

INDEMNITE POUR PERTE D'EMPLOI DANS LA LEGISLATION SOCIALE MAROCAINE¹

COMPENSATION FOR LOSS OF EMPLOYMENT IN MOROCCAN SOCIAL LEGISLATION

KHALID BOUKAICH

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Abdelmalek Essaadi-Tánger*

Artículo recibido el 17 de septiembre de 2016

Artículo aceptado el 1 de octubre de 2016

RESUME

L'entrée en vigueur de l'Indemnité pour Perte d'Emploi, depuis le 1er Décembre 2014, conformément à la loi 03-14, intégrant le double objectif matériel et social. Conçu essentiellement, pour garantir un revenu de remplacement aux travailleurs privés d'emploi, l'indemnité pour perte d'emploi, constitue un changement majeur dans la prise en charge des perdants d'emploi, tant du point de vue de leur régime indemnitaire que des dispositifs mobilisés pour leur réinsertion professionnelle. Ces principales dispositions exigent dès lors de s'interroger sur l'accès des

¹ Cet article est tiré d'une communication présentée au colloque international sous le thème « La sécurité sociale, 70 ans d'âge, une idée neuve », organisé par le centre de droit du travail et de la sécurité sociale (Comtrasec) à Bordeaux les 28-29 mai 2015. Disponible sur le site : http://secu2015.sciencesconf.org/conference/secu2015/pages/2015_05_28_atelier_secu.pdf

bénéficiaires à leurs droits : la nouvelle architecture de l'indemnité pour perte d'emploi peut-elle offrir une protection suffisante des droits ? Le souci d'une garantie des droits exige de s'interroger sur les conditions d'admissibilité retenues en vue de prétendre au bénéfice de telle indemnité, dont la recherche d'un nouvel emploi, aptes physiquement à l'exercer, et justifient d'un certain temps d'activités. Par ailleurs, et compte tenu de la complexité de la réglementation, la CNSS a développé un certain nombre de pratiques ayant pour objet ou effet de priver les bénéficiaires de leurs indemnités, d'où l'indispensable recours au juge.

MOTS-CLES: Perte d'emploi, droits des perdants d'emploi, CNSS, aide à la réinsertion.

ABSTRACT

The entry into force of the Indemnity for loss of job, since 1 December 2014, in accordance with the law 03-14, incorporating the dual physical and social objective.

Designed primarily to guarantee a replacement income to unemployed workers, compensation for loss of employment, a major change in the management of job losers, both in terms of their benefits system that mobilized devices for their professional reintegration.

These key provisions therefore require to consider beneficiaries' access to their rights: the new architecture of compensation for loss of employment can it provide adequate protection of rights? The desire to guarantee rights requires to question the eligibility conditions applied to claim any such compensation, including the search for a new job, physically fit to exercise it, and justify to a time of activities.

Moreover, and given the complexity of the regulations, the NSSF has developed a number of practices whose object or effect of depriving the beneficiaries of their allowances, hence the need recourse to the courts.

KEY WORDS: Loss of employment, rights of job losers, CNSS, reintegration assistance.

SOMMAIRE

I. Introduction

II. Régime d'assurance des perdants d'emplois

III. Conditions d'activer les droits des perdants d'emploi dans la loi 03/2014.

1. Conditions d'indemnisation

- 1.1. *Condition relative à la nature de la perte d'emploi*
 - 1.1.1. *La perte d'emploi involontaire*
 - 1.1.2. *Appréciation de la perte d'emploi involontaire*
 - 2. *Conditions relatives à l'aptitude physique*
 - 3. *Condition relative à la période d'assurance au régime de la sécurité sociale*
 - 3.1. *Notion de période d'assurance au régime de sécurité sociale*
 - 3.2. *Recherche de la durée d'assurance exigée*
 - 4. *Durée de versement de l'indemnité*
 - 4.1. *Détermination de la durée*
 - 5. *Détermination du montant de l'indemnité*
 - 6. *Protection sociale des assurés*
 - 7. *Financement du régime*
- IV. *L'assurance pour perte d'emploi et la promotion de l'employabilité*
- V. *Des imperfections du droit actuel de l'indemnité pour perte d'emploi*
- 1. *De quelques « mauvaises pratiques » refus de versement, suspension ou erreur de calcul des indemnités*
 - 2. *L'indispensable recours au juge*

I. Introduction.

Au Maroc, le chômage ne fut pas considéré comme un risque social assurable².

L'on admet généralement que le dans le code du travail, on ne trouve pas trace du terme

² Par prestations de Sécurité sociale, on entendra un ensemble de prestations qui, servies par les régimes de base légaux.

