

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'économie, des
finances et de l'emploi

NOR : ECEX0770283L/B1

PROJET DE LOI

relatif à la réforme du service public de l'emploi

EXPOSE DES MOTIFS

1° LES PRINCIPES DE LA REFORME

Le Gouvernement s'est donné pour objectif de parvenir au plein-emploi d'ici 2012, ce qui, outre la dynamisation de la croissance et l'accélération des créations d'emploi dans le secteur marchand, passe par un service public de l'emploi plus efficace du point de vue des entreprises comme des personnes à la recherche d'un emploi.

Eclaté entre plusieurs réseaux qui ont souvent du mal à coordonner leurs interventions sur le terrain, le service public de l'emploi est aujourd'hui insuffisamment performant, tant en termes de capacité d'orientation des demandeurs d'emploi qu'en termes d'identification et de collecte des offres d'emploi à pourvoir.

Les deux principaux opérateurs du service public de l'emploi que sont l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Unédic ont donc entrepris ces dernières années, notamment dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 puis de la convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006, des efforts significatifs de rapprochement, à travers la mise en commun des systèmes d'information et le déploiement progressif de guichets uniques.

Pour amplifier les effets de ces évolutions, le Gouvernement a décidé de mettre en place, à partir des réseaux de l'ANPE et de l'Unédic, un opérateur unique pour l'accueil, le placement, le service des prestations d'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il s'agit ainsi de passer à une nouvelle étape de la réforme du service public d'emploi, en capitalisant sur les acquis de ces dernières années.

Cette réforme, qui ne remet pas en cause l'existence d'un régime paritaire d'assurance chômage, poursuit, conformément aux orientations définies par le Président de la République, un double objectif.

Il s'agit d'abord de faciliter les démarches des usagers - entreprises et personnes à la recherche d'un emploi - qui disposeront désormais en tout point du territoire d'une plate-forme polyvalente assurant l'ensemble des prestations nécessaires au recrutement et au placement.

Plus largement, la réforme permettra de renforcer la palette des prestations offertes à l'ensemble des usagers du service public de l'emploi et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Dans une période de profonds bouleversements sur le marché du travail, qui voit l'émergence rapide de nouveaux métiers et la recomposition des secteurs d'activité traditionnels, il est en effet nécessaire de développer la capacité d'analyse des besoins du marché du travail et d'identification des offres d'emploi à pourvoir dans les entreprises.

Il s'agit également de mettre à la disposition des actifs, des salariés comme des personnes à la recherche d'un emploi, un ensemble de prestations facilitant leur orientation sur le marché du travail et leur donnant accès, à chacune des étapes de leur parcours professionnel, à l'accompagnement et, le cas échéant, à la formation dont ils peuvent avoir besoin.

Atteindre ces différents objectifs sera rendu plus facile par la mise en commun des moyens des deux réseaux, qui permettra le déploiement d'agents supplémentaires sur le terrain, et par l'élaboration d'une offre de service intégrée et polyvalente, tirant parti de l'ensemble des compétences des deux réseaux (contacts avec les entreprises, analyse des besoins du marché du travail, diagnostic sur la distance à l'emploi du demandeur d'emploi).

Par ailleurs, la mise en place du nouveau réseau permettra de resserrer les liens avec les différents réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement que sont l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), les missions locales, les réseaux Cap Emploi ou les maisons de l'emploi, d'éviter les doublons et de mettre en place un maillage opérationnel sur l'ensemble des bassins d'emploi. Elle devra également déboucher sur une coopération plus étroite avec l'ensemble des acteurs économiques territoriaux ainsi qu'avec les services et organismes qui assurent la formation des demandeurs d'emploi, notamment l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

2° LA DECLINAISON CONCRETE DE LA REFORME

La **gestion du réseau unique est confiée à une institution nationale nouvelle** qui intègre l'ensemble des services de l'ANPE ainsi que de l'ensemble formé par une partie de l'Unédic et par les Assédic.

Cette institution est dirigée par **un conseil d'administration** dans lequel sont présents les partenaires sociaux, majoritaires, des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées et par **un directeur général** nommé par le Gouvernement après avis du conseil d'administration.

