

Le délégué général à l'emploi  
et à la formation professionnelle

à

Madame et Messieurs les préfets de région  
(Directions régionales du travail, de l'emploi  
et de la formation professionnelle)

Madame et Messieurs les Préfets de  
département  
(directions départementales du travail de  
l'emploi et de la formation professionnelle)

Monsieur le Directeur général de l'ANPE  
Monsieur le Directeur général de l'Unédic

Délégation générale à l'emploi  
à la formation professionnelle

Réf. :

7 square Max Hymans  
75741 Paris cedex 15

Tel : 01 44 38 28 91  
Fax : 01 44 38 32 09

Services d'informations  
du public :  
3615 Emploi 0,15 €/mn  
(Modulo)  
internet : www.travail.gouv.fr

**Circulaire DGEFP n° 2005-33 du 5 septembre 2005,  
relative à la réforme du suivi de la recherche d'emploi.**

Application du décret n° 2005-915 du 2 août 2005

**Pièces jointes :**

- annexe 1 : La modulation des décisions de radiations et des décisions portant sur le revenu de remplacement
- annexe 2 : Les nouvelles procédures.

**Résumé :** La présente circulaire donne les instructions nécessaires aux services de l'Etat et de l'ANPE pour la mise en œuvre des dispositions réglementaires relatives au suivi de la recherche d'emploi. Elle comporte également un certain nombre d'indications à l'attention des gestionnaires du régime d'assurance chômage.

**Texte de référence :**

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale  
Décret n° 2005-915 du 2 août 2005 (J.O. du 5 août 2005)

L'accent mis par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 sur l'amélioration des prestations offertes aux demandeurs d'emploi s'accompagne d'une redéfinition de l'obligation de recherche active d'emploi et d'une rénovation des modalités du suivi de cette obligation.

Les articles 11 et 12 (nouveaux articles L.311-5 et L.351-16 à L.351.18 du Code du travail) de la loi ont modifié les modalités selon lesquelles les services de l'ANPE, des Assédic et de l'Etat, assurent le suivi de la recherche d'emploi par les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, qu'elles soient ou non indemnisées. Ces modifications portent notamment sur:

- la définition des obligations des demandeurs d'emploi (notion de recherche active d'emploi) ;
- l'affirmation du principe de proportionnalité des sanctions susceptibles d'être prononcées à l'égard des demandeurs d'emploi indemnisés ;
- le renforcement de la procédure contradictoire avant toute décision affectant le droit au revenu de remplacement ;
- l'association des partenaires du service public de l'emploi, ANPE et Assédic, aux opérations de contrôle.

Le **décret n°2005-915 du 2 août 2005** met en œuvre ces différentes dispositions de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Il modifie pour ce faire les articles R.311-3-4, R.311-3-5, R.311-3-7, R.311-3-8, R.311-3-9, R.311-3-11, R.311-3-12, R.351-27 à R.351-29, R.351-33 et R.351-34 du Code du travail.

Il sera complété dans les semaines à venir par un second décret, pris après avis de la CNIL, précisant les conditions selon lesquelles les services de l'ANPE, des Assédic et de l'Etat peuvent échanger les informations nécessaires au suivi de la recherche d'emploi.

**La présente circulaire** rappelle la portée de ce texte et apporte des indications opérationnelles pour la mise en œuvre du décret du 2 août 2005:

- d'une part, pour mettre en œuvre au plus vite la rénovation du suivi de la recherche d'emploi, dont le Premier ministre, le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le Ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, ont rappelé l'importance à de nombreuses reprises ;
- d'autre part, pour éviter tout risque contentieux relatif aux décisions qui seront prises après l'entrée en vigueur du décret, celui-ci modifiant à la fois les pratiques en matière de sanction, et ce, de manière plus contraignante, et les procédures à respecter.

## **I / LE PROJET PERSONNALISE**

Le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) est la traduction au niveau réglementaire (R.311-3-11 et R.311-3-12) du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP/ND) prévu à l'article 3 de la convention Etat-Unédic-ANPE du 13 juin 2001.

Le décret définit le contenu du PPAE : situation du demandeur d'emploi (formation, qualification, situation personnelle et familiale), caractéristiques des emplois recherchés : possibilités de mobilité géographique et professionnelle, situation locale du marché du travail. Il comprend différentes actions d'évaluation, de conseil et d'orientation, d'accompagnement vers l'emploi, de formation et de validation des acquis de l'expérience.

