

N° 801

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi
pour le **plein emploi** (procédure accélérée),*

Par Mme Pascale GRUNY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, MM. Abdallah Hassani, Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micoulean, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 710 et 802 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	17
• <i>Article 1^{er}</i> Inscription et orientation des demandeurs d'emploi.....	17
• <i>Article 2</i> Droits et devoirs des demandeurs d'emploi	27
• <i>Article 3</i> Orientation, droits et devoirs des bénéficiaires du revenu de solidarité active.....	39
• <i>Article 4</i> Création du réseau France Travail.....	53
• <i>Article 5</i> Transformation de Pôle emploi en opérateur France Travail.....	69
• <i>Article 6</i> Organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi	78
• <i>Article 7</i> Organisation de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi	81
• <i>Article 8</i> Dispositions en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap	87
• <i>Article 8 bis</i> Pérennisation du motif de recours à l'intérim pour les bénéficiaires de l'obligation d'emploi.....	103
• <i>Article 9</i> Convergence des droits sociaux des travailleurs handicapés en milieu protégé.....	104
• <i>Article 10</i> Gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant	112
• <i>Article 11</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation des dispositions aux outre-mer.....	125
EXAMEN EN COMMISSION.....	127
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	170
• Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.....	170
• Audition de M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées	185
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	201
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	205
CONTRIBUTIONS ÉCRITES	210
LA LOI EN CONSTRUCTION	211

L'ESSENTIEL

La commission a approuvé les mesures de coordination des acteurs de l'emploi et de l'insertion et d'accompagnement renforcé des personnes, selon une logique de « droits et devoirs », en inscrivant le principe d'un minimum requis d'activité. Elle a maintenu la dénomination de Pôle emploi et ajusté la gouvernance proposée afin que les acteurs locaux, dont les collectivités, conservent leurs prérogatives pour mener des actions adaptées aux besoins des personnes et des employeurs sur le territoire.

I. CRÉER UN RÉSEAU FRANCE TRAVAIL EN PRÉSERVANT LES PRÉROGATIVES DES ACTEURS DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION

A. CRÉER UN RÉSEAU FRANCE TRAVAIL POUR COORDONNER LES ACTEURS DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION

Le projet de loi entend rénover la gouvernance du service public de l'emploi et de l'insertion, partant du constat que le suivi et l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles est trop éclaté et insuffisamment coordonné.

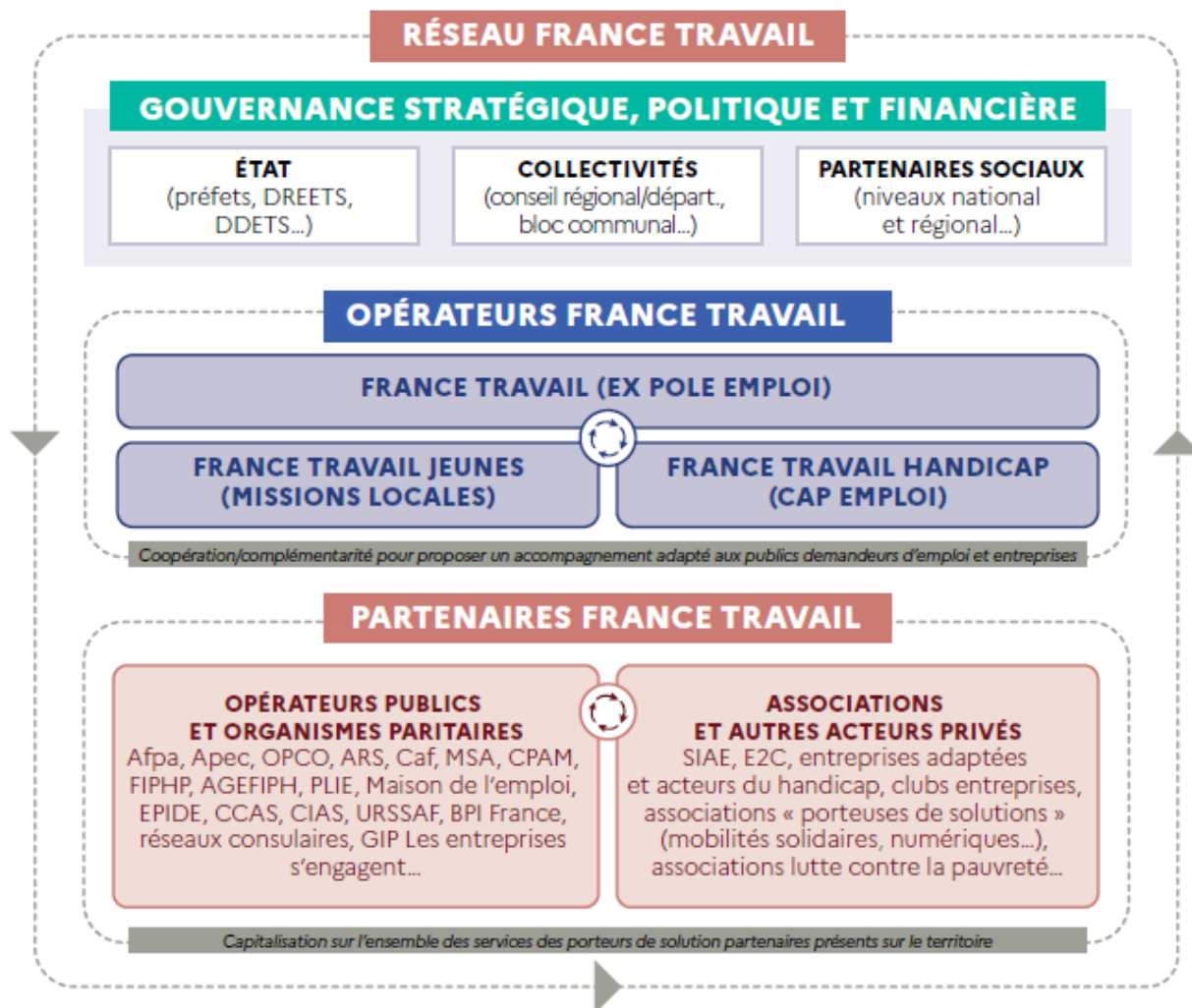
Pour que les acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion parviennent à mieux articuler leurs actions, **l'article 4** crée le **réseau France Travail**.

Ce réseau aura pour mission **d'accueillir, d'orienter, d'accompagner, de former et d'insérer les personnes à la recherche d'un emploi** ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles.

La commission a ajouté à cette mission celle de **répondre aux besoins des employeurs** en matière de recrutement, de mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et d'information sur la situation du marché du travail. La prise en compte du marché du travail et l'accompagnement des entreprises sont essentiels pour atteindre l'objectif du plein emploi. Elle a en outre précisé que les missions du réseau seront mises en œuvre en lien avec le service public de l'éducation qui joue un rôle essentiel dans la formation et l'insertion professionnelle des jeunes.

La composition, l'organisation et les modalités de pilotage du réseau France Travail traduisent les recommandations de la mission de préfiguration conduite par le Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, dont les conclusions ont été publiées en avril 2023.

Organisation du réseau France Travail proposée par la mission de préfiguration



Source : Rapport de synthèse de la mission de préfiguration de « France Travail », avril 2023

Ce réseau, principalement composé de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs - Pôle emploi, missions locales, Cap emploi - serait piloté par des « comités France Travail » à tous les échelons : national, régional, départemental et local.

- Au niveau national, le comité France Travail prendra des orientations stratégiques et définira les outils communs pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi : socle commun de services pour les personnes et les employeurs, référentiels et méthodologies pour l'accompagnement des personnes, indicateurs de suivi. Cet échelon stratégique réunira tous les acteurs du service public de l'emploi et donnera voix délibérative à l'État, aux collectivités territoriales et aux partenaires sociaux.

Afin de renforcer le pilotage concerté du réseau, **la commission a élargi les prérogatives du comité national** en prévoyant qu'il puisse :

- **identifier les besoins pluriannuels de financement**, pour donner de la visibilité aux acteurs ;
- **élaborer l'ensemble des référentiels à mettre en place par les acteurs**, dont les **critères d'orientation** des personnes et les **modalités de partage d'informations** et d'interopérabilité des systèmes d'information, qui seront approuvés par le ministre chargé de l'emploi.

• Des **comités France Travail** seraient constitués à **l'échelon régional**, à **l'échelon départemental** et, en tant que de besoin, à **l'échelon local**, pour coordonner les acteurs et animer les politiques d'emploi et d'insertion sur le territoire.

L'article 4 prévoit que les représentants nationaux des membres du réseau France Travail signeront **une charte d'engagements** pour **préciser le cadre de coopération des acteurs** du réseau et pour prévoir des modalités renforcées de coopération. En outre, **pour que les comités territoriaux France Travail soient coprésidés, aux côtés du préfet, par le président de l'exécutif local concerné, il faudra que la collectivité qu'il représente ait signé cette charte.**

La commission a supprimé cette charte d'engagements, considérant que :

- le texte prévoit déjà que les acteurs devront conduire des actions coordonnées et complémentaires grâce à des outils communs définis de manière concertée ;
- les **collectivités territoriales** disposent de compétences propres en matière d'emploi et d'insertion au titre desquelles **elles ont vocation, dans tous les cas, à prendre part aux instances de gouvernance**, sans avoir à signer une charte d'engagements.

La commission a supprimé la charte d'engagements, dont la signature ne peut conditionner la coprésidence des comités territoriaux par les collectivités territoriales.

B. TRANSFORMER PÔLE EMPLOI EN OPÉRATEUR FRANCE TRAVAIL, AUX MISSIONS RENFORCÉES

L'article 5 prévoit de transformer Pôle emploi en opérateur « France Travail » et de compléter ses missions. D'une part, **il est proposé que Pôle emploi change de nom pour devenir « l'opérateur France Travail »**. Le choix de donner à cet opérateur le même nom que celui du réseau des acteurs de l'emploi et de l'insertion est **source de confusion** pour les acteurs et les usagers, et pourrait être interprété comme une volonté de hiérarchiser les différents acteurs du réseau. Alors que les dénominations des autres opérateurs ne sont pas modifiées par le texte, **il n'est pas justifié que Pôle emploi change de nom**, bien qu'il joue un rôle clé au sein du service public de l'emploi. **La commission a donc conservé la dénomination de Pôle emploi.**

La commission n'a pas souhaité que Pôle emploi prenne le nom de « France Travail », qui doit être réservé au réseau des acteurs de l'emploi et de l'insertion, pour éviter toute confusion.

D'autre part, **les missions de Pôle emploi** sont renforcées afin qu'il **conçoive et mette à disposition du réseau des outils partagés, notamment pour assurer l'interopérabilité des systèmes d'information**. Ces nouvelles missions seront utiles pour la mise en œuvre coordonnée des actions du réseau France Travail. Elles ont été approuvées par la commission dans la mesure où les instances de gouvernance construiront les référentiels et les cahiers des charges que l'opérateur devra suivre. Les missions supplémentaires qui lui seront confiées pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en situation de handicap faciliteront leur accompagnement et leur insertion professionnelle.

II. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS UNE LOGIQUE DE DROITS ET DEVOIRS

A. L'INSCRIPTION DE TOUTES LES PERSONNES SANS EMPLOI SUR LA LISTE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Afin que toutes les personnes sans emploi puissent entrer dans un parcours d'accompagnement et d'insertion professionnelle, **l'article 1^{er} prévoit que seront inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi les personnes en recherche d'emploi, les bénéficiaires du RSA et les personnes qui sollicitent l'accompagnement des missions locales ou des Cap emploi.**

Cette inscription doit permettre d'assurer l'orientation, par Pôle emploi, les départements et les missions locales de la personne sans emploi vers l'organisme le plus adapté à sa situation afin qu'un accompagnement professionnel ou social lui soit proposé à l'issue d'un diagnostic conduit entre la personne et l'organisme référent. Si la situation de la personne

évolue, elle pourra faire l'objet d'une réorientation vers un organisme lui offrant un accompagnement adapté à ses besoins.

La commission a approuvé ces dispositions qui permettront un meilleur suivi de toutes les personnes sans emploi, en vue de leur accompagnement social et professionnel.

Elle a précisé que les décisions de réorientation du demandeur, prises lorsque sa situation nécessite un changement d'organisme référent, seront prises par les mêmes acteurs que ceux chargés de l'orientation (Pôle emploi, les départements et les missions locales), alors que le texte déposé ne permettait pas aux missions locales d'assurer cette réorientation.

B. L'UNIFICATION DES DROITS ET DEVOIRS DES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS UN CONTRAT D'ENGAGEMENT

1. L'hétérogénéité des modes de contractualisation actuels

Selon leur situation ou l'organisme chargé de leur suivi, il est aujourd'hui proposé aux demandeurs d'emploi et aux personnes éloignées de l'emploi **des formes d'engagement et des modes de contractualisation hétérogènes** :

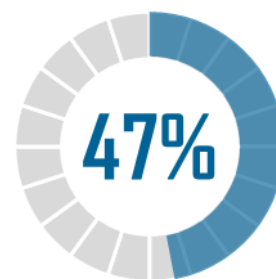
- les demandeurs d'emploi immédiatement disponibles pour occuper un emploi concluent avec Pôle emploi un **projet personnalisé d'accès à l'emploi** (PPAE) ;

- les bénéficiaires du RSA orientés vers un organisme du service public de l'emploi autre que Pôle emploi – mission locale, Cap emploi, maison de l'emploi ou plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (PLIE) – concluent avec le département un **contrat d'engagement réciproque** (CER) ;

- les bénéficiaires du RSA orientés vers les organismes compétents en matière d'insertion sociale concluent avec le département une autre forme de **CER à vocation sociale**.

Ces contrats, lorsqu'ils existent, se limitent souvent à un exercice formel et donnent lieu à un accompagnement peu intensif.

S'agissant du public spécifique des jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni en études, ni en emploi, ils peuvent, depuis mars 2022, conclure avec les missions locales ou Pôle emploi un **contrat d'engagement jeune** (CEJ), qui consiste en un accompagnement intensif de douze mois associé à une allocation mensuelle. Le bénéfice du CEJ est notamment conditionné à l'accomplissement de 15 à 20 heures d'activités accompagnées chaque semaine.



des bénéficiaires du RSA orientés vers un organisme autre que Pôle emploi disposent d'un CER

2. Un nouveau cadre pour un accompagnement plus intensif

Le texte vise à poser le cadre commun d'un accompagnement plus intensif des demandeurs d'emploi, avec l'objectif affiché que les personnes éloignées de l'emploi qui en ont besoin, notamment les bénéficiaires du RSA, s'engagent sur une **durée hebdomadaire de 15 à 20 heures d'activités accompagnées**, sur le modèle du CEJ.

Dans cette perspective, **l'article 2 tend à unifier les droits et devoirs de toutes les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi au sein d'un nouveau contrat d'engagement**. Celui-ci concernera, avec des adaptations, aussi bien les personnes en recherche d'emploi que les bénéficiaires du RSA et les jeunes suivis par les missions locales.

Comme l'actuel PPAE, **le contrat d'engagement préciserait tant les engagements de l'organisme référent que ceux du demandeur d'emploi**, notamment, en cas de recherche d'une activité salariée, les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi que le demandeur d'emploi est tenu d'accepter. De plus, il contiendrait **un plan d'action précisant les objectifs d'insertion sociale ou professionnelle et, le cas échéant, le niveau d'intensité de l'accompagnement requis**, et comportant des actions de formation, d'accompagnement et d'appui.

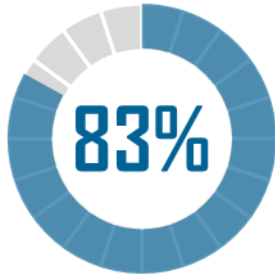
Ce contrat d'engagement unifié peut offrir un cadre permettant de **rendre plus effectifs les engagements des demandeurs d'emploi**. En revanche, l'article 2 ne traduit pas l'exigence, pourtant essentielle afin de garantir le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans un parcours plus intensif, de mobiliser les personnes éloignées de l'emploi pendant une durée hebdomadaire prédéfinie. **La commission a donc complété la définition du contrat d'engagement afin qu'il précise la durée hebdomadaire d'activité qu'il sera demandé au demandeur d'emploi d'accomplir**. Cette durée devra être d'au moins **15 heures**.

La commission a complété la définition du contrat d'engagement afin qu'elle traduise l'exigence d'une durée d'activité hebdomadaire d'au moins 15 heures.

Cette notion d'activité doit être envisagée de manière large et comprendre toutes les actions concourant à l'insertion du demandeur d'emploi, en fonction de sa situation et de ses besoins. Cette obligation concernera **non seulement les bénéficiaires du RSA mais potentiellement tous les demandeurs d'emploi** nécessitant un accompagnement, notamment les chômeurs de longue durée.

La commission a par ailleurs adopté un amendement visant à **élargir la liste des prescripteurs d'une période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)**.

3. Le renforcement de l'effectivité des droits et devoirs des bénéficiaires du RSA



*des bénéficiaires du RSA
soumis aux « droits et
devoirs » sont orientées
vers un organisme
réfèrent unique*

L'article 3 précise les conditions de l'intégration des bénéficiaires du RSA dans le dispositif du contrat d'engagement.

Le président du conseil départemental conservera en principe la compétence d'orientation des bénéficiaires du RSA. Toutefois, **Pôle emploi pourra procéder à cette orientation** soit lorsque le président du conseil départemental lui aura délégué cette compétence, soit lorsque la décision d'orientation ne sera pas intervenue dans un délai qui devrait être fixé par décret à un mois.

Cet article modifie par ailleurs le **régime des sanctions** en introduisant notamment une sanction de « **suspension-remobilisation** ». Dans ce cadre, les sommes retenues pendant la durée de la sanction seront versées au bénéficiaire dès qu'il se conformera de nouveau à ses obligations.

Ce mécanisme peut être vertueux en permettant la remobilisation rapide d'allocataires du RSA découragés. En revanche, le principe du versement rétroactif de l'allocation risque, s'il n'est pas encadré, de le priver d'efficacité. **La commission a donc limité les sommes pouvant être versées rétroactivement à trois mois de RSA.**

La commission a veillé à la répartition des compétences entre Pôle emploi et le conseil départemental en matière de sanction des bénéficiaires de RSA. Considérant que le président du conseil départemental devrait toujours être compétent pour prendre la décision, elle a adopté un **amendement supprimant le mécanisme qui permettrait à Pôle emploi de prononcer lui-même une suspension concernant un bénéficiaire du RSA dont il est l'organisme réfèrent**, si le président du conseil départemental ne s'est pas prononcé dans un délai déterminé. En outre, si la commission a validé la possibilité pour le président du conseil départemental de déléguer sa compétence, pour une durée déterminée, à Pôle emploi, elle a subordonné cette décision à l'accord de l'assemblée délibérante.

La commission a également entendu **clarifier l'articulation entre les sanctions applicables aux bénéficiaires du RSA et la mesure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi**, cette dernière restant l'apanage de Pôle emploi.

Elle a souhaité que, pour les bénéficiaires du RSA, la radiation de la liste des demandeurs d'emploi découle de la radiation de la liste des bénéficiaires du RSA, laquelle continue à relever du président du conseil départemental. Pour les bénéficiaires du RSA dont Pôle emploi est l'organisme référent, l'opérateur proposerait s'il y a lieu au département la radiation de la liste des bénéficiaires du RSA.

Ce nouveau cadre ne constitue pas, en soi, la garantie d'un changement réel et doit s'accompagner des moyens, notamment humains, permettant une réelle intensification du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

C. LA PÉRÉNISATION DE DISPOSITIFS DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES POUR LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Le projet de loi contient des dispositions qui visent à prolonger les actions menées dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC 2018-2023), ou à en renforcer la logique de contractualisation État-Région pour la formation des demandeurs d'emploi.

Ainsi, **l'article 6**, approuvé par la commission, crée une nouvelle catégorie **d'organismes** chargés d'une mission de service public **de repérage et d'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi et des acteurs institutionnels** du service public de l'emploi et de l'insertion sociale. Ces organismes s'inspirent des expérimentations menées dans le cadre de l'appel à projet « 100% inclusion » du PIC, qui a financé des actions dites « d'aller-vers » : porte-à-porte, maraudes numériques, présence dans les centres commerciaux, etc.

L'article 7 prévoit que la mise en place par **l'État d'une offre nationale** de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi sur les domaines émergents soit étendue à **la formation ouverte et à distance (FOAD)** et qu'elle soit faite après concertation avec les régions. Il propose en outre que **les conventions État-région** en matière de formation des demandeurs d'emploi prennent **en compte les besoins des entreprises qui rencontrent des difficultés de recrutement.**

Afin de s'assurer que l'offre nationale de formation professionnelle répond effectivement aux besoins des entreprises sur le territoire, la commission a **souhaité préciser qu'elle était constituée sur la base des constats formulés dans le cadre des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop)**, et qu'elle ne pouvait concerner la FOAD. En effet elle considère que les formations à distance seraient plus utilement définies dans le cadre des conventions État-Région.

III. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

A. DES MESURES EN FAVEUR DE L'ACCÈS À L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Le projet de loi contient des mesures en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap, dont plusieurs traduisent des engagements formulés lors de la conférence nationale du handicap du 26 avril 2023. Il s'agit de mesures attendues et soutenues par les organisations représentatives du handicap.

Ainsi, **l'article 8** vise à faciliter les démarches des travailleurs en situation de handicap en étendant à toutes les catégories de bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) les droits associés à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). En outre, il réécrit l'article relatif à la procédure de RQTH en supprimant l'orientation par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) vers le milieu ordinaire, cet accès au marché du travail devenant ainsi de droit.

La commission a complété ces dispositions en adoptant deux amendements visant :

- d'une part, à **inclure parmi les bénéficiaires de l'OETH les jeunes de 18 à 25 ans et les étudiants ne bénéficiant pas d'une RQTH** mais disposant de la notification d'une décision favorable de la CDAPH ;

- d'autre part, à rétablir la possibilité d'une modulation des contributions des employeurs à l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph) qui tient compte de la **reconnaissance de la lourdeur du handicap**, cette possibilité ayant été supprimée par la réforme de l'OETH entrée en vigueur en 2020.

Cet article pérennise également deux expérimentations visant à favoriser le passage de l'entreprise adaptée au milieu ordinaire : celle du contrat à durée déterminée (CDD) « tremplin » et celle de l'entreprise adaptée de travail temporaire.

Il prévoit enfin le transfert à l'État de l'organisation du dispositif d'emploi accompagné. **La commission a souhaité préciser que cette organisation prend la forme des plateformes départementales de services intégrés** qui ont été déployées en 2022.

B. L'AMÉLIORATION DES DROITS SOCIAUX DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS EN MILIEU PROTÉGÉ

Afin de fluidifier le parcours des travailleurs en situation de handicap, **l'article 9** prévoit que, dans le cadre d'une convention, la CDAPH pourra se prononcer directement sur les orientations vers le milieu protégé sur la base des propositions formulées par Pôle emploi ou les Cap emploi, sans passer par l'évaluation de l'équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH).

Cet article fait par ailleurs évoluer les droits des travailleurs en établissement ou service d'aide par le travail (ESAT) dans le sens d'une **convergence avec les droits des salariés**. Il prévoit l'application directe à ces travailleurs de certaines dispositions du code du travail. Il rend par ailleurs obligatoire la couverture des personnes handicapées accueillies en ESAT par un contrat collectif de complémentaire santé.

Il s'agit de mesures d'équité en faveur des 120 000 travailleurs accueillis en ESAT, qui doivent également permettre à la France de se rapprocher des stipulations de la Convention internationale des droits des personnes handicapées et de se conformer au droit de l'Union européenne. Toutefois, elles posent la **question de la capacité des ESAT à les prendre en charge alors que ces structures sont déjà fragiles** et qu'une réflexion est en cours sur l'augmentation de la rémunération des travailleurs qu'elles accueillent. Il est donc nécessaire que l'État apporte à ces structures un accompagnement adéquat.

<p><i>Ces évolutions posent la question de la capacité des ESAT à les prendre en charge alors que ces structures sont déjà fragiles.</i></p>

IV. AJUSTER LA GOUVERNANCE DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

L'article 10 modifie la **gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant aux niveaux national et local**.

- Il propose que **la politique d'accueil du jeune enfant soit conduite dans le cadre d'une stratégie nationale arrêtée par le ministre de la famille**. Cette stratégie devra être prise en compte par l'État, les collectivités territoriales et les caisses d'allocations familiales (CAF) ainsi que par les schémas départementaux des services aux familles.

La commission considère que **le Gouvernement n'a pas besoin de cet outil pour prendre des orientations stratégiques** en matière d'accueil du jeune enfant et que des objectifs de développement de l'offre d'accueil sont déjà fixés dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la Cnaf.

Surtout, il est contradictoire de vouloir confier aux communes davantage de prérogatives et d'encadrer l'action des collectivités territoriales par une stratégie prise par arrêté ministériel. **La commission a donc supprimé cette stratégie nationale.**

La commission a supprimé la stratégie nationale d'accueil du jeune enfant fixée par arrêté ministériel, qui n'est ni utile, ni souhaitable.

● L'article 10 fait **des communes les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant**. Elles devront recenser les besoins et les offres d'accueil, informer les familles et planifier le développement de l'offre sur le territoire. Les communes de plus de 3 500 habitants devront élaborer un **schéma pluriannuel** et celles d'au moins 10 000 habitants mettre en place un **relais petite enfance**, dont les missions sont par ailleurs renforcées.

Ces mesures viennent ainsi consacrer des compétences que les communes assurent déjà largement. Par exemple, 85 % des communes de plus de 10 000 habitants disposent d'un relais petite enfance. **La commission a donc approuvé l'octroi de ces compétences aux communes**, qui sont complémentaires des prérogatives des départements. **Elle a reporté leur entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2026**, pour tenir compte de l'échéance des prochaines élections municipales.

Il est prévu qu'en cas de manquement à ses obligations d'autorité organisatrice, la commune pourra être saisie par le comité départemental des services aux familles. La commission a approuvé cette procédure, qui permet d'assurer l'articulation des politiques départementales et communales en faveur des familles. Toutefois, **la commission a supprimé la possibilité pour le préfet, en cas de manquement de la commune, de mandater la CAF afin qu'elle élabore le schéma communal et un projet de création de relais petite enfance**, considérant qu'il n'était pas souhaitable de confier aux communes de nouvelles compétences assorties d'une forme de contrôle renforcé de l'État.

La reconnaissance de la commune comme autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant ne saurait être assortie d'un pouvoir de substitution du préfet en cas de manquement.

*

* *

Réunie le mercredi 28 juin 2023 sous la présidence de Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a adopté le **projet de loi modifié par 70 amendements**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Inscription et orientation des demandeurs d'emploi

Cet article propose d'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'opérateur France Travail toute personne en recherche d'emploi, les bénéficiaires du RSA et les personnes qui sollicitent un accompagnement auprès des missions locales ou des Cap emploi, afin qu'ils puissent être orientés vers un organisme chargé de leur accompagnement social ou professionnel.

La commission a adopté cet article en précisant que les missions locales pourront prendre des décisions de réorientation des bénéficiaires, en cohérence avec leurs compétences d'orientation, et en prévoyant que les critères d'orientation et les modalités de transmission des informations sur l'orientation seront définis par le comité national France Travail.

I - Le dispositif proposé

A. L'inscription à Pôle emploi, une démarche volontaire qui ne permet pas de suivre, d'orienter et d'accompagner l'ensemble des personnes sans emploi

Les acteurs du service public de l'emploi doivent accompagner les demandeurs d'emploi, dans le cadre de leurs missions d'accueil, d'orientation, de formation et d'insertion¹.

1. L'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi résulte d'une démarche volontaire

Parmi les acteurs du service public de l'emploi, **Pôle emploi** a notamment pour mission de :

- 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 ;
- procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, et de tenir celle-ci à jour¹.

¹ Art. L. 5311-1 du code du travail.

L'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi résulte aujourd'hui de la démarche volontaire de la personne privée d'emploi. Ainsi, aux termes de l'article L. 5411-1 du code du travail, *« a la qualité de demandeur d'emploi toute personne qui recherche un emploi et demande son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi. »*

Les demandeurs d'emploi doivent ensuite renouveler périodiquement leur inscription et porter à la connaissance de Pôle emploi les changements affectant leur situation susceptibles d'avoir une incidence sur leur inscription comme demandeurs d'emploi². Pour bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, la personne privée d'emploi doit s'inscrire à Pôle emploi dans un délai de douze mois suivant la fin de son contrat de travail³.

Aux termes de l'article L. 5411-6 du code du travail, **le demandeur d'emploi immédiatement disponible pour occuper un emploi est orienté et accompagné dans sa recherche d'emploi par Pôle emploi.** Il est tenu de participer à la définition et à l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi, d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi et d'accepter les offres raisonnables d'emploi. Dans ce cadre, **il bénéficie de l'offre de services de Pôle emploi pour son accompagnement et son insertion professionnelle.**

2. Une diversité des entrées en parcours d'insertion sociale et professionnelle qui ne permet pas d'assurer le suivi et l'accompagnement de l'ensemble des personnes sans emploi

L'entrée dans un parcours d'insertion professionnelle ou sociale peut être effectuée, outre l'inscription directe et volontaire sur la liste des demandeurs d'emploi, par une demande de revenu de solidarité active (RSA) ou en sollicitant l'un des organismes du service public de l'emploi, dont les missions locales.

• Le **bénéfice du RSA** est assorti, pour l'allocataire, d'un **droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins par un référent unique.** Dans le cadre de cet accompagnement, les mêmes droits et devoirs s'appliquent au bénéficiaire et à son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité⁴.

¹ Art. L. 5312-1 du code du travail.

² Art. L. 5411-2 du code du travail.

³ Art. 7 du règlement d'assurance chômage (décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage).

⁴ Art. L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles.

En contrepartie de ce droit à l'accompagnement, le bénéficiaire du RSA est tenu de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle¹.

Pour entrer dans ce parcours d'insertion, le président du conseil départemental oriente le bénéficiaire du RSA :

- de façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi, soit **vers Pôle emploi**, soit vers un organisme de placement, d'insertion ou de formation ;
- lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, **vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale** ;
- lorsque le bénéficiaire est âgé de moins de 25 ans et que sa situation le justifie, **vers les missions locales**².

Toutefois, selon la Cour des comptes, **l'orientation vers un organisme d'accompagnement n'est pas réalisée pour 18 % des allocataires du RSA et 60 % des bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs » ne disposent pas de contrat d'accompagnement**. En outre, 76 % des contrats d'engagements réciproques ne contiennent aucune action orientée vers la préparation à la recherche d'emploi³.

En 2020, 2 273 900 de personnes bénéficiaires du RSA sont soumises aux « droits et devoirs du bénéficiaire »⁴, car elles sont sans emploi ou disposent d'un revenu d'activité professionnelle inférieur à 500 euros par mois. **Parmi ces bénéficiaires du RSA, 41 % sont inscrits à Pôle emploi** comme demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C fin 2020⁵. Ils sont, à ce titre, tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi.

¹ Art. L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles.

² Art. L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles.

³ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active (RSA), rapport public thématique, janvier 2022*.

⁴ Soit 98 % des bénéficiaires du RSA (allocataires et conjoints d'allocataires).

⁵ Drees, *Minima sociaux et prestations sociales, édition 2022*.

Répartition, fin 2020, des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs inscrits à Pôle emploi en catégorie A, B ou C, selon diverses caractéristiques

En %

		Bénéficiaires du RSA ¹ inscrits à Pôle emploi ²	Bénéficiaires du RSA ¹	Personnes inscrites à Pôle emploi ²	Part des personnes inscrites à Pôle emploi ² parmi les bénéficiaires du RSA ¹	Part des bénéficiaires du RSA ¹ parmi les personnes inscrites à Pôle emploi ²
Effectif (en nombre)		922 000	2 273 900	6 093 500	41	15
Sexe	Femme	50	53	51	38	15
	Homme	50	47	49	44	16
Age	Moins de 25 ans	3	5	13	25	3
	25 à 29 ans	19	18	14	43	20
	30 à 39 ans	30	30	25	42	18
	40 à 49 ans	23	22	21	43	17
	50 à 59 ans	19	18	20	43	15
	60 ans ou plus	6	8	6	29	13
Ancienneté d'inscription en catégorie A, B ou C	Moins de 6 mois	32	-	34	-	14
	6 mois à moins de 1 an	15	-	17	-	14
	1 an à moins de 2 ans	21	-	21	-	15
	2 ans à moins de 5 ans	22	-	20	-	17
	5 ans ou plus	10	-	8	-	17
Niveau de formation	Inférieur au CEP et au BEPC	14	nd	9	nd	22
	CEP, BEPC	8	nd	5	nd	23
	BEP, CAP	38	nd	32	nd	18
	Bac	20	nd	23	nd	13
	Bac+2	9	nd	13	nd	10
	Supérieur à Bac+2	12	nd	17	nd	11
Catégorie de demandeur d'emploi	A	88	-	64	-	21
	B	8	-	12	-	10
	C	5	-	24	-	3

Source : Drees, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2022

• Les jeunes de 16 à 25 ans confrontés à des difficultés d'insertion professionnelle et sociale peuvent solliciter l'accompagnement des missions locales qui assurent, pour ce public, des missions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement à l'accès à la formation professionnelle initiale ou continue, ou à un emploi¹.