Elle exerce l'ensemble des missions de service public que sont l'inscription et la tenue de la liste des demandeurs d'emploi, le versement des allocations de remplacement pour le compte du régime d'assurance chômage et du régime de solidarité, la collecte des offres d'emploi, l'orientation, l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi.

Au niveau territorial, elle est organisée en directions régionales disposant de moyens d'intervention propres. Au sein de chaque direction régionale, une instance paritaire veille à la bonne application de la convention d'assurance chômage.

Les agents de l'institution sont régis par le code du travail dans des conditions prévues par une **convention collective** agréée par l'Etat. Des garanties spécifiques sont prévues pour la gestion de la période transitoire pour les agents issus de l'ANPE d'une part, et des institutions de l'assurance chômage, d'autre part.

Le financement de la nouvelle institution est assuré par l'Etat et par le régime d'assurance chômage.

Le régime d'assurance chômage, géré par l'Unédic, reste sous la responsabilité des partenaires sociaux. Ceux-ci continuent de fixer, dans le cadre de la convention d'assurance chômage prévue à l'article L. 351-8 du code du travail, les paramètres d'indemnisation et de financement du régime d'assurance chômage, veillent à leur bonne application, notamment au niveau territorial, et assurent la gestion financière du régime.

Le recouvrement, pour le compte de l'Unédic, des cotisations d'assurance chômage, est confié aux URSSAF à l'issue d'une période transitoire dont le terme est fixé au plus tard le 1^{er} janvier 2012 et permettant de préparer dans de bonnes conditions ce transfert. Le régime d'assurance chômage conserve sa complète autonomie financière, y compris dans la gestion de sa trésorerie. Il dispose également de l'ensemble des données relatives à la collecte et aux entreprises contributrices.

Cette réforme vise à simplifier et rationaliser les démarches des entreprises, qui auront désormais un unique interlocuteur pour le versement des cotisations sociales destinées au régime général de sécurité sociale et à l'assurance chômage. Elle permettra de réduire notablement le coût de collecte des cotisations.

Un conseil national de l'emploi, présidé par le ministre en charge de l'emploi, est chargé de veiller à la cohérence d'ensemble des politiques de l'emploi.

Il est notamment consulté sur l'agrément de la convention d'assurance chômage. Il émet également un avis sur la **convention tripartite pluriannuelle** conclue entre l'Etat, l'Unédic et la nouvelle institution, qui définit les objectifs impartis à celle-ci et retrace les moyens financiers qui lui sont accordés.

Ce conseil, qui se substitue au comité supérieur de l'emploi, est composé de représentants des partenaires sociaux, des collectivités territoriales (Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de France) et des administrations de l'Etat, de représentants des principales institutions du service public de l'emploi et de personnalités qualifiées.

3° DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'**article 1^{er}** du présent projet de loi, qui modifie l'article L. 311-1 du code du travail et introduit deux nouveaux articles L. 311-1-1 et L. 311-1-2, précise l'organisation générale du service public de l'emploi compte tenu de sa nouvelle architecture et renforce la coordination de ses principaux acteurs.

Pour tenir compte de la création de la nouvelle institution, il procède d'abord à l'adaptation de l'article L. 311-1 du code du travail issu de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui définit les contours du service public de l'emploi, tout en conservant l'économie générale de cet article qui identifie trois « cercles » au sein du service public de l'emploi.

Le nouvel article L. 311-1-1 du code du travail (2° de l'article 1^{er}) crée, auprès du ministre en charge de l'emploi, un conseil national de l'emploi, chargé de veiller à la cohérence d'ensemble des politiques de l'emploi.

Ce conseil, qui se substitue au comité supérieur de l'emploi (supprimé en conséquence par l'article 10 du projet de loi), est notamment consulté sur les textes relatifs à l'emploi en application des dispositions de la loi de modernisation du dialogue social, sur la convention tripartite prévue au nouvel article L. 311-1-2 et sur l'agrément de la convention d'assurance chômage.

Il est composé de représentants des partenaires sociaux, des collectivités territoriales (Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de France) et des administrations de l'Etat, de représentants des principales institutions du service public de l'emploi, notamment de la nouvelle institution nationale, de l'Unédic et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, et de personnalités qualifiées.

