs cessé de produire des effets. Sa ratification vise seulement à respecter la Constitution.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 non modifié.

Titre

Amendements AS31 de M. Arthur Delaporte, AS80 de Mme Marie-Charlotte Garin et AS192 de Mme Laure Lavalette

M. Arthur Delaporte. Nos débats, particulièrement riches, ont révélé deux philosophies antagonistes.

Il y a, d'un côté, celle qui consiste à penser que le chômeur est responsable de la situation du marché de l'emploi. Dans cette logique, le renforcement des contraintes pesant sur le chômeur est compris comme un moyen de parvenir au plein emploi.

De l'autre côté, il y a la philosophie qui consiste à se mettre à la place du chômeur et à considérer, en se fondant sur l'observation objective du marché du travail, que l'on ne saurait accuser les chômeurs d'essayer de rester en dehors de celui-ci en vertu d'un rapport rationnel coûts-avantages.

Non seulement la réforme de 2019 – que vous souhaitez proroger et même aggraver avec ce texte – ne répond à aucune demande émanant du terrain, mais elle ne fait qu'empirer la situation économique. Les organisations syndicales et les chômeurs que nous avons rencontrés nous ont alertés à ce propos.

Même si les débats ont été intéressants, nous ne sommes manifestement pas d'accord, et mon groupe ne pourra pas voter en faveur de ce texte dont il conteste aussi bien les principes que les ambitions.

Mme Marie-Charlotte Garin. L'amendement AS80 est défendu.

Mme Bénédicte Auzanot. L'amendement AS192 est défendu.

M. le rapporteur. Je partage votre constat : nos débats ont été riches et intéressants. Je regrette d'autant plus que vous ayez déposé l'amendement AS31, qui vise à substituer au titre du projet de loi un titre dont la rédaction est assez triviale et désinvolte – projet de loi « signant un chèque en blanc au Gouvernement pour détricoter l'assurance chômage ». Nous nous devons tous de considérer la loi avec solennité. La rédaction que vous proposez ne répond pas à cette exigence ; je le regrette. Je suis défavorable à cet amendement ainsi qu'aux deux autres.

M. Philippe Vigier. Nous avons eu un débat de bon niveau, mais je ne peux pas vous laisser dire, monsieur Delaporte, que nous ne nous occupons pas des chômeurs. Vous ne vous occupez que des chômeurs, déclarez-vous ; pour notre part, nous essayons d'avoir un spectre aussi large que possible. Ce n'est pas un reproche que je vous adresse ; j'en fais simplement la remarque.

Entre 2007 et 2012, l'indemnisation chômage a atteint un niveau que l'on n'avait pas connu depuis longtemps. Je me souviens également d'un Président de la République expliquant que, contre le chômage, on avait « *tout essayé* », mais que l'on n'y arrivait pas. Il était d'ailleurs proche de votre sensibilité politique. En la matière, nous devons tous faire amende honorable, rester humbles et essayer de trouver les moyens de parvenir au plein emploi. C'est ainsi que nous satisferons aussi bien les demandeurs d'emploi que les entreprises.

Mme Astrid Panosyan-Bouvet. Lors des auditions qui ont précédé l'examen du texte, Stéphane Carcillo, économiste au sein de l'Organisation de

coopération et de développement économiques, a proposé des comparaisons, notamment avec le marché de l'emploi dans les pays scandinaves. Or, en matière de revenu de remplacement et de durée d'indemnisation, nous ne faisons que nous rapprocher des règles en vigueur dans ces pays. Je ne vous laisserai donc pas dire, mes chers collègues, que nous détricotons l'assurance chômage. Nous nous inspirons tout simplement des pays sociaux-démocrates. Vous devriez regarder avec attention ce qui s'y passe, notamment en matière de marché de l'emploi et de protection sociale.

M. Arthur Delaporte. Vous reconnaissez donc que vous voulez transformer notre modèle. Quand j'utilise le terme « détricoter », c'est pour rendre le processus visible. C'est aussi une manière de dire que vous transformez en profondeur le modèle assurantiel mis en place sous le général de Gaulle. Vous avez évoqué le système des pays scandinaves, mais là-bas on respecte le dialogue social, ce qui n'est pas le cas en France. Il ressort clairement de nos échanges que les organisations syndicales qui ont été consultées n'étaient pas favorables à ce projet. Des mesures comme celles que vous prenez vont encore accentuer leur faiblesse. Mais c'est précisément, pour vous, un moyen de les supplanter.

