

Droits et devoirs des demandeurs d'emploi

5 janvier 2009

Introduction

Les Assédic existaient depuis 1958 et ANPE existait depuis 1967. La loi du 13 février 2008 a décidé de leur fusion en un organisme au statut hybride, qui s'appelle Pôle Emploi et qui existe officiellement depuis le 19 décembre 2008. Aujourd'hui aurait dû être son jour officiel d'ouverture, mais un grand nombre de ses agents étaient en grève à l'appel de 5 organisations syndicales : le SNU, la CGT, FO, SUD et le SNAP.

Le service public de l'emploi

Pôle emploi fait partie du Service public de l'emploi (SPE). On l'a oublié aujourd'hui, mais dans les luttes du mouvement ouvrier durant tout le 19^{ème} siècle est revenue de façon récurrente la demande de suppression des services privés de placement (« les marchands d'hommes ») par un service public de l'emploi contrôlé par les syndicats (les bourses du travail). La loi de 1884 qui crée les syndicats ouvriers et les syndicats patronaux les autorise à faire du placement. Mais dans les faits, dès 1893, le constat est fait que ce n'est pas jouable : les entreprises refusent d'embaucher des ouvriers et des employés qui leur sont adressés par les syndicats, et les organisations patronales ne mettent en place des services de placement que sporadiquement pour briser des grèves. Il faut donc un organisme public qui puisse faire l'intermédiaire entre les uns et les autres. Les premières émergences de SPE avaient été municipales, durant la révolution de 1848 et durant la Commune, le premier réseau national est créé durant la première guerre mondiale. L'ordonnance de mai 1945, supprimait les services privés et avait donné le monopole du placement à l'Etat. L'ANPE en avait hérité en 1967. Monopole incomplet puisqu'il n'y eut jamais de sanction prévue contre les entreprises qui diffusaient par d'autres canaux leurs offres d'emploi, puisque des dérogations existaient dans divers secteurs d'activité (spectacles, employés de maison...) et puisque les agences d'intérim avaient pu voir le jour à la fin des années 60, par ailleurs une ordonnance de décembre 1986 avait autorisé les municipalités à faire à nouveau du placement, et avait permis que divers organismes passent convention avec l'ANPE à cet effet.

La loi Borloo (janvier 2005) a décrété la fin du monopole de l'ANPE sur le placement des chômeurs, les services privés de placement qui étaient interdits depuis 1945 ont été à nouveau autorisés. Et la loi Borloo a fait entrer les sociétés d'intérim et les organismes privés de placement dans le dispositif de suivi et d'insertion des demandeurs d'emploi : elle considère qu'il s'agit du troisième cercle du SPE. Depuis le décret du 14 mai 2007, il est très facile de créer un organisme de placement privé et il suffit pour le rester de faire un placement par an (article R312-4). Bien entendu, ça ne suffit pas pour vivre, ce qui interroge sur les motivations réelles et sur les sources de financement autres.

Dans les faits, l'accompagnement des demandeurs d'emploi par des organismes privés est très coûteux (3500 à 4000 euros) et les diverses études qui ont été faites ne montrent pas une amélioration du placement. On notait au contraire une plus grande stabilité des placements réalisés par l'ANPE.

De l'ANPE à POLE EMPLOI

En 1967, la création de l'ANPE avait été perçue comme « un démembrement du service public » puisqu'elle succédait aux Bureaux de main-d'œuvre qui faisaient partie des services déconcentrés du ministère du travail. Le contexte était celui du plein emploi, mais on prévoyait que les demandes d'emploi allaient augmenter pour des raisons démographiques d'une part et

en conséquence de choix politiques : il y aurait avec la constitution de l'Europe économique des restructurations importantes. Le rapport Ortolini qui décide de la création de l'ANPE insiste sur l'accompagnement social de ces restructurations et sur la mise en place du conseil professionnel destiné à aider les chômeurs mais aussi l'ensemble des travailleurs dans leurs choix de carrière.

On sortait alors d'une vision dirigiste des politiques d'emploi et on estimait important de préserver la liberté de choix des travailleurs. On pensait également qu'il fallait que le niveau de formation général puisse augmenter et que le chômage pouvait être l'occasion d'acquérir des qualifications, et qu'il était également nécessaire que les salariés puissent avoir de choisir leur formation (lois sur la formation continue de 1971).