Au niveau régional, cette instance trouvera son pendant, dans des conditions qui seront définies par voie réglementaire, dans un conseil de l'emploi, que présidera le préfet de région et qui associera des représentants des partenaires sociaux, les principaux acteurs territoriaux et les services de l'Etat. Il facilitera la coopération entre les différents acteurs des politiques de l'emploi au niveau local et émettra un avis sur la programmation des interventions de celle-ci au niveau régional

L'article L. 311-1-2 prévoit la conclusion d'une convention tripartite pluriannuelle entre l'Etat, l'Unédic et la nouvelle institution. Cette convention définit les objectifs impartis à celle-ci et retrace les moyens qui lui sont alloués.

Un comité de suivi veille à l'application de cette convention et en évalue la mise en œuvre.

* * *

L'**article 2** organise la nouvelle institution issue de la fusion de l'ANPE et des réseaux opérationnels de l'Unédic et réécrit à cette fin l'article L. 311-7 du code du travail. Il en fixe les règles constitutives et en définit les missions, la gouvernance ainsi que les modalités d'organisation et de financement. Celles-ci font l'objet des nouveaux articles L. 311-7-1 à L. 311-7-12 introduits dans le code du travail.

L'article L. 311-7 modifié définit les missions de service public confiées à la nouvelle institution. Celles-ci recouvrent notamment :

- la prospection du marché du travail et la collecte des offres d'emploi ;
- l'orientation, l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi (ce qui peut passer par la prescription d'actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité) ;
- l'inscription et la tenue de la liste des demandeurs d'emploi, ce qui comprend le contrôle de la recherche d'emploi et les décisions de radiation, comme le faisait jusqu'à présent l'ANPE ;
- le versement des allocations de remplacement pour le compte du régime d'assurance chômage et du régime de solidarité.

Les articles L. 311-7-1 à L. 311-7-11 précisent les modalités de fonctionnement de la nouvelle institution au niveau national et territorial.

Au niveau national, elle est administrée par un conseil d'administration et par un directeur général (L. 311-7-1).

Le conseil d'administration (L. 311-7-2), qui a notamment pour mission, dans des conditions à préciser par voie réglementaire, de définir les principales orientations de la nouvelle institution, de voter son budget et de veiller à la mise en œuvre de ses décisions par le directeur général, est composé de trois collègues :

- un collègue de l'Etat, qui comprend cinq membres représentant les principaux ministères intéressés ;
- un collègue des partenaires sociaux, qui comprend dix membres représentant les organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel ;
- un collègue de personnalités qualifiées, qui comprend trois membres.

Il désigne en son sein un président.

Le conseil dispose de toute latitude pour organiser ses travaux et exercer efficacement ses prérogatives (L. 311-7-3). Il constitue en son sein un comité d'audit qui examine avant leur présentation au conseil les projets les plus importants pour la gestion de l'institution et un comité d'évaluation. Il peut également constituer des commissions ou des groupes de travail, notamment à des fins d'expertise des actions menées par l'institution.

Le directeur général (L. 311-7-4) est nommé par le Gouvernement après avis du conseil d'administration.

Le directeur général dirige la nouvelle institution. Il a autorité sur l'ensemble des agents.

Le financement de la nouvelle institution est assuré par l'Etat et par le régime d'assurance chômage (L. 311-7-5), selon des modalités qui permettent de bien distinguer les dépenses d'indemnisation, effectuées pour le compte du régime d'assurance chômage, d'une part, et pour le compte de l'Etat au titre du régime de solidarité, d'autre part, des dépenses actives d'intervention en direction des personnes à la recherche d'un emploi.

Ainsi, outre les crédits destinés à financer l'indemnisation des demandeurs d'emploi, à la charge, d'une part, du régime d'assurance chômage, dans les conditions prévues par la convention d'assurance chômage, et, d'autre part, de l'Etat (essentiellement via l'actuel fonds de solidarité) pour le régime de solidarité, les dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement sont couvertes par une contribution versée par l'Etat, d'une part, et par l'Unédic, d'autre part. Le montant de la contribution versée par l'Unédic est défini par la convention d'assurance chômage selon des modalités définies au II de l'article 3 du projet de loi. La contribution respective de l'Etat et du régime d'assurance chômage sera retracée en annexe de la convention tripartite pluriannuelle. Calculée à partir des taux d'effort actuels des deux financeurs, elle devra évoluer de façon à permettre à l'institution de remplir les différentes missions qui lui sont imparties.