Nous devons nous inspirer des pays sociaux-démocrates, mais encore faut-il le faire en ayant à cœur que la parole des syndicats soit entendue et qu'elle nourrisse nos débats et qu'elle inspire les mesures que nous prendrons en faveur de l'assurance chômage.

M. le rapporteur. Je ne saurais laisser planer l'ambiguïté quant à la gouvernance de l'assurance chômage. Certes, nous débattons dans quelques semaines ou dans quelques mois de cette question, et je n'ai pas l'intention de préempter le sujet, mais je tiens à rappeler que le système français, en comparaison avec d'autres, est celui qui accorde la place la plus importante aux partenaires sociaux, même après la réforme de 2019. Je vous invite à lire, notamment, le rapport que le Conseil d'analyse économique a consacré au sujet. Ce que vous dites est donc inexact, monsieur Delaporte.

*La commission rejette **successivement** les amendements.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

En conséquence, la commission des affaires sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter le présent projet de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0276_texte-adopte-commission#

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(Par ordre chronologique)

– **Confédération française de l’encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **M. Bertrand Mahé**, délégué national emploi, formation initiale, et **M. Paul-Henri Lutz**, conseiller technique en charge de l’emploi

– **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **MM. Éric Courpotin**, secrétaire confédéral, chef de file emploi/chômage, et **Michel Charbonnier**, conseiller politique au cabinet

➤ *Table ronde réunissant les organisations patronales :*

– **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** (*)
– **MM. Christophe Beaux**, directeur général, **Pierre-Matthieu Jourdan**, directeur des relations sociales et de la politique de l’emploi, et **Adrien Chouguiat**, directeur de mission affaires publiques

– **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)** (*) – **Mmes Stéphanie Pauzat**, vice-présidente déléguée, **Gwendoline Delamare-Deboutteville**, responsable des affaires sociales, et **M. Adrien Dufour**, chargé de mission des affaires publiques et de l’organisation

– **Union des entreprises de proximité (U2P)** (*) – **M. Pierre Burban**, secrétaire général

– **Ministère du travail, du plein emploi et de l’insertion – Direction générale du travail (DGT)** – **M. Pierre Romain**, directeur général, et **Mme Elise Texier**, sous-directrice du dialogue social

– **UNEDIC** – **Mme Patricia Ferrand**, présidente, et **M. Jean-Eudes Tesson**, vice-président

– **M. Stéphane Carcillo**, chef de la division emploi et revenus à l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et professeur affilié au département d’économie de Sciences Po

– **M. François Fontaine**, professeur à la Paris School of Economics

– **M. Bruno Coquet**, chercheur affilié du département analyse et prévision de l’Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

➤ *Audition commune :*

– **M. David Rivoire**, co-auteur du rapport « Libérer la VAE. Reconnaître l'expérience tout au long de la vie »

– **M. Olivier Gerard**, chef de projet de l'expérimentation de la réforme de la validation des acquis d'expérience au ministère du travail

– **Mme Claire Vivès**, sociologue CNAM/LISE au Centre d'études de l'emploi et du travail

– **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **Mmes Marylise Léon**, secrétaire générale adjointe, et **Patricia Ferrand**, responsable du service « emploi, sécurisation des parcours professionnels »

– **Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** – **M. Bruno Lucas**, délégué général, **Mmes Rachel Becuwe**, cheffe de service, adjointe au délégué, **Marianne Cotis**, sous-directrice en charge des mutations économiques et sécurisation de l'emploi, **Stéphanie Le Blanc**, adjointe à la sous-directrice en charge des mutations économiques et sécurisation de l'emploi, **Marie-Agnès Pariat-Pommeray**, cheffe de la mission indemnisation du chômage, **M. Simon Peyronie**, chargé de mission au sein de la mission indemnisation du chômage, et **Mme Christine Matraglia**, cheffe de la mission alternance et accès aux qualifications

– **Pôle emploi** – **M. Jean Bassères**, directeur général

➤ *Table ronde autour de la question de la validation des acquis d'expérience :*

– **Association française des aidants** – **Mme Gwénaëlle Thual**, présidente

– **Le collectif Je t'Aide** – **Mmes Corinne Benzekri**, présidente, et **Morgane Hiron**, déléguée générale

() Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE N° 2 :
TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION
DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
2	Code du travail	L. 5422-12
3	Code du travail	L. 2314-18 <i>[rétabli]</i> et L. 2314-19
4	Code de l'éducation	L. 335-5 et L. 613-3
4	Code du travail	L. 6121-1, L. 6423-1 et L. 6323-17-6