La liste des risques couverts par le régime légal de la CNSS sont une reproduction des neuf prestations de base de la convention n°102 de l'OIT.

Il s'agit :

Des allocations familiales ;

Les prestations à court terme :

- Indemnités journalières en cas de maladie ou d'accident non régis par la législation sur les AT et MP ;
- Indemnités journalières en cas de maternité ;
- Allocation en cas de décès

Les prestations à long terme :

- Pensions d'invalidité ;
- Pensions de vieillesse ;
- Pensions de survivants

Indemnité pour perte d'emploi

chômage³ pour désigner ce phénomène. Les mots utilisés, pour évoquer la situation de chômage, font apparaître qu'elle correspond à une privation involontaire d'emploi⁴. Les textes expriment donc clairement que le chômage est lié à une perte d'emploi. Ainsi entendu, le chômage constitue un risque auquel il faut apporter remède et, à défaut, contre lequel une protection doit être accordée.

La protection garantie aux personnes affectées par le chômage a pu être organisée dans le cadre de dispositifs fondés sur les principes de l'assurance, comme en témoigne l'évolution de l'architecture du système de sécurité. Cette évolution a abouti à la mise en place d'un système de sécurité constitué d'un régime d'indemnisation de base, obligatoire, ayant les caractéristiques de l'assurance chômage.

Le risque de perte d'emploi fait l'objet d'un traitement si singulier dans le système global de la sécurité sociale au Maroc, qu'à l'image des individus qu'il a pour objet de protéger, il est le plus souvent exclu des réflexions de ceux qui étudient ou pratiquent le droit du travail et de la sécurité sociale.

Car si la perte de l'emploi constitue déjà en elle-même une situation de rupture de droits, par l'exclusion *a priori* temporaire de l'emploi - de ce qu'il est devenu courant de dénommer le marché du travail -, le maintien dans la sphère du risque chômage conduit, de manière corrélative et exponentielle, à un cumul des risques encourus.

Dès le départ l'IPE, intégrant le double objectif matériel (permettre aux individus de survivre) et social (réduire l'inégalité devant les risques de la vie et assurer aux individus un minimum de revenus leur permettant d'être intégrés à la société) de tout régime de protection sociale, les signataires considèrent que le régime doit favoriser la reprise rapide d'un emploi et dépasser la simple indemnisation des perdants d'emploi.

Dans cette optique, l'entrée en vigueur de l'**Indemnité pour Perte d'Emploi** déjà opérationnelle depuis le **1er Décembre 2014**⁵, conformément à la loi 03-14 modifiant la loi 1-72-184 relative à l'organisation de la sécurité sociale parue au Bulletin Officiel 6290 du 11 Septembre 2014 qui annonce l'entrée en vigueur de l'IPE, **3 mois à compter de sa date de publication.**

Conçu essentiellement, pour garantir un revenu de remplacement aux travailleurs privés d'emploi, l'indemnité pour perte d'emploi, constitue un changement majeur dans la prise en charge des perdants d'emploi, tant du point de vue de leur régime indemnitaire

³ Au sens du Bureau international du travail, les chômeurs comprennent toutes les personnes qui, ayant dépassé un âge spécifique, se sont trouvées sans travail au cours d'une semaine spécifiée, sont disponibles pour travailler dans un emploi salarié ou non salarié, dans un délai en principe inférieur à quinze jours, et sont à la recherche d'un travail.

⁴ Art. 53 et 59 de la loi 65/99 du Dahir n° 1-03-194 du 14 rejb 1424 (11 septembre 2003) portant promulgation de la loi n° 65-99 relative au Code du travail, Bulletin Officiel n° 5210 du Jeudi 6 Mai 2004.

⁵ Après douze ans de négociation, l'Indemnité pour perte d'emploi (IPE) a été promulguée en septembre dernier et entrer en vigueur le 1er décembre 2014.

que des dispositifs mobilisés pour leur réinsertion professionnelle. Elle concrétise un réel tournant dans l'approche du chômage des perdants d'emploi au Maroc. De même qu'il constitue un bon plan pour retrouver un emploi.

Ces principales dispositions exigent dès lors de s'interroger sur l'accès des bénéficiaires à leurs droits : la nouvelle architecture de l'indemnité pour perte d'emploi peut-elle offrir une protection suffisante des droits ? Le souci d'une garantie des droits exige de s'interroger sur les conditions d'admissibilité retenues en vue de prétendre au bénéfice de telle indemnité.

II. Régime d'assurance des perdants d'emplois

La réglementation relative à l'indemnisation pour perte d'emploi a pour objet l'indemnisation de la privation d'emploi. Cette réglementation s'articule avec celle relative à la recherche d'emploi et au contrôle de cette dernière, les indemnités de perte d'emploi étant réservées aux personnes involontairement perdues d'emploi et qui ont la volonté de se réinsérer professionnellement.