L'accompagnement proposé par les missions locales peut prendre la forme d'un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) ou d'un accompagnement intensif par la conclusion d'un contrat d'engagement jeune (CEJ) en cas de difficultés d'accès à l'emploi durable². Dans ce cadre, le bénéficiaire peut être orienté vers un organisme chargé de lui offrir un accompagnement adapté à sa situation en vue de son insertion professionnelle.

¹ Art. L. 5314-2 du code du travail.

² Art. L. 5131-4 à L. 5131-6 du code du travail.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, **50 % des bénéficiaires d'un parcours contractualisé vers l'emploi et d'un contrat d'engagement jeune conclu avec une mission locale ne sont pas inscrits à Pôle emploi.**

• Si la loi prévoit aujourd'hui que l'entrée dans un parcours d'insertion professionnelle s'accompagne d'une orientation vers un organisme pour l'accompagnement du bénéficiaire, sa mise en œuvre n'est que partiellement effective. En outre, alors que les personnes sans emploi devraient être orientées vers l'accès ou le retour à l'emploi, avec le cas échéant un accompagnement social préalable ou concomitant, les parcours d'insertion sont insuffisamment orientés vers l'emploi. À cet égard, **l'absence de visibilité sur l'ensemble des personnes sans emploi**, qui relèvent de divers statuts et organismes, ne facilite pas leur suivi et leur accompagnement.

Suivant les recommandations de la mission de préfiguration de « France Travail »¹, l'article 1^{er} **entend faire de la liste des demandeurs d'emploi l'outil de suivi de l'ensemble des personnes sans emploi** : personnes qui s'inscrivent à Pôle emploi, bénéficiaires du RSA, personnes accompagnées par une mission locale ou un Cap emploi. **L'inscription sur cette liste doit permettre de faire entrer l'ensemble des personnes sans emploi dans un parcours d'accompagnement et d'insertion**, par une orientation effectuée selon des critères partagés par l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi.

B. Prévoir l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi de tous les bénéficiaires du RSA et des personnes accompagnées par les missions locales et les Cap emploi afin de les orienter vers un organisme référent chargé de leur accompagnement

1. L'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi

• Le *a* du 1^o du I du présent article réécrit l'article L. 5411-1 du code du travail, pour que **soient inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de l'opérateur France Travail (Pôle emploi)** :

- la **personne en recherche d'un emploi qui demande son inscription** ;
- la **personne qui demande le revenu de solidarité active** ainsi que son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ;
 - Ne seraient toutefois par concernés les assurés du régime d'assurance vieillesse qui ont atteint l'âge légal de départ à la retraite ou qui remplissent les conditions de durée d'assurance requise ;

¹ Rapport de synthèse de la mission de préfiguration de « France Travail », avril 2023.

- la **personne âgée de 16 à 25 ans révolus rencontrant de problèmes d'insertion professionnelle et sociale**¹ qui sollicite un accompagnement par une mission locale ;
- la **personne qui sollicite un accompagnement par un organisme de placement spécialisé dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées** (Cap emploi).

Il est précisé qu'à la suite de leur inscription, les personnes bénéficient d'une orientation vers l'organisme compétent.

- Pour tirer les conséquences de l'entrée sur la liste des demandeurs d'emploi des bénéficiaires du RSA, le 1^o du I procède à deux autres modifications.

D'une part, le **b** du 1^o prévoit, à l'article L. 5411-2, que l'arrêté ministériel qui fixe les modalités selon lesquelles les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi renouvellent périodiquement leur inscription sera pris par le ministre chargé des solidarités, conjointement avec le ministre chargé de l'emploi qui était déjà compétent pour prendre cet arrêté, afin de tenir compte de l'inscription systématique des bénéficiaires du RSA sur la liste des demandeurs d'emploi.

D'autre part, le **c** du 1^o abroge l'article L. 5411-5 du code du travail, qui dispose que les personnes invalides, bénéficiaires à ce titre d'un avantage social lié à une incapacité totale de travail, ne peuvent être inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi pendant la durée de leur incapacité. Cette abrogation est rendue nécessaire par le fait qu'il est possible de cumuler le bénéfice du RSA et une pension d'invalidité.

2. L'orientation des demandeurs d'emploi

Le 2^o du I crée une nouvelle section 1 *bis*, au sein du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre IV de la cinquième partie du code du travail, intitulée « orientation et accompagnement des demandeurs d'emploi » et comportant **deux articles L. 5411-5 et L. 5411-5-1**.

- L'article L. 5411-5 définit **les modalités d'orientation des demandeurs d'emploi vers les organismes chargés de leur accompagnement**. Aux termes de son I, les demandeurs d'emploi doivent bénéficier « *d'un accompagnement vers l'accès ou le retour à l'emploi, le cas échéant par la reprise ou la création d'entreprise, qui peut notamment comporter des aides à la formation, à la mobilité et le cas échéant à visée d'insertion sociale* ».

¹ Sont visées les personnes mentionnées à l'article L. 5314-2 du code du travail.

Il prévoit, au II, que **les organismes qui décideront de l'orientation des personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi** sont :

- **l'opérateur France Travail**, pour toute personne qui n'est pas bénéficiaire du RSA ;
- **le président du conseil départemental**, pour tous les bénéficiaires du RSA (il pourra déléguer par convention cette compétence à l'opérateur France Travail) ;
- **les missions locales**, pour les personnes qui les sollicitent et qui ne sont pas bénéficiaires du RSA.

Le III de cet article précise que **la décision d'orientation sera prise en fonction de critères fixés par arrêté** des ministres chargés de l'emploi et des solidarités, pris après avis du comité national France Travail. Ces critères devront tenir compte « *du niveau de qualification de la personne, de sa situation au regard de l'emploi, de ses aspirations et le cas échéant des difficultés particulières qu'elle rencontre, notamment en matière de santé, de logement et de garde d'enfant.* » Pour l'orientation des bénéficiaires du RSA, ces critères pourront être précisés dans un département, si les circonstances locales le justifient, par arrêté conjoint du préfet et du président du conseil départemental, pris après avis du comité départemental France Travail.

L'opérateur France Travail, le président du conseil départemental et les missions locales devront **transmettre au comité national France Travail les informations relatives aux orientations qu'ils auront prononcées et à la mise en œuvre des critères d'orientation**. Ils devront transmettre ces mêmes informations aux comités départementaux France Travail pour les personnes relevant du département concerné. La liste des informations devant être transmises et la périodicité de leur transmission seront fixées par arrêté des ministres chargés de l'emploi et des solidarités.

Le IV dresse **la liste des organismes vers lesquels les demandeurs d'emploi pourront être orientés en vue de leur accompagnement** :

- l'opérateur France Travail ;
- les conseils départementaux ;
- les organismes délégataires d'un conseil départemental, dans des conditions fixées par convention, après avis du comité départemental France Travail ;
- les missions locales ;
- les Cap emploi.

Un décret, pris après avis du comité national France Travail fixera **les conditions dans lesquelles ces personnes peuvent être également orientées vers d'autres organismes référents, publics ou privés**, fournissant des services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation, à l'accompagnement et au maintien dans l'emploi des personnes en recherche d'emploi, ainsi que les conditions à remplir par les organismes en question.

• L'article L. 5411-5-1 prévoit que **l'organisme référent chargé d'accompagner le demandeur d'emploi** réalisera conjointement avec cette personne **un diagnostic global de sa situation**, suivant un référentiel défini par le comité national France Travail.

Il prévoit, en son II, que si la situation de la personne fait apparaître qu'un autre organisme référent serait mieux à même de conduire les actions d'accompagnement nécessaires, l'organisme référent, à la demande de la personne ou de sa propre initiative, saisit, en vue d'**une nouvelle décision d'orientation** :

- l'opérateur France Travail lorsque la personne n'est pas bénéficiaire du RSA ;
- le président du conseil départemental du lieu de résidence de la personne lorsque cette dernière est bénéficiaire du RSA.

Son III prévoit que les modalités d'application de cet article seront précisées par décret.

3. Modalités d'entrée en vigueur

Le **II** du présent article prévoit que la date d'entrée en vigueur du présent article est fixée par décret et, au plus tard, au **1^{er} janvier 2025**.

Il prévoit qu'à cette date, l'opérateur France Travail inscrira sur la liste des demandeurs d'emploi les personnes qui ont conclu un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), un contrat d'engagement jeune (CEJ) ou qui sont bénéficiaires du RSA.

Cette inscription ne sera pas effectuée pour les assurés du régime d'assurance vieillesse qui ont atteint l'âge légal de départ à la retraite ou qui remplissent les conditions de durée d'assurance requise.

II - La position de la commission

L'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi de toutes les personnes sans emploi devrait permettre d'assurer l'orientation, par Pôle emploi, les départements et les missions locales, de la personne sans emploi vers l'organisme le plus adapté à sa situation afin qu'un accompagnement professionnel ou social lui soit proposé à l'issue d'un diagnostic conduit entre la personne et l'organisme référent. Considérant que les difficultés rencontrées par certaines personnes sans emploi ne leur permettent pas d'accéder immédiatement à l'emploi, il est pertinent que l'article 1^{er} prévoit qu'un accompagnement social soit proposé lorsqu'une démarche de recherche d'emploi n'est pas possible.

Cette mesure modifie ainsi profondément la nature de la liste des demandeurs d'emploi, qui devient une liste des personnes sans emploi. Elle impliquera d'ajuster les catégories de personnes et de situations qui composent cette liste, afin notamment de pouvoir identifier les personnes qui relèvent de l'insertion sociale et celles qui s'inscrivent dans une démarche de recherche immédiate d'emploi.

Le rapporteur souscrit à ces mesures qui donneront une meilleure visibilité aux acteurs du service public de l'emploi de l'ensemble du public sans emploi qui doit faire l'objet d'un accompagnement professionnel ou social. Elles permettent de matérialiser **l'objectif d'accès ou de retour à l'emploi qui doit être recherché dans l'accompagnement de toutes les personnes sans emploi**, en tenant compte de leur situation.

La formalisation d'une **orientation selon des critères partagés** vers un organisme chargé de l'accompagnement de la personne s'inscrit dans la logique qui prévaut déjà pour les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du RSA, en harmonisant le suivi et la prise en charge, afin que l'accompagnement proposé soit adapté à la situation du demandeur. Cette disposition est cohérente avec la création, à l'article 2, d'un contrat d'engagement unique.

Ces dispositions visant à l'inscription de toutes les personnes sans emploi sur la liste des demandeurs d'emploi et à leur orientation vers un organisme référent ne permettront pas, à elles seules, d'assurer un suivi et un accompagnement exhaustif de tous les demandeurs d'emploi. Pour être effectives, **ces mesures devront être accompagnées des moyens nécessaires et des outils de mise en œuvre** qui permettront aux acteurs du service public de l'emploi de prendre en charge le public et d'échanger entre eux les informations les concernant.

Afin que les modalités de mise en œuvre soient adaptées aux besoins et au fonctionnement de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi, la commission a adopté l'amendement COM-186 du rapporteur, pour que **les critères d'orientation** soient définis par les collectivités territoriales, l'État et les partenaires sociaux dans le cadre du **comité national France Travail**, puis approuvés par le ministre, plutôt qu'ils soient fixés par arrêté ministériel après un simple avis du comité national.

Pour les mêmes raisons, la commission a adopté l'amendement COM-188 du rapporteur visant à ce que **la liste des informations devant être transmises et la périodicité de leur transmission soient fixées par le comité national France Travail**, puis approuvées par le ministre, plutôt qu'elles soient fixées unilatéralement par arrêté ministériel.

Par ailleurs, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, l'amendement COM-190 précisant que **les décisions de réorientation** du demandeur, prises lorsque sa situation nécessite un changement d'organisme référent, seront **prises par les mêmes acteurs que ceux chargés de l'orientation**, alors que **le présent article ne permettait pas aux missions locales d'assurer cette réorientation**.

La commission a adopté l'amendement COM-73 de Philippe Mouiller visant à **la prise en compte de la situation de proche aidant** pour apprécier l'opportunité d'orienter le demandeur vers un accompagnement social.

Conformément à sa position sur l'article 5 relatif à la transformation de Pôle emploi, la commission a adopté les amendements COM-181, COM-184, COM-185 et COM-187 du rapporteur visant à ce que Pôle emploi conserve sa dénomination.

Elle a également adopté les amendements COM-182, COM-183, COM-189 et COM-191 du rapporteur qui procèdent à des modifications rédactionnelles ou à des coordinations.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2

Droits et devoirs des demandeurs d'emploi

Cet article propose d'unifier les droits et devoirs de l'ensemble des demandeurs d'emploi dans un nouveau contrat d'engagement pouvant servir de cadre à un accompagnement intensif.

La commission a modifié cet article en prévoyant notamment que le contrat d'engagement doit fixer une durée hebdomadaire d'activité d'au moins 15 heures pour traduire l'intensité de l'accompagnement du demandeur d'emploi.

I - Le dispositif proposé : un régime de droits et devoirs renforcé et unifié

A. Des modalités de contractualisation variables selon les publics

1. Des niveaux d'intensité qui diffèrent en fonction de la situation et de l'orientation des demandeurs d'emploi

a) Le projet personnalisé d'accès à l'emploi

Les **demandeurs d'emploi immédiatement disponibles pour occuper un emploi**, qui sont orientés et accompagnés par Pôle emploi, élaborent et concluent avec l'opérateur un **projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)**¹.

Est considérée comme immédiatement disponible pour occuper un emploi la personne qui n'exerce aucune activité professionnelle, qui ne suit aucune action de formation professionnelle et dont la situation personnelle lui permet d'occuper sans délai un emploi².

Le PPAE précise :

- la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés ;

- la zone géographique privilégiée ;

- le niveau de salaire attendu.

Ces éléments sont constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi (ORE) que le demandeur d'emploi est tenu d'accepter³.

Le PPAE tient 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.

¹ Art. L. 5411-6-1 du code du travail.

² Art. R. 5411-9 du code du travail.

³ Art. L. 5411-6-2 du code du travail.

Il intègre, le cas échéant, le projet de reconversion professionnelle du demandeur d'emploi démissionnaire ou les engagements prévus dans le cadre du contrat d'engagement jeune (CEJ).

Le PPAE retrace les actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public de l'emploi, notamment en matière d'accompagnement personnalisé, de formation et d'aide à la mobilité.

La notification du PPAE au demandeur d'emploi précise ses droits concernant l'acceptation ou le refus des ORE qui lui sont soumises et, notamment, les voies et délais de recours en cas de sanction par Pôle emploi.

Le PPAE est actualisé périodiquement. À cette occasion, les éléments constitutifs de l'ORE sont révisés, notamment pour accroître les perspectives de retour à l'emploi¹.

Le demandeur d'emploi qui refuse à deux reprises, sans motif légitime, une ORE risque des sanctions : la radiation de la liste des demandeurs d'emploi² ainsi que la suppression de son revenu de remplacement par Pôle emploi³.

La condition de recherche d'emploi pour bénéficier d'un revenu de remplacement

L'article L. 5421-1 du code du travail dispose que les personnes aptes au travail et recherchant un emploi ont droit à un revenu de remplacement en complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion.

La condition de recherche d'emploi est satisfaite dès lors que les intéressés sont inscrits comme demandeurs d'emploi et accomplissent, à leur initiative ou sur proposition d'un des organismes participant au service public de l'emploi, notamment dans le cadre du PPAE, **des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi** ou de créer, reprendre ou développer une entreprise⁴.

Selon le cas, le revenu de remplacement prend la forme de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) ou des autres allocations et indemnités régies par les régimes particuliers.

Ces sanctions sont également applicables au demandeur d'emploi qui ne peut justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi ou qui, sans motif légitime, refuse d'élaborer ou d'actualiser le PPAE, est absent à une action de formation ou à un rendez-vous ou refuse de se soumettre à une visite médicale d'aptitude.

¹ Art. L. 5411-6-3 du code du travail.

² Art. L. 5412-1 du code du travail.

³ Art. L. 5426-2 du code du travail.

⁴ Art. L. 5421-3 du code du travail.

En cas de fraude ou de fausse déclaration, la personne est également radiée de la liste des demandeurs d'emploi et voit son revenu de remplacement supprimé¹.

En 2018 et 2019, le nombre annuel de radiations de la liste des demandeurs d'emploi prononcées par Pôle emploi s'est élevé à environ 550 000. Il a fortement diminué en 2020, dépassant légèrement les 300 000 radiations, du fait de leur suspension pendant la crise sanitaire. Le niveau des radiations est remonté fin 2020 et en 2021 sans dépasser le niveau d'avant crise, avec environ 540 000 radiations prononcées en 2021. **En 2022, le nombre de radiations prononcées a augmenté pour atteindre 640 000.**

La répartition des radiations par motif de sanction est globalement stable dans le temps :

- **l'absence à un rendez-vous** avec les services et organismes du service public de l'emploi représente la très grande majorité avec plus des **deux tiers des radiations** ;

- l'abandon de formation et le refus d'aide à la recherche d'un emploi représentent environ 15 % des radiations ;

- l'insuffisance de recherche d'emploi, qui sanctionne le fait de ne pas réaliser d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi ou de créer, reprendre ou développer une entreprise, comptent pour environ 10 % des radiations ;

- les cas de fraudes pour fausses déclarations représentent environ 5 % des radiations ;

- enfin, la part des radiations suite au refus de deux offres raisonnables d'emploi reste à un niveau très marginal : elle est inférieure à 0,1% des radiations. À titre d'illustration, 139 radiations ont été prononcées en 2022 pour ce motif sur les 640 000 radiations tous motifs confondus².

La suppression de l'allocation chômage après deux refus de CDI

À l'initiative du Sénat, la loi « Marché du travail » du 21 décembre 2022³ a prévu que, si un demandeur d'emploi a refusé au cours des douze derniers mois deux propositions de contrat de travail à durée indéterminée (CDI) à l'issue d'un contrat à durée déterminée (CDD), ou deux propositions de CDI à l'issue d'une mission d'intérim, il ne peut bénéficier de l'allocation d'assurance chômage, sauf s'il a été employé dans le cadre d'un CDI au cours de la même période.

¹ Art. L. 5412-2 du code du travail et L. 5426-2 du code du travail.

² Source : réponses de la DGEFP au questionnaire du rapporteur.

³ Loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi – Article 2.

Cette disposition ne s'applique pas lorsque la dernière proposition adressée au demandeur d'emploi n'est pas conforme aux critères prévus par le PPAE, si ce projet a été élaboré avant la date du dernier refus pris en compte¹.

Cette mesure n'est pas encore applicable, le décret en Conseil d'État qui doit préciser les modalités de l'information de Pôle emploi sur les refus de CDI n'ayant pas encore été publié.

b) Les contrats d'engagement réciproque

Les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) orientés vers Pôle emploi élaborent et concluent un PPAE comme les autres demandeurs d'emploi².

En revanche, les **bénéficiaires du RSA orientés vers un organisme du service public de l'emploi autre que Pôle emploi** – mission locale, Cap emploi, maison de l'emploi, plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (Plie)... – concluent avec le département, sous un délai d'un mois après cette orientation, un **contrat d'engagement réciproque (CER)**³.

Son contenu est similaire à celui du PPAE. Les signataires d'un tel CER ne peuvent refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi telles que définies dans le contrat.

Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas une stipulation du contrat, l'organisme vers lequel il a été orienté le signale au président du conseil départemental qui peut alors décider de supprimer le versement du RSA (cf. commentaire de l'article 3).

Par ailleurs, les **bénéficiaires du RSA orientés vers les organismes compétents en matière d'insertion sociale** concluent avec le département, sous un délai de deux mois, **une autre forme de CER** énumérant les engagements réciproques du bénéficiaire et du département en matière d'insertion sociale et professionnelle⁴.

Selon la Drees, 83 % des bénéficiaires du RSA soumis aux « droits et devoirs »⁵ sont orientés vers un organisme référent unique par les collectivités territoriales chargées de leur insertion. Pôle emploi est l'organisme référent unique de 42 % des personnes orientées, les conseils départementaux et territoriaux de 31 %, les organismes du service public de l'emploi autres que Pôle emploi de 6 %, les autres organismes de 21 %.

¹ Art. L. 5422-1 du code du travail.

² Art. L. 262-34 du code de l'action sociale et des familles.

³ Art. L. 262-35 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Art. L. 262-36 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Il s'agit des bénéficiaires du RSA qui soit sont sans emploi, soit ont un revenu d'activité professionnelle inférieur à 500 euros en moyenne au cours des trois derniers mois. Ils représentent, fin 2020, 98 % des bénéficiaires du RSA (source : Drees).

47 % des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi disposent d'un CER, et seuls 21% des CER contiennent au moins une action d'insertion visant à s'inscrire dans un parcours de recherche d'emploi¹.

2. La création d'un dispositif d'accompagnement renforcé pour les jeunes en difficulté d'accès à l'emploi

Le **parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)** est un parcours d'insertion professionnelle, créé par la loi « Travail » du 8 août 2016, destiné aux jeunes suivis par les missions locales². Dans ce cadre, une allocation ponctuelle peut être versée par l'État à l'intéressé.

La **Garantie jeunes**, un accompagnement intensif et collectif d'une durée de douze mois, constituait une modalité spécifique du PACEA, ouverte sous condition de ressources aux jeunes de 16 à 25 ans vivant hors du foyer de leurs parents (ou sans recevoir de soutien financier de leur part), et qui n'étaient pas étudiants, ne suivaient pas une formation et n'occupaient pas un emploi (les « *NEET* »³). Mise en œuvre par les missions locales, elle comportait un **accompagnement intensif d'une durée de douze mois** ainsi qu'une **allocation dégressive en fonction des ressources d'activité**.

Ce dispositif a été **remplacé par le contrat d'engagement jeune (CEJ) à compter du 1^{er} mars 2022**⁴. S'il est ouvert comme la Garantie jeunes aux jeunes de 16 à 25 ans, la limite d'âge du CEJ est portée à 29 ans pour les jeunes bénéficiant de la reconnaissance de la qualité de travail handicapé (RQTH).

À la différence de la Garantie jeunes, ce dispositif peut non seulement être mis en œuvre par les missions locales mais aussi par Pôle emploi ainsi que par tout organisme public ou privé fournissant des services en direction des personnes en recherche d'emploi.

Le bénéfice du CEJ est conditionné au respect d'exigences d'engagement, d'assiduité et de motivation⁵. Concrètement », il prévoit **de 15 à 20 heures d'« activités accompagnées » chaque semaine** et un entretien avec le conseiller du jeune.

¹ « Minima sociaux et prestations sociales », *Panoramas de la Drees, édition 2022 – Fiche 17 : « L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA »*.

² Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels- Article 46.

³ Acronyme anglais de "Not in Education, Employment or Training".

⁴ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 – Article 208.

⁵ Art. L. 5131-6 du code du travail.

Un décret du 18 février 2022 a prévu un régime de **sanctions graduées** applicables en cas de manquement du jeune à ses obligations contractuelles¹.

Fin janvier 2023, plus de 300 000 personnes avaient intégré le CEJ, soit un chiffre conforme à l'objectif annoncé, d'après l'IGAS. En revanche, **40 % des bénéficiaires en moyenne n'atteignent pas le minimum de 15 heures d'activité** et 20 % sont en-dessous de 5 heures. L'IGAS souligne la grande diversité des pratiques locales qui limite la portée des résultats nationaux².

B. L'unification des droits et devoirs dans un contrat d'engagement

1. La création d'un contrat d'engagement

L'**article 2** tend à unifier les droits et devoirs de toutes les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi au sein d'un **contrat d'engagement**. Il vise ainsi à donner corps au 3^e « principe clé » du rapport de préfiguration de France Travail : « *Un contrat d'engagements réciproques France Travail où les engagements de tous seront vraiment suivis* »³.

L'intitulé de la section 2 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre IV de la cinquième partie du code du travail est d'abord modifié de manière à mentionner le contrat d'engagement (**a du 1^o du I**).

Ensuite, le **b du 1^o du I** tend à remplacer les articles L. 5411-6 à L. 5411-6-3 du code du travail, relatifs au PPAE, par deux articles définissant le nouveau contrat.

a) Le contenu du contrat d'engagement

Aux termes de l'article L. 5411-6 tel qu'il serait réécrit, toute personne qui aura été inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi (cf. commentaire de l'article 1^{er}) puis orientée vers un organisme référent élaborera avec ce dernier, dans un **déla i fixé par décret**, le contrat d'engagement. Celui-ci sera périodiquement actualisé dans les mêmes formes.

¹ Décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses mesures d'application de l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

² « Évaluation d'étape de l'accompagnement des jeunes dans le cadre du contrat d'engagement jeune », Inspection générale des affaires sociales, mars 2023.

³ Mission de préfiguration de France Travail – Rapport de synthèse de la concertation, Thibaut Guilluy, avril 2023.

Le contrat d'engagement doit définir :

- les **engagements de l'organisme référent**, qui incluent les actions mises en œuvre en matière d'accompagnement personnalisé du demandeur d'emploi et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité. Ils comportent la **désignation d'un référent unique** au sein de l'organisme, qui est chargé de l'accompagnement du demandeur d'emploi pendant la durée du contrat ;

- les **engagements du demandeur d'emploi**, parmi lesquels son assiduité et sa participation active aux actions d'insertion sociale ou professionnelle ;

- un **plan d'action** précisant les objectifs d'insertion sociale ou professionnelle et, le cas échéant, le niveau d'intensité de l'accompagnement requis. Ce plan doit comporter des actions de formation, d'accompagnement et d'appui.

A l'instar du PPAE, le contrat d'engagement, élaboré en fonction des besoins du demandeur d'emploi, doit tenir compte de sa formation, 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 locale du marché du travail. Il précisera les droits du demandeur d'emploi ainsi que les voies et délais de recours contre les sanctions susceptibles d'être prononcées en cas d'inobservation de sa part.

b) La définition de l'offre raisonnable d'emploi

L'article L. 5411-6-1 préciserait désormais les conditions dans lesquelles le contrat d'engagement définirait les **éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi (ORE)**. Deux cas sont envisagés :

- *1^{er} cas* : le projet professionnel du demandeur d'emploi comporte la recherche d'une activité salariée et il est « *suffisamment établi* ». Le contrat d'engagement définit alors les éléments constitutifs de l'ORE que le demandeur d'emploi est tenu d'accepter ;

- *2^e cas* : seuls des objectifs d'insertion professionnelle sont fixés à la signature du contrat. La définition des éléments constitutifs de l'ORE doit alors faire l'objet d'une actualisation du contrat d'engagement dès que le projet professionnel est suffisamment établi.

Les éléments constitutifs de l'ORE comprendrait, comme aujourd'hui, la nature et les caractéristique du ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu. Comme dans le cadre du PPAE actuel, ces éléments pourraient être révisés dans le cadre d'une actualisation du contrat d'engagement afin d'accroître les perspectives de retour à l'emploi de l'intéressé.

Le contrat d'engagement précisera également les **actes positifs et répétés de recherche d'emploi** que le demandeur d'emploi est tenu de réaliser.

Si le projet professionnel du demandeur d'emploi comporte la reprise ou la création d'entreprise, le contrat d'engagement devra, de même, en définir les éléments essentiels et comporter les actes que l'intéressé est tenu de réaliser.

En cas de démission-reconversion, le contrat d'engagement intégrera le projet de reconversion professionnelle du demandeur d'emploi démissionnaire.

Il est précisé que les dispositions relatives à l'ORE **ne s'appliquent pas aux personnes bénéficiant d'un accompagnement à vocation d'insertion sociale** (*cf. supra*, commentaire de l'article 1^{er}).

Le *c* du 1°, le 2° et le 3° du I opèrent en conséquence des coordinations au sein du code du travail.

2. L'organisation du contrôle des engagements des demandeurs d'emploi

Le 4° du I réécrit entièrement l'article L. 5426-1 du code du travail afin de définir l'organisation et les modalités du contrôle des engagements des demandeurs d'emploi.

Ce contrôle serait, **en principe, exercé par l'opérateur France Travail** (Pôle emploi). Ce dernier conserverait l'initiative de la **mesure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi** à la suite de ce contrôle. Comme aujourd'hui, il informerait le président du conseil départemental dès lors que cette mesure concernerait un bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA).

Toutefois, le contrôle de certaines catégories de demandeurs d'emploi incomberait à d'autres acteurs :

- Le contrôle des engagements des **bénéficiaires du RSA** reviendrait au **président du conseil départemental**. Ce dernier aurait la possibilité de prendre les sanctions de suspension (créée par l'article 3) et de suppression du versement du RSA.

Toutefois, **par dérogation, lorsque l'opérateur France Travail serait l'organisme référent d'un bénéficiaire du RSA, c'est lui qui exercerait le contrôle de ses engagements**. Il pourrait alors proposer au président du conseil départemental de prononcer les sanctions de suspension ou de suppression du RSA.

- Les **missions locales** exerceraient le contrôle des engagements des **jeunes dont elles assurent l'accompagnement**. Elles auraient la responsabilité de prononcer les sanctions de suspension ou de suppression des allocations versées au titre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) ou de l'allocation (CEJ), dont elles informeraient l'opérateur France Travail. **Elles proposeraient à ce dernier la mesure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi**.

L'opérateur France Travail, le président du conseil départemental et les missions locales **informeront le comité départemental France Travail** créé par l'article 4 du projet de loi, chacun pour ce qui le concerne, de la mise en œuvre de ce contrôle.

Par convention, l'opérateur France Travail, le président du conseil départemental et les missions locales pourraient organiser des modalités conjointes de contrôle.

3. L'intégration des dispositifs dédiés aux jeunes dans le dispositif

a) Le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie

Le **1° et le 2° du II** mettent en cohérence les dispositions relatives au PACEA avec la création du contrat d'engagement.

Ainsi, le diagnostic destiné à identifier les besoins du jeune afin d'élaborer le PACEA est assimilé au diagnostic global prévu par l'article 1^{er} du projet de loi.

De même, le contrat signé préalablement à l'entrée en PACEA n'est autre qu'un contrat d'engagement.

À cette occasion, la précision selon laquelle le PACEA est conclu avec l'État est supprimée. En pratique, le PACEA est déjà conclu avec la mission locale.

b) Le contrat d'engagement jeune

Le **3° du II** inscrit également le contrat d'engagement jeune (CEJ) dans le cadre du nouveau contrat d'engagement. **Le CEJ deviendrait ainsi une modalité du contrat d'engagement.**

En outre, les sanctions applicables aux bénéficiaires du CEJ seraient précisées dans la loi. En cas d'inobservation par le bénéficiaire de ses engagements, **l'allocation mensuelle pourrait être suspendue ou supprimée.**

4. Les modalités d'entrée en vigueur

Le **III** dispose que l'article 2 entrera en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le **1^{er} janvier 2025**.

Pour chaque demandeur d'emploi dont il assurera à cette date l'accompagnement, chaque organisme référent devra conclure, dans un délai fixé par décret, un contrat d'engagement. Ce dernier se substituera, selon le cas, au PPAE, au PACEA, au CEJ ou au contrat d'engagements réciproques auquel est lié le demandeur d'emploi.

II - La position de la commission : traduire l'intensification de l'accompagnement en engagements concrets

A. Affirmer l'objectif d'une durée hebdomadaire d'activité

La création d'un contrat d'engagement unifié, contenant un plan d'actions personnalisé, peut offrir un cadre permettant de rendre plus effectifs les engagements des demandeurs d'emploi.

Ce renforcement est nécessaire car, comme le met en évidence le rapport de préfiguration de France Travail, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est, trop souvent, « *peu intensif* » voire « *plus formel que réel* »¹.

En revanche, cet article ne traduit pas l'objectif, présenté comme une référence par le Gouvernement, de **mobiliser les personnes éloignées de l'emploi pendant une durée de 15 à 20 heures d'activité hebdomadaire**.

Cette notion d'activité doit être envisagée de manière large et comprendre toutes actions concourant à l'insertion du demandeur d'emploi, en fonction de sa situation et de ses besoins : ces actions pourraient comprendre des activités permettant de prendre confiance et de se mobiliser, telles que des activités de bénévolat, ou des démarches permettant de lever certains freins sociaux à l'accès à l'emploi, comme la recherche de solutions de garde d'enfants. Néanmoins, cette notion est essentielle pour garantir le renforcement de l'accompagnement et de la mobilisation des demandeurs d'emploi dans un parcours plus intensif.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté un amendement COM-192 prévoyant que **le contrat d'engagement précise la durée hebdomadaire d'activité** qu'il sera demandé au demandeur d'emploi d'accomplir. **Cette durée devra être d'au moins 15 heures**.

Cette durée d'activité obligatoire ne s'appliquerait pas uniquement aux bénéficiaires du RSA, même si ceux-ci doivent être mobilisés en priorité, mais à tous les demandeurs d'emploi signataires d'un contrat d'engagement et nécessitant un accompagnement, notamment les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et les autres chômeurs de longue durée.

Le rapporteur considère toutefois que **ce nouveau cadre ne constitue pas, en soi, la garantie d'un changement réel et qu'il doit s'accompagner des moyens**, notamment humains, permettant une réelle intensification du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

¹ Mission de préfiguration de France Travail – Rapport de synthèse de la concertation, Thibaut Guilluy, avril 2023.