Des recettes complémentaires peuvent venir abonder le budget d'intervention, en fonction notamment des prestations de service que l'institution peut être amenée à exercer au profit des différentes collectivités publiques sur le territoire.

L'institution est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales (art. L. 311-7-6). L'institution est soumise notamment au contrôle économique et financier de l'Etat et au contrôle de la Cour des Comptes.

Les agents de l'institution sont régis par le code du travail dans des conditions prévues par une convention collective agréée par l'Etat (L. 311-7-7). Cette convention collective, agréée par l'Etat, comporte, conformément à la convention n° 88 de l'OIT sur le service de l'emploi, des garanties en matière de stabilité de l'emploi et de protection à l'égard des influences extérieures, nécessaires à l'accomplissement des missions de service public de l'institution.

Des dispositions transitoires spécifiques sont prévues à l'article 6 du présent projet de loi. Tant que la nouvelle convention collective, qui prendra la suite de l'actuelle convention collective des institutions de l'assurance chômage n'est pas finalisée, les personnels issus de ces institutions restent régis par cette dernière. Les personnels issus de l'ANPE restent quant à eux régis par le décret du 31 décembre 2003 portant statut des agents contractuels de droit public de l'ANPE. Une fois la nouvelle convention collective agréée, ils disposeront d'un délai d'un an pour choisir de se placer sous le régime de cette nouvelle convention ou de conserver leur actuel statut de droit public.

Au niveau territorial, l'institution s'appuie sur des directions régionales qui se voient déléguer des moyens d'intervention propres, dans des conditions arrêtées par le conseil d'administration lors du vote du budget annuel (L. 311-7-8).

Une instance paritaire est créée au sein de chaque direction régionale. Elle est compétente pour veiller à la bonne application au niveau local de la convention d'assurance chômage et saisit l'Unédic des difficultés éventuelles liées à l'interprétation de cette convention.

Elle est par ailleurs consultée par le directeur régional sur la programmation des interventions.

La coordination entre l'action des services de l'Etat et les interventions de la nouvelle institution au niveau régional est assurée par une convention conclue chaque année entre le préfet de région et le directeur régional de l'institution (L. 311-7-9).

Celle-ci fixe au niveau régional la programmation des interventions de l'institution ainsi que les modalités selon lesquelles elle intervient dans la mise en œuvre des actions pour l'emploi programmées par le préfet (contrats aidés, appui à la gestion des mutations économiques, voire certaines aides aux entreprises ...).

Cette convention précise également les conditions de collaboration entre la nouvelle institution et les autres réseaux et intervenants du service public de l'emploi, notamment les missions locales, les maisons de l'emploi ou l'AFPA.

Le nouvel article L. 311-7-10 prévoit que le régime contentieux des litiges relatifs aux prestations servies par la nouvelle institution n'est pas modifié.

Le nouvel article L. 311-7-11 prévoit que les biens immobiliers de l'institution relève du domaine privé, afin de faciliter les opérations immobilières liées à la réorganisation du réseau.

Enfin, la nouvelle institution exerce seule les attributions qui étaient celles de l'ANPE en matière de contrôle et de tenue de la liste des demandeurs d'emploi (inscription, actualisation, radiations), selon des modalités qui seront à adapter par voie réglementaire (articles L. 311-5, L. 311-5-1 et L. 351-18 modifiés).

L'Etat reste en revanche seul compétent pour les décisions de suppression ou de réduction du revenu de remplacement (article L. 351-17 modifié). Un décret précisera les modalités d'application de ces dispositions, notamment en matière de procédure contradictoire et de recours.

* * *

Tirant les conséquences de la création de la nouvelle institution, l'**article 3** adapte les dispositions du code du travail régissant l'organisation du régime d'assurance chômage et le champ de la convention d'assurance chômage (articles L. 351-21, L. 351-22 et L. 354-1).

L'article L. 351-21 est modifié pour préciser que le versement des allocations d'assurance et des allocations du régime de solidarité sera désormais effectué par la nouvelle institution pour le compte respectivement de l'Unédic et de l'Etat.