Il va sans dire qu'en 2012, le Maroc a ratifié la Convention internationale du travail n° 44 de 1934 sur le chômage portant révision de la Convention n° 2 de 1919⁶. Ce texte fait obligation aux États signataires d'accorder aux travailleurs involontairement privés d'emploi, soit une indemnité d'assurance, soit une allocation en contrepartie de travaux, soit une combinaison d'indemnités et d'allocations.

Il exclut l'application pure et simple de mesures générales d'assistance aux indigents. Pour mettre en application ces principes, la loi 03/2014 instaure un régime d'assurance en faveur des salariés qui ont perdu involontairement leur emploi. Ces grandes lignes feront l'objet d'un certain nombre de précisions, portant sur les conditions d'attribution des allocations aux travailleurs involontairement perdu d'emploi et sur le régime d'instauration d'assurance chômage.

La protection accordée aux perdants d'emploi a globalement, évolué dans le sens d'une amélioration de la protection accordée aux travailleurs involontairement privé d'emploi. Cependant, elle n'est pas tout à fait en harmonie avec la législation internationale. Alors que la recommandation n° 44, qui complète la Convention internationale, préconise l'introduction d'un système obligatoire d'assurance contre le chômage et l'établissement à titre complémentaire d'un régime d'assistance, l'indemnisation de la privation d'emploi repose au Maroc, pour l'essentiel, sur les principes de l'assurance.

⁶ La qualification du chômage volontaire ne saurait être définitive. D'après la convention internationale de sécurité sociale n° 102 du 28 juin 1952, ratifiée par le Maroc), les travailleurs qui ont quitté volontairement leur emploi sans motif légitime peuvent être déchus de leurs droits à l'indemnisation pendant une période appropriée. Autrement dit, au terme d'un certain délai, le chômage volontaire peut se muer en chômage involontaire s'il est constaté que le chômeur, au cours de ce délai, a accompli véritablement des efforts pour se reclasser. On estime alors que l'inactivité du chômeur, qui ne reçoit aucun revenu, est davantage due à l'état du marché du travail qu'à son propre fait.

III. Conditions d'activer les droits des perdants d'emploi dans la loi 03/2014

L'indemnité attribuée aux travailleurs involontairement privés d'emploi, tel que le prévoit l'article 53 et 59 du code du travail, est dénommée « *indemnité pour perte d'emploi* ». Comme son appellation le laisse supposer, l'*indemnité pour perte d'emploi* constitue un revenu de remplacement destiné aux salariés privés d'emploi qui cherchent à se réinsérer professionnellement. Les salariés privés d'emploi qui remplissent les conditions d'attribution de l'*indemnité pour perte d'emploi* obtiennent, à ce titre, un revenu de substitution au salaire au moins égal à 70 % du salaire mensuel moyen déclaré au profit du salaire durant les 36 derniers mois qui précèdent de la date de perte de l'emploi, sans pouvoir excéder le montant du salaire minimum légal. Cette indemnité payée mensuellement.

1. Conditions d'indemnisation

L'indemnité pour perte d'emploi est accordée aux personnes dont la perte d'emploi répond à un certain nombre de caractéristiques et qui sont à la recherche d'un nouvel emploi, aptes physiquement à l'exercer, et justifient d'un certain temps d'activités.

1.1. Condition relative à la nature de la perte d'emploi

Pour être indemnisable, la perte d'emploi doit être involontaire et ne pas concerner des travailleurs ayant atteint l'âge de la retraite. Pour justifier de ces conditions ouvrant droit à un revenu de remplacement, le travailleur privé d'emploi doit remettre, avec sa demande d'indemnité, la ou les attestation(s) ou justification(s) visée(s) à l'article 46 quater de la loi 03/2014.

1.1.1. La perte d'emploi involontaire

Aux termes des articles 53 et 59 du code du travail et de l'article 46 la loi n° 03-14 relatif au régime de sécurité sociale, seule est indemnisable la privation involontaire d'emploi. Cette règle repose sur le principe général selon lequel un régime de protection ne peut accorder une indemnisation en cas de réalisation d'un risque que si la victime n'est pas elle-même à l'origine de la survenance de ce dernier⁷.

