

PROJET PERSONNALISÉ D'ACCÈS À L'EMPLOI (PPAE)

EVOLUTION DANS L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

2001 : ACTIVATION DES DEPENSES D'ASSURANCE CHOMAGE

À l'origine presque exclusivement centrées sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi, les dépenses du régime d'assurance chômage sont désormais également activées pour financer des mesures d'aides au retour à l'emploi. Cette évolution a d'abord été initiée par la mise en œuvre d'un Plan d'aide au retour à l'emploi, appliqué du 1^{er} juillet 2001 au 31 décembre 2005.

Ce dispositif avait pour finalité l'accompagnement des demandeurs d'emploi, leur proposant éventuellement des mesures d'évaluation de leurs capacités professionnelles ainsi que des aides en vue de pouvoir suivre une formation, d'accepter une mobilité géographique ou une aide à l'embauche à destination des employeurs.

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, dite loi de « cohésion sociale » a renforcé cette évolution. Les contributions des employeurs et des salariés peuvent en effet être utilisées, sans qu'une adaptation réglementaire soit nécessaire, par les parties signataires de l'accord sur l'assurance chômage, pour financer des mesures définies dans cet accord et favorisant la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'allocation d'assurance et des salariés licenciés pour motif économique pendant leur délai-congé.

La loi organise également de façon pérenne la mise en œuvre de ce type de dispositif, confiant à l'ANPE ou à tout organisme participant au service public de l'emploi un rôle de prescripteur des actions à mener et des aides jugées nécessaires au retour à l'emploi.

2006 : MISE EN PLACE DU PROJET PERSONNALISÉ D'ACCÈS À L'EMPLOI (PPAE)

Souhaitant poursuivre dans cette voie, les partenaires sociaux ont, dans la convention du 18 janvier 2006, traduit cette volonté, intégrant un nouveau dispositif d'« accompagnement personnalisé ». Reprenant la trame de fond créée par le PARE (Plan d'Aide au Retour à l'Emploi), il prévoit cependant une nouvelle organisation dont le but est de renforcer la synergie entre les acteurs du service public de l'emploi, ainsi que de raccourcir les délais de mise en œuvre des mesures d'accompagnement.

La convention d'assurance chômage et son règlement annexé traduisent ainsi les dispositions issues de la loi de cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005, créant le Service Public de l'Emploi.

Le dispositif repose sur l'engagement de l'allocataire dans un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) articulé autour d'une évaluation personnalisée des perspectives de reclassement et de différents parcours définis en conséquence, dans lesquels des prestations diverses peuvent être proposées aux demandeurs d'emploi (bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience, contrat de professionnalisation...).

2009 : UNE NOUVELLE ORGANISATION POUR LE PPAE

La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du Service Public de l'Emploi pose les bases d'une nouvelle organisation. Si le projet personnalisé à l'emploi est maintenu, les acteurs de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont différents.

En effet, la loi prévoit la fusion des ASSEDIC et des ANPE, donnant naissance à Pôle emploi. Cette nouvelle institution se voit ainsi dotée des missions anciennement dévolues à la fois aux ASSEDIC et à l'ANPE, soit d'une part, l'indemnisation des demandeurs d'emploi et d'autre part, leur accompagnement et leur « placement ».

La mise en œuvre du PPAE n'est par conséquent plus inscrite dans la convention d'assurance chômage et son règlement annexé mais uniquement au chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre IV, 5^e partie du Code du travail. Le financement d'un certain nombre d'aides n'est plus assuré par l'UNEDIC mais est intégré dans le budget de Pôle emploi. La conséquence directe de cette nouvelle organisation réside dans le fait que les aides favorisant le retour à l'emploi ne sont plus seulement destinées aux demandeurs d'emploi indemnisés au titre du régime d'assurance chômage. Un dispositif commun va ainsi s'appliquer à tous, indemnisés ou pas.

Deux catégories d'aides sont à distinguer :

- les aides prescrites par le Pôle emploi chargé du suivi et de l'accompagnement du demandeur d'emploi, réparties en trois catégories :
 - les aides à la mobilité : aide à la recherche d'emploi, aide à la reprise d'emploi et aide à la garde d'enfants pour le parent isolé,
 - les aides à l'embauche : aide à l'employeur dans le cadre d'un contrat de professionnalisation et aide à la VAE,
 - les aides au développement des compétences dans le cadre d'actions de formation « conventionnées » ou préalables à une embauche, ainsi que les frais associés à la formation.

Délibération du conseil d'administration de Pôle emploi n° 2008/04 du 19 décembre 2008 (BOPE n° 2008-1)

- les aides qui consistent à verser tout ou partie des droits ouverts au titre de l'assurance chômage :
 - incitation à la reprise d'emploi par le cumul de l'allocation avec une activité réduite,
 - aide à la reprise ou création d'entreprise,
 - aide différentielle de reclassement.