Le PPAE doit constituer un instrument facilitant l'accompagnement et l'efficacité de la recherche d'emploi. Ce projet est établi initialement par l'ANPE. Il doit être révisé périodiquement en fonction de la situation du marché de l'emploi et de celle du demandeur d'emploi. La révision peut être effectuée par tout organisme participant au service public de l'emploi, dans les conditions prévues par la convention mentionnée à l'article L. 311-1, en lien avec l'agence qui a établi le projet initial.

Les incidences du PPAE sur l'inscription et le suivi des demandeurs d'emploi, dans les conditions rappelées ci-après, renforcent la nécessité que soient décrits avec précision les éléments constitutifs du projet.

## II / LES OBLIGATIONS ET LES MANQUEMENTS

*Cf. annexe 1.*

Les obligations des demandeurs d'emploi, et partant, les manquements susceptibles de donner lieu à sanction, sont définis à l'article R. 311-3-5, qui sert de base aux différentes catégories de sanction : les décisions de radiation qui relèvent de la compétence des agents de l'ANPE ; les décisions portant sur le droit au revenu de remplacement qui relèvent de la compétence du préfet (et, par délégation, le DDTEFP, dans les conditions habituelles).

Sous réserve de ce que le nouveau texte énonce en ce qui concerne l'échelle des sanctions, associées aux manquements, la répartition des compétences est donc inchangée. Le nouveau texte introduit seulement dans le code du travail la compétence des Assédic pour prendre à titre conservatoire des mesures portant sur le droit au revenu de remplacement.

Les manquements donnant lieu à sanction sont classés en trois groupes.

**Le premier groupe** recouvre les cas suivants :

- insuffisance d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi,
- refus d'emploi,
- refus d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation,
- refus de formation,
- refus d'une action d'insertion,
- refus d'un contrat aidé.

**Le deuxième groupe** vise les absences à convocation par les organismes du service public de l'emploi ou par les organismes mandatés par ces derniers, y compris les convocations à une visite médicale en vue de vérifier l'aptitude au travail.

**Le troisième groupe** vise les cas de fraude ou les déclarations inexacts ou mensongères.

L'objectif est d'assurer une plus grande proportionnalité de la sanction au manquement constaté, avec la possibilité de sanction légère pour les manquements soit moins graves, soit plus difficiles à apprécier.

## III/ LES SANCTIONS

La compétence de suivi de la recherche d'emploi appartient aux agents de l'Etat, de l'ANPE, et des Assédic.

Comme indiqué ci-dessus, il importe de distinguer le pouvoir de radiation, à la disposition des agents de l'ANPE, le pouvoir de réduction ou de suppression du droit au revenu de remplacement, à la disposition des agents de l'Etat, et le pouvoir de prendre une mesure à titre conservatoire, à la disposition des agents des Assédic.

### **1) La radiation de la liste des demandeurs d'emploi par l'ANPE**

La radiation par l'ANPE de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi interdit l'inscription pour une période donnée. Elle entraîne l'interruption des droits au revenu de remplacement, qui sont reportés d'autant en fin de période d'indemnisation s'agissant de l'ARE.

Le nouvel article R. 311-3-8 prévoit une gradation des durées de radiation par l'ANPE en fonction de l'échelle des manquements, allant d'une radiation de 15 jours, pour un premier manquement, à 12 mois en cas de fausse déclaration pour être ou demeurer sur la liste des demandeurs d'emploi.

Les décisions de radiation doivent être transmises sans délai au préfet.

## **2) Pour les demandeurs d'emploi indemnisés, la réduction ou la suppression du revenu de remplacement par le préfet**

Parallèlement à la gradation des durées de radiation par l'ANPE, l'article R. 351-28 nouveau établit une échelle graduée de sanctions ayant pour effet de réduire ou de supprimer le revenu de remplacement, pour des durées variables : cette échelle va d'une réduction de 20%, pendant deux mois, du montant de l'allocation versée, jusqu'à la suppression totale du droit à l'allocation.

La gradation s'appuie à la fois sur l'alternative réduction/suppression des allocations, sur le taux de réduction des allocations et sur la durée de la sanction. Elle vise à instaurer une meilleure proportionnalité entre les manquements constatés et les sanctions.

Comme cela a toujours été le cas, les décisions définitives portant sur le droit au revenu de remplacement ne peuvent être prises que par le préfet, lequel peut toujours déléguer sa signature au DDTEFP dans les conditions habituelles. Simplement, l'Assédic peut prendre dans certains cas précis une mesure à titre conservatoire qui doit être suivie d'une décision explicite du préfet.

## **3) Conditions communes de mise en œuvre**

Le décret institue une échelle de sanction contraignante pour l'autorité compétente.