1.1.2. Appréciation de la perte d'emploi involontaire

Le caractère volontaire ou involontaire de la perte d'emploi est déterminé tout d'abord en fonction de l'auteur de la rupture du contrat de travail. Lorsque cette dernière est du fait de l'employeur, la perte d'emploi qui lui fait suite est toujours considéré comme involontaire. Ce systématisme peut paraître non justifié si l'on songe au salarié qui, par ses agissements ou son inconduite, a cherché à provoquer son licenciement. Dans ce cas et à la lecture de la loi 03/2014 on peut dégager que l'indemnisation de la perte d'emploi

⁷ Plusieurs intervenants regrettent le caractère trop flou de « *perte involontaire* » d'emploi, qualifiée par la CNSS comme étant un départ qui n'est pas « *une démission, un départ volontaire ou un abandon de poste* ».

pouvait se trouver écartée en cas de licenciement causé par une faute grave du salarié.

Mais cette solution n'est pas davantage satisfaisante, car tout salarié qui commet une faute n'a pas délibérément cherché à se faire licencier. La recherche de l'intention du salarié fautif serait, au demeurant, très délicate⁸.

Le caractère volontaire ou involontaire de la perte d'emploi étant déterminé, en premier lieu, en fonction de l'auteur de la rupture du contrat de travail, comment la perte d'emploi consécutif à une rupture négociée ou rupture pour motif économique de contrat à durée indéterminée est-il analysé par le régime d'assurance pour perte d'emploi ? L'article 53 du code du travail, a éclairci la situation concernant les ruptures de contrat ayant un motif économique, celles-ci étant assimilées, de par la loi, à des licenciements. Ainsi, les salariés qui ont perdu leur emploi à la suite d'une rupture de leur contrat de travail pour motif économique au sens de l'article 53 sont donc regardés comme des licenciés. S'agissant des salariés dont le contrat de travail se trouve rompu par consentement mutuel. Peut-on considéré que la perte d'emploi consécutive à la rupture est volontaire ? La loi 03/2014 n'a pas éclaircir la situation.

Selon les termes mêmes de l'article 46 bis la loi n° 03-14, les intéressés ne doivent pas avoir quitté volontairement.

Cette règle, en apparence compliquée, a pour unique finalité d'éviter que des salariés ayant abandonné leur emploi dans des conditions n'autorisant pas la reconnaissance du caractère involontaire de la perte d'emploi.

2. Conditions relatives à l'aptitude physique

Seules les personnes aptes physiquement à travailler sont considérées être à la recherche d'un emploi⁹. Tout perdant d'emploi inscrit comme demandeur d'emploi est présumé apte à l'exercice d'un emploi. Les invalides classés par la sécurité sociale et titulaires d'une pension d'invalidité qui, à 60 ans, se voient attribuer une pension de vieillesse pour inaptitude au travail¹⁰ sont, dans tous les cas, en raison de cette inaptitude, écartés du droit à l'indemnité d'assurance pour perte d'emploi. De façon plus générale, le titulaire d'une pension d'invalidité ou de vieillesse n'a pas droit aux indemnités journalières ni à l'indemnité pour perte d'emploi¹¹.

3. Condition relative à la période d'assurance au régime de la sécurité sociale

⁸ Aussi, le régime d'assurance chômage français a-t-il préféré s'en tenir à la présomption selon laquelle tout chômage consécutif à un licenciement, à une fin de contrat de travail à durée déterminée, à une rupture conventionnelle homologuée ou encore à une rupture par l'employeur avant l'échéance du terme d'un contrat de travail à durée déterminée est involontaire.

⁹ Art. 46 bis de la loi 03/13

¹⁰ Article 47 Modifié par le dahir n°1-04-127 du 21 Ramadan 1425 (4 novembre 2004) portant promulgation de la loi n°17-02.

¹¹ Article 64 de la loi n° 03-14 modifiant et complétant le dahir portant loi n° 1-72-184 du 15 jourmada II 1392 (27 juillet 1972) relatif au régime de sécurité sociale.

Un régime d'assurance ne peut accorder une protection qu'à ceux qui y ont été assurés. Seuls ont des droits à l'assurance pour perte d'emploi les salariés qui y ont été assurés pendant une certaine durée au régime de sécurité sociale.

3.1. Notion de période d'assurance au régime de sécurité sociale

L'indemnité pour perte d'emploi est subordonnée à la justification d'une durée minimale d'assurance au régime de sécurité sociale¹². Cette durée d'assurance s'apprécie en fonction du temps pendant lequel un salarié a appartenu à une ou plusieurs entreprises entrant dans le champ d'application du régime d'assurance pour perte d'emploi tel que déterminé par l'article 46 bis de la loi 03/14. Au sens de l'assurance de l'indemnité pour perte d'emploi, les périodes assimilées à des périodes d'assurance en vertu de l'alinéa précédent sont affectées d'un salaire fictif égal au salaire ayant servi de base au calcul des indemnités journalières et de l'indemnité pour perte d'emploi dans la limite du salaire soumis à cotisation¹³.