L'article L. 354-1 modifié prévoit que la participation du régime d'assurance chômage à des mesures actives en faveur des demandeurs d'emploi prend désormais la forme d'une contribution au financement de la nouvelle institution. Le niveau de cette participation, fixé par la convention d'assurance chômage, représentera 10 % au moins des contributions collectées par l'Unédic, ce qui correspond au taux d'effort moyen atteint dans la période récente par le financement des actions transférées (frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement et dépenses d'intervention). Il pourra évoluer en fonction des équilibres de la convention d'assurance chômage et des besoins du marché du travail.

* * *

L'article 4 prévoit qu'est assuré par les URSSAF, au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2012, le recouvrement des cotisations d'assurance chômage prévues par l'article L. 351-3-1, pour le compte de l'Unédic, et des cotisations de l'assurance de garantie des salaires prévues par l'article L. 143-11-6, pour le compte de l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS). Ce transfert représente une simplification bienvenue des démarches des entreprises et améliorera l'efficacité du recouvrement, permettant d'importantes économies en coût de gestion. Il conduit à harmoniser le régime du recouvrement des cotisations d'assurance chômage avec le droit commun applicable au recouvrement des cotisations de sécurité sociale. Ce transfert s'effectue dans des conditions permettant d'assurer la complète autonomie financière du régime d'assurance chômage et lui garantissant la pleine disposition des bases de données nécessaires à l'exercice de ses missions.

A titre transitoire, le recouvrement est confié à la nouvelle institution. Cette période permet de préparer le transfert dans de bonnes conditions, notamment pour les agents concernés.

* * *

L'article 5 crée une instance nationale provisoire qui préparera la mise en place de la nouvelle institution et la définition de son organisation territoriale.

Cette instance veillera également à la mise en œuvre des procédures obligatoires d'information et de consultation des instances représentatives du personnel concernées au sein du réseau opérationnel de l'Unédic.

Elle est composée d'un conseil, dont la composition est identique au futur conseil d'administration de l'institution, et d'un délégué général, nommé par l'Etat après avis du conseil, qui pourra disposer des services de l'ANPE et des services de l'Unédic pour les besoins des missions que lui confie le conseil et qui travaillera en étroite collaboration avec les équipes dirigeantes des deux organismes.

* * *

L'**article 6** organise le transfert à la nouvelle institution des personnels de l'ANPE et des personnels de l'Unédic et des Assédic qui participent aux missions de l'institution. Des garanties sont prévues pour les personnels issus de l'ANPE et des institutions de l'assurance chômage, selon des modalités qui tiennent compte des spécificités de leur statut respectif. Ainsi, les personnels de l'ANPE auront un droit d'option entre le régime statutaire du décret du 31 décembre 2003 portant statut des agents contractuels de droit public de l'ANPE et la nouvelle convention collective applicable aux personnels de l'institution. Quant aux agents de l'ensemble formé par une partie de l'Unédic et par les Assédic, ils conservent la convention collective qui leur est applicable actuellement, jusqu'à ce qu'une nouvelle convention couvrant l'ensemble des agents de la nouvelle institution ait pu être négociée.

* * *

L'**article 7** prévoit que, dès la mise en place de la nouvelle institution, l'ensemble des biens (notamment immobiliers), droits et obligations de l'ANPE lui sont transférés.

Une convention passée avec l'Unédic avant le 31 décembre 2008 fixe les conditions dans lesquelles la nouvelle institution disposera des biens nécessaires à l'accomplissement des missions transférées. Elle pourra créer un fonds permettant de financer les actions de réorganisation du réseau (opérations immobilières, formation des personnels).

* * *

L'**article 8** prévoit que la nouvelle institution est créée à la date de la première réunion de son conseil d'administration.

* * *

L'**article 9** assure la cohérence rédactionnelle des textes législatifs et réglementaires en y substituant les termes nouveaux aux anciens termes et l'**article 10** abroge les dispositions devenues caduques du fait des nouvelles dispositions.

* * *

Les **articles 11** et **12** assurent la transposition des dispositions issues du présent projet de loi dans le code du travail dans la rédaction que lui donnera l'ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) à compter de l'entrée en vigueur de cette ordonnance.