Toutefois, l'autorité compétente conserve un pouvoir d'appréciation du comportement du demandeur d'emploi et donc d'une certaine latitude dans la qualification de ce comportement. De la même manière, lorsque le manquement a été effectivement constaté, l'autorité compétente conserve, suivant la nature du manquement, une certaine latitude dans la détermination de la sanction : il peut notamment en moduler la durée.

S'agissant du refus d'emploi, il est rappelé que les demandeurs d'emploi ont l'obligation d'accepter les offres d'emploi qui leur sont proposées, à condition que celles-ci soient compatibles avec leur spécialité ou leur formation et avec leurs possibilités de mobilité, et rémunérées à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et dans la région. Sur ce point, la loi a introduit deux modifications : désormais, la formation du demandeur d'emploi prend en compte explicitement la formation acquise durant sa période de chômage ; par ailleurs, ses possibilités de mobilité géographique sont appréciées en tenant compte des aides à la mobilité qui lui sont proposées par le service public de l'emploi.

Pour statuer sur ce refus d'emploi, il faut donc tenir compte des caractéristiques de l'emploi proposé (niveau de salaire, localisation, sujétions éventuelles) par rapport à la situation spécifique du demandeur d'emploi, telle qu'elle est décrite dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi. Pour les offres d'emploi qui s'éloigneraient de la cible définie initialement, il convient de tenir compte de l'ancienneté dans le chômage : ainsi, un demandeur d'emploi depuis plus de 6 mois, ou a fortiori depuis plus de 12 mois, doit envisager plus facilement une réorientation s'il apparaît que celle-ci est nécessaire compte tenu des caractéristiques du bassin d'emploi. Le projet personnalisé doit comporter la définition des offres d'emploi privilégiées et en suivre l'évolution.

Pour apprécier le caractère plus ou moins actif de la recherche d'emploi, les services devront prendre en compte toutes les démarches dont le demandeur d'emploi pourra justifier, que ces démarches aient été engagées à son initiative ou à celle des agents du service public de l'emploi, sous réserve de la production des pièces correspondantes (par exemple : candidatures envoyées, relevés de démarches sur internet, participation à des sessions d'aide à la recherche d'emploi, pièces justifiant d'une démarche active en vue de créer ou reprendre une entreprise...)

Le décret prévoit une aggravation des sanctions en cas de manquements répétés. Cette règle s'applique en cas de nouveau manquement au sein des groupes de sanctions tels qu'ils ont été définis par les articles R. 311-3-5 et R. 351-28 (par exemple, une insuffisance de recherche d'emploi suivant un refus d'emploi, et non seulement un second refus d'emploi).

Le décret n'a pas précisé les conditions d'aggravation des sanctions en fonction du nombre d'occurrences du manquement. La mention « réduction pour une durée de 50% pour une durée de deux à six mois ou bien suppression définitive » peut être interprétée de la manière suivante : « réduction de 50% de deux à six mois » pour un deuxième manquement et « suppression définitive » pour un troisième, sauf circonstances particulières du dossier.

#### **IV / LA NOUVELLE PROCEDURE**

*Cf. annexe 2.*

La procédure de radiation par l'ANPE n'est modifiée qu'en ce qui concerne le régime juridique du recours gracieux :

- ce recours porté devant le délégué départemental de l'ANPE n'est plus systématiquement soumis pour avis à la commission départementale de recours gracieux ; il ne l'est qu'à l'initiative du délégué départemental ;
- l'avis de la commission départementale de recours gracieux ne lie plus le délégué départemental de l'ANPE.

En revanche, des modifications substantielles sont apportées à la procédure relative aux sanctions prononcées par le préfet :

##### **1) En amont de la décision du préfet**

Les trois cas de figure actuels pouvant aboutir à une décision de sanction demeurent inchangés :

- auto-saisine du DDTEFP, dans le cadre de l'activité des services en charge du suivi de la recherche d'emploi ;
- signalement par l'ANPE, suite à une radiation ;
- signalement par l'Assédic.

Pour la première fois, le code du travail prévoit explicitement la possibilité pour l'Assédic de prendre une mesure à titre conservatoire portant sur le revenu de remplacement, parallèlement à la saisine du préfet. Ce pouvoir de suspension peut s'exercer dans les deux cas suivants : l'absence à convocation ou les fausses déclarations.

##### **2) La décision du préfet**

2-1 : L'information du demandeur d'emploi sur la procédure :

Si le préfet constate un manquement, il informe par écrit le demandeur d'emploi de son intention de prononcer une sanction.