3.2. Recherche de la durée d'assurance exigée

La durée d'assurance au régime de sécurité sociale minimale requise pour l'attribution de l'allocation est de 780 jours. Cette assurance minimale doit être remplie dans les délais prévus à l'article 46 bis de la loi 03/13, dont le terme est la fin du contrat de travail génératrice de droit.

4. Durée de versement de l'indemnité

La durée d'indemnisation est octroyée pendant 6 mois à compter du jour suivant la date de la perte de l'emploi¹⁴. Cette durée peut se trouver raccourcie dans des circonstances particulières. Dans le cas où l'assuré ayant trouvé un emploi, au cours de la période des six mois pendant laquelle il a droit à l'indemnité pour perte d'emploi, ainsi, il doit en informer la Caisse nationale de sécurité sociale, par écrit, dans un délai ne dépassant pas huit jours à compter de la date de son embauche.

4.1. Détermination de la durée

La durée d'indemnisation est octroyée pendant 6 mois à compter du jour suivant la date de la perte de l'emploi.

L'assuré peut de nouveau bénéficier de ladite indemnité s'il remplit les conditions prévues à l'article 46 bis.

¹² Article 46 bis de la loi n° 03-14 modifiant et complétant le dahir portant loi n° 1-72-184 du 15 jourmada II 1392 (27 juillet 1972) relatif au régime de sécurité sociale.

¹³ Article 62 (2^{ème} alinéa)

¹⁴ L'IPE n'a pas d'effet rétroactif avant son entrée en vigueur du 1er décembre 2014. Autrement dit, ceux qui ont perdu leur emploi avant le 1er décembre ne peuvent pas bénéficier cette aide. Dans l'absolu, si un salarié est licencié le 1er décembre, qu'il entame les démarches le 2 décembre, il pourra recevoir une IPE pour le mois de décembre.

En cas de décès d'un assuré bénéficiaire de l'indemnité pour perte d'emploi, le montant de l'indemnité qui lui est dû et qui ne lui est pas encore versé à la date de son décès est servi à ses ayants droit dans les conditions fixées par l'article 45 ci-dessus.

5. Détermination du montant de l'indemnité

L'indemnité pour perte d'emploi est égale à 70% du salaire mensuel moyen déclaré au profit du salaire durant les 36 derniers mois qui précèdent de la date de perte de l'emploi, En aucun cas ne peut dépasser le montant du salaire minimum légal.

6. Protection sociale des assurés

Les travailleurs privés d'emploi indemnisés conservent les droits sociaux qu'ils avaient acquis en tant que salariés.

Pour l'attribution des allocations familiales, le bénéficiaire des allocations familiales sont versées au salarié pendant la période durant laquelle il bénéficie de l'indemnité pour perte d'emploi et ce, quel que soit le montant mensuel qui lui est servi au titre de ladite indemnité.

De même, il faut préciser que le salarié continue de bénéficier des allocations familiales et de l'Assurance maladie obligatoire (AMO) tout au long de la période d'indemnisation.

7. Financement du régime

Les contributions dues au régime l'IPE sont fixées et recouvrées dans les mêmes conditions et modalités que celles énoncées par l'article 20 de la loi n° 03-14 modifiant et complétant le dahir portant loi n° 1-72-184 du 15 jourmada II 1392 (27 juillet 1972) relatif au régime de sécurité sociale.

Ainsi, conformément aux dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'IPE, la cotisation sera calculée par application du taux de 0,57% au salaire déclaré dans la limite du plafond en vigueur. L'allocation sera financée par le salarié (0,19% du salaire plafonné à 6.000 DH) et par l'employeur (0,38%). Pour sa part, l'Etat participera au financement grâce à un fonds d'amorçage de 500 MDH étalé sur 3 ans (250 MDH la première année, 125 MDH la deuxième et 125 MDH la troisième).

Selon des estimations réalisées par la CNSS, les cotisations salariales et patronales devraient rapporter 478 MDH en 2015. Avec la contribution de l'Etat (250 MDH), la CNSS, qui gère le dispositif, disposera donc d'un budget IPE de 728 millions la première année. Est-ce que ce sera suffisant ? Oui, au moins pour 2015 où les prestations sont estimées à 340 MDH. Il faut en effet savoir que les caractéristiques du chômage, telles qu'elles apparaissent dans les enquêtes périodiques du Haut commissariat au plan (HCP) sur le marché du travail, tendent à montrer qu'en réalité, vu les conditions d'éligibilité mises en place, peu de chômeurs pourraient bénéficier de

l'IPE. Les statistiques du HCP indiquent que la moitié des chômeurs au Maroc sont des primo-demandeurs d'emploi.