Articles 28 à 34 – Règlement annexé à la convention du 19 février 2009

OBJET DU PROJET PERSONNALISE D'ACCES A L'EMPLOI

DES MESURES INDIVIDUELLES DEFINIES AVEC LE DEMANDEUR D'EMPLOI

Le projet personnalisé d'accès à l'emploi, tel qu'il résulte de la loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi, s'inscrit dans la continuité des plans d'accompagnement visant à un retour rapide à l'emploi, maintenant une dimension « individualisée » de l'accompagnement des personnes concernées.

Depuis déjà juillet 2001, l'indemnisation des salariés involontairement privés d'emploi est étroitement liée, non seulement aux actes positifs de recherche d'emploi accomplis à l'initiative de l'intéressé, mais également à sa participation à toutes les phases de mise en œuvre de son projet d'accès à l'emploi. Il en est ainsi depuis la définition du projet professionnel jusqu'à la réalisation des actions d'aide au reclassement prescrites par le conseiller de l'unité du Pôle emploi compétent.

Depuis la création de Pôle emploi, les aides destinées soit à éliminer les freins éventuels à la reprise d'une activité professionnelle, soit au développement des compétences ou bien encore des aides directes à l'embauche se développent. Elles sont prescrites par le conseiller référent du demandeur d'emploi, dans la limite du respect des enveloppes budgétaires définies.

Avec le projet professionnel, tenant compte du profil de la personne, ces aides font partie intégrante du PPAE.

APPORT DE LA LOI DU 1^{ER} AOUT 2008 : L'OFFRE RAISONNABLE D'EMPLOI

La loi du 1^{er} août 2008 ajoute un élément essentiel à la définition du projet personnalisé d'accès à l'emploi : l'offre d'emploi qu'un demandeur d'emploi, qu'il soit indemnisé ou pas, ne peut « raisonnablement » pas refuser. Dans le cas où il refuserait un emploi dont les caractéristiques correspondent à celles qualifiant l'offre raisonnable d'emploi, l'intéressé s'expose à être sanctionné.

Ainsi, en cas de refus d'une offre raisonnable d'emploi à deux reprises, l'intéressé est non seulement radié de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée comprise entre 2 à 6 mois, mais il se voit également supprimer le bénéfice du revenu de remplacement, pour 2 mois minimum. La durée de la suppression de son indemnisation peut aller jusqu'à 6 mois en cas de refus répétés, être définitive.

Le dispositif de contrôle est par conséquent désormais encadré, les critères permettant de juger de la situation du demandeur d'emploi étant fixés par lui-même, de manière conjointe et en accord avec le conseiller de Pôle emploi.

APPORT DE LA CREATION DE POLE EMPLOI

Suite aux opérations de fusion des ASSEDIC et des ANPE, visant à mobiliser tous les moyens en faveur de l'emploi, le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi doivent continuer à s'améliorer. Ainsi, parmi les objectifs assignés à Pôle emploi, figurent :

- la simplification et l'amélioration rapide de l'accès aux services proposés aux demandeurs d'emploi par notamment le regroupement des services auparavant délivrés séparément par l'ANPE et les ASSEDIC, la fusion des sites Internet (www.pole-emploi.fr) et un accès téléphonique unique (3949), la mise en place d'un entretien unique d'inscription ;
- l'établissement d'une relation personnalisée avec chacun des demandeurs d'emploi par l'affectation d'un conseiller personnel pour chaque demandeur d'emploi, tant en matière de placement que d'indemnisation, par une fréquence de contacts adaptée aux difficultés de retour à l'emploi des personnes dont il assure le suivi.
- la prescription d'un ensemble rénové d'aides au reclassement.

A cet effet, les objectifs relatifs aux évolutions nécessaires seront définis et mis en oeuvre à l'horizon 2011 pour :

- améliorer les méthodes de diagnostic de la distance à l'emploi et de repérage des difficultés des demandeurs d'emploi ;
- rechercher la meilleure articulation entre le parcours de base et une palette d'outils complémentaires en cas de situations plus complexes ;
- développer les compétences des agents en contact avec les demandeurs d'emploi pour la conduite des entretiens d'inscription et l'élaboration des PPAE, pour le suivi et l'appui aux demandeurs d'emploi en tant que conseiller personnel, et pour faciliter l'accès aux contrats aidés ;
- permettre au demandeur d'emploi dont le suivi a été délégué à un réseau spécialisé ou un opérateur de placement de conserver un correspondant au sein de Pôle emploi, notamment pour les questions relatives à son indemnisation ;
- optimiser l'appui apporté par les systèmes d'information, qui doivent évoluer profondément pour offrir des fonctionnalités plus riches et une ergonomie adaptée à la fonction de conseiller personnel, et faciliter les échanges avec les acteurs externes ;
- optimiser l'organisation au sein des équipes locales de Pôle emploi et mettre en place des plates-formes dédiées aux parcours renforcés, selon les modalités opérationnelles testées par l'ANPE en 2007 et 2008 dans le cadre du dispositif « Cap vers l'entreprise » (CVE) ;
- adapter la gamme des prestations à la nouvelle offre de services, notamment dans le cadre d'appels d'offres à lancer courant 2010 ;
- s'appuyer sur le médiateur national et les médiateurs régionaux pour améliorer la qualité des services et associer les usagers à leur adaptation et à leur évaluation.