Aujourd'hui, nous sommes dans une configuration différente. Depuis 1996, le patronat anticipe les effets du « retournement démographique » et brandit le spectre des pénuries de main-d'œuvre. Il craint en fait de perdre la pression à la baisse sur les salaires constitué depuis plus de 30 ans par le chômage de masse. En 2000, la convention de Lisbonne a été établie précisément pour parer à ce retournement démographique. Elle fixait comme objectif aux pays européens d'obtenir pour 2010 que 70% de la population en âge de travailler soit en emploi, d'amener à l'emploi 60% des femmes et 50% des travailleurs âgés. Comme en 1967, la concurrence internationale est mise en avant pour justifier les demandes de productivité, mais il ne s'agit plus seulement de l'Europe, mais de la mondialisation.

Par ailleurs le choix européen a été de promouvoir les dépenses dites actives de chômage. Une partie des cotisations d'assurance-chômage ne sont plus versées aux chômeurs en recherche d'emploi mais sont utilisées pour leur placement (loi Borloo qui prévoyait le financement par l'UNEDIC de services privés de placement, et la loi du 13 février 2008 puisque 10% des cotisations d'assurance chômage financent le fonctionnement de Pôle Emploi).

Derrière ce choix, une idéologie tenace : les chômeurs seraient au chômage parce qu'ils le veulent bien. Et qu'il vaut mieux trouver un emploi même de courte durée et de qualification moindre, plutôt que de rester au chômage, les CDD constituant des tremplins pour accéder à un CDI. Or si ce principe se vérifie à peu près pour les jeunes diplômés même si une première expérience à un niveau correspondant à la qualification du diplôme est une clé pour l'avenir, il n'en est pas de même pour tous les publics. Pour des travailleurs plus âgés et peu qualifiés, accepter des emplois de courte durée et qui ne tiennent pas compte de leur expérience antérieure ne conduit le plus souvent qu'à entrer dans des spirales de précarité, avec une sortie sur l'inactivité.

Dans cette logique, le décret du 2 août 2005 pour le suivi des demandeurs d'emploi crée l'obligation pour tout demandeur d'emploi de se voir établi un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

Depuis janvier 2006, les demandeurs d'emploi, à partir du 4^{ème} mois d'inscription, doivent avoir un entretien mensuel avec le conseiller qui les suit, c'est le SMP, suivi mensuel personnalisé. Dans la réalité des faits, cette mission a été donnée à l'ANPE, sans moyens supplémentaires à hauteur de l'enjeu. Mais le nombre de radiations augmentant toujours proportionnellement du nombre de convocations, cette mesure a servi à présenter favorablement l'action gouvernementale en matière d'emploi et a alimenté la controverse sur LE chiffre du chômage durant la campagne présidentielle. Le nombre de demandeurs d'emploi par conseiller ne devait pas excéder les 120, il a toujours été supérieur en moyenne nationale à cette norme, avec des pics dans certaines régions ou certains départements (Seine St Denis).

Un des arguments mis en avant pour la fusion de l'ANPE et des Assédic était que ça permettrait

« la suppression de doublons » et la réaffectation des emplois supprimés vers la réception des demandeurs d'emploi. Christine Lagarde promettait que ce ratio descendrait à 60 demandeurs d'emploi par conseiller dans le cadre de Pôle emploi. Or d'une part, on voit mal comment les employés des services comptables deviendraient brusquement des conseillers à l'emploi. D'autre part, on constate que les effectifs sont à peine maintenus pour 2009 (départs à la retraite nombreux) alors que le niveau de chômage augmente vertigineusement (+ 64 000 demandeurs d'emploi en catégorie 1 en novembre 2008).