Autrement dit, ce sont des personnes qui n'ont jamais cotisé à un régime de sécurité sociale. Suivant le chiffre actuel du chômage (9,3% de la population active, soit 1,114 million de personnes), près de 580 000 chômeurs ne sont pas concernés par l'IPE. En réalité, ce chiffre doit être plus élevé que cela puisque l'enquête du HCP relève que seulement 27,8% des chômeurs se sont retrouvés dans cette situation suite au licenciement ou à l'arrêt de l'activité de l'établissement employeur. Or, la première condition à remplir pour bénéficier de l'IPE, c'est précisément d'avoir perdu son emploi de manière involontaire. Si l'on ajoute à cela le fait que dans ces 27,8% il n'y a pas que des licenciés pour baisse d'activité, ce que ne précise pas l'enquête du HCP (elle parle seulement de licenciement sans en préciser la nature ou les motifs), il est permis de penser que les chômeurs ayant droit à l'IPE ne constituent pas des masses.

D'une certaine manière, il n'y avait pas moyen de faire autrement : les cotisations sont telles que, forcément, il fallait verrouiller le système afin d'assurer son équilibre. Et encore, même ainsi échafaudé, les partenaires (l'Etat, les syndicats, le patronat) se sont mis d'accord pour se revoir et faire le point au bout de la troisième année d'application du dispositif. C'était d'ailleurs une des conditions exigées par la CGEM pour donner son accord à la mise en place de l'IPE.

Par ailleurs, force est d'observer, que la CNSS a précisé qu'afin de permettre aux entreprises affiliées de s'acquitter de cette cotisation additionnelle qui est déjà exigible à partir du mois de décembre 2014, la CNSS a procédé à la modification, au niveau du Bordereau de paiement des cotisations du régime général, du taux de cotisation correspondant aux prestations sociales, en le portant de 12,89 à 13,46%.

IV. L'assurance pour perte d'emploi et la promotion de l'employabilité

Le droit à l'employabilité¹⁵ est lié au droit au travail. Il permet à ce dernier de se concrétiser. On peut dès lors soutenir que l'employabilité est un droit essentiel du citoyen et pas seulement du travailleur, encore moins du seul salarié.

Cette considération théorique est relayée par le droit positif. Ainsi, la législation du travail marocaine assigne à la formation professionnelle comme objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences. Enfin et peut-être surtout, l'article 9 de la loi 65/99 interdit toute discrimination d'emploi ou d'exercice d'une profession, notamment, en ce qui concerne l'embauchage, la conduite et la répartition du travail, la formation professionnelle...

En définitive, tout travailleur a droit à une qualification professionnelle et doit de ce fait

¹⁵ La « capacité d'insertion professionnelle », cette expression est préférée en France au mot « employabilité ».

pouvoir suivre une formation en conséquence.

La fonction première de la formation, c'est donc bien de favoriser l'employabilité des travailleurs. Il revient dès lors à l'employeur d'un côté d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail, d'un autre côté de maintenir leur capacité à occuper des emplois, notamment (pas seulement donc) au regard de l'évolution du leur, mais aussi de celle des technologies, des organisations. Cela fait penser à l'obligation générale pesant sur l'employeur en matière de sécurité, de santé¹⁶.

Le droit à l'employabilité induit celui de gestion du risque d'inemployabilité par l'assurance pour perte d'emploi. Celle-ci peut prendre place dans le droit de la sécurité sociale.

Les systèmes d'indemnisation de la perte d'emploi ont été créés comme une assurance contre le risque accidentel de perdre son emploi. Lorsque ce risque survient, les demandeurs d'emploi reçoivent durant une période limitée une indemnité conduisant à un taux de remplacement généralement moins élevé¹⁷. Par le passé, les travailleurs étaient censés faire, si nécessaire, un effort de mobilité géographique mais pouvaient raisonnablement espérer retrouver un emploi correspondant à leurs qualifications. Aujourd'hui, dans l'état présent du marché du travail et avec le changement de nature des emplois - les emplois peu qualifiés sont remplacés par des emplois exigeant de nouvelles qualifications, plus vastes et plus précises - un nombre croissant des perdants d'emploi n'ont tout bonnement aucune chance de trouver un emploi correspondant à leurs qualifications précédentes.