Les progrès dans la personnalisation des services seront mesurés notamment par des enquêtes de satisfaction régulières et par :

- le taux de réalisation des entretiens mensuels dans le cadre du parcours de base ;
- le nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller personnel en parcours de base ;
- le nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller personnel en parcours renforcés ;
- la proportion des demandeurs d'emploi sans mise en relation depuis deux mois ou plus.

Convention pluriannuelle conclue entre l'État, l'UNEDIC et Pôle emploi le 2 avril 2009

BENEFICIAIRES DU PPAE

ALLOCATAIRES DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE

Les partenaires sociaux signataires des accords traduits dans les conventions et règlements annexés depuis 2001 sont à l'origine des dispositifs jumelant accompagnement personnalisé et aides favorisant le reclassement des demandeurs d'emploi. Ce fut le cas avec la création du Plan d'aide au Retour à l'Emploi (PARE) en 2001, puis pour tenir compte des dispositions de la loi du 18 janvier 2005 créant le Service Public de l'Emploi, avec le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE). Les mesures d'accompagnement prévues sont alors financées par l'UNEDIC. De ce fait, cette organisation conduit à diriger les actions découlant de ces dispositifs vers les seuls demandeurs d'emploi allocataires du régime d'assurance chômage et indemnisés par les Assedic. Des actions spécifiques coexistaient avec le PARE ou PPAE à destination des demandeurs d'emploi indemnisés au titre du régime d'assurance chômage par l'employeur public ou ceux indemnisés au titre du régime de solidarité, ainsi qu'à ceux ne bénéficiant d'aucune indemnisation.

PPAE POUR TOUS LES DEMANDEURS D'EMPLOI – LOI DU 1^{ER} AOUT 2008

Depuis la loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi, la possibilité d'élaborer un PPAE est désormais ouverte à tout demandeur d'emploi. Pôle emploi ou l'organisme du service public de l'emploi en charge du reclassement du demandeur d'emploi conventionné doit par conséquent inviter chaque demandeur d'emploi à construire un PPAE.

Demandeur d'emploi immédiatement disponible

Seuls les demandeurs d'emploi immédiatement disponibles pour occuper un emploi sont orientés et accompagnés dans leur recherche d'emploi dans le cadre du PPAE. Celui-ci étant élaboré en collaboration avec le conseiller de Pôle emploi, ils doivent également participer à sa définition ainsi qu'à son actualisation. Ils sont également concernés par d'éventuelles sanctions des manquements aux obligations résultant du PPAE.

Article L. 5411-6 du Code du travail

Personnes sans activité professionnelle

Est considérée comme immédiatement disponible pour occuper un emploi, pour l'application de l'article L. 5411-6, la personne qui :

- n'exerce aucune activité professionnelle ;
- qui ne suit aucune action de formation professionnelle ;
- dont la situation personnelle lui permet d'occuper sans délai un emploi.

Article R. 5411-9 du Code du travail

Autres situations

Est réputée immédiatement disponible pour occuper un emploi, la personne qui, au moment de son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ou du renouvellement de sa demande d'emploi :

- exerce ou a exercé au cours du mois précédent une activité occasionnelle ou réduite n'excédant pas soixante-dix-huit heures par mois ;
- suit une action de formation n'excédant pas au total quarante heures ou dont les modalités d'organisation, notamment sous forme de cours du soir ou par correspondance, lui permettent d'occuper simultanément un emploi ;

- s'absente de son domicile habituel, après en avoir avisé l'unité du Pôle emploi compétent, dans la limite de trente-cinq jours dans l'année civile ;
- est en congé de maladie ou en incapacité temporaire de travail, pour une durée n'excédant pas quinze jours ;
- est incarcérée pour une durée n'excédant pas quinze jours ;
- bénéficie d'un congé de paternité.

Articles L. 5411-7 et R. 5411-10 du Code du travail

Exceptions

Avant que la loi ne définisse la mise en œuvre du PPAE, l'UNEDIC avait précisé qu'aucun projet personnalisé d'accès à l'emploi ne devait être élaboré pour :

- les personnes dispensées de recherche d'emploi ;
- les salariés indemnisés dans le cadre du chômage sans rupture du contrat de travail ;
- les salariés handicapés des ateliers protégés relevant de l'annexe VII.

Circulaire UNEDIC n° 2006-20 du 21 août 2006

Ces trois catégories de personnes n'étant pas tenues à l'obligation de rechercher un emploi, il est à supposer que l'exception au principe du PPAE obligatoire demeure applicable.