Là dessus est venue s'ajouter la loi « droits et devoirs des demandeurs d'emploi ». Le seul droit, celui d'avoir un suivi individualisé, c'est-à-dire ce qui existe déjà depuis le 1^{er} janvier 2006, sans que l'ANPE ait jamais eu les moyens (espaces de travail et de réception) et les effectifs permettant de rendre ce service dans de bonnes conditions. Mais les obligations sont très nombreuses, dont celles qui découlent de la notion « d'offre raisonnable d'emploi »

Les Missions du service public de l'emploi et de Pôle emploi ont été (re)définies par la loi du 13 février 2008 et figurent dans le Code du travail

Missions du service public de l'emploi

Article L 311.1 « Le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation, l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés. »

Missions de Pôle Emploi

*I.-La section 4 du chapitre Ier du titre Ier du livre III du code du travail est ainsi rédigée :« Section 4
« Placement et accompagnement des demandeurs d'emploi*

« Art.L. 311-7.-Une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière a pour mission de :

« 1° Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;

« 2° Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle ;

« 3° Procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tenir celle-ci à jour dans les conditions prévues aux articles L. 311-5 et L. 311-5-1 et assurer à ce titre le contrôle de la recherche d'emploi dans les conditions prévues à l'article L. 351-18 ;

« 4° Assurer, pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, le service de l'allocation d'assurance et, pour le compte de l'Etat ou du Fonds de solidarité créé par la [loi n° 82-939 du 4 novembre 1982](#) relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi, le service des allocations de solidarité mentionnées aux articles L. 351-9, L. 351-10, L. 351-10-1, L. 351-10-2 et L. 351-13-1, de la prime de retour

à l'emploi mentionnée à l'article L. 322-12 pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de la prime forfaitaire mentionnée à l'article L. 351-20, ainsi que de toute autre allocation ou aide dont l'Etat lui confierait le versement par convention ;

« 5° Recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'Etat et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ;

« 6° Mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'Etat, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance-chômage en relation avec sa mission. L'institution nationale agit en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les associations nationales et les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, par des partenariats adaptés.

Observations sur ces missions

Dans les missions du service public de l'emploi figure « l'aide à la sécurisation des parcours professionnels ». Cette mission sera souvent en contradiction avec les politiques visant à accroître la flexibilité de la main-d'oeuvre.

Dans les missions de pôle emploi

1° paragraphe

- Nous pouvons noter la priorité donnée par le législateur aux services rendus aux entreprises, les services rendus aux demandeurs d'emploi n'intervenant qu'au 2^{ème} paragraphe.
- -Notons également la mission (absente du projet de loi) de « lutter activement contre la discrimination à l'embauche et pour l'égalité professionnelle » : nous réclamons des moyens matériels et réglementaires pour accomplir cette mission. Actuellement il faut vraiment qu'un employeur s'obstine explicitement dans son intention d'effectuer un recrutement discriminatoire pour qu'une plainte soit déposée contre lui.

2° paragraphe

- Pôle emploi retrouve une mission d'orientation qui avait été écartée depuis 1997 par l'ANPE. Les 700 salariés des services d'orientation de l'AFPA qui seront rattachés à Pôle emploi en 2011 participeront sans doute à cette mission.
- Pôle emploi doit accueillir les personnes à la recherche « d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, **qu'elles disposent ou non d'un emploi** ». La prétention de pôle emploi, exprimée en juin 2008 par le directeur général de l'ANPE, est de devenir la GRH de la France. Les bénéficiaires du RSA seront suivis par Pôle emploi.
- On note l'emploi dans un texte de loi du très contestable concept « d'employabilité » : il introduit une connotation utilitariste et sous-entend que le chômage est dû à un déficit (de compétences, de savoir-faire, savoir-être....) de la part des travailleurs. Or en période de plein-emploi, personne n'est « inemployable ».

3^{ème} paragraphe

est relatif à ce qu'on appelait pour l'ANPE « la gestion de la liste des

demandeurs d'emploi ». Le terme de gestion a disparu, au profit de celui de mise à jour. Pôle emploi est chargé du « contrôle de la recherche d'emploi ».

4^{ème} paragraphe

- est relatif à l'indemnisation. Pôle emploi reprend ici ce qui était auparavant la mission des Assédic avec le versement de l'assurance chômage pour le compte de l'UNEDIC, et de l'allocation spécifique de solidarité pour le compte de l'Etat, mais la possibilité est laissée que l'Etat lui confie par convention d'autres versements.