La lettre d'intention, motivée, doit indiquer le motif de la sanction et la sanction envisagée et informer le demandeur d'emploi qu'il peut, dans un délai de 10 jours, répondre en produisant des observations écrites et/ou en demandant à être entendu.

Dans les cas où la sanction envisagée est d'une durée supérieure à deux mois, la lettre d'intention doit comporter la mention de la possibilité, pour le demandeur d'emploi, de demander la saisine d'une commission tripartite. Dans ce cas, les observations seront portées à la connaissance de la commission tripartite et l'entretien aura lieu devant cette commission.

Toutes ces mentions sont nécessaires à la régularité de la procédure.

En absence de réponse dans un délai de 10 jours, la procédure peut suivre son cours, le DDTEFP prononçant la sanction à partir des éléments du dossier.

2-2 : Les délais :

**Si la sanction envisagée est inférieure ou égale à deux mois**, le préfet prend sa décision dans un délai de 30 jours à compter de la date de réception du dossier complet (délai en cas de transmission du dossier par l'ANPE ou l'Assédic). Le cas échéant, le préfet examine les observations produites par l'intéressé ou, s'il a demandé à être entendu, le convoque à un entretien dans un délai de 10 jours (en lui indiquant qu'il peut être accompagné d'une personne de son choix).

**Si la sanction envisagée est d'une durée supérieure à deux mois** et que le demandeur d'emploi a demandé à être entendu par la commission tripartite, la décision du préfet ne peut intervenir qu'après consultation pour avis de cette commission. Cette consultation s'effectue dans un délai de 30 jours à compter de la date de réception du dossier complet, le préfet se prononçant dans les 15 jours qui suivent. L'avis de la commission ne lie pas le préfet.

**Nous attirons tout particulièrement votre attention sur la nécessité de prévoir une organisation de vos services permettant de respecter rigoureusement ces délais (30 jours dans le premier cas, 45 jours au total dans le second) afin de garantir l'effectivité de la procédure.**

2-3 : La commission tripartite :

*- Composition de la Commission*

La Commission tripartite est composée d'un représentant de l'Etat, d'un représentant de l'ANPE et d'un représentant de l'Assédic. Les membres de cette instance doivent être nommés par un arrêté préfectoral qui doit être publié au Recueil des actes administratifs de la préfecture.

*- Secrétariat*

En application de l'article R.351-33 du Code du travail, le secrétariat de la commission tripartite est assuré par l'Assédic : ainsi, c'est à ce secrétariat qu'incombe notamment de convoquer les demandeurs d'emploi ayant demandé à être entendu, en précisant qu'il a le droit d'être accompagné d'une personne de son choix ; cette convocation doit se faire en lien étroit avec les services de l'Etat en charge du suivi de la recherche d'emploi, qui ont initialement informé le demandeur d'emploi du déclenchement de la procédure.

*- Compétence de la Commission*

La Commission est compétente pour émettre un avis sur la sanction envisagée dans le cadre du suivi de la recherche d'emploi des bénéficiaires du régime d'assurance chômage (ARE) comme de ceux du régime de solidarité (ASS).

2-4 : La décision définitive :

Dans tous les cas, la décision du préfet doit comporter les éléments de fait et de droit justifiant la sanction. Elle comporte également la mention de la possibilité d'exercer un recours gracieux, préalable au recours contentieux.

**L'articulation des décisions du préfet et des mesures de suspension de l'Assédic :**

La mesure prise par l'Assédic n'ayant qu'un caractère conservatoire, elle doit être suivie par une décision explicite du préfet. La décision du préfet confirme ou infirme la mesure conservatoire et, dans tous les cas, se substitue à elle. Cette décision doit être prise dans le délai indiqué ci-dessus (30 ou 45 jours).

Dans le cas (à éviter en pratique) où il n'y a pas de décision explicite dans un délai de 60 jours suivant la mise en œuvre de la mesure conservatoire de l'Assédic, celle-ci cesse de produire ses effets et le versement du revenu de remplacement est repris.

En tout état de cause, le règlement définitif de la situation créée par la mesure conservatoire intervient lors de la décision explicite du préfet, et si, du fait de la carence de ce dernier, aucune décision explicite n'était prise, le droit au revenu de remplacement serait intégralement reporté en fin de période d'indemnisation.

### **3) Les voies de recours**

#### **a) La procédure de recours gracieux :**

- La consultation de la commission départementale de recours gracieux (CDRG, article R.351-34 du Code du travail) devient une faculté ouverte au DDTEFP.