A vrai dire, et devant la croissance du chômage et notamment du chômage de longue durée¹⁸, les services publics de l'emploi ont mis en œuvre diverses politiques de formation (formations à court ou à long terme visant à fournir aux demandeurs d'emploi de nouvelles qualifications) ainsi que diverses mesures actives visant à l'insertion dans le marché du travail (emplois subventionnés, aide à la recherche d'emploi, etc.)¹⁹. Ce

¹⁶ En France, cette comparaison est d'autant moins hasardeuse que la jurisprudence considère que non seulement l'insuffisance de compétence ne saurait constituer une cause légitime de rupture du contrat de travail si l'employeur n'a pas mis en œuvre les moyens d'y remédier par la formation, mais encore que des dommages et intérêts spécifiques sont dus du seul fait de sa carence en ce domaine. En d'autres termes, le non-respect d'une obligation de faire crée un préjudice, celui né de la perte d'une chance, dont le montant est distinct de celui que réparent les dommages et intérêts liés à l'absence de cause réelle et sérieuse : Cass. soc., 23 octobre 2007, n° 06-40.950.

¹⁷ Cette indemnité, en aucun cas ne peut dépasser le montant du salaire minimum légal en vigueur.

¹⁸ Les tendances du chômage au Maroc, telles que mesurées par l'enquête nationale sur l'emploi sont résumées comme suit :

Le chômage s'est stabilisé, depuis 2009, à 9% de la population active

Le chômage est surtout un phénomène urbain, les femmes et les jeunes étant les plus touchés

Une croissance du chômage de longue durée et de primo-insertion qui souligne l'inadéquation emploi-formation

Le chômage est surtout un phénomène urbain, les femmes et les jeunes étant les plus touchés

Des diplômés fortement touchés par le chômage...

¹⁹ L'apparition et la persistance du chômage des diplômés, conséquence de la rupture du lien organique qui liait le système éducatif et l'emploi dans le secteur public, ont poussé les pouvoirs publics à se lancer, dès la fin des années 1980, dans une politique volontariste pour gérer la phase de transition de l'école vers

faisant, ils cherchent à augmenter les *opportunités* pour les chômeurs et en particulier les perdants d'emploi.

Le régime d'assurance de la perte d'emploi évolue ainsi dans un sens qui *combine un surcroît d'opportunités offertes aux perdants d'emploi à un certain nombre d'obligations supplémentaires*. Jusqu'à présent, pour percevoir les prestations de l'assurance pour perte d'emploi, les *perdants d'emploi* devaient satisfaire un ensemble de conditions liées à leur emploi précédent, être disponibles pour un travail et rechercher activement un emploi. Il apparaît désormais que la notion de disponibilité au travail est comprise dans une acception de plus en plus vaste, aussi bien dans le temps²⁰ que dans l'espace²¹. Par ailleurs, la notion d'emploi convenable est remise en cause et le droit de refuser une offre d'emploi comportant une rétribution et/ou un niveau de qualifications inférieures au poste précédemment occupé tend partout à être limité. Enfin, la recherche active d'emploi fait l'objet d'une définition de plus en plus large: d'un test de la recherche d'emploi, on tend à passer à un test de l'activité du demandeur d'emploi, celle-ci étant définie comme l'acceptation de toute mesure d'activation proposée par le service public de l'emploi (formation, aide au démarrage d'un travail en indépendant).

V. Des imperfections du droit actuel de l'indemnité pour perte d'emploi au Maroc

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS)²² a développé un certain nombre de pratiques ayant pour objet ou effet de priver les bénéficiaires de leurs indemnités, d'où l'indispensable recours au juge.

1. De quelques « mauvaises pratiques » refus de versement, suspension ou erreur de calcul des indemnités

l'emploi dans le secteur privé. Cette politique s'articule autour de deux axes : l'organisation de la fonction d'intermédiation autour d'un service public assuré par un opérateur de référence et la mise en place de mesures de politique active du marché du travail pour faciliter l'accès à l'emploi dans le secteur privé.

La politique active de l'emploi a été conçue, depuis sa première génération, autour de deux objectifs principaux : (i) faciliter l'accès à l'emploi salarié dans le secteur privé et (ii) encourager l'auto-emploi. Pour ce faire, elle s'appuie sur trois programmes : le programme d'insertion «Idmaj», le programme de qualification «Taehil» et le programme de promotion de l'entreprenariat «Moukawalati». Les deux premiers sont associés au premier objectif à savoir favoriser l'accès à l'emploi salarié dans le secteur privé, alors que le programme «Moukawalati» est associé à l'objectif d'encouragement de l'auto-emploi.

²⁰ Obligation d'accepter un emploi à temps partiel.

²¹ Zone géographique dans laquelle le perdant d'emploi est prié d'effectuer sa recherche d'emploi.

²² La Caisse nationale de sécurité sociale, est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

La mission de service public dont elle est investie implique l'intervention des pouvoirs publics qui prend, la forme, principalement, de l'exercice d'un pouvoir de tutelle.

Depuis 1961, la tutelle administrative est exercée par l'autorité gouvernementale chargée du travail. Toutefois, pendant la période allant de mai 1988 au 19 mai 1993, elle a été exercée par le ministre de la santé publique.