5^{ème} paragraphe

- la fonction statistique de Pôle emploi regroupe celle de l'ex ANPE (fournir à l'Etat des statistiques sur le marché du travail) et celle qui appartenait à l'UNEDIC. Mais dans la mesure où cette loi confie le recouvrement des cotisations d'assurance chômage, autrefois mission de l'UNEDIC, à l'URSSAF, les informations sur les recrutements et volumes de main-d'œuvre, ne seront plus que de seconde main.
- La fonction statistique qui consiste à fournir à l'Etat des statistiques sur le marché du travail, (le chiffre mensuel de la demande d'emploi) a été par le passé assez souvent critiquée. Cette fonction est souvent instrumentalisée par le politique. Elle a ainsi joué un rôle non négligeable lors de la campagne présidentielle durant laquelle la baisse du chômage a été fortement surestimée. Se reporter pour cela au site du collectif Les autres chiffres du chômage <http://acdc2007.free.fr/>

-

Aujourd'hui comment se passent concrètement l'inscription et le suivi des demandeurs d'emploi

1° L'inscription

Les différentes étapes d'une inscription sont :

- un appel à une plate forme téléphonique, le 39-49 (attention peut coûter cher si on appelle d'un téléphone portable) ou par internet (assedic.fr). Important pour le calcul des droits : c'est la date de cet appel qui sera considérée comme date d'inscription
- la personne reçoit dans les 8 jours un dossier à remplir (dossier unique d'inscription et de demande d'allocation) et une convocation à un entretien ;
- son ex-employeur a dû lui fournir une attestation pour l'assurance chômage (feuille jaune).
- Elle se présentera à cet entretien avec son dossier complété, une pièce d'identité en cours de validité, la ou les attestations d'employeurs, une photocopie de sa carte de sécurité sociale, un RIB.
- Le premier entretien (IDE pour Inscription de la demande d'emploi) a lieu avec un agent de l'ex-Assédic, on procède au calcul des droits de la personne,
- Dans la foulée a lieu un entretien avec un agent de l'ex-ANPE pour établir le PPAE (durée normale 45 minutes, en réalité ces entretiens sont généralement plus courts faute de temps pour recevoir tout le monde).

Dans le courant de l'année 2009, la direction de Pôle emploi prévoit de faire faire ces deux entretiens par une même personne dite « référent unique de la demande d'emploi ». Mais une des raisons du mécontentement des agents tient à la brièveté des formations qui leur sont dispensées pour apprendre un métier qui n'est pas le leur (ils auront sept jours pour apprendre le conseil à l'emploi pour les ex-agents de l'Assédic et trois jours pour apprendre les règles d'indemnisation pour les ex-agents de l'ANPE).

Le premier enjeu dans cette phase de l'inscription et du Projet personnalisé d'Accès à l'Emploi porte sur la définition du métier de la personne.

Article L5411-6-1 Ce projet précise, en tenant compte de la formation du demandeur d'emploi, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu.

Le projet personnalisé d'accès à l'emploi retrace les actions que l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public de l'emploi, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité.

S'agit-il du métier recherché (celui qu'elle souhaiterait exercer) ou bien de celui qu'elle a déjà exercé ? S'inscrire dans le métier déjà exercé pose problème dans un certain nombre de cas, notamment pour des étudiants ou des jeunes, qui n'ont fait que des petits boulots sans rapport avec leurs études, ou encore pour des personnes qui avaient accepté momentanément un poste déqualifié par rapport à leur métier d'origine.

L'article 6 de la convention de l'OIT sur le service public de l'emploi (convention que la France a ratifiée en 1952), définit ainsi ce que doit faire le service public de l'emploi lors de

l'inscription de la demande d'emploi :

*« Enregistrer les demandeurs d'emploi, prendre note de leurs qualifications professionnelles, de leur expérience et de **leurs goûts**, les interroger aux fins de leur emploi, contrôler, si besoin est, leurs aptitudes physiques et professionnelles, et les aider à obtenir, lorsqu'il y a lieu, une orientation, une formation ou une réadaptation professionnelles. »*

Le « goût » ou le choix de la personne doit donc faire partie de la définition du métier recherché.

Projet personnalisé d'accès à l'emploi et obligations du demandeur d'emploi

Le premier entretien confirme le type d'emploi recherché, la catégorie d'inscription (recherche d'un emploi à temps plein ou à temps partiel, à durée déterminée ou indéterminée) le parcours et le suivi qui a été décidé pour le demandeur, en fonction de son profilage, la distance acceptée pour la recherche d'emploi, le salaire demandé.

Ces différentes rubriques sont importantes puisque c'est à partir d'elle que se définira l'offre raisonnable d'emploi.