B. Mieux articuler les mesures de radiation des bénéficiaires du RSA

Si le contrôle des engagements et la sanction des bénéficiaires du RSA relève du président du conseil départemental, cet article prévoit que Pôle emploi conserve l'initiative de la radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

Cette répartition des compétences ne semble plus cohérente dans la mesure où l'inscription des bénéficiaires du RSA sur la liste des demandeurs d'emploi devient automatique. En outre, les conséquences de la radiation de la liste des demandeurs d'emploi sur le bénéfice du RSA et, inversement, de la radiation de la liste des bénéficiaires du RSA sur la présence de l'intéressé sur la liste des demandeurs d'emploi ne sont pas clairement définies.

Le rapporteur considère que, pour les bénéficiaires du RSA, la radiation de la liste des demandeurs d'emploi devrait découler de la radiation de la liste des bénéficiaires du RSA, laquelle continue à relever du président du conseil départemental en application de l'article L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles. Pour les bénéficiaires du RSA dont Pôle emploi est l'organisme référent, l'opérateur pourrait proposer, s'il y a lieu, la radiation de la liste des bénéficiaires du RSA au président du conseil départemental.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un amendement COM-196 en ce sens.

Par ailleurs, la commission a adopté un amendement du rapporteur visant à revenir sur le changement de dénomination de Pôle emploi en « opérateur France Travail » (COM-197).

C. Faciliter les immersions en milieu professionnel

Les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP), prévues par les articles L. 5135-1 et suivants du code du travail, constituent un levier d'insertion dans l'emploi permettant à un travailleur ou à un demandeur d'emploi soit de découvrir un métier ou un secteur d'activité, soit de confirmer un projet professionnel, soit d'initier une démarche de recrutement. Elles pourraient ainsi constituer des activités d'insertion prises en compte au titre du contrat d'engagement.

Les PMSMP sont ouvertes à toute personne faisant l'objet d'un accompagnement social ou professionnel personnalisé et peuvent être prescrites par de nombreux acteurs : Pôle emploi, missions locales, Cap emploi, président du conseil départemental, organismes proposant des actions de préparation à l'apprentissage et structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)¹. Les organismes employant ou accompagnant des bénéficiaires de PMSMP peuvent également effectuer eux-mêmes cette prescription lorsqu'ils sont liés à un prescripteur de plein droit par une convention leur ouvrant cette possibilité².

Toutefois, les personnes engagées dans un parcours d'insertion par l'activité économique (IAE) peuvent être freinées dans leur projet de bénéficier d'une telle immersion en milieu professionnel car tous les prescripteurs de parcours d'IAE, notamment **les nouveaux prescripteurs que la loi du 14 décembre 2020 a permis d'habiliter³, ne sont pas autorisés à prescrire des PMSMP.**

Considérant que ces organismes disposent de la capacité à accomplir cette prescription sur la base de leur connaissance de la situation des personnes qu'elles accompagnent, la commission adopté un amendement (COM-AA) de Philippe Mouiller visant à donner la possibilité à tous les prescripteurs habilités de l'IAE de prescrire des PMSMP.

La commission a enfin adopté quatre amendements rédactionnels (COM-193, COM-195, COM-198, COM-199) et un amendement de coordination (COM-194) du rapporteur.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Parmi les SIAE, seules les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ne sont pas habilités à prescrire des PMSMP.

² Art. L. 5135-2 du code du travail.

³ Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » - Article 1^{er}.

Article 3
**Orientation, droits et devoirs
des bénéficiaires du revenu de solidarité active**

Cet article vise à intégrer les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dans le dispositif du contrat d'engagement. Il tend à modifier le régime de sanctions applicable aux bénéficiaires du RSA en créant une nouvelle mesure de « suspension-remobilisation ».

La commission a modifié cet article afin de préserver la compétence du président du conseil départemental en matière de sanctions et de limiter à trois mois de RSA le versement rétroactif à l'issue d'une suspension-remobilisation.

I - Le dispositif proposé : un renforcement du cadre de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active

A. Les lacunes de l'orientation et de l'accompagnement des allocataires

1. Le cadre actuel des droits et devoirs et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA

Créé en 2009 en remplacement du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), **le revenu de solidarité active (RSA) est à la fois un « filet de sécurité »** visant à assurer aux ménages en situation de pauvreté des moyens convenables d'existence **et un outil d'insertion sociale et professionnelle.**

Le RSA est une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition du foyer¹. À ce titre, les ressources de l'ensemble des membres du foyer sont prises en compte, excepté une partie des aides au logement et certaines prestations familiales.

Un RSA majoré peut être accordé temporairement à un parent isolé assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou à une femme enceinte isolée².

¹ Au 1^{er} avril 2023, ce montant est fixé à 607,75 euros pour une personne seule sans enfant et à 911,63 euros pour un couple sans enfant.

² Son montant s'élève, au 1^{er} avril 2023, à 1 040,56 euros pour une personne avec un enfant.

Financé par les conseils départementaux, sauf dans les territoires où cette compétence a été transférée à l'État à titre pérenne ou expérimental¹, le RSA est versé par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

Selon la Drees, **1,93 million de foyers** bénéficiaient du RSA fin 2021.

a) La logique des droits et devoirs

Aux termes de l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles, le bénéficiaire du RSA a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique.

Lorsqu'il est sans emploi ou qu'il ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à 500 euros en moyenne mensuelle sur le trimestre de référence², **le bénéficiaire du RSA est soumis aux « droits et devoirs »**. Il est alors tenu de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle³. Les obligations auxquelles est tenu un bénéficiaire du RSA majoré tiennent compte des sujétions particulières, notamment en matière de garde d'enfants, auxquelles celui-ci est astreint.

Les mêmes droits et devoirs s'appliquent en principe au bénéficiaire et à son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS)⁴.

b) L'orientation et la formalisation des engagements réciproques

Il revient au président du conseil départemental d'orienter le bénéficiaire du RSA soumis aux droits et devoirs vers un organisme correspondant à sa situation⁵ :

- lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi ou pour créer sa propre activité, le bénéficiaire est orienté de façon prioritaire vers Pôle emploi, Cap emploi ou un autre organisme public ou privé participant au service public de l'emploi ;

- lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche l'emploi, le bénéficiaire est orienté vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale ;

¹ Le financement et la gestion du RSA ont été recentralisés dans trois collectivités d'outre-mer : la Guyane, Mayotte et La Réunion. En outre, trois départements métropolitains volontaires ont été retenus pour participer à l'expérimentation de la recentralisation du RSA : la Seine-Saint-Denis, les Pyrénées-Orientales (depuis 2022) et l'Ariège (à compter de janvier 2023).

² Art. D. 262-65 du code de l'action sociale et des familles.

³ Art. L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Art. L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Art. L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles.

- lorsqu'il est âgé de moins de 25 ans et que sa situation le justifie, le bénéficiaire est orienté vers une mission locale.

L'organisme vers lequel le bénéficiaire du RSA a été orienté désigne le référent unique chargé de le suivre. Leurs **engagements réciproques** sont en principe formalisés :

- si l'organisme est Pôle emploi, par un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)¹ ;

- s'il s'agit d'un organisme participant au service public de l'emploi autre que Pôle emploi, par un contrat d'engagement réciproque (CER), conclu avec le département dans le délai d'un mois, énumérant des engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle² ;

- s'il a été orienté vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale, par un CER énumérant des engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle, conclu avec le département dans un délai de deux mois³.

c) Un régime de sanctions peu progressif relevant du président du conseil départemental

(1) La suspension du versement du RSA

En cas de manquement de l'allocataire à ses obligations, le président du conseil départemental prend, « *sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire* », **une mesure de suspension du RSA qui revient à supprimer en tout ou en partie l'allocation.**

La sanction s'applique dans les situations, suivantes, prévues à l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles :

- du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le PPAE ou le CER n'est pas établi dans les délais prévus ou n'est pas renouvelé ;

- les stipulations du PPAE ou du CER ne sont pas respectées, sans motif légitime, par le bénéficiaire ;

- le bénéficiaire accompagné par Pôle emploi a été radié de la liste des demandeurs d'emploi ;

- le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par la loi.

Le montant maximum et la durée des sanctions, encadrés par décret⁴, sont retracés dans le tableau ci-dessous.

¹ Art. L. 262-34 du code de l'action sociale et des familles. Pour plus de précisions, le lecteur peut se reporter au commentaire de l'article 2.

² Art. L. 262-35 du code de l'action sociale et des familles.

³ Art. L. 262-36 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Art. R. 262-68 du code de l'action sociale et des familles.

Montant et durée des sanctions selon la situation du bénéficiaire du RSA

Situation du bénéficiaire	Composition du foyer	Montant maximum de la réduction	Durée de la suspension
Le bénéficiaire n'a jamais fait l'objet d'une suspension	Personne seule	80 % du montant dû	1 à 3 mois
	2 personnes ou plus	50 % du montant dû	
Le bénéficiaire a déjà fait l'objet d'une suspension	Personne seule	100 % du montant dû	1 à 4 mois
	2 personnes ou plus	50 % du montant dû	

Source : Commission des affaires sociales

La sanction ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires du conseil départemental dans un délai qui ne peut excéder un mois.

Lorsque, à la suite d'une suspension du RSA, la CAF ou la caisse de MSA procède à une reprise du versement et, le cas échéant, à des régularisations relatives à la période de suspension, elle en informe le président du conseil départemental.

À l'issue de la suspension, le versement du RSA est repris, sur décision du président du conseil départemental, à compter de la date de conclusion d'un PPAE ou d'un CER.

(2) La radiation

Au terme de la durée de la suspension, si le bénéficiaire a déjà fait l'objet d'une décision antérieure, le président du conseil départemental procède à la **radiation de la liste des bénéficiaires du RSA¹**, ce qui met fin au droit à l'allocation.

Après une radiation faisant suite à une décision de suspension, le bénéfice du RSA dans l'année qui suit la sanction est subordonné à la signature préalable d'un PPAE ou d'un CER.

2. Des résultats insuffisants et hétérogènes

a) Des évaluations critiques

Selon le rapport d'évaluation sur le RSA publié par la Cour des comptes en janvier 2022², les parts respectives de l'accompagnement professionnel, réalisé par le service public de l'emploi, ou de l'accompagnement social, réalisé par le département et ses délégataires, varient dans des proportions considérables d'un territoire à l'autre.

¹ Art. L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles.

² Le revenu de solidarité active, rapport public thématique, Cour des comptes, janvier 2022.

Ainsi, en 2019, la **proportion des bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi** variait selon les départements **de 0 % à 71 %**, avec une moyenne nationale de 41 % des bénéficiaires. Selon la Cour des comptes, cette hétérogénéité ne semble pas pouvoir s'expliquer par la réalité économique et sociale des départements ou par les difficultés spécifiques des bénéficiaires. Il en résulte que **l'orientation des bénéficiaires du RSA est souvent inadaptée aux besoins des personnes**.

La Cour souligne également les « graves lacunes » de l'accompagnement social et socio-professionnel des bénéficiaires du RSA : seuls **50 % des allocataires orientés vers ce type de parcours disposent effectivement d'un CER**. Si la signature initiale intervient en 53 jours en moyenne, seuls 20 % des bénéficiaires disposent d'un contrat en cours de validité. Lorsque le CER existe, son contenu est souvent peu substantiel. Ainsi, **76 % des CER ne contiennent aucune action orientée vers la préparation à la recherche d'emploi**.

Pour sa part, le rapport de préfiguration de France Travail¹ dresse le constat d'accompagnements « *peu intensifs* », « *tardifs, voire plus formels que réels* », avec des actions « *peu tournées vers l'emploi ou l'entreprise* ».

Enfin, il n'existe pas de statistiques nationales sur le non-respect des droits et devoirs et sur les sanctions prononcées par les départements². Selon la Cour des comptes, « *les données disponibles dans les départements étudiés confirment cependant que les sanctions pour non-respect des engagements sont rares* »³.

b) Des évolutions engagées dans le cadre de la stratégie pauvreté

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 a offert un premier cadre de réponse aux difficultés structurelles de la politique d'insertion des bénéficiaires du RSA. Elle s'est déroulée dans le cadre d'une **contractualisation entre l'État et les départements**.

Les axes de la stratégie ont notamment porté sur **l'accélération de l'orientation et de l'accompagnement** des bénéficiaires du RSA avec comme cibles une orientation en moins de 30 jours, un premier rendez-vous moins de deux semaines après l'orientation et un CER signé en moins de deux mois.

Ils comprenaient également une amélioration de l'accompagnement social et professionnel dans le cadre de **l'accompagnement global conjoint** par les travailleurs sociaux des départements et les conseillers de Pôle emploi. Enfin, la « **garantie d'activité** » reposait sur le renforcement des solutions offertes aux bénéficiaires du RSA par le conseil départemental.

¹ Mission de préfiguration de France Travail – Rapport de synthèse de la concertation, Thibaut Guilluy, avril 2023.

² Source : réponses de la DGEFP et de la DGCS au questionnaire du rapporteur.

³ Le revenu de solidarité active, rapport public thématique, Cour des comptes, janvier 2022.

Les conseils départementaux se sont largement saisis des mesures relatives à l'insertion, les enveloppes financières apportées par l'État permettant d'obtenir un effet levier. Ils sont ainsi parvenus à améliorer l'entrée en parcours des bénéficiaires du RSA.

Selon les données fournies par la DGCS, **plus de la moitié des nouveaux entrants (56 %) ont été orientés en moins d'un mois en 2021** contre 45 % en 2019. Par ailleurs, 59 % des nouveaux entrants dans le RSA ont bénéficié en 2021 d'un premier rendez-vous d'accompagnement moins de deux semaines après l'orientation, contre 19 % en 2019. Enfin, **64 % des nouveaux entrants au RSA ont signé leur CER en moins de deux mois**, contre 59 % en 2020 et 22 % en 2019.

Les expérimentations en cours dans les collectivités volontaires sur l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA¹

Dans le cadre de la préfiguration de France Travail, le lancement de « pilotes » concernant l'accompagnement des bénéficiaires du RSA a été proposé à des collectivités territoriales volontaires.

Le 13 décembre 2022, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion a annoncé la liste des **18 collectivités volontaires** retenues, comprenant 17 départements² et la Métropole de Lyon. Les cohortes de bénéficiaires du RSA concernées dans les territoires retenus par chaque collectivité comptent entre 800 et 3 000 allocataires, soit plus de 40 000 allocataires au total.

La mise en œuvre de ces expérimentations prend la forme de conventions signées entre l'État au niveau déconcentré et les conseils départementaux. Ces conventions précisent les engagements des parties et permettent de financer de l'ingénierie, des investissements numériques et une partie des moyens nécessaires à l'intensification des parcours.

Ces expérimentations, qui ont pour objet de tester les modalités opérationnelles des grands principes du projet France Travail sur l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA, visent plusieurs objectifs spécifiques :

- modéliser des parcours plus efficaces en matière d'insertion dans l'emploi ;
- concrétiser un droit réel à l'accompagnement socio-professionnel intensif, assuré par des tailles de portefeuilles réduites ;
- mettre en œuvre la réciprocité des engagements des pouvoirs publics et des bénéficiaires du RSA ;
- associer les employeurs à chaque étape pour répondre à leurs besoins en s'appuyant sur les compétences révélées des personnes sans emploi.

¹ Source : réponses de la DGEFP et de la DGCS au questionnaire du rapporteur.

² L'Aisne, l'Aveyron, les Bouches-du-Rhône, la Côte-d'Or, la Creuse, l'Eure, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique, le Loiret, la Mayenne, le Nord, les Pyrénées-Atlantiques, La Réunion, la Somme, les Vosges, l'Yonne, les Yvelines. La Seine-Saint-Denis, initialement retenue, a renoncé à prendre part à l'expérimentation.

À ce stade, en lien avec les conseils départementaux volontaires, il est prévu :

- **un ciblage de 100 % des personnes allocataires du RSA** à l'échelle territoriale retenue, avec **une inscription de tous en tant que demandeurs d'emploi** à Pôle emploi ;

- une orientation accélérée et facilitée sur la base d'un référentiel d'orientation partagé ;

- un diagnostic socio-professionnel global et approfondi pour toutes les personnes, reposant a minima sur un référentiel et un outil partagés entre Pôle emploi et le conseil départemental ;

- un accompagnement socioprofessionnel individualisé et intensif, avec des tailles de portefeuille resserrées et une **cible de 15 à 20 heures d'activité par semaine** pouvant être atteinte de manière progressive, organisé autour de dominantes d'intervention (emploi, mixte social et professionnel, remobilisation) ;

- une coordination opérationnelle de la relation avec les employeurs mise en place sous l'impulsion de Pôle emploi ;

- une gouvernance stratégique pour l'expérimentation, sous le pilotage du préfet et du président du conseil départemental, assortie d'un comité de suivi à l'échelle du territoire retenu ;

- la mobilisation des outils numériques déployés par le GIP « Plateforme de l'inclusion » et Pôle emploi dans la logique des futurs « communs numériques » mis à disposition par l'opérateur France Travail.

B. La volonté de renforcer l'effectivité des droits et devoirs

L'article 3 du projet de loi vise à améliorer l'effectivité des engagements des bénéficiaires du RSA en les inscrivant dans le cadre du contrat d'engagement créé par l'article 2.

1. L'inscription des droits et devoirs des bénéficiaires du RSA dans le droit commun des demandeurs d'emploi

En conséquence de l'unification des formes de contractualisation concernant l'ensemble des demandeurs d'emploi, le **a du 3° du I** remplace, à l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles, la référence aux contrats existants - le PPAE, les CER - par la référence au nouveau contrat d'engagement. Ainsi, **le bénéficiaire du RSA et son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) signeront chacun le contrat d'engagement.**

La même coordination est opérée aux articles L. 262-38 (**b du 10° du I**) et L. 262-44 (**13° du I**).

Le **b du 3° du I** prévoit, en cohérence avec l'article 1^{er}, **l'inscription automatique du bénéficiaire du RSA et son conjoint, concubin ou partenaire de PACS sur la liste des demandeurs d'emploi**, auprès de l'opérateur France Travail (Pôle emploi), dès la demande d'allocation.

Le **c du 3° du I** précise que le droit pour le bénéficiaire non soumis aux « droits et devoirs » de solliciter un rendez-vous pour évoquer les conditions permettant l'amélioration de sa situation professionnelle s'exerce auprès de l'organisme référent vers lequel il a été orienté.

2. L'adaptation du contrat d'engagement à la situation du bénéficiaire du RSA

Le **8° du I** prévoit que **le contenu du contrat d'engagement**, que le bénéficiaire du RSA élabore avec le référent unique qui a été désigné pour l'accompagner, **est adapté à sa situation**. Ainsi, comme le prévoit l'article L. 5411-6-1 du code du travail, tel que réécrit par l'article 2, le contrat d'engagement peut ne contenir que des objectifs d'insertion professionnelle, sans définir les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi. Ces derniers doivent faire l'objet d'une actualisation du contrat d'engagement dès que le projet professionnel est « *suffisamment établi* ».

3. Le maintien de la compétence d'orientation du conseil départemental

Le **4° du I** prévoit que **c'est en principe le président du conseil départemental qui oriente les bénéficiaires du RSA**.

Toutefois, **par dérogation, l'opérateur France Travail (Pôle emploi) pourra procéder à cette orientation :**

- soit lorsque le président du conseil départemental lui aura délégué cette compétence ;

- soit lorsque la décision d'orientation ne sera pas intervenue dans un délai prévu par décret.

Le **5° du I** précise, en cohérence avec l'article 1^{er}, que le bénéficiaire du RSA réalisera avec son référent unique **un diagnostic global de sa situation**, sur la base du référentiel élaboré par le comité national France Travail. Il supprime en outre la possibilité pour le président du conseil départemental de désigner un correspondant pour suivre les évolutions de la situation des bénéficiaires.

Le **6° du I** réécrit l'article L. 262-31 du code de l'action sociale et des familles afin de préciser le parcours du **bénéficiaire du RSA bénéficiant de l'accompagnement à vocation d'insertion sociale**. Si à l'issue d'un délai de six mois à compter de la signature ou de la révision du contrat d'engagement, pouvant aller jusqu'à douze mois dans des cas fixé par décret, il n'est pas encore en mesure de s'engager dans une démarche de recherche d'emploi, sa situation fait l'objet d'un **diagnostic réalisé conjointement** par l'opérateur France Travail et le référent unique.

Au vu de ce diagnostic :

- soit le président du conseil départemental prend une nouvelle décision d'orientation ;

- soit l'organisme avec lequel a été conclu le contrat d'engagement procède, avec le bénéficiaire, à la révision de son contrat.

Par cohérence, le 7° du I tend à abroger les articles L. 262-32 (sur la possibilité de conclure une convention portant sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA), L. 262-33 (sur la convention fixant les objectifs en matière d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et les moyens d'y parvenir), L. 262-35 et L. 262-36 (sur les contrats d'engagement réciproque) du code de l'action sociale et des familles.

4. La refonte du régime des sanctions

Le 9° du I tend à réécrire l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles afin de modifier le régime des sanctions applicables aux bénéficiaires du RSA.

Le texte introduit une sanction de suspension du versement de l'allocation, qui se distingue de l'actuelle sanction de suspension, cette dernière étant renommée « *suppression* ».

a) La « suspension-remobilisation »

Le président du conseil départemental pourra décider la **suspension, en tout ou partie et pour une durée qu'il fixera, du versement du RSA** dans les deux cas suivants :

1) le bénéficiaire refuse d'élaborer ou d'actualiser le contrat d'engagement ;

2) le bénéficiaire ne respecte pas tout ou partie des obligations énoncées dans le contrat d'engagement.

Comme le précise l'étude d'impact du projet de loi, la suspension du versement du RSA ne fera pas obstacle à la poursuite de l'accompagnement proposé à l'allocataire.

Si, avant le terme de la suspension, ce dernier se conforme à ses obligations, le président du conseil départemental mettra fin à sa décision.

Une fois que le bénéficiaire se sera conformé aux obligations dont la méconnaissance a fondé la sanction, **les sommes retenues pendant la durée de la sanction lui seront versées au terme de la période de suspension.**

Un décret en Conseil d'État précisera la durée maximale de la sanction ainsi que la part maximale du RSA pouvant être suspendue.

b) La suppression de l'allocation

Le président du conseil départemental pourra toujours décider la suppression en tout ou partie du versement du RSA dans les cas suivants :

1) le bénéficiaire persiste dans le manquement qui a donné lieu à une suspension ;

2) le bénéficiaire réitère, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, un manquement pour lequel il a fait l'objet d'une mesure de suspension ;

3) le bénéficiaire refuse de se soumettre au contrôle du respect de ses engagements.

Un décret en Conseil d'État précisera la durée maximale de la sanction ainsi que la part maximale du RSA pouvant être supprimée.

c) La procédure applicable aux sanctions

Il est précisé que la durée et le montant des décisions de suspension et de suppression doivent être fixés au regard de la situation particulière du bénéficiaire, dont notamment la composition de son foyer, et en fonction de la nature et de la fréquence des manquements constatés.

Les éléments pris en compte pour fixer le montant et la durée de la sanction seront précisés par décret en Conseil d'État.

Le bénéficiaire doit être informé des faits qui lui sont reprochés et de la sanction encourue, et préalablement mis en mesure de faire connaître ses observations. À sa demande, il peut bénéficier de l'assistance de la personne de son choix.

Une sanction de suppression du RSA ne pourrait intervenir qu'après avis de l'équipe pluridisciplinaire constituée par le président du conseil départemental, à laquelle le bénéficiaire serait mis en mesure de présenter ses observations. En revanche, **une décision de suspension pourrait être prise sans cet avis.**

d) Le rôle et les prérogatives de l'opérateur France Travail

Pour les bénéficiaires du RSA dont il est l'organisme référent, **l'opérateur France Travail (Pôle emploi) pourra proposer au président du conseil départemental, le cas échéant, des sanctions de suspension ou de suppression de l'allocation.** La proposition de sanction serait transmise après que le bénéficiaire, informé par l'opérateur France Travail des faits reprochés et de la sanction encourue, aurait été mis en mesure de faire connaître ses observations avec l'assistance, à sa demande, d'une personne de son choix. Il serait informé par l'opérateur France Travail de la proposition transmise et de ses motifs.

La procédure diffère ensuite suivant la nature de la sanction :

- **dans le cas d'une suspension**, si le président du conseil départemental entend statuer lui-même sur les faits reprochés, il devra le faire savoir à l'opérateur France Travail dans un délai fixé par décret en Conseil d'État. **À défaut, l'opérateur prononcera lui-même la sanction qu'il a proposée** et en informera le président du conseil départemental. S'il statue lui-même, le président du conseil départemental ne pourra prendre une mesure plus sévère que celle proposée par l'opérateur sans que le bénéficiaire ait été préalablement mis en mesure de faire connaître ses observations ;

- **dans le cas d'une suppression** de l'allocation, le président du conseil départemental ne pourra prendre une mesure plus sévère que celle proposée par l'opérateur sans que le bénéficiaire ait été préalablement mis en mesure de faire connaître ses observations et que l'avis de l'équipe pluridisciplinaire ait été recueilli.

Dans tous les cas où le président du conseil départemental prononcera une sanction à l'égard d'un bénéficiaire du RSA dont l'opérateur France Travail est l'organisme référent, il devra informer ce dernier de la nature, de la durée et du montant de la sanction qu'il a prononcée.

Le président du conseil départemental pourra déléguer à l'opérateur France Travail, pour une durée déterminée et pour l'ensemble des bénéficiaires du RSA résidant dans le département dont l'opérateur est l'organisme référent, **le prononcé des mesures de suspension** du versement du RSA. L'opérateur France Travail devra alors informer le président du conseil départemental des sanctions qu'il prononcera dans ce cadre.

e) L'ajustement du rôle des équipes pluridisciplinaires

En cohérence avec la procédure proposée, les équipes pluridisciplinaires ne seraient consultées qu'avant les décisions de suppression du RSA (**11° du I**).

Elles pourraient en revanche proposer au président du conseil départemental, en fonction de la situation du bénéficiaire du RSA, le prononcé d'une mesure de suspension ou la réorientation du bénéficiaire vers un autre organisme référent.

f) Coordinations

Les **1° et 2°, le a du 10° du I** mettent en cohérence la mention des sanctions aux articles L. 262-19, L. 262-25, L. 262-38 du code de l'action sociale et des familles afin d'y faire référence aux sanctions de suspension et de suppression du RSA.

5. Le partage de données avec les autres acteurs de l'emploi et de l'insertion

Dans le cadre de la participation du département au **réseau France Travail**, créé par l'article 4 du projet de loi, le président du conseil départemental devra **partager avec les autres membres du réseau les données à caractère personnel** nécessaires à l'identification des bénéficiaires du RSA, en particulier celles relatives à leur orientation et à leur accompagnement (**12° du I**).

Par ailleurs, le **14° du I** modifie l'article L. 263-4-1 du code de l'action sociale et des familles, créé par la loi « 3DS » du 21 février 2022¹, qui prévoit une **action coordonnée des acteurs de l'insertion** pour fournir un accompagnement personnalisé aux personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ainsi que des échanges de données à caractère personnel entre ces acteurs afin de favoriser la complémentarité des actions engagées. Dans ce cadre, la liste des personnes et organismes concernés ne viserait plus les seuls organismes débiteurs de prestations familiales mais l'ensemble des organismes de sécurité sociale (*a*). Par ailleurs, il est proposé de supprimer la précision selon laquelle les services numériques créés à cette fin sont « *mis en œuvre par le ministre chargé de l'insertion et, le cas échéant, les ministres chargés de l'emploi ou des affaires sociales* » (*b*).

6. L'adaptation du dispositif dans le cadre de l'expérimentation du RSA recentralisé

L'article 43 de la loi de finances pour 2022² et la loi « 3DS » précitée³ ont mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2022, **l'expérimentation d'un transfert à l'État de l'instruction administrative, de l'attribution, du contrôle administratif et du financement du RSA** dans les départements volontaires remplissant des critères fixés par décret. **Trois départements** – la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales depuis 2022, l'Ariège à compter de janvier 2023 – participent à cette expérimentation.

Le **1° du II** vise à adapter dans ces collectivités les dispositions de l'article 3 relatives aux sanctions.

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Article 168.

² Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Article 132.

Ainsi, dans le cadre de l'expérimentation, **la décision d'infliger une mesure de suspension ou de suppression du RSA relèvera du directeur de la caisse d'allocations familiales (CAF) ou de la caisse de mutualité sociale agricole (MSA)**, sur proposition du président du conseil départemental. En conséquence, ce dernier ne pourra pas déléguer, dans ces collectivités, le prononcé de ces mesures à l'opérateur France Travail.

Le 2° du II procède à une coordination.

7. Entrée en vigueur

Le III fixe au **1^{er} janvier 2025** la date d'entrée en vigueur des dispositions de cet article.

II - La position de la commission : préserver les prérogatives des départements, préciser le cadre des sanctions

A. Laisser aux départements l'initiative des sanctions

Les lacunes actuelles de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ne sont pas étrangères à leurs difficultés d'accès à l'emploi. Selon la Cour des comptes, le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA (3,9 % par mois en 2019) est très inférieur à la moyenne des demandeurs d'emploi (8,2 %)¹. Fin 2020, 59 % des bénéficiaires du RSA non majoré percevaient le RSA depuis deux ans ou plus et 36 % depuis cinq ans ou plus, selon la Drees². Face à ces constats, le rapporteur approuve le renforcement du cadre de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA proposé par cet article et son inscription dans le dispositif du contrat d'engagement.

La rénovation proposée du régime des sanctions pose toutefois la **question de la répartition des compétences entre Pôle emploi et le conseil départemental** en matière de sanction des bénéficiaires de RSA. Le rapporteur considère que **le président du conseil départemental devrait dans tous les cas être compétent pour prendre la décision d'infliger une sanction**, même s'il est cohérent que Pôle emploi soit force de proposition concernant les bénéficiaires dont il assure l'accompagnement.

À son initiative, la commission a donc adopté un **amendement COM-202 supprimant le mécanisme qui permettrait à Pôle emploi de prononcer lui-même une suspension concernant un bénéficiaire du RSA dont il est l'organisme référent**, si le président du conseil départemental ne s'est pas prononcé dans un délai déterminé.

¹ *Le revenu de solidarité active, rapport public thématique, Cour des comptes, janvier 2022.*

² *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution, Panoramas de la Drees, édition 2022.*

En outre, si la commission a validé la possibilité pour le président du conseil départemental de déléguer le prononcé des sanctions, pour une durée déterminée, à Pôle emploi, elle a adopté un **amendement COM-203 subordonnant cette décision à l'accord de l'assemblée délibérante** du département.

La commission a également entendu **clarifier l'articulation entre les sanctions applicables aux bénéficiaires du RSA et la mesure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi**, en cohérence avec les modifications apportées à l'article 2 (amendement COM-206).

Par ailleurs, la commission a adopté un amendement COM-200 du rapporteur visant à ne pas modifier la dénomination de Pôle emploi en « opérateur France Travail ».

B. Garantir le caractère incitatif de la suspension du RSA

La nouvelle sanction de « suspension-remobilisation » permet le versement des sommes retenues dès lors que le bénéficiaire du RSA met fin au manquement qui a fondé la sanction. Le rapporteur estime que ce mécanisme peut être vertueux en permettant la remobilisation rapide d'allocataires du RSA découragés. En revanche, le principe du versement rétroactif de l'allocation risque, s'il n'est pas encadré, de le priver d'efficacité.

À l'initiative du rapporteur, **la commission a donc limité à trois mois de RSA les sommes pouvant être versées rétroactivement** (amendement COM-204).

Les caisses d'allocations familiales pourraient avoir des difficultés à mettre en œuvre la nouvelle sanction de suspension si la durée de la mesure, fixée par le président du conseil départemental, était trop courte. Afin d'éviter de telles difficultés, la commission a adopté un amendement COM-205 prévoyant que **le décret en Conseil d'État** qui doit fixer la durée maximale des sanctions **devra également déterminer leur durée minimale**.

Enfin, la commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur (COM-201).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 4 **Création du réseau France Travail**

Cet article propose de créer un réseau France Travail, composé de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs du service public de l'emploi, afin de coordonner les actions de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, sur la base d'orientations et d'outils de pilotage définis par un comité national France Travail et des comités territoriaux institués aux niveaux régional, départemental et local.

La commission a précisé que le réseau France Travail devrait répondre aux besoins des entreprises, en complément de sa mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Elle a complété les prérogatives du comité national France Travail, afin qu'il identifie les besoins de financement pour les acteurs du réseau et qu'il définisse les critères communs d'orientation et les modalités d'échanges d'information entre acteurs. La commission a supprimé la charte d'engagements destinée à préciser le cadre de coopération renforcée et dont la signature devait conditionner la coprésidence par les collectivités territoriales des comités territoriaux France Travail.

I - Le dispositif proposé

A. Une coordination insuffisante des acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion

1. Les missions et la composition du service public de l'emploi

Les articles L. 5311-1 à L. 5311-6 du code du travail définissent les missions et la composition du service public de l'emploi.

Ils disposent que **le service public de l'emploi** a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et 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.

Le service public de l'emploi est assuré par :

- **les services de l'État** chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle ;
- **Pôle emploi** ;
- l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes ;
- l'Unedic.

Peuvent également participer au service public de l'emploi :

- les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées ;
- les organismes liés à l'État par une convention relative à l'insertion par l'activité économique de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ;
- les entreprises de travail temporaire.