Pour les questions à caractère financier, le contrôle incombe au ministre des finances.

Compte tenu de la complexité de la réglementation et de la diversité des sources (Code du travail, la loi 1-72-184 relative à l'organisation de la sécurité sociale, circulaires, instructions, notes diverses, courriers de, etc.), il est difficile de s'y retrouver²³. Les agents de la CNSS se trompent eux-mêmes fréquemment. Cette complexité donne lieu régulièrement à des erreurs de calcul, voire à des refus de versement des indemnités alors que le bénéficiaire de l'indemnité pour perte d'emploi justifie des conditions lui permettant d'en bénéficier. Les régimes particuliers (intérimaires, intermittents, etc.) comme les situations atypiques (cumul activité/perte d'emploi, etc.) sont autant de sources d'erreurs ou d'interprétations divergentes de la réglementation.

Or le refus ou la suspension des versements est parfois utilisé de manière abusive par la CNSS²⁴. Ainsi, en cas d'incohérence dans la déclaration ou de doute, par exemple sur la réalité du lien de subordination, la CNSS s'autorise, sans aucun fondement, à suspendre le versement l'indemnité pour perte d'emploi pendant le temps de son enquête, parfois plusieurs mois. Si le juge a pu considérer qu'il s'agit d'un abus de droit, l'allocataire concerné finit fréquemment par abandonner l'idée de régulariser sa situation. Aussi ces problèmes d'application et d'interprétation de la réglementation se traduisent au final par un refus de la CNSS de faire face à son obligation assurantielle et un renoncement du perdant d'emploi à des droits pourtant acquis.

2. L'indispensable recours au juge

En dépit des difficultés, la saisine du juge, en procédure d'urgence le cas échéant, constitue la voie la plus efficace pour mettre un terme aux situations de ruptures de droits qui s'enlisent et se complexifient davantage au fil des longues tentatives de règlement interne. Les situations de refus de paiement de l'indemnité pour perte d'emploi appellent en particulier un examen immédiat de l'opportunité d'une saisine rapide du juge. L'intervention de ce dernier permet de rééquilibrer et de réaffirmer les

²³ La personne éligible au dispositif doit se rendre dans n'importe quelle agence de la CNSS (y compris agences mobiles, pour les zones rurales) au maximum deux mois après la perte de son emploi. Elle doit fournir une déclaration de perte d'emploi, que l'institution transmet le jour même à l'ANAPEC pour que celle-ci enregistre son inscription. Ensuite, la personne doit fournir une déclaration de l'employeur. S'il est impossible de le retrouver, la CNSS s'aidera d'informations récupérées auprès de l'inspection du travail ou sur le terrain.

²⁴ La Caisse nationale de sécurité sociale vient de finaliser le bilan du premier mois de sa toute nouvelle prestation : l'Indemnité pour perte d'emploi (IPE). Du 1er décembre 2014, date d'entrée en vigueur, au 31 du même mois, 609 demandes ont été reçues et traitées, dont 302 dossiers ont été pris en charge et sont en cours de liquidation. La ventilation des demandes par secteurs d'activité n'est pas encore disponible. Cependant, la charge relative aux dossiers approuvés est estimée à 4,2 MDH. Versée sur une durée de 6 mois (180 jours), l'indemnité peut aller jusqu'à 70% du salaire mensuel moyen déclaré durant les 36 derniers mois sans dépasser le Smig et 50% du salaire de référence sans excéder la somme de 6 000 DH. Outre les dossiers acceptés, 59 dossiers ont essuyé un rejet définitif car la perte d'emploi est intervenue antérieurement à la date d'entrée en vigueur de l'IPE, donc avant le 1er décembre 2014. Les assurés concernés ignoraient, selon la caisse, la non-rétroactivité de la mesure. D'où la nécessité pour la CNSS de communiquer davantage sur cette nouvelle prestation. Le reste des dossiers nécessite un complément d'informations, notamment des déclarations récentes de salaires. **Aziza Belouas**, « **Indemnité pour perte d'emploi en un mois ?** », in le journal La Vie éco, du 18 janvier 2015.

droits et obligations de chaque partie à la relation demandeur d'indemnité/gestionnaire du régime pourvoyeur d'indemnité. Outre qu'ils permettent de débloquent les situations de non versement d'indemnité, ces litiges donnent l'occasion au juge de rappeler la CNSS au respect d'un certain nombre de règles. Nombre d'expériences en droit comparé²⁵ montrent ainsi que l'intervention du juge permet de remettre de l'ordre dans cette relation bancale entre le demandeur et CNSS par la condamnation des pratiques arbitraires et l'application du droit.

²⁵ Notamment en France et en Espagne