Article L5411-6-2 La nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu, tels que mentionnés dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi, sont constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi.

Il ne faut donc pas hésiter à mentionner toute contrainte familiale limitant la distance acceptée.

Dire que l'on recherche un emploi à temps plein évitera qu'une offre d'emploi à temps partiel soit considérée comme une offre raisonnable.

Article L5411-6-4 Si le projet personnalisé d'accès à l'emploi prévoit que le ou les emplois recherchés sont à temps complet, le demandeur d'emploi ne peut être obligé d'accepter un emploi à temps partiel.

Le dossier du demandeur d'emploi lui appartient. Cependant il sera consultable par un grand nombre de personnes. La constitution d'un « dossier unique » du demandeur d'emploi prévu par la loi Borloo a été mis en œuvre par convention entre l'ANPE et l'UNEDIC. Ce dossier unique du demandeur d'emploi sera également ouvert aux entreprises privées de placement qui seront conventionnées (décret du 14 mai 2007).

2° Le suivi

Actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi

A partir du 3^{ème} mois, chaque demandeur d'emploi a un entretien obligatoire par mois avec un conseiller, toujours le même conseiller, c'est le suivi mensuel personnalisé. Madame Lagarde promettait qu'avec la fusion, aucun conseiller ne suivrait plus de 60 demandeurs d'emploi, voire même pas plus de 30 si ce sont des personnes très éloignées de l'emploi. C'est très rarement le cas et la durée des entretiens s'en ressent. C'est pourtant dans le cadre que son suivi mensuel que son projet personnalisé sera actualisé.

A toute étape de ce suivi, le conseiller peut proposer différentes aides au demandeur d'emploi. Ces aides peuvent être des prestations d'appui à la recherche d'emploi (ateliers ou

accompagnement), des formations, ou des aides financières par exemple pour les frais engagés pour la garde d'enfants pour les parents isolés reprenant un emploi, ou pour des aides à la mobilité géographique.

La loi Droits et devoirs des demandeurs d'emploi impose des contraintes grandissantes en fonction de l'ancienneté de l'inscription en terme de salaire et en terme de temps de trajet.

Article L5411-6-3 *Le projet personnalisé d'accès à l'emploi est actualisé périodiquement. Lors de cette actualisation, les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi sont révisés, notamment pour accroître les perspectives de retour à l'emploi.*

Lorsque le demandeur d'emploi est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois, est considérée comme raisonnable l'offre d'un emploi compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles et rémunéré à au moins 95 % du salaire antérieurement perçu. Ce taux est porté à 85 % après six mois d'inscription. Après un an d'inscription, est considérée comme raisonnable l'offre d'un emploi compatible avec les qualifications et les compétences professionnelles du demandeur d'emploi et rémunéré au moins à hauteur du revenu de remplacement prévu à l'article [L. 5421-1](#).

Lorsque le demandeur d'emploi est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de six mois, est considérée comme raisonnable une offre d'emploi entraînant, à l'aller comme au retour, un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu de travail, d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus trente kilomètres.

Si le demandeur d'emploi suit une formation prévue dans son projet personnalisé d'accès à l'emploi, les durées mentionnées au présent article sont prorogées du temps de cette formation.

Le demandeur d'emploi a un ensemble d'obligations dont l'inobservance peut amener la radiation.

Article L5412-1 *Est radiée de la liste des demandeurs d'emploi, dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, la personne qui : 1° Soit ne peut justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ; 2° Soit, sans motif légitime, refuse à deux reprises une offre raisonnable d'emploi mentionnée à l'article [L. 5411-6-2](#) ; 3° Soit, sans motif légitime : a) Refuse d'élaborer ou d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi prévu à l'article [L. 5411-6-1](#) ; b) Refuse de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi proposée par l'un des services ou organismes mentionnés à l'article [L. 5311-2](#) et s'inscrivant dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi ; c) Refuse de répondre à toute convocation des services et organismes mentionnés à l'article [L. 5311-2](#) ou mandatés par ces services et organismes ; d) Refuse de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre destinée à vérifier son aptitude au travail ou à certains types d'emploi ; e) Refuse une proposition de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation ; f) Refuse une action d'insertion ou une offre de contrat aidé prévues aux chapitres II et IV du titre III du livre Ier de la présente partie.*