Les **missions locales**¹ et les **Cap emploi**² participent également à l'exécution du service public de l'emploi et à l'insertion sociale des personnes qu'ils accompagnent.

Au titre de leurs compétences en matière **de formation, d'action sociale et d'insertion**, les **conseils régionaux**, les **conseils départementaux** et les **communes** participent aussi au suivi et à l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles.

2. La coordination des acteurs du service public de l'emploi

Le code du travail offre plusieurs outils **pour la coordination des acteurs du service public de l'emploi à différents échelons territoriaux**.

Tout d'abord, l'article L. 5311-3-1 dispose que **l'État peut déléguer à la région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants**, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les maisons de l'emploi, ainsi que de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences, sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi.

Les **maisons de l'emploi**³ peuvent concourir à la **coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique**. Elles associent l'État, Pôle emploi et au moins une collectivité territoriale et peuvent bénéficier d'aides de l'État. Leur ressort doit être adapté à la configuration des bassins d'emploi, sans excéder l'échelon régional.

¹ Art. L. 5314-1 du code du travail.

² Art L. 5214-3-1 du code du travail.

³ Art. L. 5313-1 à L. 5313-5 du code du travail.

Elles exercent notamment une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques. Elles contribuent à la coordination des actions du service public de l'emploi et participent en complémentarité avec Pôle emploi, les réseaux spécialisés et les acteurs locaux :

- à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi ;
- au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise.

Au niveau local, les communes et leurs groupements peuvent établir des **plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi** (Plie)¹ dans le ressort géographique le plus approprié à la satisfaction des besoins locaux. Cet outil est destiné à faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de parcours individualisés en associant accueil, accompagnement social, orientation, formation, insertion et suivi. Ces plans peuvent associer les autres collectivités territoriales, les entreprises et les organismes intervenant dans le secteur de l'insertion et de l'emploi.

Outre ces dispositifs, **les acteurs locaux du service public de l'emploi et les collectivités territoriales développent également, selon les territoires et les bassins d'emploi, des modalités de coordination de leur action** pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'insertion des personnes en difficulté.

3. L'expérimentation du service public l'insertion et de l'emploi

Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté déployée par le Gouvernement à partir de 2018, a été engagée **l'expérimentation du service public de l'insertion et de l'emploi** (SPIE).

Cette expérimentation avait pour objectif de renforcer l'efficacité de l'accompagnement vers l'emploi des personnes qui rencontrent des difficultés sociales et professionnelles, dont les allocataires du RSA.

Entre 2020 et 2021, plusieurs vagues de déploiement ont été initiées, portant aujourd'hui à **79 le nombre de territoires expérimentateurs**, qui mettent en œuvre l'expérimentation dans le cadre de conventions signées entre l'État et les conseils départementaux.

¹ Art. L. 5131-2 du code du travail.

L'expérimentation a permis, d'une part, de développer **des diagnostics et des accompagnements coordonnés** combinant insertion professionnelle et sociale et, d'autre part, de **renforcer les partenariats entre les acteurs de l'emploi et de l'insertion**, *via* des consortiums généralement composés du conseil départemental, de Pôle emploi et des services déconcentrés de l'État. Pouvaient aussi être associés les centres communaux d'action sociale (CCAS), le conseil régional, les missions locales, les Cap emploi, les Plie et des représentants d'associations et d'entreprises.

Selon les éléments transmis par les services du ministère du travail au rapporteur, ces expérimentations ont notamment permis de réduire les délais d'entrée des allocataires du RSA dans un parcours d'insertion, de développer les offres d'insertion et d'accompagnement, et d'améliorer l'entrée dans un parcours d'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Elles ont aussi permis de renouveler et renforcer les partenariats entre l'État et les conseils départementaux et de développer des outils communs, notamment pour le partage de données.

4. La préfiguration de France Travail : une proposition de coordination généralisée des acteurs à tous les échelons

Malgré les nombreuses initiatives engagées sur le territoire, **la coordination des acteurs de l'emploi et de l'insertion est hétérogène et rencontre encore d'importantes difficultés.**

Le rapport de synthèse de la mission de préfiguration de « France Travail », présenté en avril 2023 par le Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, dresse la liste des principales difficultés constatées concernant la gouvernance de l'emploi, de l'insertion et de la formation :

- un champ de l'emploi mobilisant de nombreuses politiques publiques connexes, obligeant à une nécessaire coordination continue, à tous les échelons, d'acteurs aux référentiels et pratiques très variés ;
- une multiplicité des acteurs et un manque de lisibilité des services ;
- une fragile collaboration des porteurs de solution qui impacte la qualité des parcours ;

- un « effet de concurrence » ressenti par les opérateurs de l'emploi et de l'insertion ;
- de trop nombreuses instances existantes se limitant trop souvent au partage d'informations (nécessaire mais insuffisant), impliquant des coûts d'organisation importants mais des résultats encore trop limités ;
- une logique de financement et d'offre descendante éloignée des bassins de vie qui constituent pourtant l'échelon le plus proche des besoins des personnes, niveau peu structuré et peu outillé actuellement ;
- un manque de partage de données pour prendre les bonnes décisions (besoins en formation, publics accompagnés...) conduisant à un pilotage inefficace¹.

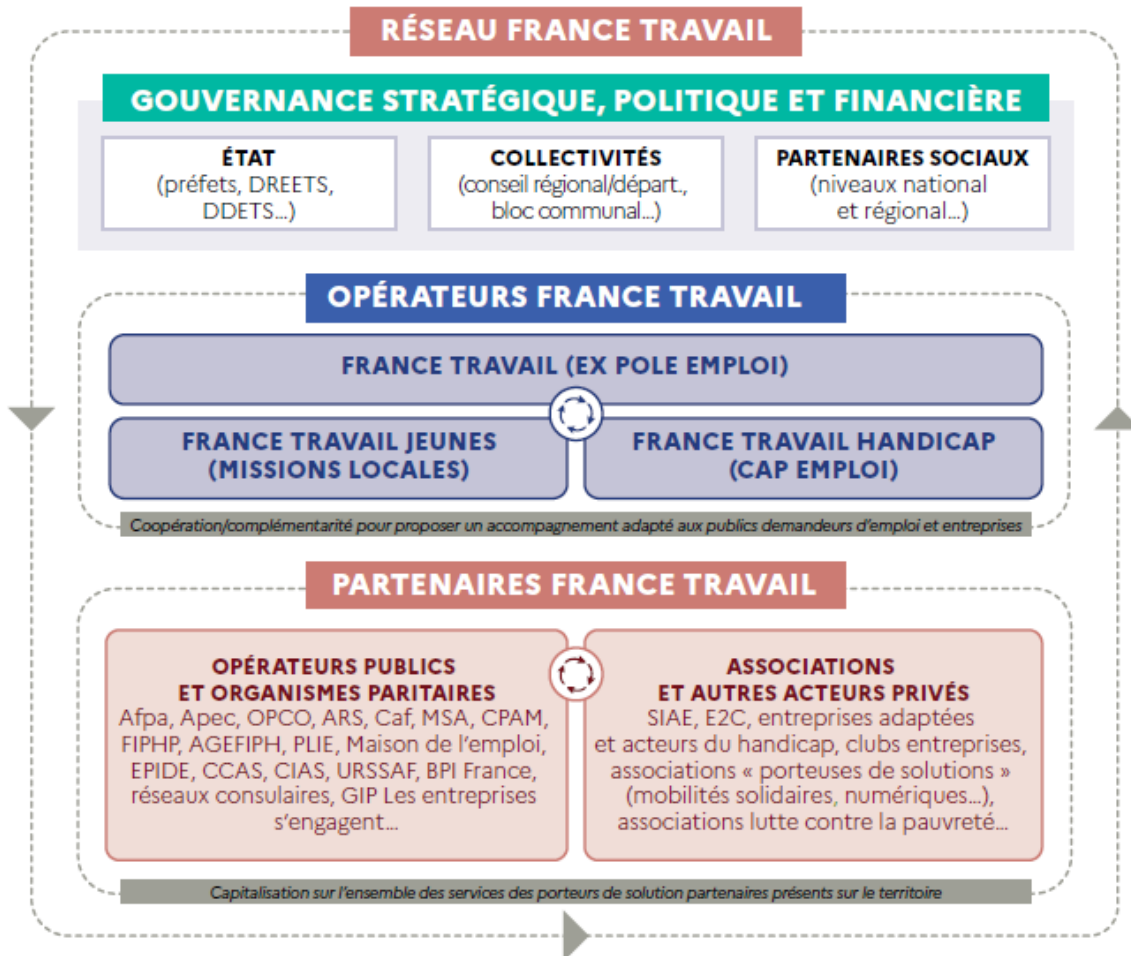
Ces constats ont conduit la mission de préfiguration à proposer une nouvelle gouvernance de la politique de l'emploi et de l'insertion, par la création d'un **réseau France Travail** rassemblant l'ensemble des acteurs, piloté et animé par des comités institués aux échelons national, régional, départemental et local.

Une gouvernance stratégique rassemblant l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux serait instituée au niveau national pour fixer des orientations et définir des référentiels communs. Des comités territoriaux présidés par l'État et les collectivités territoriales assureraient le pilotage et l'animation des acteurs aux différents échelons du territoire, en adaptant les actions aux besoins locaux.

Le réseau rassemblerait en outre les opérateurs que sont Pôle emploi, les missions locales et les Cap emploi, ainsi que de nombreux organismes publics et privés concourant à l'exécution du service public de l'emploi et de l'insertion.

¹ Rapport de synthèse de la mission de préfiguration de « France Travail », avril 2023, page 193.

Organisation du réseau France Travail proposée par la mission de préfiguration



Source : Rapport de synthèse de la mission de préfiguration de « France Travail », avril 2023

B. Fédérer les acteurs du service public de l'emploi dans un réseau France Travail, piloté et animé aux niveaux national, régional, départemental et local

1. Création du réseau France Travail et définition de ses missions et de sa gouvernance

Le 2° du I du présent article insère un nouveau chapitre I^{er} bis au sein du titre I^{er} du livre III de la cinquième partie du code du travail, intitulé « Réseau France Travail. »

a) Les missions et la composition du réseau France Travail

Au sein de ce nouveau chapitre, une section 1 définit les missions, la composition et le patrimoine commun du réseau France Travail, en créant deux articles L. 5311-7 et L. 5311-8.

• L'article L. 5311-7 définit, au I, **les missions du réseau**, qui « *met en œuvre, dans le cadre du service public de l'emploi pour ce qui relève des compétences de celui-ci, les missions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement, de formation, d'insertion, de placement des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles et, s'il y a lieu de versement de revenus de remplacement, d'allocations ou d'aides aux demandeurs d'emploi.* »

Le II dresse la liste des **membres du réseau France Travail**, constitué :

- de **l'État**, des **régions**, des **départements**, de **communes** et des **groupements de communes** disposant de compétences relevant des missions confiées au réseau ;
- de **l'opérateur France Travail** (Pôle emploi) ;
- d'opérateurs spécialisés : les **missions locales** et les **Cap emploi**.

Le III prévoit que **pourront participer au réseau France Travail** :

- les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées ;
- les organismes chargés de l'insertion par l'activité économique ;
- les entreprises de travail temporaire ;
- les organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi, créés à l'article 6 du projet de loi ;
- les autorités et organismes compétents en matière d'insertion sociale ;
- les organismes débiteurs des prestations familiales chargés du service du RSA¹.

¹ Les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole.

• L'article L. 5311-8 définit **les missions et obligations des acteurs du réseau**. Son I prévoit qu'ils **coordonnent l'exercice de leurs compétences et favorisent la complémentarité de leurs actions**, afin d'assurer le suivi et la continuité des parcours d'insertion ainsi que la réalisation des actions d'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires. À ce titre, les acteurs du réseau France Travail devront :

- mettre en œuvre **des procédures et des critères communs d'orientation** des personnes en recherche d'emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles ;
- mettre en œuvre **un socle commun de services** au bénéfice des personnes et des employeurs, ainsi que **les méthodologies et référentiels** établis par le comité national France Travail ;
- participer à **l'élaboration d'indicateurs communs de suivi, de pilotage et d'évaluation** de leurs actions ;
- **partager les informations et les données à caractère personnel nécessaires à l'identification des bénéficiaires de leurs services**, notamment le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, à l'évaluation de leur situation, au suivi de leur parcours d'insertion, à la réalisation des actions d'accompagnement des bénéficiaires, ainsi qu'à l'établissement de statistiques ;
- **assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information avec les outils et services numériques communs développés par l'opérateur France Travail.**

Le II prévoit **qu'une charte élaborée par le comité national France Travail définira des engagements visant à préciser le cadre de coopération pour la mise en œuvre des missions et obligations assignées aux acteurs du réseau**. Il est précisé que ces engagements pourront notamment porter sur :

- des modalités renforcées de mise en œuvre des missions assignées aux acteurs du réseau ;
- la reprise de tout ou partie des obligations auxquelles seront soumises les membres du réseau, par la voie de conventions ou actes de mandatement régissant leurs rapports avec des organismes publics ou privé concourant aux missions assignées au réseau France Travail

- les conditions dans lesquelles les signataires rendront compte de la mise en œuvre des actions définies au titre de la charte.

Cette charte sera signée par le ministre chargé de l'emploi et par les représentants nationaux des acteurs du réseau présents au sein du comité national France Travail. Elle pourra être signée par toute personne morale participant au réseau France Travail.

b) La gouvernance du réseau France Travail

La gouvernance du réseau est définie dans la section 2 du nouveau chapitre I^{er} bis, qui comprend les articles L. 5311-9 et L. 5311-10.

● **L'article L. 5311-9 institue un comité national France Travail.**

Le I définit **les missions et attributions de ce comité :**

- assurer la **concertation entre les membres du réseau** sur tout sujet d'intérêt commun ;
- élaborer la **charte d'engagements** du réseau ;
- arrêter les **orientations stratégiques**, au niveau national, des actions qui devront être menées par les acteurs du réseau ;
- **définir un socle commun de services** au bénéfice des personnes et des employeurs, et d'établir des **méthodologies et référentiels** comportant, le cas échéant, des **objectifs de qualité de service** ;
- émettre des **avis** sur l'arrêté ministériel qui fixera les **critères d'orientation** des demandeurs d'emploi¹ et sur la **convention entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi** qui définit les objectifs assignés à Pôle emploi².
- **établir les indicateurs nécessaires au pilotage, au suivi et à l'évaluation de ces actions**, et assurer la concertation sur les évaluations réalisées ainsi que sur les résultats observés.

Le comité national pourra faire réaliser des audits au sein des opérateurs de réseau - opérateur France Travail (Pôle emploi), missions locales et Cap emploi -, afin notamment de s'assurer du respect de la charte d'engagements et de la qualité de l'offre de service. Il pourra faire procéder à ces audits au sein des organismes délégataires des collectivités territoriales mettant en œuvre les missions du réseau France Travail, sous réserve de l'accord de la collectivité concernée sur le principe et les modalités de l'audit.

¹ Prévus au III de l'article L. 5411-5 du code du travail créé par l'article 1^{er} du projet de loi.

² Prévues à l'article L. 5312-3 du code du travail.

Le II fixe **la composition et les modalités de fonctionnement du comité national.**

Il prévoit **que ce comité est présidé par le ministre chargé de l'emploi** ou son représentant et qu'il est composé :

- de représentants nationaux des personnes morales composant le réseau France Travail (État, collectivités territoriales, opérateurs France Travail, missions locales et Cap emploi) ;
- des organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ;
- de l'Unedic ;
- de représentants nationaux des organismes qui peuvent participer au réseau (structures de placement et d'insertion, organismes débiteurs des prestations familiales)

Pour l'élaboration de la charte d'engagements, l'adoption d'orientations stratégiques, la définition du socle commun de services, de méthodologies, de référentiels et d'indicateurs ainsi que pour rendre des avis consultatifs :

- les représentants de l'État, des collectivités territoriales et des organisations syndicales de salariés et d'employeurs auront **voix délibérative** ;
- les représentants de l'opérateur France Travail (Pôle emploi), des missions locales, des Cap emploi, des organismes de placement et d'insertion, des organismes débiteurs de prestations familiales et l'Unedic auront **voix consultative**.

Les actes du comité national destinés à prendre des orientations stratégiques, à définir le socle commun de services, les méthodologies, les référentiels et les indicateurs devront être **approuvés par le ministre chargé de l'emploi avant leur publication.**

• **L'article L. 5311-10 institue des comités territoriaux France travail.**

Le I prévoit que **ces comités seront institués** :

- **au niveau régional**, au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) ;
 - Sous réserve de l'accord du préfet de région et du président du conseil régional, le Crefop pourra lui-même prendre la dénomination de « comité régional France Travail » et exercer les missions et attributions du comité régional France Travail et du Crefop ;
- **au niveau départemental** ;

- **au niveau local**, dans les ressorts géographiques arrêtés par le préfet de région en fonction des caractéristiques de chaque territoire, après concertation avec le président du conseil régional et les présidents des conseils départementaux concernés.

Le II définit **les missions et attributions de ces comités territoriaux** qui devront, chacun dans leur ressort territorial :

- **piloter et coordonner la mise en œuvre des orientations stratégiques** arrêtées par le comité national ;
- **veiller à la mise en œuvre des actions devant être réalisées par les acteurs du réseau** et de la charte d'engagements, les signataires de la charte devant rendre compte de leur activité au titre de la mise en œuvre de leurs engagements devant le comité territorial compétent ;
 - **le comité départemental pourra faire réaliser des audits au sein des opérateurs du réseau France Travail** (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi), afin notamment de s'assurer du respect de la charte d'engagements et de la qualité de l'offre de service. Il pourra faire procéder à de tels audits au sein des organismes délégataires des collectivités territoriales mettant en œuvre les missions du réseau France Travail dans son ressort, sous réserve de l'accord de la collectivité concernée sur le principe et les modalités de l'audit. Au niveau local, lorsqu'un comité constate des manquements, il pourra saisir le comité départemental en vue de la réalisation d'un audit ;
- **participer au suivi de l'exécution des conventions conclues entre l'État et les régions pour la formation des demandeurs d'emploi** ou de toute convention conclue entre l'État et les départements dans le champ des missions du réseau France Travail. Les comités compétents pourront être associés par les parties, selon des modalités définies par ces dernières, à la préparation de ces conventions ;
- **réunir des conférences de financeurs pour l'insertion sociale et professionnelle** afin d'identifier les ressources mobilisables, les conditions de mobilisation et d'adaptation de ces ressources en fonction des résultats constatés et des priorités établies en matière de retour à l'emploi, dans le respect des compétences de chaque financeur.

Le III précise les **modalités de gouvernance des comités territoriaux**. Ces comités seront présidés par le représentant de l'État dans le ressort territorial concerné et conjointement, **sous réserve que la collectivité qu'il représente ait signé la charte d'engagements** :

- au niveau régional, par le président du conseil régional ou son représentant ;
- au niveau départemental, par le président du conseil départemental ou son représentant ;
- au niveau local, par un ou plusieurs représentants de collectivités territoriales ou de groupement de collectivités, désignés par le représentant de l'État dans la région, après avis des représentants des collectivités membres du comité local.

c) Les dispositions d'application

Une section 3, qui comporte un article L. 5311-11, prévoit les dispositions d'application du nouveau chapitre I^{er} bis. Aux termes de cet article L. 5311-11, un décret en Conseil d'État déterminera les modalités d'application du chapitre, notamment :

- les modalités de traitement des données à caractère personnel nécessaires à la mise en œuvre des actions menées par les opérateurs du réseau ;
- la composition, les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité national France Travail et des commissions pouvant être instituées en son sein, ainsi que, le cas échéant, celles des attributions du comité susceptibles d'être exercées par ces dernières ;
- la composition, les modalités d'organisation et de fonctionnement des comités territoriaux France Travail ;
- les modalités selon lesquelles les signataires de la charte d'engagements rendent compte de la mise en œuvre de leurs actions ;
- les conditions de réalisation des audits.

2. Coordinations et abrogations pour tirer les conséquences de la création du réseau France Travail

• Le I procède en outre à des modifications destinées à tirer les conséquences de la création du réseau France Travail.

Le 1° du I modifie l'article L. 5214-3-1 du code du travail relatif aux **Cap emploi** afin de préciser que ces organismes sont **des opérateurs spécialisés du réseau France Travail**. Il ajoute que ces organismes contribuent à la mise en œuvre des missions de ce réseau au bénéfice des demandeurs d'emploi en situation de handicap, et participent à ses instances de gouvernance.

Le 3° du I modifie l'article L. 5314-2 du code du travail relatif aux **missions locales** afin de préciser qu'elles constituent **des opérateurs spécialisés du réseau France Travail** et qu'elles mettent en œuvre, dans leur champ de compétences, les missions de ce réseau et participent à ses instances de gouvernance. Il est précisé également que les missions d'orientation et d'accompagnement des missions locales sont assurées dans les conditions prévues au chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre IV qui, dans sa rédaction issue de la présente loi, prévoit de nouvelles modalités d'orientation et d'accompagnement des personnes inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi.¹

Le 4° du I modifie l'article L. 6123-3 du code du travail relatif aux missions et à la composition des Crefop :

- le *a* ajoute, au sein du Crefop, des représentants des départements de la région ;
- le *b* remplace l'actuelle « commission chargée de la concertation relative aux politiques de l'emploi » du Crefop par le comité régional France Travail, en précisant que ce comité sera chargé de la concertation relative aux politiques de l'emploi sur le territoire, de la coordination des acteurs du réseau France Travail, s'agissant notamment des interventions de la région, de l'État et de l'opérateur France Travail (Pôle emploi) en matière de formation professionnelle et des autres missions assignée au comité régional.

¹ Ces dispositions figurent à l'article 1^{er} du projet de loi.

• Le II procède à l'abrogation de dispositions qui deviendront sans objet ou incompatibles avec la création du réseau et des comités France Travail :

- l'article L. 5311-3-1 du code du travail, qui prévoit que l'État peut déléguer à la région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les maisons de l'emploi, ainsi que de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences ;

- l'article L. 6123-4 du code du travail, qui prévoit que le président du conseil régional et le représentant de l'État dans la région signent avec Pôle emploi, les représentants régionaux des missions locales, des Cap emploi, des présidents de maisons de l'emploi et de structures gestionnaires de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation ;

- l'article 12 de la loi du 21 février 2022 dite 3DS¹, qui prévoit que les régions peuvent créer une instance régionale de coordination avec l'action de Pôle emploi, coprésidée par le président du conseil régional et le préfet de région et chargée d'émettre des recommandations en matière de formation professionnelle.

3. Modalités d'entrée en vigueur

Aux termes du III, le présent article entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024, à l'exception des dispositions suivantes, qui entreront en vigueur à une date prévue par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2025 :

- les modifications relatives aux missions des Cap emploi (art. L. 5214-3-1 du code du travail) ;
- l'institution d'une charte d'engagements (II de l'art. L. 5311-8) ;
- la création de comités territoriaux France Travail (art. L. 5311-10) ;
- les modifications relatives aux missions des missions locales (art. L. 5314-2) ;
- les modifications relatives aux missions et à la composition des Crefop (art. L. 6123-3).

¹Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

II - La position de la commission

Le rapporteur partage l'objectif poursuivi par le présent article visant à fédérer les acteurs de l'emploi et de l'insertion et à renforcer leur coordination à tous les échelons du territoire. La bonne coordination des acteurs et leur capacité à développer des solutions communes sur les territoires sont des conditions nécessaires au suivi et à l'accompagnement de toutes les personnes sans emploi ainsi qu'à l'efficacité de la politique de l'emploi.

Toutefois, **la gouvernance proposée doit permettre la définition concertée de l'ensemble des orientations communes et outils partagés**, afin qu'ils soient acceptés et utilisés. Elle doit en outre **préserver les prérogatives de chacun des acteurs** - dont les collectivités territoriales - compte tenu de leurs compétences, et **laisser des marges de manœuvres aux élus et aux professionnels** pour déployer des solutions adaptées aux besoins des personnes et des employeurs dans chaque région, département et bassin d'emploi. Le rapporteur a proposé à la commission de modifier en ce sens le présent article 4.

- ***Compléter les missions et la composition du réseau France Travail***

La commission a souhaité préciser, sur proposition du rapporteur, les missions assignées au réseau France Travail.

En complément des missions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement, de formation et d'insertion des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, **la commission a précisé que réseau France Travail devra apporter une réponse aux besoins des employeurs** en matière de recrutement, de mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et d'information sur la situation du marché du travail et l'évolution des métiers, des parcours professionnels et des compétences. Les missions du réseau devront en outre être mises en **œuvre en lien avec le service public de l'éducation**, qui joue un rôle essentiel dans la formation et l'insertion professionnelle des jeunes (amendement COM-209).

La commission a également adopté l'amendement COM-212 du rapporteur qui prévoit que **les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (Plie) et les maisons de l'emploi pourront faire partie du réseau France Travail**, compte tenu de l'importance que jouent ces acteurs pour développer des solutions en faveur de l'insertion professionnelle et accompagner les demandeurs d'emploi.

Ont en outre été adoptés les amendements COM-89 de Philippe Mouiller, assignant aux Cap emploi une mission d'appui auprès des entreprises afin de les accompagner dans le recrutement de travailleurs en situation de handicap, et COM-180 de Corinne Féret, confiant aux acteurs du réseau France Travail le soin d'organiser la participation des bénéficiaires de leurs services à la définition et à l'évaluation de leurs actions.

• **Renforcer les prérogatives des comités France Travail et donner toute leur place aux collectivités territoriales**

Afin de **renforcer le pilotage stratégique de France Travail par l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux**, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, **des amendements complétant les prérogatives du comité national France Travail** afin qu'il puisse :

- identifier les besoins de financement pluriannuels pour que les acteurs du réseau puissent réaliser leurs missions (amendement COM-215) ;
- définir les critères d'orientation des demandeurs d'emploi et les conditions de transmission d'informations sur ces orientations aux comités France Travail qui devront ensuite être approuvés par le ministre (amendement COM-216) ;
- établir un cahier des charges identifiant les besoins des membres du réseau pour assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information (amendement COM-217).

Ces nouvelles prérogatives permettront au comité national de se prononcer sur les conditions de mise en œuvre des missions assignées au réseau et sur l'ensemble des outils partagés, afin qu'ils soient adaptés et acceptés.

Par ailleurs, **la commission a supprimé la charte d'engagements**, en adoptant l'amendement COM-214 du rapporteur, considérant que cette charte n'était ni utile, ni souhaitable.

D'une part, l'article 4 prévoit déjà que les acteurs du réseau France Travail devront conduire des actions coordonnées et complémentaires et qu'ils devront mettre en œuvre un socle commun de services, élaborer des indicateurs communs de suivi et de pilotage, partager des informations ou encore assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information. **Cette charte n'est donc pas utile**, alors même que les comités France Travail définiront de manière concertée des orientations et des outils communs.

D'autre part, il n'est pas souhaitable de conditionner la coprésidence par les élus locaux des comités territoriaux France Travail à la signature de cette charte. **Les collectivités territoriales disposent de compétences propres** en matière d'emploi et d'insertion **au titre desquelles elles ont vocation, dans tous les cas, à prendre part aux instances de pilotage instituées par le projet de loi.**

Par ailleurs, **la commission a également modifié les conditions dans lesquelles seront institués, au niveau infra-départemental, des comités locaux France Travail.** Le présent article prévoit qu'ils seront institués dans les ressorts géographiques arrêtés par le préfet de région après concertation avec le président du conseil régional et les présidents des conseils départementaux concernés.

En adoptant l'amendement COM-219 du rapporteur, **la commission a précisé que cette décision du préfet sera prise sur proposition du comité départemental ou régional France Travail.** La commission a aussi adopté l'amendement COM-98 de Françoise Gatel visant à ce que le comité local soit institué par le préfet de département, au lieu du préfet de région, et que les représentants des collectivités soient désignés par les associations d'élus locaux.

Conformément à sa position sur l'article 5 relatif à la transformation de Pôle emploi, la commission a adopté les amendements COM-210, COM-213 et COM-220 du rapporteur visant à ce que Pôle emploi conserve sa dénomination.

Enfin, elle a adopté les amendements COM-207, COM-208, COM-211 et COM-218 du rapporteur qui procèdent à des modifications rédactionnelles ou à des coordinations.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5

Transformation de Pôle emploi en opérateur France Travail

Cet article propose de transformer Pôle emploi en opérateur France Travail et de lui confier des missions supplémentaires visant, d'une part, à faciliter le parcours d'insertion professionnelle des personnes handicapées et, d'autre part, à concevoir des outils communs au profit des acteurs du réseau France Travail.

La commission a adopté cet article en maintenant la dénomination de Pôle emploi et en prévoyant que cet opérateur devra respecter le cahier des charges établi par le comité national France Travail pour concevoir et mettre à disposition des outils numériques communs.

I - Le dispositif proposé

A. Pôle emploi, acteur clé du service public de l'emploi

• Pôle emploi est **une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargée d'assurer l'exécution du service public de l'emploi¹** : accueil, orientation, formation et insertion ; placement, versement d'un revenu de remplacement, accompagnement des demandeurs d'emploi et aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés.

¹ Art. L. 5311-2 du code du travail.

Les missions de Pôle emploi

L'article L. 5312-1 du code du travail confie à Pôle emploi les missions suivantes :

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 (...) et assurer le contrôle de la recherche d'emploi (...);

4° Assurer, pour le compte de l'Unedic, le service de l'allocation d'assurance et de l'allocation des travailleurs indépendants et, pour le compte de l'État, le service des allocations de solidarité (...);

4° *bis* Décider de la suppression du revenu de remplacement et du prononcé de la pénalité administrative, et de recouvrer cette pénalité (...);

5° Recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'État et de l'Unedic 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'État, les collectivités territoriales et l'Unedic en relation avec sa mission ;

7° Mettre en œuvre le contrat d'engagement jeune (...).

Les objectifs assignés à Pôle emploi et les modalités de mise en œuvre de ses missions sont précisées par **une convention pluriannuelle conclue entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi**, au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués par l'Unedic et l'État. Cette convention précise notamment les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions de Pôle emploi, les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, l'évolution de l'organisation territoriale de l'institution, les conditions dans lesquelles l'institution coopère au niveau régional avec les autres intervenants du service public de l'emploi et les conditions dans lesquelles les actions de l'institution sont évaluées à partir d'indicateurs de performance qu'elle définit. Un comité de suivi veille à l'application de la convention et en évalue la mise en œuvre¹.

¹ Article L. 5312-3 du code du travail.

La convention tripartite conclue pour les années 2019 à 2022 a été prorogée jusqu'à la fin de l'année 2023, afin qu'une nouvelle convention soit conclue après l'adoption de la nouvelle gouvernance du service public de l'emploi proposée par le projet de loi.

Pôle emploi est principalement financé par l'État et par l'Unedic et bénéficie de fonds européens.

Ressources de Pôle emploi entre 2019 et 2023

Montants en M €	2019 Exécution budgétaire	2020 Exécution budgétaire	2021 Exécution budgétaire	2022 Exécution budgétaire	2023 Budget
Contribution Assurance chômage	3 521,3	4 075,5	4 254,9	3 924,1	4 333,8
Subvention État (après mise en réserve)	1 361,7	1 214,8	1 129,2	1 093,3	1 222,4
Plan de relance (financement État)	-	-	250,0	-	-
PIC et Plan métiers en tension (financement État)	634,6	731,4	921,4	1 206,5	521,7
Programmation Fonds social européen	89,3	68,6	163,2	278,7	267,6
Total	5 606,9	6 090,2	6 718,7	6 502,6	6 345,5

Source : Réponses de Pôle emploi aux questions du rapporteur

Les effectifs de Pôle emploi ont progressé depuis quatre ans, passant de 48 253 emploi en équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2019 à 52 837 en 2023. Cette évolution s'explique notamment par les besoins d'accompagnement liés à la crise sanitaire, aux besoins de recrutement dans les secteurs en tension et à la mise en place du contrat d'engagement jeune.

Évolution des effectifs de Pôle emploi entre 2019 et 2023 (en ETPT)

	2019	2020	2021	2022	2023
ETPT sous plafond (LFI/LFR)	46 045	47 945	48 778	48 878	48 847
dont ETPT pour répondre aux difficultés de recrutement des entreprises		950	1 000	1 000	1 000
dont ETPT Renforts/pack de remobilisation DETLD			1 500	700	700
dont ETPT Contrat Engagement jeune (CEJ)				900	900
ETPT hors plafond (exécution)	2 208	2 183	3 691	4 050	3 990
dont CDD	1 883	1 803	2 920	3 146	3 086
dont ETPT accompagnement avec cofinancement FSE/React UE	1 304	1 415	2 480	2 825	2 776
dont Parcours Emploi Compétence (PEC)	176	217	565	635	635
dont contrats d'apprentissage	149	163	205	269	269
Total	48 253	50 128	52 469	52 928	52 837

Source : Réponses de Pôle emploi aux questions du rapporteur

• **Pour la mise en réseau de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi**, le présent projet de loi propose de **doter Pôle emploi de nouvelles missions consistant à concevoir et mettre à disposition des acteurs des outils et référentiels communs**, ainsi que des services numériques. Ces missions seraient donc exercées pour le compte des acteurs du réseau et sous le pilotage de l'État, des collectivités territoriales et des partenaires sociaux dans le cadre des instances de gouvernance de France Travail.