La consultation de la CDRG doit être réservée aux cas les plus délicats, notamment au regard des critères suivants :

- le dossier : si l'appréciation n'a pas posé de difficulté en amont et que la personne n'a pas produit à l'appui de son recours d'éléments nouveaux significatifs, la consultation de la CDRG pourra ne pas être jugée opportune ;
- la procédure : si le demandeur d'emploi a déjà été auditionné et/ou que son dossier a déjà bénéficié d'un traitement par une instance collégiale, l'intérêt d'une consultation de la CDRG pourra apparaître comme faible.

La composition et les règles de fonctionnement de la CDRG sont inchangées et, comme précédemment, l'avis de la CDRG ne lie pas le préfet. Le recours gracieux reste un recours préalable au recours contentieux.

- La procédure contradictoire est confirmée.

L'audition par la commission du demandeur d'emploi est, comme précédemment, recommandée. Aussi, l'intéressé doit être invité, lorsqu'il est informé du passage de son dossier en commission, à se présenter en personne devant la commission.

Rappel : La décision prise sur recours gracieux préalable à l'action contentieuse doit, comme la décision initiale à laquelle elle se substitue, comporter les motifs de droit et de fait qui la justifient. Elle doit également mentionner la possibilité de former contre elle un recours contentieux (mais non celle de former un recours hiérarchique, même si cette faculté existe).

#### **b) Le recours devant le préfet de Région :**

L'article R.351-34 du Code du travail prévoit une déconcentration des recours auprès du préfet de région à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Les modalités de mise en œuvre seront précisées dans une instruction ultérieure.

#### **c) La procédure contentieuse**

Le dispositif réglementaire n'apporte pas de modification : seule la décision prise sur recours gracieux est susceptible d'être déférée au juge administratif.

\* \* \*

J'attire tout particulièrement votre attention sur l'importance du respect de la correspondance entre le motif de sanction et le niveau de la sanction et sur le respect des nouvelles procédures pour toutes les décisions que vous auriez été amenés à prendre *depuis le 6 août 2005*, date d'entrée en vigueur du nouveau décret, afin d'éviter tout risque d'annulation en cas de recours contentieux.

Les préfets/DDTEFP voudront bien faire connaître à la DGEFP dans les meilleurs délais possibles les dispositions prises pour l'adaptation des services de la recherche d'emploi et pour la mise en place des commissions tripartites.

Par ailleurs, un suivi mensuel des données relatives au suivi de la recherche d'emploi (nature et délai des décisions) sera mis en place. La DGEFP vous adressera les instructions correspondantes.

**Jean GAEREMYNCK**

**Délégué général à l'emploi  
et à la formation professionnelle**

ANNEXE 1  
**MODULATION**  
**DES DECISIONS PORTANT SUR LES RADIATIONS**  
**ET**  
**DES DECISIONS PORTANT SUR LE REVENU DE REMPLACEMENT**

(Nouveaux articles R.311-3-8 et R.351-28)

<i><b>MOTIFS</b></i> Manquement sans motif légitime	<i><b>RADIATIONS</b></i> <i><b>ANPE</b></i>		<i><b>MESURES</b></i> <i><b>CONSERVATOIRES</b></i> <i><b>ASSEDIC</b></i> (2)	<i><b>DECISIONS</b></i> <i><b>PREFET/DDTEFP</b></i>	
	Premier manquement	Manquements répétés		Premier manquement	Manquements répétés (1)
Insuffisance de recherche d'emploi, Refus d'emploi, Refus de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation, Refus de formation, Refus d'action d'insertion, Refus de contrat aidé	Radiation pour 15 jours	Radiation pour 1 à 6 mois		Réduction de 20% pour 2 à 6 mois	Réduction de 50% pour 2 à 6 mois ou Suppression définitive.
Refus d'une visite médicale (convocation DDTEFP)  Absence à une convocation (DDTEFP, ANPE ou Assédic)	Radiation pour 2 mois	Radiation Pour 2 à 6 mois		Réduction ou suspension du versement (2 mois maximum)	Suppression 2 mois
Déclarations inexactes ou mensongères, en cas d'activité brève non déclarée	Radiation pour 6 à 12 mois		Réduction ou suspension du versement (2 mois maximum)	Suppression pour 2 à 6 mois	Suppression définitive
Déclarations inexactes ou mensongères (autres cas)				Suppression définitive	

(1) : - réduction ou suppression temporaire pour le second manquement ;  
- suppression définitive à partir du troisième manquement.

(2) : - suspension, à titre conservatoire, pour les seuls bénéficiaires de l'ARE pour une durée ne pouvant pas excéder en tout état de cause 2 mois



**ANNEXE 2 :  
LES NOUVELLES PROCEDURES**