Le choix de confier ces missions à Pôle emploi peut s'expliquer par le fait que **cet opérateur dispose d'une expertise et d'une expérience pour déployer des outils de gestion et de coordination des acteurs de l'emploi**. À cet égard, le rapprochement opéré entre Pôle emploi et les Cap emploi en 2019 s'est notamment traduit par l'utilisation de systèmes d'information partagés. Le déploiement du contrat d'engagement jeune créé en mars 2022, a nécessité d'assurer une coordination renforcée entre Pôle emploi et les missions locales pour l'orientation et le suivi des bénéficiaires. Des outils communs à Pôle emploi, aux services de l'État et aux collectivités territoriales ont également été déployés dans le cadre des expérimentations du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE)

Avec la création du réseau France Travail et les modalités envisagées d'inscription, d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emploi, **Pôle emploi franchirait une nouvelle étape dans la conception d'outils et de solutions à mettre à la disposition des acteurs du service public de l'emploi et dans la prise en charge des personnes en sans emploi**. À cette fin, le présent article propose que Pôle emploi soit doté de nouvelles missions et qu'il prenne le nom d'opérateur France Travail.

B. Renommer Pôle emploi « opérateur France Travail » et compléter ses missions pour développer des outils au service des acteurs du réseau

1. Renommer Pôle emploi en opérateur France Travail

Le présent article propose que **Pôle emploi** prenne le nom d'**opérateur France Travail**.

Le I propose de **remplacer les termes de « Pôle emploi » par ceux d'« opérateur France Travail »** dans l'ensemble des dispositions législatives en vigueur, à chacune de leurs occurrences.

Le 2° du II procède à ce changement de nom à l'article L. 5312-1 du code du travail, qui prévoit que Pôle emploi est administré par un conseil d'administration et dirigé par un directeur général.

Le a du 5° du II procède également au changement du nom de l'opérateur à l'article L. 5312-8 du code du travail, qui soumet Pôle emploi aux règles de gestion financière et comptable des entreprises privées.

2. Compléter les missions de l'opérateur et les adapter au fonctionnement du réseau France Travail

Le 1° du II modifie l'article L. 5312-1 qui définit les missions de Pôle emploi.

a) Adapter les missions de Pôle emploi au fonctionnement du réseau France Travail

Le **b** prévoit que la mission confiée à Pôle emploi de développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications portera également sur **les parcours professionnels et les compétences**. Il assigne également à l'opérateur la mission de **mesurer les résultats des actions d'accompagnement, en particulier la durée des emplois retrouvés**.

Le **c** supprime la **mission d'orientation** assignée à Pôle emploi, puisque cette mission est définie à l'article L. 5411-5, créé par l'article 1^{er} du projet de loi. En conséquence, le **e** prévoit que Pôle emploi orientera les demandeurs d'emploi dans les conditions fixées à l'article L. 5411-5 et veillera à la continuité des parcours des personnes inscrites. À sa mission de contrôle de la recherche d'emploi est ajoutée celle de **contrôler les engagements des demandeurs d'emploi**.

Le **f** assigne à Pôle emploi la mission de **lutter contre le non-recours aux aides et allocations** qu'elle verse (allocation chômage, allocation de solidarité spécifique, etc.)

Le **g** procède à une modification rédactionnelle concernant le prononcé et le recouvrement de la pénalité administrative en cas de décision de suppression du revenu de remplacement.

b) De nouvelles missions pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

Le **d** du 1° du II assigne deux nouvelles missions à Pôle emploi pour l'accompagnement vers l'emploi des personnes en situation de handicap.

D'une part, Pôle emploi sera chargé, en lien avec les Cap emploi, de proposer aux personnes ayant fait l'objet d'une décision de reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés délivrée par les MDPH¹, déjà inscrites ou souhaitant être inscrites en tant que demandeurs d'emploi, un accompagnement adapté à leurs besoins.

¹ Maisons départementales des personnes handicapées (art. L. 146-3 du code de l'action sociale et des familles).

D'autre part, Pôle emploi devra, là aussi en lien avec les Cap emploi, formuler à la CDAPH¹ des propositions en matière d'orientation vers le milieu protégé et les établissements et services de réadaptation professionnelle, dans des conditions fixées par une convention conclue avec la MDPH.²

c) De nouvelles missions de conception et d'appui au fonctionnement du réseau France Travail

Le *h* du 1^o du II insère un II au sein de l'article L. 5312-1 **pour confier à Pôle emploi un ensemble de missions destinées à la mise en œuvre des actions du réseau France Travail**. À cette fin, Pôle emploi aura pour missions de :

- contribuer à l'élaboration des critères d'orientation des demandeurs d'emploi (1^o) ;
- proposer au comité national France Travail les principes d'un socle commun de services au bénéfice des personnes et des employeurs et, en tant que de besoin, les méthodologies et les référentiels qui devront être définis par ce comité (2^o) ;
- concevoir et mettre à disposition des outils et services numériques communs, notamment pour le partage des informations et données nécessaires à l'exercice des missions des membres du réseau France Travail, en suivant et en facilitant la mise en œuvre de l'interopérabilité des systèmes d'information des membres de ce réseau (3^o) ;
- produire les indicateurs de suivi, de pilotage et d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre du réseau France Travail (4^o) ;
- mettre des actions de développement des compétences à disposition des personnels des personnes morales composant le réseau France Travail et de leurs délégataires, visant à favoriser la coordination et la complémentarité des actions dans le cadre du réseau France Travail (5^o) ;

¹ Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (art. L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles).

² Voir le commentaire de l'article 9 du projet de loi qui institue cette convention.

- assurer la fonction de centrale d'achat pour acquérir, à destination de tout ou partie des personnes morales composant le réseau France Travail, des fournitures et services nécessaires à la coordination et à la complémentarité des actions dans le cadre du réseau France Travail (6°).
 - Ces missions (1° à 6°) devront être mises en œuvre par l'opérateur France Travail en associant les autres personnes morales du réseau France Travail ou leurs représentants ;
- assurer une fonction d'appui au comité national et aux comités territoriaux France Travail (7°).

3. Coordinations relatives au fonctionnement de Pôle emploi

Le 3° du II modifie l'article L. 5312-2 relatif à la **convention conclue entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi**. D'une part, la concertation préalable au sein du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Cnefop), devenue sans objet du fait de la disparition de ce conseil en 2018¹, est remplacée par une consultation préalable du comité national France Travail. D'autre part, il est précisé que le comité de suivi de la convention devra s'assurer que les conditions de sa mise en œuvre s'inscrivent en cohérence avec les orientations du comité national France Travail.

Le III abroge, au sein de l'article L. 2271-1 du code du travail, la disposition selon laquelle la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) émet un avis sur le projet de convention tripartite Etat-Unedic-Pôle emploi, puisque les partenaires sociaux seront amenés à se prononcer sur cette convention dans le cadre de la consultation du comité national France Travail².

Le 6° du II modifie l'article L. 5312-12-1 afin de supprimer la transmission au Cnefop du rapport annuel du médiateur national de Pôle emploi.

Le 4° du II modifie l'article L. 5312-7 relatif au budget de Pôle emploi afin de supprimer la condition de présentation à l'équilibre de chaque section qui compose le budget de l'opérateur, cette condition étant déjà posée pour les deux sections du budget³ pour lesquelles elle a vocation à s'appliquer.

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

² Cf. étude d'impact, page 125.

³ Il s'agit de la section 1 « assurance chômage » et de la section 2 « solidarité ».

Le **b** du 5° du II supprime, à l'article L. 5312-8, l'obligation pour Pôle emploi de se conformer à l'ordonnance du 6 juin 2005 relatives aux marchés publics, cette ordonnance ayant été abrogée¹.

4. Entrée en vigueur

Le IV prévoit que le présent article entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024, à l'exception des dispositions relatives à la mission d'appui aux comités territoriaux France Travail assurée par l'opérateur France Travail², qui entreront en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

II - La position de la commission

• De nouvelles missions bienvenues

Les nouvelles missions de Pôle emploi visant à ce qu'il conçoive et mette à disposition du réseau des outils partagés, notamment pour assurer l'interopérabilité des systèmes d'information, **sont cohérentes avec le rôle joué par l'opérateur** au sein du service public de l'emploi, avec ses capacités opérationnelles et techniques ainsi qu'avec son maillage territorial.

Ces nouvelles missions ont été approuvées par la commission dans la mesure où les instances de gouvernance construiront les référentiels que l'opérateur devra suivre. Selon ce principe, la commission a adopté l'amendement COM-224 du rapporteur prévoyant que **Pôle emploi respectera le cahier des charges établi par le comité national France Travail pour concevoir et mettre à disposition des outils numériques communs**.

Par ailleurs, **les missions supplémentaires qui lui seront confiées pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en situation de handicap** faciliteront leur accompagnement et leur insertion professionnelle.

Afin de les compléter, la commission a adopté l'amendement COM-90 de M. Philippe Mouiller assignant à Pôle emploi une mission de réponse aux besoins des entreprises dans le domaine de l'emploi des travailleurs en situation de handicap.

¹ Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, abrogée par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

² En cohérence avec l'entrée en vigueur des dispositions relatives à ces comités, qui figurent à l'article 4 du projet de loi.

- ***Un changement de dénomination injustifié et source de confusion***

En revanche, **la commission n'a pas souhaité que Pôleemploi prenne le nom d'opérateur France Travail**. Le choix de donner à cet opérateur le même nom que celui du réseau des acteurs de l'emploi et de l'insertion¹ est **source de confusion pour les acteurs et les usagers, et pourrait être interprété comme une volonté de hiérarchiser les différents acteurs** du réseau. Ces craintes et ces risques ont été évoqués par de nombreux représentants d'organismes entendus par le rapporteur lors de ses auditions.

Dans son avis rendu sur le projet de loi, le Conseil d'État a lui-même fait part du risque de confusion lié à l'identité de dénomination entre l'opérateur et le réseau : *« le Conseil d'État constate que les termes « France Travail » renvoient à deux entités distinctes : le réseau, d'une part, et l'opérateur, d'autre part. Il prend acte de ce choix terminologique mais relève qu'il ne contribue ni à la clarté et à l'intelligibilité du droit, ni à son appropriation par les intéressés.² »*

Lors de son audition par la commission, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion a également indiqué que *« le fait qu'un même nom, France Travail, désigne un opérateur et le réseau des acteurs de l'emploi, peut être une source de confusion, que l'examen du texte, j'espère, permettra de lever.³ »*

Alors que les dénominations des autres opérateurs ne sont pas modifiées par le texte, il n'est pas justifié que Pôle emploi change de nom, bien qu'il joue un rôle clé au sein du service public de l'emploi.

En adoptant les amendements COM-221, COM-223, COM-225 et COM-226 du rapporteur, **la commission a donc conservé la dénomination de Pôle emploi**.

Enfin, la commission a adopté l'amendement rédactionnel COM-222 du rapporteur.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Ainsi que le prévoit l'article 4 du projet de loi.

² Conseil d'État, avis sur le projet de loi pour le plein emploi, 1^{er} juin 2023, n° 407112.

³ Voir le compte rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du mercredi 21 juin 2023, annexé au présent rapport.

Article 6

Organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi

Cet article crée, au sein du réseau France Travail, une nouvelle catégorie d'organisme chargé du repérage et de l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi.

La commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.

I - Le dispositif proposé : la pérennisation de l'accompagnement d'insertion pour les publics en rupture via la création d'une nouvelle catégorie d'organisme

A. Une démarche « d'aller vers » insuffisamment développée concernant les publics les plus vulnérables

Le non-recours aux droits est un phénomène bien établi qui touche l'ensemble des aides sociales : il est évalué à 34 % du public éligible pour le RSA¹, et entre 25 et 42 % pour l'assurance chômage². Si les causes peuvent être multiples³, il demeure que la distance entre les personnes **les plus vulnérables et le service public de l'emploi** conduit à les éloigner des dispositifs d'accompagnement. C'est notamment le cas des **jeunes en ruptures et des personnes peu ou pas qualifiées qui sont mal repérées** par les institutions, dont celles du service public de l'emploi (SPE) et de l'insertion.

Divers dispositifs « d'aller vers » ont été déployés afin de répondre aux besoins de ces publics, mais ils demeurent peu nombreux et ne couvrent qu'inégalement le territoire. Ces initiatives ont **principalement été soutenues dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC)** sous la forme d'appels à projets à destination des acteurs de l'insertion et de l'accompagnement, et conservent un caractère expérimental.

Reposant souvent sur un accompagnement informel, ces actions sont complémentaires avec l'offre proposée par le service public de l'emploi (SPE). La détection de l'ensemble des personnes sans emploi est en effet un **prérequis essentiel pour les orienter vers les solutions adaptées d'emploi, de formation et d'accompagnement**.

¹ Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats, *Drees*, février 2022.

² Quantifier le non-recours à l'assurance chômage, *Dares*, octobre 2022.

³ *Les études de la Drees retiennent notamment les causes suivantes : manque d'information, complexité des démarches, crainte de conséquences négatives ou de perte d'autonomie, faible intérêt financier.*

Bilan des dispositifs relevant de la logique « d'aller vers » dans la cadre du PIC

- *L'appel à projet (AAP) 100 % inclusion* : à portée nationale, cet AAP a retenu 168 projets portés par 65 lauréats, qui ont été déployés sur l'ensemble des régions métropolitaines et la plupart des départements et régions d'outre-mer (DROM). Ces projets visaient à innover dans le repérage et l'accompagnement vers l'emploi de jeunes et de demandeurs d'emplois peu qualifiés. Sur la période 2018-2023, il doit totaliser à terme 513 millions d'euros d'investissement, pour 72 000 personnes accompagnées.

- *Le contrat d'engagement jeune (CEJ) en rupture* : volet spécifique du CEJ, il visait à répondre aux difficultés spécifiques des jeunes sans revenu et particulièrement éloignés du SPE (absence de logement stable, jeunes relevant de l'aide sociale à l'enfance - ASE -, du suivi de la protection judiciaire de la jeunesse - PJJ - ou des mineurs non accompagnés - MNA -, etc.). Ainsi 185 projets proposant de repérer et de remobiliser ce public ont été financés, avec une cible de 20 000 bénéficiaires. Cependant leur bilan tant quantitatif que qualitatif est encore attendu à ce jour.

Source : Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), intégrés *Du Repérage à l'emploi durable - rapport d'analyse des pratiques au service des parcours*.

B. La création d'une catégorie d'organisme consacrée au repérage et à l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi

Le I du présent article crée **une nouvelle catégorie d'organisme qui opère au sein du réseau France Travail** en insérant, dans le code du travail¹, un nouveau chapitre intitulé « Les organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi » et comprenant les articles L. 5316-1 à L. 5316-3.

Aux termes du nouvel article L. 5316-1, ces organismes, qui peuvent être publics ou privés, se voient confier une **mission de service public consistant à repérer, remobiliser, et accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi**. Ce triptyque structure l'action de ces organismes :

- **le repérage** : il concerne particulièrement les personnes qui ne sont pas en contact avec les acteurs institutionnels du SPE ;
- **la remobilisation** : elle doit permettre de mettre en action les bénéficiaires, c'est-à-dire de les dynamiser dans leur parcours vers l'emploi ;
- **l'accompagnement** : il vise à définir un parcours avec des objectifs fixés entre le bénéficiaire et le référent, permettant à terme une insertion durable dans l'emploi.

¹ Cinquième partie, livre III, Titre I^{er}, Chapitre VI du code du travail.

Exemples d'actions de repérage des publics éloignés du SPE

Les différentes expérimentations financées dans le cadre du PIC permettent de dresser un premier état des lieux des formes d'actions qui pourront être conduites par ces nouveaux organismes afin de repérer les personnes les plus éloignées de l'emploi :

- les maraudes dans les espaces publics (ex. de la mission locale d'Aubervilliers) ;
- le porte-à-porte dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) (par exemple, par les Apprentis d'Auteuil à Marseille) ;
- la présence dans les tiers lieux (centre commerciaux, gare SNCF, etc.) ;
- le repérage via les réseaux sociaux ou « maraudes numériques » ;
- l'aller vers *via* des véhicules aménagés ;
- le recours aux acteurs de proximité, avec des partenariats (associations sportives, de quartier, etc.).

L'article L. 5316-1 précise qu'au titre des missions qui leur sont confiées, ces organismes contribuent à l'insertion professionnelle et l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières mis en œuvre par l'État. Ils participeront au réseau France Travail et mettront en œuvre leurs actions en lien avec les autres membres du réseau.

Le fonctionnement de ces organismes doit être précisé par voie réglementaire. L'article L. 5316-2 nouvellement créé précise que les conditions permettant aux organismes publics ou privés de se voir confier cette mission de service public sont fixées par un cahier des charges pris par arrêté des ministres de l'emploi et du budget. **L'activité de ces organismes doit faire l'objet de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens.** L'article L. 5316-3 dispose que les procédures de conventionnement ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation des conventions seront précisées par décret.

Le II prévoit que le présent article entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

II - La position de la commission

La réduction de la distance des publics les plus précaires et isolés au service public de l'emploi et de l'insertion est nécessaire, afin de les repérer et de les accompagner au plus tôt. Cet effort contribuerait à l'augmentation du taux d'activité en France, qui demeure encore relativement faible par rapport aux autres pays européens¹.

¹ Selon Eurostat, le taux d'activité en 2022 est de 73,6 % en France contre 74,7 % en moyenne en Europe, ou 79,7 % en Allemagne.

De nombreux acteurs (associatif, centre communal d'action sociale, etc.) prenant déjà en charge cette mission, on peut s'interroger sur l'opportunité de créer une catégorie d'organisme *ad hoc*. Cependant cette nouvelle catégorie d'organisme peut aussi **permettre une intensification et une pérennisation des actions en faveur de ces publics**. C'est dans cette perspective que **le rapporteur estime que la disposition proposée est appropriée**.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement rédactionnel (COM-227).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 7

Organisation de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi

Cet article propose que l'État engage une concertation avec les régions lorsqu'il organise et finance au niveau national des formations pour les demandeurs d'emploi, qui pourront être des formations exclusivement réalisées à distance. Il propose que les conventions entre l'État et la région en matière de formation des demandeurs d'emploi visent à répondre aux besoins des entreprises en difficulté de recrutement. Il étend les modalités de prescription de la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle.

La commission a adopté cet article en précisant que toute offre nationale de formation pour les demandeurs d'emploi doit être constituée sur la base des besoins exprimés par les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), et en supprimant la possibilité faite à l'État de constituer une telle offre en matière de formation ouverte ou à distance (FOAD).

I - Le dispositif proposé

A. L'offre de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi a été renforcée dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC)

Compétence historique de l'échelon régional, la formation professionnelle a vu son transfert intégral entériné par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, à l'exclusion de la formation professionnelle initiale des jeunes sous statut scolaire et universitaire et en matière de service militaire¹.

¹ Article L. 6121-1 du code du travail.

Cependant, l'État conserve la faculté d'organiser et de financer des programmes nationaux pour répondre aux besoins des personnes en recherche d'emploi¹.

Lancé en 2018, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) vise à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi par le rehaussement des qualifications. Devant s'achever en 2022, il a été prolongé par le Gouvernement jusqu'en 2023, en dépit des incertitudes sur sa gouvernance et ses effets soulignées par la commission des affaires sociales² à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2023. Ce plan marque un investissement soutenu dans la formation, puisqu'il a été doté de 13,6 milliards d'euros sur la période 2018-2022, et de 2,4 milliards d'euros supplémentaires en PLF pour 2023, devant permettre d'accompagner deux millions de personnes vers l'emploi et plus largement d'améliorer le système de la formation professionnelle.

Le PIC a majoritairement été mis en œuvre au niveau régional puisque 52 % de ses financements y ont été déployés. Cette déclinaison locale a été opérée dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) 2019-2022, qui ont été signés entre les conseils régionaux et l'État de l'ensemble des régions de l'hexagone, à l'exception de deux territoires – Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les étapes de la contractualisation des PRIC

- **Diagnostic préalable** : il est établi en commun par la région, la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), Pôle emploi et les acteurs des politiques d'emploi et de formation ;

- **Conventionnement** : les pactes sont co-élaborés par la région et l'État dans le cadre du Crefop afin de répondre aux besoins du territoire. À ce titre, le préfet est le garant de la prise en compte des exigences posées par l'État en contrepartie de ses engagements dans le cadre du pacte et s'assure de la complémentarité avec les programmes nationaux portés par le PIC ;

- **Animation** : elle implique ces mêmes acteurs ainsi que les opérateurs du service public de l'emploi, les branches professionnelles et les collectivités territoriales.

¹ Article L. 6122-1 du code du travail.

² Avis n° 118 (2022-2023) de Mme Frédérique PUISSAT, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de finances pour 2023 (mission « travail et emploi »).

B. Une offre de formation professionnelle en faveur des demandeurs d'emploi recentrée sur les besoins des entreprises

1. Compétence de l'État pour l'achat de formation professionnelle exclusivement à distance en faveur des demandeurs d'emploi

Le droit existant **permet à l'État d'organiser et de financer** de manière facultative des **formations au profit des personnes à la recherche d'un emploi** lorsque ces formations souffrent d'un faible développement ou justifient d'un caractère émergent¹.

Le **a** du **1°** du **I** du présent article propose deux modifications à ce cadre juridique, en modifiant le I de l'article L. 6122-1 du code du travail :

- cette offre supplétive devra être **précédée d'une concertation avec les régions** ;

- les **formations réalisées exclusivement à distance** pourront relever de cette offre nationale.

2. Une meilleure prise en compte des besoins des entreprises dans l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi

Le **b** du **1°** du **I** du présent article modifie également le II du même article L. 6122-1 en précisant que, **lorsque l'État engage un conventionnement avec la région sur l'offre de formation professionnelle** pour les **demandeurs d'emploi**, il cherche à **répondre aux besoins des entreprises « qui rencontrent des difficultés particulières de recrutement »**. Cette prise en compte doit permettre de structurer l'offre de formation professionnelle financée en fonction de la nature et des secteurs des entreprises du territoire, des tensions de recrutement qu'elles rencontrent, mais aussi des caractéristiques de la population du bassin d'emploi.

Par ailleurs, cette nouvelle rédaction **élargit la cible de ces programmes à l'ensemble des personnes en recherche d'emploi**, là où ils étaient jusque-là réservés aux seuls demandeurs d'emploi disposant d'un niveau de qualification inférieur ou égal au baccalauréat, ou aux jeunes sortis du système scolaire sans qualification.

3. L'extension des bénéficiaires potentiels et des prescripteurs de la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle.

La **préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI)** permet à l'employeur de bénéficier d'une aide financière lorsqu'une formation préalable à l'embauche est nécessaire afin de **permettre à la personne envisagée pour occuper l'emploi d'acquérir les compétences professionnelles** correspondant à l'offre d'emploi².

¹ Article L. 6122-1 du code du travail.

² Art. L. 6326-1 à L. 6326-4 du code du travail.

La POEI permet **donc de répondre à un déficit d'employabilité** d'un demandeur d'emploi, tout en limitant le coût de cette embauche pour l'employeur, avec succès **puisque plus de 75 % des bénéficiaires sont en situation d'emploi 6 mois après** la période de formation¹.

Le droit existant permet la mise en place d'une POEI lors du recrutement² :

- d'un **salarié en contrat unique d'insertion**,³ en contrat à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI) ;
- d'un salarié en CDD **par une structure d'insertion** par l'activité économique (SIAE) ;
- d'un **demandeur d'emploi**.

Le 2° du I du présent article étend les motifs de recours à la POEI, d'une part en **l'ouvrant aux travailleurs handicapés employés par une entreprise adaptée (EA)**, d'autre part en **levant la durée minimale de 12 mois du contrat proposé à la personne recrutée**. Sur ce dernier point, l'article renvoie à un **décret la détermination de la nature et de la durée des contrats de travail pouvant être conclus à l'issue de la POEI**. La mission de préfiguration confiée au Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises **proposait de la fixer à 6 mois afin de fusionner à terme la POEI avec le dispositif d'action de formation préalable au recrutement (AFPR)**.

Alors que la POEI ne pouvait être initialement prescrite que par Pôle emploi, les **opérateurs de compétences ont pu la prescrire à partir de 2020 dans le cadre de l'expérimentation « tiers de confiance »**. 2 130 POEI ont ainsi pu être réalisées en 2022 grâce à la prescription des OPCO⁴.

Le 3° du I modifie donc l'article L. 6326-2 du code du travail afin de **confier de façon pérenne cette compétence aux OPCO**, ainsi qu'à **tout autre organisme désigné par Pôle emploi au sein du réseau France Travail**.

L'expérimentation France Travail dans la région Hauts-de-France et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi

Co-signé par l'État, la région Hauts-de-France et Pôle emploi **le 8 juin 2023**, le **protocole de préfiguration France Travail** a retenu quatre enjeux principaux pour le déploiement d'une politique publique de formation professionnelle dans la région :

- **répondre aux besoins en compétences des entreprises** et faciliter l'accès à l'emploi via l'alternance ;

¹ Pôle emploi, 2015, La Formation des demandeurs d'emploi : quels effets sur l'accès à l'emploi ? Chiffre porté à 85% depuis lors d'évaluations sur les régions Pays-de-la-Loire et Normandie.

² Art. L. 6326-1 du code du travail.

³ Art. L. 5134-19-1 du code de travail.

⁴ Source : réponses de la DGEFP au questionnaire du rapporteur.

- favoriser le développement économique de la région Hauts-de France en **développant les compétences** ;

- **améliorer la prospection des entreprises** et leur accompagnement vers l'emploi ;

- mettre à **disposition des demandeurs d'emploi une offre de services** simplifiée et mobilisable sur l'aide à la mobilité géographique et la **levée des freins**.

Ces enjeux se déclinent en **engagements opérationnels**, dont plusieurs concernent directement les demandeurs d'emploi et bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) :

- **financer en commun des parcours de remise à niveau professionnelle pour les demandeurs d'emploi** dans une logique de « **compétence socle** » : illettrisme, illettrisme, etc. ;

- **renforcer la lisibilité de l'offre de formation financée pour les demandeurs d'emploi** de la région via le centre d'animation de ressources et d'information sur la formation (CARIF) et l'observatoire régional emploi formation (OREF) ;

- **élargir la prescription de la POEI** aux différents acteurs du réseau ;

- atteindre un **taux de remplissage des formations en question de 80 %** ;

- donner de la **visibilité aux demandeurs d'emploi sur leurs conditions de rémunération durant la formation** grâce au simulateur « Estime formation » ;

- **augmenter le volume de formations d'adaptation au poste financées pour les entreprises** (POEI, préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) et Pass'emploi) ;

- **réduire les freins périphériques à l'emploi liés à la mobilité** en développant des offres d'aide conjointes entre Pôle emploi et la région.

Enfin, le **II** fixe l'entrée en vigueur de l'article 7 au 1^{er} janvier 2024.

II - La position de la commission

Le rapporteur tient à souligner la perplexité qu'inspire la mise en place début juin de protocoles de préfiguration du conventionnement État-région dans des collectivités volontaires, telles que les régions Pays-de-la-Loire et Hauts-de-France, **alors que le présent projet de loi a été déposé au Sénat le 7 juin**. Cette précipitation est dommageable en ce qu'elle prive le législateur des enseignements de ces expérimentations.

Concernant la compétence de l'État pour les formations professionnelles à destination des demandeurs d'emploi, le rapporteur soutient l'exigence de **concertation avec les régions** préalable à l'organisation de l'offre nationale.

Cependant, le rapporteur **propose d'aller plus loin** en précisant que **l'offre nationale est constituée sur la base des besoins exprimés dans le**

cadre des Crefop. Cette modification doit permettre de s'assurer que cette offre supplétive de l'État répond à des besoins réels exprimés, notamment, par les entreprises sur le territoire.

Par ailleurs, le rapporteur propose **de ne pas étendre la compétence de l'État aux marchés nationaux de formation à distance pour les demandeurs d'emploi.** En effet, cette possibilité emporte le risque de ne pas répondre aux besoins spécifiques des différents bassins d'emploi. De plus, **cela conduirait à des doublons** dans le cas de régions ayant déjà investi dans les formations à distance pour les demandeurs d'emploi, ce qui est **préjudiciable pour les finances publiques.** Ainsi, le financement de ces formations par l'État devrait préférablement être prévu dans le cadre des conventions État-Région en la matière.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc adopté deux amendements **COM-229** et **COM-230** en ce sens.

Le **recentrement des conventions État-Région relatives à la formation des demandeurs d'emploi sur les besoins des entreprises,** et notamment de celles rencontrant des difficultés particulières de recrutement, est salué par le rapporteur. Il doit permettre de **répondre à la problématique des métiers en tension** tout en assurant une **perspective d'emploi stable** aux demandeurs d'emploi formés.

En revanche, le rapporteur souligne **l'absence de visibilité sur le financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi,** d'autant que le PIC arrive à échéance à la fin de l'année. Il invite donc de manière incidente la commission à faire preuve de vigilance sur ce point lors de l'examen du PLF pour 2024.

La commission a également adopté un amendement **COM-228** visant à conserver le nom de Pôle emploi.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8

Dispositions en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap

Cet article propose diverses mesures en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap, notamment l'extension à tous les bénéficiaires de l'obligation d'emploi des droits associés à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) et la suppression de l'orientation en milieu ordinaire pour les travailleurs reconnus handicapés. En outre, il prévoit le transfert à l'État du dispositif d'emploi accompagné et pérennise deux expérimentations concernant les entreprises adaptées.

La commission a complété cet article en incluant parmi les bénéficiaires de l'obligation d'emploi les jeunes en situation de handicap ne disposant pas d'une RQTH et en rétablissant la prise en compte de la lourdeur du handicap pour moduler les contributions des employeurs au Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Elle a également précisé que l'emploi accompagné resterait organisé sous la forme de plateformes départementales.

I - Le dispositif proposé

A. L'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap reste problématique

1. La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

a) La procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

Aux termes de l'article L. 5213-1 du code du travail, « est considérée comme travailleur handicapé toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physique, sensorielle, mentale ou psychique ».

La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) est une procédure administrative relevant de la compétence de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) au sein de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Elle permet au demandeur de faire reconnaître officiellement son aptitude au travail suivant ses capacités liées au handicap.

Elle s'accompagne d'une orientation vers un établissement ou service d'aide par le travail (ESAT), vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle, cette orientation valant par elle-même RQTH. Cette reconnaissance **permet de bénéficier de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés** (cf. *infra*). Elle donne accès à la fonction publique par concours, en bénéficiant le cas échéant d'aménagements d'épreuves, ou par recrutement contractuel spécifique.

Pour les personnes déjà en poste, la RQTH ouvre droit à des aménagements du poste de travail. Elle donne également la possibilité de bénéficier d'aides de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) ou du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

En outre, **plusieurs dispositions prévues par le code du travail sont réservées aux titulaires d'une RQTH**, notamment :

- le déplafonnement de l'âge pour être engagé en contrat d'apprentissage¹ ou bénéficier d'un contrat d'engagement jeune (CEJ)² ;
- l'éligibilité au dispositif d'emploi accompagné³ ;
- la comptabilisation dans l'effectif des entreprises adaptées⁴ ;
- la majoration de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle⁵ ;
- l'accès aux établissements et aux services de réadaptation professionnelle (ESRP)⁶.

Malgré cette reconnaissance administrative et les dispositifs auxquels elle ouvre droit, l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap reste problématique (*cf.* encadré ci-dessous).

Une population qui reste éloignée de l'emploi

En 2020, les titulaires d'une RQTH représentaient **6,5 % de la population âgée de 15 à 64 ans**. Leur situation témoigne des difficultés d'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap :

- **la part des inactifs est de 58 %** parmi les titulaires d'une RQTH, contre 29 % dans l'ensemble de la population ;
- **la part des personnes en emploi est de 36 % seulement** parmi les titulaires d'une RQTH, contre 65 % dans l'ensemble de la population⁷.

b) Des simplifications récentes

Devant la complexité des circuits administratifs en matière de handicap, qui occasionnent des démarches lourdes et peu lisibles pour les intéressés, des réformes récentes ont apporté des simplifications à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

¹ Art. L. 6222-2 du code du travail.

² Art. L. 5131-6 du code du travail.

³ Art. L. 5213-2-1 du code du travail.

⁴ Art. L. 5213-13-1 du code du travail.

⁵ Art. L. 6341-7 du code du travail.

⁶ Art. D. 312-161-30 du code de l'action sociale et des familles.

⁷ Source : étude d'impact annexée au projet de loi.

Ainsi, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel¹ a prévu que, **lorsque le handicap est irréversible, la RQTH est attribuée de façon définitive.**

La loi « 3DS » du 21 février 2022 a par la suite apporté une mesure de simplification concernant les jeunes. Pour les **mineurs âgés d'au moins seize ans**, l'attribution de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou de la prestation de compensation du handicap (PCH), ainsi que le bénéfice d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS), valent reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé².

2. Une réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés mise en œuvre dans un contexte favorable

a) Le principe de l'obligation d'emploi

La loi du 10 juillet 1987 a institué l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), qui oblige tout employeur de 20 salariés et plus à employer des personnes en situation de handicap dans une **proportion minimale de 6 %** de son effectif³.

L'employeur doit déclarer chaque année le nombre d'emplois occupés par un travailleur handicapé pour justifier qu'il respecte son obligation d'emploi. Si l'employeur n'atteint pas le taux de 6 %, il doit verser une contribution annuelle à l'Agefiph.

Outre les titulaires d'une RQTH, d'autres catégories de bénéficiaires sont comptabilisées au titre de l'OETH (*cf.* encadré ci-dessous).

En 2021, **628 800 travailleurs en situation de handicap** étaient employés dans les 107 900 entreprises assujetties à l'obligation d'emploi⁴.

Les bénéficiaires de l'obligation d'emploi⁵

Bénéficiaire de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) :

- les **travailleurs reconnus handicapés** par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ;

- les **victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles** ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 % et titulaires d'une rente attribuée par un régime de protection sociale obligatoire ;

- les **titulaires d'une pension d'invalidité** dont la capacité de travail ou de gain est réduite d'au moins deux tiers ;

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 67.

² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Article 136.

³ Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

⁴ Source : Dares Résultats n° 54, novembre 2022.

⁵ Art. L. 5212-13 du code du travail.

- les **bénéficiaires des emplois réservés** au titre des articles L. 241-2, L. 241-3 et L. 241-4 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- les **titulaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité** attribuée en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service **en tant que sapeur-pompier volontaire** ;
- les **titulaires de la carte « mobilité inclusion »** portant la mention « invalidité » ;
- les **titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**.

b) Un dispositif réformé en 2020

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel¹ a prévu une réforme de l'OETH qui est entrée en vigueur le **1^{er} janvier 2020**.

Cette réforme a apporté plusieurs modifications structurantes au dispositif :

- **Tous les employeurs**, y compris ceux occupant moins de 20 salariés, **doivent désormais déclarer les travailleurs handicapés qu'ils emploient**. Même si seuls les employeurs de 20 salariés et plus restent assujettis à l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés et doivent verser une contribution en cas de non-atteinte de cet objectif, cette obligation de déclaration permet de mieux identifier les besoins des employeurs et d'y répondre plus efficacement.

Afin d'alléger les tâches administratives des entreprises, la déclaration se fait désormais *via* la déclaration sociale nominative (DSN).

- Afin d'encourager l'emploi direct de travailleurs handicapés, **le recours à la sous-traitance** auprès des entreprises adaptées (EA), des établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) ou de travailleurs indépendants handicapés (TIH) **n'est plus une modalité d'acquittement de l'OETH**. Les contrats de sous-traitance sont désormais pris en compte sous la forme d'une **déduction de la contribution due**.

- Les **dépenses déductibles** du montant de la cotisation due par l'entreprise ont été recentrées autour de **six catégories** :

- la réalisation de diagnostics et de travaux favorisant l'accessibilité des locaux de l'entreprise au-delà des obligations légales ;
- le maintien en emploi et la reconversion professionnelle ;

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

- des prestations d'accompagnement dans l'accès à l'emploi ou le maintien en emploi de travailleurs en situation de handicap, qui peuvent être notamment assurées par des associations, des entreprises adaptées ou encore des ESAT, et des actions de sensibilisation et de formation des salariés de l'entreprise ;

- la participation à des événements promouvant l'accueil, l'embauche directe et le maintien dans l'emploi de travailleurs handicapés dans l'entreprise ;

- le partenariat, par voie de convention ou d'adhésion, avec des associations ou des organismes œuvrant pour la formation, l'insertion sociale et professionnelle de personnes handicapées que l'employeur accueille ou embauche, à l'exclusion des participations aux opérations de mécénat ;

- les actions concourant à la professionnalisation des dirigeants ou des salariés des EA, des travailleurs des ESAT ou des TIH, ainsi qu'au développement des achats auprès de ces acteurs.

• Les **minorations de la contribution** prenant en compte l'effort consenti par l'entreprise en matière de maintien dans l'emploi ou de recrutement direct des BOETH, **notamment ceux pour lesquels l'Agefiph a reconnu la lourdeur du handicap¹**, ou de ceux rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, **sont supprimées** au profit d'une valorisation spécifique des BOETH rencontrant des difficultés de maintien en emploi.

Dans ce cadre, **les bénéficiaires de 50 ans et plus sont affectés d'un coefficient de valorisation de 1,5**. Un travailleur handicapé âgé de 50 ans ou plus ayant travaillé à 80 % toute l'année est ainsi comptabilisé comme 1,2 équivalent temps plein (ETP).

• Les accords agréés par l'État pour s'acquitter de l'obligation d'emploi et s'exonérer de la contribution sont limités à une durée de trois ans, renouvelable une fois.

c) Un premier bilan favorable

La meilleure connaissance des entreprises redevables permise par la réforme permet d'abord une **meilleure maîtrise de la détermination des contributions dues**. Selon la DGEFP, le montant déclaré sur les trois premiers exercices à la suite de la réforme s'avère nettement supérieur à la moyenne des exercices 2010 à 2019.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme est concomitante avec une **amélioration de la situation de l'emploi** des travailleurs en situation de handicap.

¹ Toutefois, la reconnaissance de la lourdeur du handicap (RLH) peut toujours permettre à l'employeur d'obtenir une aide de l'Agefiph ayant pour objectif de compenser financièrement les charges importantes supportées par une entreprise du fait des conséquences du handicap d'un salarié sur la tenue de son poste après mise en place de l'aménagement optimal de la situation de travail.

D'après les données de Pôle emploi, **le nombre de demandeurs d'emploi en situation de handicap a amorcé depuis 2018 une baisse continue**. Le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE) inscrits en catégories A, B et C s'élevait ainsi à 515 530 fin décembre 2018, à 476 850 fin décembre 2020 et à 454 990 fin décembre 2022. Le nombre de DEBOE de longue durée est également en baisse, passant de 233 637 fin 2021 à 198 916 fin 2022. Enfin, la part des DEBOE dans les retours à l'emploi est en légère progression : ils représentent 5,05 % des retours à l'emploi fin décembre 2022 contre 4,4 % fin décembre 2020¹.

Le taux de chômage des personnes en situation de handicap reste élevé mais connaît également une tendance à la baisse, passant de 18 % en 2018 à 15 % en 2021 et à 12 % en 2022, alors que le taux de chômage général n'a baissé que d'un point entre 2021 et 2022, passant de 8 % à 7 %. Ainsi, pour la première fois depuis de nombreuses années, le taux de chômage des travailleurs handicapés **a baissé proportionnellement plus que celui de la population générale** entre 2021 et 2022.

Ces résultats doivent naturellement être interprétés avec prudence compte tenu du faible recul depuis la réforme et des autres changements intervenus pendant cette période, notamment le rapprochement des Cap emploi avec Pôle emploi.

Cependant, les statistiques sur l'emploi direct de travailleurs en situation de handicap connaissent effectivement une évolution favorable. D'après les données de la Dares, **le taux d'emploi direct de bénéficiaires de l'OETH était de 3,5 % en 2021**, progressant de **0,1 point** en ETP par rapport à 2020. Quant au **taux d'emploi direct « majoré »**, qui intègre la survalorisation des bénéficiaires de l'OETH âgés de 50 ans ou plus, il était de **4,5 % en 2021**. Il a ainsi progressé de **0,2 point** en ETP par rapport à 2020.

Le taux d'atteinte directe de l'OETH² s'élevait à 80 % en 2021, soit 3 points de plus qu'en 2020. 29 % des entreprises présentaient un taux supérieur ou égal à 100 % et employaient donc au moins autant de bénéficiaires de l'OETH (en ETP majorés) qu'attendu par la loi. À l'opposé, 31 % des entreprises assujetties n'accueillaient aucun bénéficiaire de l'OETH en 2021³.

¹ Source : réponses de la DGEFP au questionnaire du rapporteur.

² Ce taux est obtenu en rapportant le nombre de bénéficiaires en emploi direct dans les entreprises assujetties, en ETP et après majoration, à l'effectif attendu pour satisfaire l'obligation.

³ Source : DARES Résultats n° 54, novembre 2022.

3. Le développement de dispositifs d'emploi spécifiques en milieu ordinaire

a) Le dispositif d'emploi accompagné

L'emploi accompagné a été créé par la loi « El Khomri » du 8 août 2016¹. Aux termes de l'article L. 5213-2-1 du code du travail, les titulaires d'une RQTH ayant besoin d'un accompagnement médico-social pour s'insérer durablement dans l'emploi en milieu ordinaire peuvent bénéficier d'un **dispositif d'emploi accompagné, comportant un volet médico-social et un soutien à l'insertion professionnelle**, en vue de leur permettre d'accéder à l'emploi rémunéré et de s'y maintenir. Sa mise en œuvre comprend également un soutien de l'employeur. Il est mobilisé en complément des services, aides et prestations existants (accompagnement par les Cap emploi, *etc.*).

En pratique, cet accompagnement concerne majoritairement des personnes en situation de handicap invisible : troubles psychiques, troubles du spectre autistique ou troubles cognitifs pour lesquelles un accompagnement spécifique dans la durée, tant de la personne que de son employeur, est requis afin de sécuriser l'emploi.

Le dispositif d'emploi accompagné est mis en œuvre **sur décision de la CDAPH** en complément d'une décision d'orientation. Depuis la troisième loi de finances rectificative pour 2020, cet accompagnement par un dispositif d'emploi accompagné **peut également être prescrit directement par le service public de l'emploi (SPE)**².

Le dispositif est mis en œuvre par une **personne morale gestionnaire** qui conclut une **convention de gestion** avec un opérateur du SPE (Pôle emploi, Cap emploi ou mission locale). S'il ne s'agit pas d'un ESAT, d'un établissement ou service de pré-orientation ou de réadaptation professionnelle (ESPO / ESRP) ou d'un autre établissement ou service accueillant des personnes handicapées, elle conclut également une convention avec l'un de ces établissements.

Une **convention individuelle d'accompagnement** conclue entre la personne morale gestionnaire, la personne accompagnée et son employeur précise les modalités d'accompagnement et de soutien du travailleur handicapé et de l'employeur, notamment sur le lieu de travail.

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels – Article 52.

² Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 – Article 74.

Le dispositif bénéficie de crédits de l'État qui sont attribués par les agences régionales de santé (ARS). Pour 2023, **22,4 millions d'euros** ont été inscrits à ce titre en loi de finances initiale¹.

Le dispositif, qui mobilise des moyens d'accompagnement considérables, est d'une dimension modeste mais en croissance (cf. encadré ci-dessous).

Les bénéficiaires de l'emploi accompagné²

Au 31 décembre 2022, **7 666 personnes étaient accompagnées par une plateforme d'emploi accompagné conventionnée**, soit une augmentation de 220 % par rapport au 31 décembre 2020. Sur la seule année 2022, le nombre de personnes accompagnées a augmenté de 45 %.

Au cours des trois dernières années, le dispositif d'emploi accompagné a connu une croissance moyenne d'environ 1 750 personnes supplémentaires chaque année.

Les personnes qui entrent dans l'emploi accompagné sont pour une grande partie des jeunes (58% ont moins de 35 ans). **88% d'entre elles présentent des troubles psychiques**, des déficiences intellectuelles, des troubles du spectre autistique ou des troubles cognitifs.

Les bénéficiaires ont pour la plupart un très faible niveau de formation et plus du quart n'ont jamais travaillé.

58% des personnes sans emploi à l'entrée du dispositif ont trouvé un emploi dans le cadre de l'emploi accompagné. La moitié d'entre elles ont trouvé un premier emploi en moins de 6 mois.

Depuis 2021, l'organisation du dispositif a évolué afin de fonctionner sous la forme de plateformes départementales de services intégrés. L'objectif était de donner une meilleure lisibilité au dispositif et de mutualiser les moyens et savoir-faire des acteurs du médico-social et de l'emploi sur un même territoire³.

La mise en route de ces plateformes, déployées dans les départements en 2022, est très progressive : au 30 mars 2023, 30 plateformes n'avaient pas encore eu de comité de pilotage régional et 12 avaient eu un unique comité de pilotage il y a plus d'un an, selon les renseignements fournis par la DGEFP.

¹ Le dispositif est porté par le programme 157 - « Handicap et dépendance » - de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

² Source : réponses de la DGEFP au questionnaire du rapporteur.

³ Cf. circulaire N° DGCS/SD3B/SD5A/DGEFP/METH/2021/237 du 31 décembre 2021 relative au fonctionnement et au déploiement des dispositifs d'emploi accompagné en mode plateforme.

b) Les entreprises adaptées

(1) Des employeurs spécialisés

Les entreprises adaptées (EA) sont des entreprises du milieu ordinaire, soumises aux dispositions du code du travail, qui ont la spécificité d'employer **entre 55 % et 100 % de travailleurs reconnus handicapés**¹. Ces travailleurs sont recrutés parmi les personnes sans emploi les plus éloignées du marché du travail, soit sur proposition du service public de l'emploi, soit directement, en application de critères déterminés par arrêté ministériel.

Les EA peuvent être créées par des collectivités territoriales ou des organismes publics ou privés. En contrepartie d'une **aide au poste accordée par l'État**, l'entreprise adaptée met en œuvre, pour ses salariés en situation de handicap, **un accompagnement spécifique** destiné à favoriser la réalisation de leur projet professionnel, la valorisation de leurs compétences et leur mobilité au sein de l'entreprise elle-même ou vers d'autres entreprises.

L'aide au poste, versée pour chaque salarié éligible, est modulée par tranche d'âge. Elle est versée mensuellement au prorata du temps réellement travaillé.

Pour être agréée par l'État, la structure doit signer un **contrat d'objectifs et de moyens (CPOM)**. Ce contrat, d'une durée maximum de cinq ans, précise les conditions financières de l'aide de l'État, qui sont revues annuellement par voie d'avenant.

Selon les informations transmises par la DGEFP au rapporteur, on compte **800 entreprises adaptées** en activité. En 2022, elles employaient 56 697 salariés, dont **40 530 salariés éligibles aux aides** (soit 71%).

Le soutien de l'État aux EA a progressé de 391 millions d'euros en 2019 à **512 millions d'euros pour 2023**².

(2) Le développement de dispositifs expérimentaux

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé deux dispositifs expérimentaux ouverts aux entreprises adaptées³. Leur terme, initialement fixé au 31 décembre 2022, a été prorogé au 31 décembre 2023 par la loi de finances pour 2023⁴.

¹ Art. L. 5213-13-1 et D. 5213-63 du code du travail.

² Ce soutien est porté par le programme 102 (« Accès et retour à l'emploi ») de la mission « Travail et emploi » de la loi de finances.

³ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Articles 78 et 79.

⁴ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 – Article 210.

- Le CDD « tremplin »

Dans le cadre de cette expérimentation, les EA respectant les critères fixés par un cahier des charges national et retenues par le ministre chargé de l'emploi peuvent conclure avec des travailleurs reconnus handicapés sans emploi, ou qui courent le risque de perdre leur emploi en raison de leur handicap, des contrats à durée déterminée (CDD).

La durée de ces contrats ne peut être inférieure à quatre mois. Ils peuvent être renouvelés dans la limite d'une **durée totale de 24 mois**. À titre dérogatoire, ils peuvent toutefois être renouvelés au-delà de cette durée afin d'achever une action de formation professionnelle en cours de réalisation à l'échéance du contrat. La durée de ce renouvellement ne peut alors excéder le terme de l'action de formation.

À titre exceptionnel, en cas de difficultés particulières pour des salariés âgés de 50 ans et plus, ce CDD peut être prolongé par l'employeur au-delà de la durée maximale prévue après avis de l'opérateur du service public de l'emploi en charge du suivi du travailleur.

La durée hebdomadaire de travail du salarié embauché dans ce cadre ne peut être inférieure à 20 heures, sauf lorsque le contrat le prévoit pour mettre en œuvre des modalités d'accompagnement du projet professionnel adaptées à ses possibilités afin qu'il obtienne ou conserve un emploi. Elle peut varier sur tout ou partie de la période couverte par le contrat sans dépasser la durée légale hebdomadaire.

Ce contrat peut être suspendu, à la demande du salarié, afin de lui permettre, soit, en accord avec son employeur, d'effectuer une période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) ou une action concourant à son insertion professionnelle, d'accomplir une période d'essai afférente à une offre d'emploi en contrat de travail à durée indéterminée (CDI) ou en CDD d'une durée au moins égale à six mois.

Selon les informations fournies par la DGEFP, **335 EA sont habilités** à expérimenter le CDD « tremplin ». La population des bénéficiaires est plus féminisée et plus jeune que la moyenne des salariés des EA : 41,6 % des salariés en CDD « tremplin » sont des femmes (contre 35 % tous contrats confondus) et 19,3 % sont âgés de moins 30 ans (contre 9 % tous contrats confondus).

Le nombre de contrats moyen par entreprise reste encore en retrait par rapport à l'attendu, ce qui explique la **sous-consommation des enveloppes budgétaires affectées**. Les résultats du dispositif en matière d'insertion dans l'emploi sont néanmoins encourageants : **le taux de sortie en emploi durable s'établissait en 2022 à 10,97 %** contre 4,5 % pour les autres contrats en entreprise adaptée¹.

¹ Source : réponses de la DGEFP au questionnaire du rapporteur.

- Les entreprises adaptées de travail temporaire

Les structures respectant un cahier des charges national, publié le 11 juillet 2019, et disposant d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM) en cours de validité peuvent créer une entreprise adaptée de travail temporaire (EATT) dont l'activité exclusive consiste à faciliter l'accès à l'emploi durable des travailleurs reconnus handicapés sans emploi, ou qui courent le risque de perdre leur emploi en raison de leur handicap, en concluant avec ces personnes des contrats de missions.

Selon la DGEFP, **25 EATT** ont effectivement démarré leur activité. La plupart sont **des co-entreprises qui associent une EA à une entreprise de travail temporaire**. En Bretagne, les vingt entreprises adaptées de la région ont créé une EATT commune.

Entre 2020 et 2022, le nombre d'intérimaires accompagnés en EATT est passé de 181 salariés (soit 12 ETP) à **1 358 salariés (soit 186 ETP)**. En 2022, 39,5 % de ces intérimaires sont des femmes et 13 % ont moins de 30 ans.

Le taux de sortie en emploi durable après un parcours en EATT s'établit à 5 % et le taux de sortie en emploi de transition (CDD de moins de 6 mois, intérim de moins de 6 mois), à 27,1 %¹.

B. Le projet de loi apporte des ajustements aux dispositifs existants

Les travaux préparatoires à la conférence nationale du handicap (CNH) du 26 avril 2023 ont permis d'identifier plusieurs axes d'amélioration des politiques d'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap. Plusieurs d'entre elles ont été transcrites au présent **article 8**.

1. L'extension des droits liés à la RQTH aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi

Le **1° du I** de cet article dispose, dans un nouvel article L. 5212-13-1 du code du travail, que les dispositions du code du travail spécifiquement réservées aux personnes titulaires de la RQTH (*cf. supra*) s'appliquent également à l'ensemble des bénéficiaires de l'OETH, sauf à certains bénéficiaires des emplois réservés reconnus par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre².

Les bénéficiaires de l'obligation d'emploi auront ainsi accès à l'ensemble des dispositifs visant les travailleurs reconnus handicapés sans avoir besoin de passer par une demande de RQTH auprès de la MDPH.

¹ Source : réponses de la DGEFP au questionnaire du rapporteur.

² Il s'agit notamment des conjoints survivants des victimes de guerre et d'actes terroristes ou des orphelins de guerre.

2. La simplification de l'insertion sur le marché du travail des travailleurs ayant une RQTH

Le 2° du I réécrit l'article relatif à la procédure de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH).

L'orientation par la CDAPH vers le marché du travail serait supprimée, cette orientation devenant ainsi de droit.

Par coordination avec l'article 9 du projet de loi, le principe du parcours renforcé en emploi pour les travailleurs sortant d'ESAT serait ici supprimé pour être inscrit dans le code de l'action sociale et des familles.

3. Le transfert à l'État du dispositif d'emploi accompagné

Le 3° du I précise que le dispositif d'emploi accompagné serait désormais **organisé par l'État (a)**.

Il serait mis en œuvre par des organismes respectant les conditions d'un **cahier des charges prévu par arrêté ministériel** et ayant conclu une **convention avec l'opérateur France Travail (Pôle emploi), une mission locale ou un Cap emploi**. Cette convention pourrait également associer l'Agefiph et le FIPHFP (c).

Lorsqu'ils seraient prescripteurs de l'emploi accompagné, les opérateurs du service public de l'emploi en informeraient la CDAPH. Selon le cas, la CDAPH ou le prescripteur désignerait l'organisme chargé de mettre en œuvre le dispositif d'emploi accompagné (b).

Le renvoi à un décret des modalités de mise en œuvre du dispositif d'emploi accompagné serait supprimé (d).

L'objectif poursuivi, selon l'étude d'impact du projet de loi, est de « *permettre une simplification de la gestion pour une montée en puissance du dispositif et d'ouvrir la participation à des structures du champ de l'emploi* ».

Selon les informations fournies par la DGEFP, ce transfert à l'État de l'organisation du dispositif se traduira par un **transfert des ARS vers les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)** en 2025.

4. La généralisation et la pérennisation des expérimentations menées dans les entreprises adaptées

Le 5° du I tend à pérenniser les deux expérimentations en cours concernant les entreprises adaptées.

- Il autorise d'abord, dans un nouvel article L. 5213-13-2 du code du travail, les entreprises adaptées à conclure **des CDD destinés à faciliter la transition professionnelle des salariés vers les autres employeurs (CDD « tremplin »)**. Ces CDD prévoient un accompagnement renforcé destiné à favoriser la réalisation d'un projet professionnel et la valorisation des compétences acquises durant la formation.

Les conditions dans lesquelles ces contrats **pourront déroger, dans la limite de 24 mois, aux règles relatives à la durée des CDD** ainsi que, dans la limite de 60 mois, à celles relatives aux conditions de leur renouvellement seront prévues par décret en Conseil d'État. Ce décret pourra également ajouter des modalités spécifiques de suspension ou de rupture à l'initiative du salarié, ainsi que des dérogations à la durée hebdomadaires du travail.

À la différence de l'expérimentation, pour laquelle les entreprises adaptées devaient être agréées par le ministre chargé de l'emploi, **ce dispositif est ouvert à toutes les entreprises adaptées.**

• Par ailleurs, sont introduites dans un nouvel article L. 5213-13-3 du code du travail les **entreprises adaptées de travail temporaire (EATT)**, qui pourront conclure, afin de faciliter l'accès à l'emploi durable des travailleurs handicapés, des contrats de mission dont la durée pourra être portée à 24 mois, renouvellements compris, et dont la durée hebdomadaire de travail pourra être inférieure à la durée minimale de droit commun, lorsque la situation du salarié le justifiera. **Elles pourront également conclure des contrats à durée indéterminée (CDI) intérimaires.**

Ces entreprises devront mettre en œuvre pour leurs salariés un accompagnement renforcé destiné à favoriser la réalisation de leur projet professionnel, la valorisation de leurs compétences acquises durant leur formation et leur transition professionnelle vers d'autres entreprises.

Afin de rendre applicable dans ces entreprises le droit applicable aux entreprises adaptées, sont insérées des références aux EATT aux articles L. 5213-13 (**4° du I**), L. 5213-14, L. 5213-18 (**6° du I**) et L. 5213-15 (**7° du I**) du code du travail.

Les modalités des accompagnements renforcés à la charge des entreprises adaptées dans le cadre du CDD tremplin et à la charge des EATT seraient déterminées par décret en Conseil d'État (**8° du I**).

5. Entrée en vigueur et disposition transitoire

Le **II** prévoit des dates d'entrée en vigueur différée pour certaines dispositions de cet article :

- la **pérennisation des CDD tremplin et des EATT** prendrait effet le **1^{er} janvier 2024** ;

- le **changement d'organisation de l'emploi accompagné** interviendrait le **1^{er} janvier 2025**.

À titre transitoire, les conventions individuelles d'accompagnement et les conventions de gestion conclues dans le cadre de l'organisation actuelle de l'emploi accompagné continueront de s'appliquer jusqu'à leur terme, ou jusqu'au 31 décembre 2025 si leur terme est postérieur (**III**).

II - La position de la commission : des mesures attendues qui méritent d'être complétées

La commission a approuvé les mesures proposées dans cet article, qui traduisent des engagements formulés lors de la dernière conférence nationale du handicap et qui sont attendues et soutenues par les organisations représentatives des personnes en situation de handicap.

- Il convient de préciser que **l'orientation « de droit » vers le milieu ordinaire** est déjà une évidence pour nombre de personnes en situation de handicap qui ne s'adressent pas à la CDAPH. Il s'agit donc d'une **mesure avant tout symbolique**, qui marque la volonté du Gouvernement de favoriser l'inclusion des travailleurs handicapés dans le droit commun.

- Le rapporteur observe que **les expérimentations du CDD « tremplin » et des EATT seront pérennisées avant que les résultats de leur évaluation soient connus**. Selon les renseignements fournis par la DGEFP, l'évaluation de ces expérimentations, confiée à un comité scientifique, est toujours en cours. Le rapport intermédiaire de ce comité est attendu en octobre 2023 et les travaux d'évaluation devraient aboutir fin janvier 2024, soit après la généralisation des dispositifs.

En tout état de cause, la généralisation de ces dispositifs devra s'accompagner de moyens financiers adéquats dans le PLF pour 2024. La commission sera attentive à l'évolution des crédits dédiés à cette action.

- La commission a accueilli favorablement l'extension des droits liés à la RQTH à toutes les catégories de bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Elle a toutefois souhaité qu'une attention particulière soit portée aux jeunes, notamment aux étudiants dont le recours à la demande de RQTH est insuffisant. On constate en effet, même si leur nombre a progressé depuis 2018, que la proportion des apprentis en situation de handicap reste très faible (1,4 %).

Afin de poursuivre le mouvement de simplification des démarches des travailleurs en situation de handicap, la commission a adopté, à l'initiative de Philippe Mouiller, un **amendement COM-71** tendant à **inclure, parmi les bénéficiaires de l'OETH, les jeunes de 18 à 25 ans et les étudiants ne bénéficiant pas d'une RQTH** mais disposant de la notification d'une décision favorable de la CDAPH. Ceci permettra à davantage de stages et de contrats d'apprentissage d'être pris en compte au titre de l'obligation d'emploi.

- Par ailleurs, même si le premier bilan de la réforme de l'OETH est globalement positif, la commission a souhaité **revenir sur la suppression de la prise en compte de la reconnaissance de la lourdeur du handicap (RLH)** pour la modulation des contributions des employeurs à l'Agefiph. En effet, cette mesure a pu porter préjudice aux personnes dont le handicap est de nature à faire supporter des charges importantes à leur employeur, lequel n'est plus incité à poursuivre cet effort. La commission a donc adopté

l'amendement COM-72 de Philippe Mouiller qui vise à rétablir ce critère de modulation.

- Bien que sa mise en place soit complexe, l'emploi accompagné est un modèle d'accompagnement dont l'efficacité est reconnue pour permettre l'inclusion et le maintien dans l'emploi de personnes ayant un handicap invisible.

Le rapporteur soutient donc le projet du Gouvernement de le renforcer. Afin de donner de la visibilité aux acteurs, elle considère toutefois que l'organisation du dispositif en plateformes départementales, dont la mise en place est à peine achevée, doit être confirmée.

À son initiative, la commission a donc adopté un **amendement COM-232 précisant que l'emploi accompagné reste organisé sous la forme de plateformes départementales de services intégrés.**

- Afin d'éviter une sortie de vigueur du dispositif de parcours renforcé en emploi des travailleurs sortant d'ESAT (*cf.* commentaire de l'article 9), la commission a adopté, sur la proposition du rapporteur, un **amendement COM-234 tendant à différer au 1^{er} janvier 2024 l'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction de l'article L. 5213-2 du code du travail.**

La commission a enfin adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur (COM-231 et COM-233).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8 bis

Pérennisation du motif de recours à l'intérim pour les bénéficiaires de l'obligation d'emploi

Cet article additionnel, inséré par la commission, prévoit la pérennisation de l'expérimentation de l'autorisation du recours à l'intérim lorsque le salarié est un bénéficiaire de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a autorisé, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2021, la **mise à disposition d'un salarié temporaire** auprès d'une entreprise utilisatrice **lorsque ce salarié est un bénéficiaire de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (BOETH)**, indépendamment des motifs de recours prévus par le code du travail¹.

Cette expérimentation a été prolongée **jusqu'au 31 décembre 2023** par la loi « 3DS » du 21 février 2022².

Cette mesure s'est avérée **complémentaire de l'expérimentation des entreprises adaptées de travail temporaire (EATT)**. Selon l'Union nationale des entreprises adaptées (UNEA), les EATT utilisent aujourd'hui très largement le cas de recours « BOETH ». Ce motif de recours constitue en effet, par sa simplicité, un élément d'attractivité du point de vue des entreprises utilisatrices puisqu'il ne requiert pas d'autre justification que la situation de handicap du salarié.

Alors que le projet de loi prévoit la pérennisation des EATT (cf. commentaire de l'article 8), l'inscription de cette mesure dans le code du travail contribuerait donc à accompagner leur montée en puissance.

À l'initiative de Daniel Chasseing, la commission a adopté un **amendement COM-68** prévoyant la pérennisation de l'autorisation du recours à l'intérim lorsque le salarié est un bénéficiaire de l'obligation d'emploi. Cette autorisation ne s'appliquerait pas aux bénéficiaires « indirects » des emplois réservés reconnus par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre³.

La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

¹ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 67.

² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Article 142.

³ Il s'agit notamment des conjoints survivants des victimes de guerre et d'actes terroristes ou des orphelins de guerre mentionnés aux articles L. 241-3 et L. 241-4 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Article 9

Convergence des droits sociaux des travailleurs handicapés en milieu protégé

Cet article vise à étendre aux personnes accueillies en établissement ou service d'aide par le travail (ESAT) des droits reconnus aux salariés par le code du travail. Il tend par ailleurs à fluidifier et diversifier les parcours des travailleurs en situation de handicap en permettant à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de statuer directement sur des propositions d'orientation vers le milieu protégé formulées par le service public de l'emploi et en sécurisant le parcours renforcé en emploi pour les travailleurs sortant d'ESAT vers le milieu ordinaire.

La commission a adopté cet article modifié par un amendement du rapporteur.

I - Le dispositif proposé

A. Un milieu protégé en voie de transformation

1. Les spécificités du milieu protégé de travail

Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) sont des établissements médico-sociaux régis par le code de l'action sociale et des familles.

Les ESAT accueillent des personnes handicapées pour lesquelles la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) a constaté une capacité de travail réduite et la nécessité d'un accompagnement médical, social et médico-social.

La CDAPH prend la décision d'orientation sur la base de l'évaluation réalisée par l'équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH)¹, des souhaits exprimés par la personne concernée dans son projet de vie² et du plan personnalisé de compensation proposé par l'équipe pluridisciplinaire³.

¹ L'équipe pluridisciplinaire réunit des professionnels ayant des compétences médicales ou paramédicales, des compétences dans les domaines de la psychologie, du travail social, de la formation scolaire et universitaire, de l'emploi et de la formation professionnelle (art. R. 146-27 du code de l'action sociale et des familles).

² Ou par son représentant légal s'il s'agit d'un mineur ou, s'il s'agit d'un majeur faisant l'objet d'une mesure de protection juridique et n'étant pas apte à exprimer sa volonté, par la personne chargée de cette mesure.

³ Art. L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles.

L'ESAT offre aux personnes handicapées des possibilités d'activités diverses à caractère professionnel ainsi qu'un soutien médico-social et éducatif en vue de favoriser leur épanouissement personnel et social¹.

En tant qu'usager d'un établissement médico-social, **la personne handicapée accueillie en ESAT n'est pas liée à l'établissement par un contrat de travail** mais par un « contrat de soutien et d'aide par le travail »². En conséquence, elle n'a pas de lien de subordination avec le directeur de l'établissement et ne peut faire l'objet d'un licenciement. Inversement, **elle ne bénéficie pas des droits garantis aux salariés par le code du travail**.

En particulier, les travailleurs en ESAT ne bénéficient pas du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) mais d'une « **garantie de rémunération** » (GRTH) dont le montant est compris **entre 55,7 % et 110,7 % du SMIC**. Cette GRTH se compose :

- d'une part financée par l'ESAT, aussi appelée « part directe ». Laisse à l'appréciation de chaque établissement, elle doit être au moins égale à 5 % du SMIC ;

- d'une part financée par l'État, égale au maximum à 50,7 % du SMIC.

Si la personne exerce une activité à temps partiel, le montant de la rémunération garantie est réduit à due proportion.

Les ESAT accueillent au total près de **120 000 travailleurs handicapés**, un nombre dont l'évolution fait l'objet d'un « moratoire » depuis 2013. Le soutien financier de l'État aux ESAT s'élève, pour 2023, à **1,5 milliard d'euros**³.

La sous-traitance auprès d'un ESAT donne lieu, pour l'entreprise qui y a recours, à une déduction de la contribution due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (cf. commentaire de l'article 8).

Un modèle remis en cause aux niveaux international et européen

Le statut des travailleurs en ESAT fait l'objet d'une remise en cause qui s'appuie notamment sur le droit international et le droit de l'Union européenne.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a notamment jugé, dans une décision du 26 mars 2015, que les personnes travaillant en ESAT étaient **des travailleurs au sens de l'Union européenne**⁴.

¹ Art. L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles.

² Art. L. 243-4 et L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles.

³ Ces crédits sont portés par le programme 157 (« Handicap et dépendance ») de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » de la loi de finances.

⁴ CJUE, 26 mars 2015, G. Fenoll c./ Centre d'aide par le travail «La Jouvene».

La Charte des droits fondamentaux du 18 décembre 2000, annexée au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), définit plusieurs droits fondamentaux concernant l'ensemble des travailleurs de l'Union européenne, notamment le droit à l'information et à la consultation des travailleurs (article 27), le droit de négociation et d'actions collectives (article 28) ou le droit à des conditions de travail justes et équitables (article 31).

Quant à la Convention de l'Organisation des Nations unies (ONU) relative aux droits des personnes handicapées de 2006, elle met l'accent sur la dignité des personnes handicapées et sur leurs droits et leurs conditions de vie au travail qui doivent être égaux à ceux des autres travailleurs.

2. L'engagement d'un plan de transformation des ESAT

Lancé à la suite d'une large concertation avec les acteurs et mis en œuvre progressivement depuis 2022, le plan du Gouvernement de transformation des ESAT poursuit deux objectifs principaux : la diversification et la sécurisation des parcours professionnels ainsi que l'extension des droits individuels et collectifs des travailleurs d'ESAT. Il comporte également un volet de soutien à l'activité des ESAT.

a) La diversification et la sécurisation des parcours professionnels

• La **loi « 3DS » du 21 février 2022** a introduit deux mesures en faveur de la fluidification des parcours des travailleurs d'ESAT¹ :

- la création d'un **parcours renforcé en emploi** pour les travailleurs sortant d'ESAT pour le milieu ordinaire ;

- la possibilité pour les personnes accueillies en ESAT de **travailler, simultanément et à temps partiel, dans une entreprise ordinaire ou dans une entreprise adaptée** ou d'exercer, dans les mêmes conditions, une activité professionnelle indépendante.

• Un **décret du 13 décembre 2022** a précisé les modalités de ces dispositifs².

Ainsi, le travailleur handicapé qui quitte un ESAT pour rejoindre le milieu ordinaire de travail bénéficie **obligatoirement, sans nouvelle décision de la CDAPH**, du parcours renforcé en emploi. Dans ce cadre, il bénéficie de l'accompagnement de son ESAT d'origine, organisé dans le cadre d'une **convention d'appui conclue entre cet établissement, l'employeur** et, éventuellement, un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS)³.

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Article 136.

² Décret n° 2022-1561 du 13 décembre 2022 relatif au parcours professionnel et aux droits des travailleurs handicapés admis en établissements et services d'aide par le travail.

³ Art. R. 5213-1-2 du code du travail.

Il est précisé que l'ESAT assure ce suivi en lien avec la plateforme départementale chargée du dispositif d'emploi accompagné¹.

Le décret a également précisé les conditions et les limites dans lesquels peut se dérouler le cumul d'une activité au sein d'un ESAT et d'une autre activité professionnelle à temps partiel en milieu ordinaire de travail. En particulier, ce cumul ne peut conduire à dépasser ni la durée maximale quotidienne de travail de 10 heures, ni la durée légale hebdomadaire de 35 heures².

Le décret a par ailleurs aménagé les conditions dans lesquelles les travailleurs handicapés peuvent être orientés en ESAT. Désormais, **la CDAPH peut orienter vers les ESAT des personnes handicapées dont la capacité de travail est supérieure ou égale au tiers de la capacité normale** lorsque leur besoin d'un ou de plusieurs soutiens médicaux, éducatifs, sociaux ou psychologiques le justifie³.

b) La reconnaissance de nouveaux droits

Le décret du 13 décembre 2022 précité a renforcé les différents droits sociaux individuels et collectifs des travailleurs handicapés en ESAT par référence à l'ordre public social applicable à l'ensemble des travailleurs, quel que soit leur statut.

Il a notamment précisé les droits à congé et au repos de ces travailleurs⁴.

Il a également prévu l'élection par les travailleurs handicapés accueillis dans un ESAT, pour une durée de trois ans renouvelable, d'un délégué chargé de les représenter auprès de la direction de l'établissement ou du service sur des situations d'ordre individuel⁵.

Il a enfin institué une **instance, composée en nombre égal de représentants des usagers et de représentants des salariés de l'ESAT**, chargée d'émettre des avis et de formuler des propositions sur la qualité de vie au travail, l'hygiène et la sécurité, ainsi que l'évaluation et la prévention des risques professionnels⁶.

c) Le soutien à l'activité des ESAT

Afin de permettre aux établissements de se moderniser et de développer de nouvelles activités, l'État a abondé en 2022 un **Fonds d'accompagnement de la transformation des ESAT (Fatesat)** à hauteur de **15 millions d'euros**. Ce fonds n'a pas été reconduit en 2023.

¹ Cf. commentaire de l'article 8.

² Art. R. 243-3-1 du code de l'action sociale et des familles.

³ Art. R. 243-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Art. R. 243-11 à R. 243-13 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Art. R. 243-13-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁶ Art. R. 344-7-1 du code de l'action sociale et des familles.

Pour garantir le « droit au retour » des travailleurs en ESAT, le cadre de gestion des établissements a été assoupli. **L'aide au poste** versée par l'Agence de services et de paiement (ASP) aux établissements est désormais **calculée sur une base annualisée** pour permettre aux ESAT d'optimiser la gestion de leurs effectifs. Cette mesure, mise en œuvre depuis 2022, est financée à hauteur de 10 millions d'euros par l'État.

B. Des mesures en faveur de la convergence des droits des travailleurs handicapés et de la simplification de leur parcours

L'article 9 du projet de loi traduit plusieurs engagements formulés lors de la conférence nationale du handicap (CNH) du 26 avril 2023 concernant les travailleurs handicapés accueillis en ESAT.

1. L'orientation vers le milieu protégé sur proposition des opérateurs du réseau France Travail

Par dérogation à la procédure d'évaluation des souhaits de la personne en situation de handicap par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH, cet article prévoit que **la CDAPH pourrait se prononcer en matière d'orientation vers les ESAT** ou les établissements et services de réadaptation professionnelle (ESRP) **sur la base des propositions formulées par les opérateurs du réseau France Travail**, sans passer par l'évaluation de l'équipe pluridisciplinaire (1° du I).

Cette procédure serait encadrée par une **convention conclue entre la MDPH, l'opérateur France Travail (Pôle emploi) et les Cap emploi**. Un décret définirait le modèle et le contenu minimum de la convention.

2. La reconnaissance de nouveaux droits aux travailleurs en ESAT

Cet article fait par ailleurs évoluer les droits des travailleurs en ESAT en poursuivant leur **convergence avec les droits des salariés (6° du I)**.

a) L'application directe de dispositions du code du travail

Un nouvel article L. 344-2-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit l'application aux travailleurs en ESAT de droits reconnus aux salariés par le code du travail :

- le **droit à l'expression directe et collective** sur le contenu, les conditions d'exercice et l'organisation du travail (articles L. 2281-1 à L. 2281-4 du code du travail) ;

- les **droits d'alerte et de retrait** en cas de danger grave et imminent (articles L. 4131-1 à L. 4162-5 du code du travail) ;

- le **droit d'adhérer à un syndicat professionnel** et de s'en retirer (articles L. 2141-1 à L. 2141-3 du code du travail), l'interdiction pour l'employeur de prélever les cotisations syndicales sur les salaires (article L. 2141-6) et l'obligation pour l'employeur d'informer les salariés de la disponibilité des adresses des organisations syndicales représentatives sur le site du ministère du travail (article L. 2141-7-1) ;

- la prise en charge par l'employeur des **frais de transport** (articles L. 3261-2 à 3261-4 du code du travail), des **titres-restaurant** (articles L. 3262-1 à 3262-7) et des **chèques-vacances** (article L. 3263-1).

Il est précisé que, pour l'application de ces dispositions, l'ESAT s'acquitte des obligations à la charge de l'employeur.

b) L'introduction de nouveaux droits collectifs

Un nouvel article L. 344-2-7 du code de l'action sociale et des familles reconnaît aux personnes accueillies en ESAT le **droit de grève** dans le cadre de leurs activités à caractère professionnel.

Par ailleurs, serait portée au niveau de la loi, dans un nouvel article L. 344-2-8, **l'instance destinée à associer les personnes handicapées accueillies** aux questions relatives à la qualité de vie au travail, à l'hygiène et à la sécurité, ainsi qu'à la prévention et à l'évaluation des risques professionnels. Cette instance, **qui a déjà été créée par décret** (*cf. supra*), est composée en nombre égal de représentants des personnes handicapées accueillies et de représentants des salariés.

Des représentants de cette instance pourraient **assister, avec voix consultative, aux réunions du comité social et économique (CSE) de l'ESAT**. Dans les établissements de 11 à 49 salariés, ils assisteraient aux réunions des membres de la délégation du personnel portant sur la santé, la sécurité et les conditions de travail. Dans les établissements d'au moins 50 salariés, ils assisteraient aux réunions du CSE portant sur la santé, la sécurité et les conditions de travail et, lorsqu'elle existe, aux réunions de la commission santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT).

c) La couverture obligatoire par un contrat de complémentaire santé

Aux termes du nouvel article L. 344-2-10 du code de l'action sociale et des familles, les personnes handicapées accueillies en ESAT bénéficieront obligatoirement d'une couverture complémentaire en matière de frais de santé à adhésion obligatoire. Les catégories de garanties et la part du financement assuré par l'ESAT seraient au moins aussi favorables que les conditions applicables aux salariés.

Un décret devra fixer les catégories de personnes pouvant se dispenser, à leur initiative, de cette obligation de couverture, et préciser les adaptations nécessaires en Alsace-Moselle.

Il est précisé que les dispositions du code de la sécurité sociale et du code général des impôts qui s'appliquent aux contributions à la charge de l'employeur pour le financement des garanties du contrat, s'appliqueront dans les mêmes conditions aux couvertures souscrites en application de cet article.

3. La sécurisation du parcours des travailleurs sortant d'ESAT

Le 5° du I tend à **rendre obligatoire la conclusion d'une convention d'appui** entre l'ESAT, l'employeur et, éventuellement, le SAVS en cas de sortie du travailleur vers un contrat de travail de droit commun, un contrat aidé, un contrat d'apprentissage ou un contrat de professionnalisation.

En outre, il inscrit à l'article L. 344-2-5 du code de l'action sociale et des familles, en lieu et place de l'article L. 5213-2 du code du travail¹, le principe du **parcours renforcé en emploi** des travailleurs sortant d'ESAT pour le milieu ordinaire de travail.

Le 4° du I supprime une référence obsolète à un ancien article du code du travail pour préciser que la mise à disposition auprès d'une entreprise d'un travailleur en ESAT est autorisée sous réserve que cette opération n'ait pas de but lucratif.

Les 2° et 3° du I procèdent à d'autres mises à jour de références au code du travail.

Le 7° du I met à jour, concernant Mayotte, la terminologie employée en remplaçant les mots : « centres d'aide par le travail » par les mots : « établissements et services d'aide par le travail ».

4. Entrée en vigueur

Les dispositions de cet article entreront, en principe, en vigueur le **1^{er} janvier 2024**.

Toutefois, certains des nouveaux droits des travailleurs n'entreront en vigueur que le **1^{er} juillet 2024** : la prise en charge des frais de transport et des titres-restaurant ainsi que la couverture obligatoire par un contrat de complémentaire santé collectif.

La convention permettant l'orientation par France Travail vers le milieu protégé par doit être conclue au plus tard le **1^{er} janvier 2027**.

II - La position de la commission : des évolutions bienvenues qui rendent nécessaire un soutien aux ESAT

Cet article poursuit la dynamique amorcée par le plan de transformation des ESAT en portant des mesures attendues par les organisations représentatives du handicap.

Le rapporteur soutient les mesures d'équité proposées par cet article en faveur des 120 000 travailleurs accueillis en ESAT. Toutefois, celles-ci posent la **question de la capacité des ESAT à les prendre en charge alors que ces structures sont déjà fragiles**. En particulier, le coût du financement d'une complémentaire santé pour tous les travailleurs est évalué à 36 millions d'euros dans l'étude d'impact.

¹ Voir le commentaire de l'article 8.

Surtout, **une réflexion est en cours sur l'augmentation de la rémunération des travailleurs d'ESAT**. Selon les informations fournies par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) au rapporteur, une mission va être prochainement confiée à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF) en vue d'examiner les voies et moyens d'une évolution du niveau et des deux composantes de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés.

Dans ce contexte, s'ils ne reçoivent pas un soutien accru, soit les ESAT rechercheront des gains de productivité, ce qui risque d'aboutir à l'éviction des travailleurs les moins productifs ; soit ils seront contraints d'arrêter leur activité s'ils ne parviennent pas à modifier leur positionnement, compte tenu de la tendance, confirmée par le projet de loi, à privilégier l'orientation des travailleurs en situation de handicap vers le milieu ordinaire.

Même si le secteur et ses représentants sont très mobilisés pour apporter un appui opérationnel aux ESAT dans la mise en œuvre des nouveaux droits reconnus aux travailleurs, il est donc nécessaire que les pouvoirs publics apportent à ces structures un accompagnement adéquat.

Les associations soulignent également que les travailleurs d'ESAT devront être informés et accompagnés en vue de l'application des nouveaux droits garantis par cet article.

Sous ces réserves, la commission a approuvé le dispositif de cet article.

À l'initiative du rapporteur, elle a adopté un **amendement COM-235** visant à conserver la dénomination actuelle de Pôle emploi (*cf.* commentaire de l'article 5).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 10

Gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant

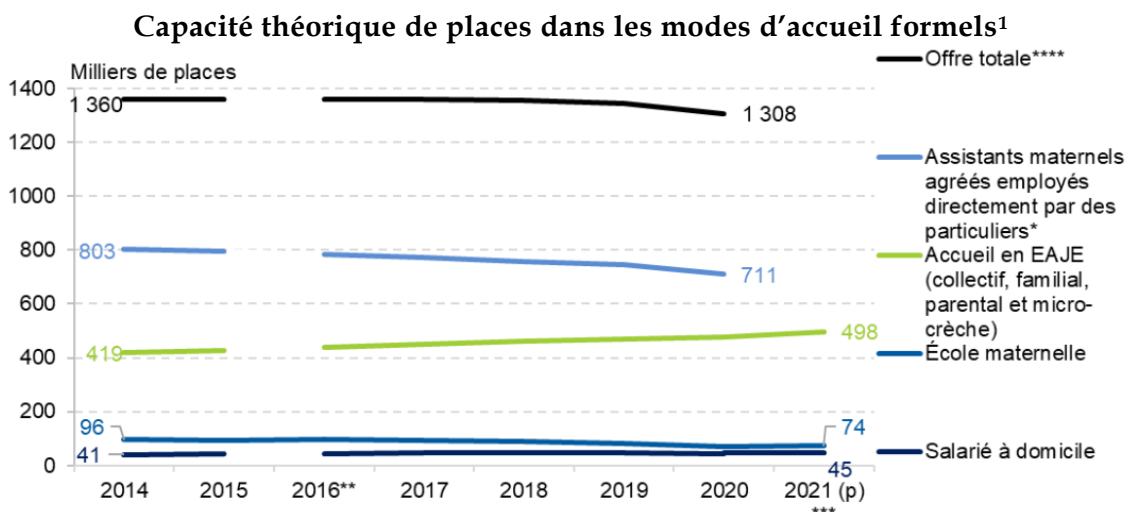
Cet article propose que la politique d'accueil du jeune enfant soit conduite dans le cadre d'une stratégie nationale et de faire de la commune l'autorité organisatrice de cette politique.

La commission a adopté cet article en supprimant la stratégie nationale et en rejetant la possibilité donnée au préfet, en cas de manquement de la commune, de mandater la CAF pour qu'elle élabore un schéma communal et un projet de création de relais petite enfance.

I - Le dispositif proposé

A. La gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant fait intervenir de nombreux acteurs

Les modes d'accueil du jeune enfant comprennent les **modes d'accueil collectif** (établissement d'accueil du jeune enfant, micro-crèches) et l'**accueil individuel** (assistants maternels, garde d'enfant à domicile). Le développement, la création, le financement et le contrôle de ces modes d'accueil relèvent de nombreux acteurs intervenant aux niveaux national et local. L'État, les caisses d'allocations familiales, les départements et les communes sont les principaux acteurs de la politique d'accueil du jeune enfant.



Source : REPSS Famille, édition 2023

¹ La capacité d'accueil théorique correspond au nombre de places disponibles pour les enfants de moins de trois ans en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), en classes préélémentaires, auprès d'assistants maternels et auprès de salariés à domicile. Elle ne tient donc pas compte de l'usage réel de ces places puisqu'une place peut exister mais ne pas être utilisée ou au contraire être utilisée par plusieurs enfants successivement au cours d'une journée, d'une semaine ou d'une année.

- *Au niveau national*

Au niveau national, les prérogatives dont dispose le Gouvernement lui permettent de pouvoir fixer **le cadre général de la politique d'accueil du jeune enfant**, assorti le cas échéant d'objectifs en matière de développement de l'offre d'accueil.

Pour déployer cette politique, le Gouvernement peut principalement s'appuyer sur la **convention d'objectifs et de gestion qu'il conclut avec la Caisse nationale des allocations familiales** (Cnaf). Cette convention pluriannuelle définit des objectifs en matière de développement de l'offre d'accueil et prévoit les moyens financiers de renforcer la quantité et la qualité de cette offre, notamment par des aides à la création de places nouvelles. La COG 2018-2022¹ avait ainsi fixé l'objectif de créer 30 000 places supplémentaires en établissements d'accueil du jeune enfant et avait institué des aides, sous la forme de « bonus », afin de soutenir la création de places dans les quartiers de la politique de la ville, pour favoriser l'accès des enfants issus de familles modestes et pour compenser le coût lié à l'accueil d'enfants en situation de handicap.

Par ailleurs, **la branche famille de la sécurité sociale est le principal financeur des modes d'accueil du jeune enfant**. La prestation de service unique (PSU), financée par le fonds d'action sanitaire et sociale de la Cnaf², permet de prendre en charge le fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant. Le soutien aux modes d'accueil individuel est assuré par la prestation d'accueil du jeune enfant³, financée par la branche famille.

- *Au niveau départemental*

Le pilotage de l'offre des services aux familles, dont les modes d'accueil du jeune enfant, est assuré au **niveau départemental** par le **comité départemental des services aux familles**⁴. Ce comité est une « *instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement, au maintien et au développement des services aux familles* ». Ce comité est présidé par le préfet et les vice-présidents en sont le président du conseil départemental, un représentant des communes et intercommunalités du département et le président du conseil d'administration de la CAF.

Le comité départemental des services aux familles **établit un schéma départemental des services aux familles pluriannuel** qui a notamment pour objet d'évaluer l'offre et les besoins territoriaux en matière de services aux familles et de définir des actions départementales.

¹ <https://www.caf.fr/nous-connaitre/convention-d-objectifs-et-de-gestion>

² Art. L. 223-1 du code de la sécurité sociale.

³ Art. L. 531-1 à L.533-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Art. L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles.

Par ailleurs, **le conseil départemental est compétent**, par l'intermédiaire de son service de protection maternelle et infantile, **pour délivrer les agréments d'ouverture d'établissements d'accueil du jeune enfant**¹ et d'accueil d'enfants chez un **assistant maternel**². À ce titre, les services du département sont compétents pour contrôler le respect des normes d'accueil et de prise en charge des enfants de moins de trois ans dans les établissements et chez les assistants maternels.

• *Au niveau local*

Les communes participent significativement à la politique d'accueil du jeune enfant sur le territoire, bien qu'elles disposent d'une compétence facultative en la matière.

Elles ont la possibilité d'élaborer **un schéma pluriannuel de développement des services aux familles**³. Ce schéma fait l'inventaire des offres d'accueil, recense les besoins des familles et précise les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services. Cet outil ayant été institué en 2021⁴, aucune donnée n'est disponible sur son déploiement effectif. Toutefois, les services du ministère des solidarités ont indiqué au rapporteur qu'il peut être considéré que **les communes de plus de 10 000 habitants établissent déjà partiellement les attributions de ce schéma pluriannuel**, compte tenu des compétences que la très grande majorité d'entre elles exerce en matière d'accueil du jeune enfant. En outre, les communes ont la possibilité de créer des **relais petite enfance**. À ce jour, 85 % des communes de plus de 10 000 habitants, soit 845, en disposent⁵.

Les relais petite enfance

Article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles :

« Il peut être créé, dans toutes les communes ou leurs groupements, un relais petite enfance, service de référence de l'accueil du jeune enfant pour les parents et les professionnels. Le relais petite enfance a notamment pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil en tenant compte des orientations définies, le cas échéant, par le comité départemental des services aux familles prévu à l'article L. 214-5, et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle ainsi que leurs possibilités d'évolution de carrière, sans préjudice des missions spécifiques confiées au service départemental de protection maternelle et infantile visé au chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code de la santé publique.

Les missions des relais petite enfance sont précisées par décret. Ces relais peuvent accompagner des professionnels de la garde d'enfants à domicile. »

¹ Art. L. 2324-1 du code de la santé publique.

² Art. L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles.

³ Art. L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles.

⁵ Selon les réponses du ministère des solidarités aux questions du rapporteur.

En outre, **les communes participent au financement des modes d'accueil**, notamment à l'investissement et à la mise à disposition de foncier pour la création de places en établissement d'accueil du jeune enfant. Elles peuvent développer des partenariats et des projets communs avec les caisses d'allocations familiales, notamment par le biais de conventions territoriales globales (CTG)¹.

• Le présent article a pour objectif de **structurer davantage la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant** aux niveaux national et local, afin que puissent être développés des projets de création de places d'accueil et qu'un meilleur recensement des besoins et des offres puisse être assuré pour répondre aux besoins des familles.

La mesure proposée doit ainsi constituer l'un des moyens d'atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement d'ouvrir 200 000 places de crèches d'ici à 2030².

B. Instituer une stratégie nationale sur l'accueil du jeune enfant et attribuer aux communes la compétence d'autorité organisatrice

1. Institution d'une stratégie nationale d'accueil du jeune enfant

a) Élaboration par le ministre chargé de la famille d'une stratégie nationale

Le 1^o du I complète l'article L. 214-1 du code de l'action sociale et des familles, qui définit les services aux familles afin d'instituer une stratégie nationale de l'accueil du jeune enfant.

Il ajoute un II qui prévoit que **la politique d'accueil du jeune enfant est conduite dans le cadre d'une stratégie nationale adoptée par arrêté du ministre chargé de la famille**. Cette stratégie devra déterminer des priorités et objectifs nationaux pluriannuels en matière :

- de développement quantitatif et qualitatif de l'offre d'accueil du jeune enfant ;
- d'emplois, de compétences et de qualification dans le secteur de l'accueil du jeune enfant, ainsi que de besoins nationaux de formation professionnelle qui en découlent.

Le III inséré à cet article L. 214-1 précise que **l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale participent à la politique d'accueil du jeune enfant en tenant compte des priorités et objectifs fixés par la stratégie nationale**.

¹ Circulaire CNAF 2020-01 du 16 janvier 2020.

² <https://www.gouvernement.fr/actualite/200-000-nouvelles-places-en-creche-dici-a-2030>

b) Compatibilité des schémas départementaux des services aux familles avec la stratégie nationale

Le 6° du I du présent article modifie l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit l'institution d'un comité départemental de services aux familles, lequel doit élaborer un schéma départemental des services aux familles pluriannuel qui a notamment pour objet d'évaluer l'offre et les besoins territoriaux en matière de services aux familles et de définir des actions départementales.

Il est proposé de réécrire les dispositions de cet article L. 214-5 relatives aux schémas départementaux afin de prévoir que **le comité départemental devra établir un schéma départemental des services aux familles pluriannuel, en tant compte des objectifs nationaux pluriannuels de la stratégie nationale et des besoins territoriaux et matière de services aux familles.**

c) Articulation de la stratégie nationale avec les priorités d'action en matière de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile

Le IV du présent article modifie l'article L. 2111-1 de la santé publique qui prévoit que dans le cadre de la stratégie nationale de santé, des priorités pluriannuelles d'action en matière de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile sont fixées par le ministre chargé de la santé, afin d'assurer son articulation avec la stratégie nationale créée par le présent article.

Il est prévu que les priorités pluriannuelles d'action qui portent sur la surveillance et le contrôle des établissements et services d'accueil du jeune enfant et sur la surveillance, le contrôle et l'accompagnement des assistants maternels seront fixées par le ministre chargé des familles dans le cadre de la stratégie nationale relative à l'accueil du jeune enfant.

Les autres priorités en matière protection et de promotion de la santé maternelle et infantile demeureront fixées par le ministre chargé de la santé, dans le cadre de la stratégie nationale de santé.

2. Confier aux communes le rôle d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant

a) Compétences et obligations des communes en tant qu'autorité organisatrice

Le 2° du I crée un nouvel article L. 214-1-3 au sein de code de l'action sociale et des familles. Le I de cet article dispose que **les communes sont autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant.**

À ce titre, elles seront compétentes pour :

- **recenser les besoins des enfants de moins de trois ans et de leurs familles** en matière de services aux familles **ainsi que les modes d'accueil** – assistants maternels et crèches – disponibles sur leur territoire ;
- **informer et accompagner les familles** ayant un ou plusieurs enfants de moins de trois ans ainsi que les futurs parents ;
- **planifier**, au vu du recensement des besoins, **le développement des modes d'accueil** du jeune enfant ;
- **soutenir la qualité des modes d'accueil.**

Le II de cet article L. 214-1-3 donne **un caractère obligatoire à l'exercice de ces compétences selon le nombre d'habitants de la commune** :

- les missions de recensement des besoins et des offres et d'information et d'accompagnement des familles devront être assurées par **toutes les communes** ;
- les missions de planification du développement des modes d'accueil et de soutien à la qualité des modes d'accueil devront être exercées **par les communes de plus de 3 500 habitants.**

Pour remplir leur mission de planification du développement des modes d'accueil, **les communes de plus de 3 500 habitants devront élaborer un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant** (*voir ci-après*).

Pour exercer les compétences d'information et d'accompagnement des familles ainsi que de soutien à la qualité des modes d'accueil, **les communes de plus de 10 000 habitants devront mettre en place un relais petite enfance.**

Le III de cet article L. 214-1-3 donne **la possibilité aux communes de transférer leurs compétences d'autorité organisatrice à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).**

Il prévoit que lorsqu'une commune transfère ces compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant à un EPCI ou à un syndicat mixte, le transfert porte sur l'ensemble des compétences dévolues à l'autorité organisatrice.

L'EPCI ou le syndicat mixte devra mettre en œuvre la compétence d'autorité organisatrice en tenant compte des obligations posées selon les seuils de population, le nombre d'habitant dont il est tenu compte correspondant alors à la population totale de l'ensemble des communes ayant transféré leur compétence d'autorité organisatrice.

b) Élaboration par les communes d'un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'accueil du jeune enfant

Le 3° du I réécrit l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit aujourd'hui qu'il peut être établi, dans toutes les communes, un schéma pluriannuel de développement des services aux familles.

Il est proposé, à cet article, de définir le contenu du **schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'accueil du jeune enfant** qui devra être élaboré par les communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice de leurs compétences d'autorité organisatrice.

Il est ainsi prévu que ce schéma soit établi et périodiquement actualisé en concertation avec les organismes débiteurs des prestations familiales et, le cas échéant, avec les associations et les entreprises qui concourent à l'accueil du jeune enfant. **Le contenu de ce schéma devra être compatible avec le schéma départemental des services aux familles¹** et sa durée d'application devra être fixée en cohérence avec celui-ci.

Ce schéma devra :

- **faire l'inventaire des modes d'accueil** de toute nature existant pour l'accueil des enfants de moins de trois ans, y compris les places d'école maternelle, ainsi que des services de soutien à la parentalité accessibles aux enfants de moins de trois ans ;
- **recenser les besoins en matière d'accueil du jeune enfant** pour sa durée d'application, y compris ceux qui concernent la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- **prévoir**, pour sa durée d'application, **les modalités de développement quantitatif et qualitatif ou de redéploiement de l'offre d'accueil**, le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées ;
- **préciser les partenariats à développer** pour permettre à l'ensemble de l'offre d'accueil de réaliser les missions qui leur sont confiées² ;

¹ Mentionné à l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles.

² Aux termes du II de l'article L. 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles, les personnes physiques ou morales qui assurent l'accueil du jeune enfant : veillent à la santé, la sécurité, au bien-être et au développement physique, psychique, affectif, cognitif et social des enfants qui leur sont confiés ; contribuent à l'éducation des enfants accueillis dans le respect de l'autorité parentale ; contribuent à l'inclusion des familles et la socialisation précoce des enfants, notamment ceux en situation de pauvreté ou de précarité ; mettent en œuvre un accueil favorisant l'inclusion des familles et enfants présentant un handicap ou atteints de maladies chroniques ; favorisent la conciliation par les parents de jeunes enfants de leurs temps de vie familiale, professionnelle et sociale, notamment pour les personnes en recherche d'emploi et engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et les familles monoparentales ; favorisent l'égalité entre les femmes et les hommes.

- **détailler les modalités d'accompagnement des modes d'accueil présents sur le territoire**, notamment en matière de qualité d'accueil et d'amélioration continue des pratiques professionnelles.

Le schéma ainsi que ses actualisations devront être transmis au comité départemental des services aux familles dans un délai d'un mois après leur adoption. Un bilan intermédiaire et un bilan final de sa mise en œuvre devront également être réalisés et transmis au même comité.

c) Contrôle par le comité départemental et par le préfet du respect par les communes de leurs obligations en tant qu'autorité organisatrice

Le 5° du I réécrit l'article L. 214-3 du code de l'action sociale et des familles, qui dispose actuellement que les communes membres d'EPCI peuvent déléguer à ceux-ci l'élaboration du schéma de développement des services aux familles, lequel sera supprimé par le 3° du I du présent article.

La rédaction proposée fixe **le cadre dans lequel l'exercice par les communes de leurs compétences en tant qu'autorité organisatrice sera contrôlé par le comité départemental des services aux familles et par le préfet.**

Le I du nouvel article L. 214-3 prévoit qu'à compter de trois ans après l'adoption de la stratégie nationale, **le comité départemental des services aux familles pourra saisir à tout moment l'autorité organisatrice s'il constate**, sur la base des documents qui lui sont transmis :

- **un manquement à l'obligation pour les communes concernées d'élaborer le schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil et de mettre en place un relais petite enfance ;**
- **une incompatibilité de tout ou partie du schéma communal avec le schéma départemental des services aux familles ;**
- **un retard dans l'atteinte des objectifs fixés par la commune dans son schéma communal pour prévoir les modalités de développement quantitatif et qualitatif ou de redéploiement de l'offre d'accueil**, le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées.

Le II prévoit qu'au vu des réponses apportées par l'autorité organisatrice, **le préfet de département pourra**, après avis du comité départemental des services aux familles, **préciser à la commune les éléments qui lui appartient de mettre en œuvre, dans le délai qu'il fixe, pour respecter ses obligations.**

Au III, il est prévu qu'à défaut de mise en œuvre de tout ou partie des obligations **au terme du délai fixé par le préfet, ce dernier pourra**, après avis du comité départemental des services aux familles :

- en cas de **manquement à l'obligation d'élaborer le schéma communal**, ou d'incompatibilité entre ce schéma et le schéma départemental, **mandater l'organisme débiteur des prestations familiales pour qu'il établisse un projet de schéma communal qu'il soumettra à la commune dans un délai de trois mois.**

Deux mois après réception par la commune du projet de schéma, **le préfet le rendra opposable**, après avis du comité départemental des services aux familles, en y apportant, le cas échéant, ses amendements ainsi que ceux de la commune ;

- en cas de **manquement à l'obligation de mettre en place un relais petite enfance**, **mandater l'organisme débiteur des prestations familiales pour qu'il établisse un projet de création de relais petite enfance**, qu'il soumettra à l'approbation de la commune dans un délai de trois mois.

d) Régulation du développement des places d'accueil par l'identification de la densité de l'offre selon les territoires

Le 7° du I insère un nouvel article L. 214-5-1 au sein du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que **le préfet identifiera les zones du département en fonction de la densité de l'offre d'accueil du jeune enfant, afin de réguler l'ouverture de places supplémentaires.**

Il prévoit, à cette fin, que sur le fondement du schéma départemental des services aux familles, le préfet déterminera :

- **les zones caractérisées par une offre d'accueil insuffisante ou par des difficultés dans l'accès à l'offre**, pour lesquelles des dispositifs d'aide spécifiques pourront être mis en place, notamment par les organismes débiteurs des prestations familiales ;
- **les zones caractérisées par un niveau d'offre particulièrement élevé**, pour lesquelles **les projets d'ouverture d'établissement ou service d'accueil du jeune enfant devront faire l'objet de d'un avis favorable de la commune concernée** avant la demande d'autorisation d'ouverture formulée auprès du conseil départemental.

e) Ajustement des missions des relais petite enfance

Le 4° du I modifie l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles qui définit les missions des relais petite enfance.

Le *a* prévoit que les relais petite enfance pourront, pour le compte des particuliers employeurs qui emploient un salarié pour la garde d'enfants et avec leur consentement, accomplir des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales liés à l'emploi d'un assistant maternel.

Le **b** supprime la disposition selon laquelle les missions des relais petite enfance sont précisées par décret.

f) Dispositions d'application

Le 8° du **I** insère un article L. 214-8 au sein du code de l'action sociale et des familles qui dispose que, sauf disposition contraire, les modalités d'application du chapitre relatif aux services aux familles¹, modifié par le présent article, seront définies par décret en Conseil d'État.

3. Dispositions complémentaires pour le développement des services aux familles

a) Association des comités départementaux au recensement régional des besoins de formation des travailleurs sociaux.

L'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles dispose que la région définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux. Dans le cadre de l'élaboration du schéma régional des formations sociales, elle recense, en association avec les départements, les besoins de formation à prendre en compte pour la conduite de l'action sociale et médico-sociale et indique comment elle compte y répondre.

Le 9° du **I**, qui modifie cet article L. 451-2, prévoit que ce recensement sera effectué en associant également les comités départementaux des services aux familles.

b) Prise en compte des besoins en matière de professionnels de la petite enfance dans le contrat de plan régional de développement des formations

L'article L. 214-13 du code de l'éducation prévoit que **le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles** a pour objet :

- l'analyse des besoins à moyen terme du territoire régional en matière d'emplois, de compétences et de qualifications ;
- et la programmation des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes, compte tenu de la situation et des objectifs de développement économique du territoire régional.

À ce titre, ce contrat doit notamment définir **les orientations en matière de formation professionnelle initiale et continue, y compris celles relevant des formations sanitaires et sociales.**

Le **II** du présent article, qui modifie cet article L. 214-13, propose que ces orientations prennent en compte les besoins nationaux de formation professionnelle dans le secteur de l'accueil du jeune enfant identifiés par la stratégie nationale qui sera arrêtée par le ministre chargé de la famille et des besoins prévisionnels en matière de professionnels identifiés par le schéma départemental des services aux familles.

¹ Chapitre IV du titre I^{er} du livre II du code de l'action sociale et des familles.

c) Prise en compte des services aux familles dans les objectifs généraux d'urbanisme

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme fixe les objectifs à atteindre par l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme. Parmi ces objectifs figurent « *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile.* »

Le **III** modifie cet article L. 101-2 afin que les **services aux familles** soient pris en compte dans l'objectif de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services.

d) Concours de la Caisse nationale des allocations familiales au déploiement de la stratégie nationale et à l'exercice des compétences des communes

Le **V** modifie l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale afin que **la Caisse nationale des allocations familles (Cnaf), au titre de sa gestion du fonds d'action sanitaire et sociale, concoure à la mise en œuvre de la stratégie nationale d'accueil du jeune enfant, assure un soutien financier aux communes** en tant qu'autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant et **leur apporte son expertise** afin de contribuer à la création et au fonctionnement des places d'accueil.

4. Compensation financière et entrée en vigueur

Le **VI** du présent article dispose que l'accroissement des charges résultant de **l'exercice obligatoire par les communes des compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant sera accompagné d'une compensation financière** dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales.

Le **VII** prévoit que seront applicables à compter du **1^{er} septembre 2025** :

- l'attribution aux communes de compétences en tant qu'autorités organisatrice de l'accueil du jeune enfant ;
- les dispositions relatives au schéma communal de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant ;
- les modalités de contrôle par le comité départemental des services aux familles et par le préfet de l'exercice par les communes de leurs compétences d'autorité organisatrice.

II - La position de la commission

D'une part, **le rapporteur s'est interrogé sur le choix du Gouvernement d'inscrire ces dispositions dans le projet de loi.** Si la garde d'enfants constitue l'un des principaux freins à l'emploi, de nombreux autres obstacles sont à lever : logement, mobilité, éducation, formation, etc.

D'autre part, **le rapporteur regrette que le Parlement doive seulement se prononcer sur des ajustements en matière de gouvernance** de la politique d'accueil du jeune enfant, **alors que de nombreux chantiers sont à conduire dans le secteur de la petite enfance** et que les réformes annoncées par le Gouvernement se traduiront davantage par des moyens supplémentaires et des actions coordonnées, attendus dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf.

- ***Une stratégie nationale qui n'est pas nécessaire***

Si le rapporteur partage l'idée selon laquelle la politique d'accueil du jeune enfant doit être conduite au niveau national en posant des objectifs en matière de développement de l'offre, il considère **que l'inscription dans la loi d'une stratégie nationale n'est pas nécessaire.**

D'une part, comme en témoignent les nombreux plans relatifs à l'accueil du jeune enfant ou à la politique de parentalité déployés ces dernières années, **le Gouvernement n'a pas besoin d'une telle base légale pour fixer des objectifs nationaux.** En outre, **il dispose d'outils déjà existants sur lesquels s'appuyer :**

- des objectifs de développement de l'offre d'accueil sont fixés dans la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la Cnaf ;
- une charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, prise par arrêté du ministre chargé de la famille, doit établir les principes applicables à l'accueil du jeune enfant¹ ;
- dans le cadre de la stratégie nationale de santé, des priorités pluriannuelles d'action en matière de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile doivent être fixées par le ministre chargé de la santé, et porter notamment sur la surveillance et le contrôle des établissements et services d'accueil du jeune enfant et sur la surveillance, le contrôle et l'accompagnement des assistants maternels².

D'autre part, il est contradictoire de vouloir confier aux communes davantage de prérogatives et d'encadrer l'action des collectivités territoriales par une stratégie prise par arrêté ministériel.

¹ Art. L. 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Art. L. 2111-1 du code de la santé publique.

En adoptant l'amendement COM-236 du rapporteur, **la commission a donc supprimé cette stratégie nationale.**

• *Une reconnaissance du rôle joué par les communes qui ne saurait être assortie d'un pouvoir de substitution du préfet*

Les dispositions proposant de faire des communes les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant viennent **consacrer des compétences que les communes assurent déjà largement.**

La commission a considéré qu'il était bienvenu et légitime que les communes soient ainsi reconnues comme autorités organisatrices, tout en soulignant que les compétences qui leur seront dorénavant confiées à titre obligatoire pourront représenter **une charge importante pour certaines collectivités**, qu'il conviendra d'accompagner à l'occasion de la prochaine loi de finances.

Sur proposition du rapporteur, **la commission a donc approuvé ces dispositions tout en reportant leur entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2026**, afin de tenir compte des futures élections municipales (amendement COM-239). Il est préférable que les conseils municipaux soient renouvelés avant que les communes ne s'engagent dans l'élaboration d'un schéma pluriannuel visant à développer l'accueil du jeune enfant.

La commission a approuvé la possibilité pour le comité départemental des services aux familles de saisir la commune, afin de faciliter l'articulation des politiques départementales et communales en faveur des familles. Toutefois, sur proposition du rapporteur, elle a **supprimé la possibilité pour le préfet, en cas de manquement de la commune, de mandater la CAF afin qu'elle élabore le schéma communal et un projet de création de relais petite enfance**, considérant qu'il n'était pas souhaitable de confier aux communes de nouvelles compétences assorties d'une forme de contrôle renforcé de l'État (amendement COM-238).

Enfin, la commission a adopté l'amendement rédactionnel COM-237 du rapporteur.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 11

Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation des dispositions aux outre-mer

Cet article propose d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures d'adaptation des dispositions de la présente loi aux collectivités d'outre-mer.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

Le présent article prévoit que le Gouvernement sera habilité à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi afin d'adapter les dispositions de la présente loi aux collectivités d'outre-mer.

• Le premier alinéa prévoit l'adaptation des dispositions de la présente loi dans les collectivités qui relèvent de l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En vertu du principe d'identité législative, les lois et règlements sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution¹, mais ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières de ces territoires.

Selon l'étude d'impact, les dispositions de la présente loi seront applicables de plein droit dans ces collectivités, mais devront notamment faire l'objet d'adaptation pour :

- tenir compte des spécificités institutionnelles des collectivités territoriales uniques de Martinique, de Guyane et de Mayotte ;

- veiller à ne pas entrer en contradiction avec le principe de recentralisation acté pour la compétence d'orientation² et pour le RSA dans les collectivités de la Guyane, de Mayotte et de La Réunion.

S'agissant de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, les lois sont applicables de plein droit si elles n'entrent pas dans le champ de compétence de la collectivité³. L'étude d'impact ne précise pas l'existence de particularités propres à ces collectivités en lien avec le projet de loi. Aussi, les dispositions de la présente loi seront applicables de plein droit dans ces collectivités mais pourront faire l'objet d'adaptations.

¹ Il s'agit des départements et régions de la Guadeloupe et de la Réunion, des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, et du département de Mayotte.

² Art. 81 de la loi de finances pour 2019 pour la Guyane et Mayotte et article 77 de la loi de finances pour 2020 à la Réunion.

³ Art. LO. 6213-1, LO. 6313-1 et LO. 6413-1 du code général des collectivités territoriales

- Le second alinéa précise que l'ordonnance doit être prise dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, et qu'un projet de loi de ratification doit être déposé dans un délai de six mois à compter de la publication de ladite ordonnance.

II - La position de la commission

Le présent article constitue un mode usuel de législation pour l'adaptation et l'extension de dispositions législatives aux collectivités d'outre-mer. Il n'appelle pas d'observation particulière du rapporteur, qui a proposé à la commission de l'adopter.

La commission a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 juin 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport de Mme Pascale Gruny, rapporteur, sur le projet de loi (n° 710, 2022-2023) pour le plein emploi.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le Sénat a été saisi en première lecture, avant l'Assemblée nationale, du projet de loi pour le plein emploi. Le texte sera examiné en séance publique à partir du lundi 10 juillet 2023. Compte tenu du nombre d'amendements déposés sur ce texte, nous examinerons les articles ce soir vers 18 heures.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le projet de loi pour le plein emploi traduit la volonté du Gouvernement d'atteindre le plein emploi par la transformation du service public de l'emploi, sous la bannière « France Travail », et le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Pour engager cette réforme, des travaux de préfiguration et de concertation ont été conduits sous la responsabilité du haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, M. Thibaut Guilluy, et des expérimentations sont en cours dans plusieurs départements et régions.

Ce projet de réforme découle de deux principaux constats, largement partagés.

D'une part, les personnes sans emploi sont très inégalement accompagnées pour leur insertion professionnelle. Pour ce qui concerne les allocataires du RSA, 60 % des bénéficiaires soumis aux droits et devoirs ne disposent pas de contrat d'accompagnement et seulement 41 % d'entre eux sont inscrits à Pôle emploi. Or, plus le taux de chômage se réduit, plus les personnes sans emploi en sont éloignées et nécessitent un accompagnement intensif, en adéquation avec les besoins des entreprises.

D'autre part, le suivi et l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles sont trop éclatés et insuffisamment coordonnés. Si de nombreuses initiatives sont prises dans les territoires, les acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion ne parviennent que partiellement à articuler leurs actions.

Ainsi, les parcours d'insertion sont souvent discontinus : certaines personnes ne sont pas suivies, d'autres sont accompagnées par plusieurs référents ou orientées vers un accompagnement qui n'est pas adapté à leur situation. Ces difficultés sont source de décrochage pour les demandeurs d'emploi et d'inefficience des moyens consacrés à la politique de l'emploi.

Elles ne permettent pas d'assurer un suivi satisfaisant de l'engagement des bénéficiaires dans une logique de « droits et devoirs ».

Le projet de loi entend résoudre ces difficultés en offrant un cadre rénové pour la politique de l'emploi et de l'insertion, consistant à fédérer les acteurs au sein d'un réseau France Travail, à harmoniser et à renforcer l'accompagnement de l'ensemble des personnes sans emploi, et à lever l'un des principaux freins à l'emploi, la garde d'enfant, en améliorant la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant.

Je partage les objectifs de cette réforme. La mobilisation de l'État, des collectivités et des opérateurs doit être renforcée et coordonnée pour inciter à l'emploi, en fonction de la situation des personnes et des besoins des employeurs.

Toutefois, j'ai entendu de nombreuses inquiétudes sur les modalités proposées pour atteindre ces objectifs. La coordination des acteurs et l'harmonisation des pratiques ne sauraient se transformer en un cadre contraignant et uniforme que l'État imposerait aux collectivités et aux acteurs locaux. Chaque acteur doit pouvoir préserver ses prérogatives, mettre son expertise au service de l'accompagnement et développer des solutions adaptées aux besoins des territoires et des bassins d'emploi.

Inscrire dans la loi un parcours unique d'accompagnement intensif est nécessaire, mais pas suffisant. Les moyens financiers pour le mettre en œuvre devront suivre. Or le texte est muet sur ce point. De plus, les outils opérationnels devront être co-construits par l'ensemble des acteurs de terrain, pour être réellement appropriés et utilisés.

Je vous proposerai donc de modifier le texte pour poser ces conditions.

Concernant la gouvernance, l'article 4 crée le réseau France Travail qui fédérera les acteurs de l'emploi et de l'insertion. Le réseau devra orienter et accompagner les personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Il me paraît nécessaire d'ajouter à ces missions celle de répondre aux besoins des employeurs en matière de recrutement, de mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et d'information sur la situation du marché du travail. Je vous proposerai aussi de préciser que les missions du réseau seront mises en œuvre en lien avec le service public de l'éducation, qui joue un rôle essentiel dans la formation et l'insertion professionnelle des jeunes.

J'insiste sur un point : les services de santé au travail sont essentiels pour faciliter les recrutements et l'insertion professionnelle. Leurs difficultés seront à prendre en compte si l'on souhaite lever l'ensemble des freins à l'emploi.

Ce réseau, principalement composé de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs – Pôle emploi, missions locales, Cap emploi – serait piloté par des « comités France Travail » à tous les échelons : national, régional, départemental et local.

À l'échelon national, le comité France Travail prendra des orientations stratégiques et définira des outils communs pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi : socle commun de services pour les personnes et les employeurs, référentiels pour l'accompagnement, indicateurs de suivi. Cet échelon stratégique réunira tous les acteurs du service public de l'emploi et donnera voix délibérative à l'État, aux collectivités territoriales et aux partenaires sociaux.

Il me paraît nécessaire de renforcer les prérogatives de ce comité national pour s'assurer que cette gouvernance tripartite puisse délibérer sur l'ensemble des aspects de la politique de l'emploi. Afin de donner de la visibilité aux acteurs, je vous proposerai ainsi que le comité national puisse identifier les besoins de financement dans un cadre pluriannuel.

Je proposerai également que ce comité élabore l'ensemble des référentiels à mettre en place par les acteurs : critères d'orientation, méthodologies communes, indicateurs, modalités de partage d'information et d'interopérabilité des systèmes d'information. Ces outils doivent être construits collectivement, puis approuvés par le ministre pour être appliqués. Il ne me paraît pas souhaitable que certains d'entre eux soient uniquement fixés par arrêté ministériel, comme le propose actuellement le texte.

L'article 4 prévoit que les représentants nationaux des membres du réseau France Travail signeront une charte d'engagements pour préciser le cadre de coopération des acteurs, prévoir des modalités renforcées de coopération et les conditions dans lesquelles les acteurs rendront compte de leurs actions. En outre, pour que les comités territoriaux France Travail soient coprésidés, aux côtés du préfet, par le président de l'exécutif local concerné, il faudra que la collectivité qu'il représente ait signé cette charte.

Je vous proposerai de supprimer cette charte d'engagements, qui n'est ni utile ni souhaitable. D'une part, le texte prévoit déjà que les acteurs devront conduire des actions coordonnées et complémentaires grâce à des outils définis de manière concertée par les comités de pilotage. D'autre part, il n'est pas souhaitable qu'une collectivité soit tenue de signer cette charte pour que le président de son exécutif puisse coprésider un comité territorial France Travail. Les collectivités territoriales disposent de compétences propres en matière d'emploi et d'insertion au titre desquelles elles ont vocation, dans tous les cas, à prendre part aux instances de gouvernance.

L'article 5 prévoit de transformer Pôle emploi en opérateur France Travail et de compléter ses missions. Le choix de donner le même nom au réseau et à l'opérateur suscite inquiétudes et incompréhensions. Il me semble être source de confusion, pour les acteurs du service public de l'emploi et pour les usagers. Il laisse entendre qu'une hiérarchie pourrait s'installer entre les différents acteurs du réseau. Le projet de loi ne prévoit pas de modifier le nom des missions locales ou des Cap emploi. Même si Pôle emploi joue un rôle clé au sein du service public de l'emploi, il ne me semble donc pas souhaitable qu'il prenne le nom de « France Travail », lequel doit être réservé au seul réseau qui fédérera les acteurs. Je vous proposerai donc que Pôle emploi conserve sa dénomination.

Les missions de Pôle emploi sont renforcées, afin qu'il conçoive et mette à disposition du réseau des outils partagés, notamment pour assurer l'interopérabilité des systèmes d'information. Ces missions me paraissent utiles et acceptables dans la mesure où les instances de gouvernance, par les amendements que je vous propose, construiront les référentiels et les cahiers des charges que l'opérateur devra suivre. Ses missions pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en situation de handicap sont également renforcées pour faciliter leur insertion professionnelle.

J'en viens aux dispositions qui concernent l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du RSA.

Afin que toutes les personnes sans emploi puissent entrer dans un parcours d'accompagnement et d'insertion professionnelle, l'article 1^{er} prévoit que seront automatiquement inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi les personnes en recherche d'emploi, les bénéficiaires du RSA et les personnes qui sollicitent l'accompagnement des missions locales ou des Cap emploi.

Cette inscription doit permettre d'assurer l'orientation, par Pôle emploi, les départements et les missions locales, de la personne sans emploi vers l'organisme le plus adapté à sa situation, afin qu'un accompagnement professionnel ou social lui soit proposé à l'issue d'un diagnostic conduit entre la personne et l'organisme référent. Si la situation de la personne évolue, elle pourra faire l'objet d'une réorientation vers un organisme plus adapté. Je vous propose d'approuver ces dispositions, qui permettront un meilleur suivi de toutes les personnes sans emploi en vue de leur accompagnement social et professionnel.

Le texte vise par ailleurs à poser le cadre commun d'un accompagnement plus intensif des demandeurs d'emploi, avec l'objectif affiché que les personnes éloignées de l'emploi, notamment les bénéficiaires du RSA, s'engagent sur une durée hebdomadaire de quinze à vingt heures d'activités accompagnées, sur le modèle du contrat d'engagement jeune (CEJ).

Dans cette perspective, l'article 2 tend à unifier les droits et devoirs de toutes les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi au sein d'un nouveau contrat d'engagement. Ce dernier concernera, avec des adaptations, aussi bien les personnes en recherche d'emploi que les bénéficiaires du RSA et les jeunes suivis par les missions locales.

Comme l'actuel projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), le contrat d'engagement préciserait tant les engagements de l'organisme référent que ceux du demandeur d'emploi. En cas de recherche d'une activité salariée, il définirait les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi que le demandeur d'emploi est tenu d'accepter. De plus, il contiendrait un plan d'action précisant les objectifs d'insertion sociale ou professionnelle et, le cas échéant, le niveau d'intensité de l'accompagnement requis. Ce plan d'action comporterait également des actions de formation, d'accompagnement et d'appui.

Ce contrat d'engagement unifié peut offrir un cadre rendant plus effectifs les engagements des demandeurs d'emploi. En revanche, l'article 2 ne traduit pas l'objectif, pourtant essentiel, de garantir un accompagnement plus intensif et de mobiliser les personnes éloignées de l'emploi pendant une durée hebdomadaire prédéfinie. Je vous proposerai donc de modifier le texte afin que le contrat d'engagement précise la durée hebdomadaire d'activité qu'il sera demandé au demandeur d'emploi d'accomplir. Cette durée devrait être d'au moins quinze heures.

Cette notion d'activité doit être envisagée de manière large et comprendre toutes les actions concourant à l'insertion du demandeur d'emploi, en fonction de sa situation et de ses besoins. Cette obligation concernera non seulement les bénéficiaires du RSA, mais potentiellement tous les demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement, notamment les chômeurs de longue durée.

Concernant plus particulièrement les bénéficiaires du RSA, l'article 3 modifie le régime des sanctions applicable, en introduisant une sanction de suspension du versement de l'allocation, dite « suspension-remobilisation ». Dans ce cadre, dès que le bénéficiaire se conformera de nouveau à ses obligations, les sommes retenues pendant la durée de la sanction lui seront versées au terme de la suspension.

Ce mécanisme peut être vertueux, en permettant la remobilisation rapide d'allocataires du RSA qui seraient découragés. En revanche, le principe du versement rétroactif de l'allocation risque, s'il n'est pas encadré, de le priver d'efficacité. Je vous proposerai donc de limiter les sommes pouvant être versées rétroactivement à trois mois de RSA.

En matière de sanction des bénéficiaires du RSA, je considère que le président du conseil départemental est toujours compétent pour prendre la décision. Aussi, je vous présenterai un amendement supprimant le mécanisme qui permettrait à Pôle emploi de prononcer lui-même une suspension concernant un bénéficiaire du RSA dont il est l'organisme référent, si le président du conseil départemental ne s'est pas prononcé dans un délai déterminé.

Le projet de loi contient également des mesures qui viennent pérenniser certaines actions du plan d'investissement dans les compétences (PIC) qui, après prorogation, se termine à la fin de l'année. Ainsi, l'article 6 crée une nouvelle catégorie d'organismes chargés de la mission de repérer et d'accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi, que les acteurs institutionnels de l'insertion professionnelle et sociale peinent à atteindre. Cette catégorie pérennisera donc les nombreux dispositifs - porte-à-porte, maraudes numériques, *etc.* - financés lors de l'appel à projets « 100 % inclusion » du PIC.

L'article 7 modifie les objectifs de l'État dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi. Concernant les marchés nationaux de formation, l'État devra engager une concertation avec les régions, et pourra également mettre en place de tels marchés pour l'achat de formations ouvertes et à distance (Foad). Concernant la mise en œuvre d'un programme national par convention avec les régions, cet article dispose que l'offre de formation est recentrée sur les besoins de qualification des entreprises qui rencontrent des difficultés de recrutement.

Afin de s'assurer que cette offre supplémentaire proposée par l'État répond effectivement aux besoins territoriaux des entreprises, je propose que son développement se fonde sur les constats formulés dans le cadre des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop). De même, l'achat à l'échelle nationale de formations à distance risque de négliger les spécificités des demandeurs d'emploi de chaque territoire, et de créer des doublons préjudiciables. Je vous proposerai donc de le supprimer, considérant que des achats engagés dans le cadre du conventionnement entre l'État et les régions seraient plus adaptés.

Le projet de loi contient également des mesures en faveur de l'emploi des personnes en situation de handicap, dont plusieurs traduisent des engagements formulés lors de la dernière conférence nationale du handicap. Il s'agit de mesures attendues et soutenues par les organisations représentatives.

Ainsi, l'article 8 permettra de faciliter les démarches des travailleurs en situation de handicap en étendant à toutes les catégories de bénéficiaires de l'obligation d'emploi les droits associés à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Cet article pérennise également deux expérimentations visant à faciliter le passage de l'entreprise adaptée au milieu ordinaire : celles du contrat à durée déterminée (CDD) « tremplin » et de l'entreprise adaptée de travail temporaire. Il tend par ailleurs à consolider le dispositif d'emploi accompagné. Augmenter la durée des immersions professionnelles dans l'entreprise ordinaire pour les travailleurs en situation de handicap ne relève pas de la loi, mais serait également un levier de nature à favoriser leur insertion dans l'emploi.

Afin de fluidifier le parcours des travailleurs en situation de handicap, l'article 9 prévoit que, dans le cadre d'une convention, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) pourra se prononcer directement sur les orientations vers le milieu protégé sur la base des propositions formulées par Pôle emploi ou les Cap emploi, sans passer par l'évaluation de l'équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH).

Cet article fait par ailleurs évoluer les droits des travailleurs en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) dans le sens d'une convergence avec les droits des salariés. Il prévoit l'application directe à ces travailleurs de certaines dispositions du code du travail en matière de droits collectifs et de prise en charge par l'employeur des frais de transport, des titres-restaurant et des chèques-vacances. Il rend par ailleurs obligatoire la couverture des personnes handicapées accueillies en ESAT par un contrat collectif de complémentaire santé.

Il s'agit de mesures d'équité en faveur des 120 000 travailleurs accueillis en ESAT, qui doivent également permettre à la France de se rapprocher des stipulations de la Convention internationale des droits des personnes handicapées. Toutefois, on peut s'interroger sur la capacité des ESAT à prendre en charge ces mesures, alors que ces structures sont déjà fragiles et qu'une réflexion est en cours sur l'augmentation de la rémunération des travailleurs qu'elles accueillent. Il est donc nécessaire que l'État apporte un accompagnement adéquat à ces structures.

Enfin, l'article 10 prévoit de modifier la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant. Si les difficultés de garde d'enfant constituent l'un des principaux freins à l'emploi, on peut s'interroger sur le choix du Gouvernement d'inscrire ces dispositions dans ce texte, alors que de nombreux autres freins - logement, mobilité, éducation et formation - sont également à lever.

Après l'édiction de l'ordonnance du 19 mai 2021 sur les services aux familles, qui a dépossédé le Parlement de ce sujet, nous devons nous prononcer sur des ajustements en matière de gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant. Or les réformes annoncées par le Gouvernement se traduiront davantage par des moyens supplémentaires et des actions coordonnées, qui sont attendus dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf).

Cet article 10 propose que la politique d'accueil du jeune enfant soit conduite dans le cadre d'une stratégie nationale arrêtée par le ministre de la famille. Il fait des communes les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant. Elles devront recenser les besoins et les offres d'accueil, informer les familles et planifier le développement de l'offre sur le territoire. Les communes de plus de 3 500 habitants devront élaborer un schéma pluriannuel et celles d'au moins 10 000 habitants mettre en place un relais petite enfance.

La stratégie nationale devra être prise en compte par l'État, les collectivités territoriales et les caisses d'allocations familiales (Caf) ainsi que par les schémas départementaux des services aux familles. Je considère que le Gouvernement n'a pas besoin de cet outil pour prendre des orientations stratégiques. Des objectifs de développement de l'offre d'accueil sont déjà fixés dans la Cog État-Cnaf. Surtout, il est contradictoire de vouloir confier aux communes davantage de prérogatives et d'encadrer l'action des collectivités territoriales par une stratégie prise par arrêté ministériel. Je vous proposerai donc de supprimer cette disposition.

Je vous proposerai, en revanche, d'approuver les dispositions faisant des communes les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant, en complément des prérogatives des départements, qui sont inchangées. Elles viennent en réalité consacrer des compétences que les communes assurent déjà largement, 85 % des communes de plus de 10 000 habitants disposant aujourd'hui d'un relais petite enfance. Il me semble toutefois que, en cohérence avec les prochaines élections municipales, ces dispositions devraient entrer en vigueur en septembre 2026 plutôt qu'en septembre 2025.

Je vous inviterai à supprimer la procédure selon laquelle le préfet pourra, en cas de manquement d'une commune, demander à la Caf d'élaborer à sa place son schéma communal et de mettre en place un projet de création de relais petite enfance. Il n'est pas souhaitable de confier aux communes de nouvelles compétences en les assortissant d'une forme de contrôle renforcé de l'État. Nous pouvons faire confiance aux communes pour répondre aux fortes attentes des familles, dès lors qu'elles ont la capacité de le faire.

Sous ces réserves, je vous propose d'adopter ce projet de loi : il répond à des constats et à des préoccupations que nous partageons, même si des inconnues demeurent quant aux moyens mis en œuvre et à leur financement.

Pour terminer, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives à la procédure d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'accompagnement, aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi, au régime des sanctions applicable en cas de manquement à leurs obligations des bénéficiaires du RSA, à la gouvernance et à la coordination des acteurs de l'emploi et de l'insertion, aux actions de repérage et d'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi, au conventionnement entre l'État et les régions en matière de formation des demandeurs d'emploi et à la répartition des compétences en matière d'achat de formations, aux modalités du recours à la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle, à l'orientation et l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap, à l'extension des droits attachés à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, à l'organisation du dispositif d'emploi accompagné, à la pérennisation d'expérimentations concernant les entreprises adaptées, aux droits des travailleurs accueillis en Ésat, à la gouvernance et à l'organisation de la politique d'accueil du jeune enfant.

En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, et seraient donc considérés comme irrecevables des amendements relatifs au contrat de travail, à la rémunération, aux congés payés, à la durée du travail et aux jours de repos des salariés, à la négociation collective et à la représentation des salariés, aux règles d'ouverture des droits à l'indemnisation du chômage et au financement de l'assurance chômage, aux conditions d'attribution et aux règles de calcul et de versement des aides et prestations sociales, au droit à la formation professionnelle, au financement et à la gouvernance de la formation professionnelle et de l'apprentissage, à l'agrément, au contrôle, au fonctionnement et au financement des modes d'accueil du jeune enfant, au statut et à la rémunération des professionnels de la petite enfance.

Il en est ainsi décidé.

Mme Frédérique Puissat. – Je remercie Mme le rapporteur pour ces explications et pour l'ensemble du travail effectué. Ce texte couvre un vaste périmètre et la sémantique est parfois complexe. La simplification qu'elle propose d'apporter nous permettra d'y voir plus clair. Je suis également rassurée du fait que le travail qu'a mené Thibaut Guilluy a été plutôt bien accueilli sur le terrain.

Je m'inquiète, en revanche, des insuffisances du texte sur un certain nombre de points. Une fois encore – nous l'avons vu lors de l'examen du texte sur l'assurance chômage –, je constate le grand écart entre les discours du Gouvernement et les mesures qui sont réellement inscrites dans le projet de loi. Alors que le Président de la République et le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion avaient évoqué une durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi d'au moins quinze heures, cette disposition ne figure nullement dans le texte initial. La communication n'est certes pas l'alpha et l'oméga du travail législatif, mais quand on parle de ce projet de loi, on ne parle que de cette mesure, ce qui est assez paradoxal ! Je remercie donc vivement Mme le rapporteur de l'amendement qu'elle a déposé à l'article 2. Souvenez-vous du principe contra-cyclique pour l'indemnisation des chômeurs : nous avons vécu une situation identique.

Nos départements ont une certaine expérience en matière de RSA. Les parcours sont différents et évoluent au fil du temps. Par ailleurs, les choses bougent en Europe, et il faut en tenir compte. Je ne voudrais pas citer uniquement l'Italie, au risque de ne pas plaire à tout le monde.

Mme Laurence Rossignol. – En effet, l'extrême droite ne plaît pas à tout le monde.

Mme Frédérique Puissat. – Les comptes de la sécurité sociale sont tout de même bouleversés. Ne faut-il pas réformer davantage le RSA ?

Mme Émilienne Poumirol. – Je remercie Pascale Gruny. Comme je l'ai dit à M. Dussopt, nous nous interrogeons sur la temporalité de ce texte. Non seulement des expérimentations viennent à peine de débiter dans dix-huit départements et trois régions, mais nous n'aurons que quatre jours, avant la date indépassable du 13 juillet au soir, pour examiner ce projet de loi en séance publique, dont le périmètre est très large.

Après les textes sur la diminution des droits au chômage et l'allongement du temps de travail des seniors, nous examinons ce que notre groupe considère comme le troisième volet d'un triptyque ou d'une trilogie d'attaque sociale. Ce projet de loi stigmatise les jeunes et les chômeurs de longue durée, en actionnant le seul levier de la sanction, dont on sait qu'il n'est pas efficace. Le texte est muet sur les augmentations de salaire, sur l'amélioration de la qualité de vie au travail, sur l'inadéquation des formations avec les besoins des entreprises ou encore sur l'attractivité réelle des métiers.

Étonnamment, le seul frein à l'emploi qui est abordé est le problème de l'accès à la petite enfance. Pas de grande nouveauté en la matière : ce sont déjà les communes et les intercommunalités qui, dans la plupart des cas, organisent la petite enfance. Sans agents et sans moyens, où est passé ce grand service public annoncé ? Nous avons le sentiment qu'il s'agit simplement de trouver des modes de garde pour que les mamans puissent reprendre le travail le plus tôt possible.

D'autres freins importants - le logement, la mobilité, la santé au travail, la formation - sont également absents du texte. En définitive, ce projet de loi comporte deux volets : la stigmatisation des demandeurs d'emploi qui, à la limite, font exprès de rester au chômage et une recentralisation. Nous savons pourtant le rôle majeur que jouent les collectivités territoriales et l'importance de la proximité dans l'accompagnement. Nombre de décisions seront prises par arrêté ministériel ou par décret. Cela ne nous rassure pas quant aux véritables intentions du Gouvernement.

Enfin, je regrette que l'outre-mer ne fasse l'objet, au titre V, que d'une habilitation à légiférer par ordonnance. Quand on sait les problèmes de chômage qui se posent dans les outre-mer, en particulier chez les jeunes, on ne peut que s'étonner de l'absence de mesures spécifiques. Manifestement, le Gouvernement n'a pas retenu la leçon des dernières élections présidentielle et législatives au cours desquelles les populistes avaient obtenu de très bons résultats. Il ne s'attaque pas véritablement aux problèmes outre-mer et cela m'inquiète.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste, écologiste et républicain (SER) ne votera pas ce texte et proposera de nombreux amendements de suppression d'articles.

Mme Corinne Féret. - Je remercie à mon tour Mme le rapporteur. Nombre de dispositions du texte dépendront de décrets d'application et nous nous inquiétons de leur contenu.

Si nous partageons tous la volonté de viser le plein emploi, nous avons cependant une grande différence d'appréciation : le plein emploi oui, mais pas à n'importe quel prix ! Ce n'est pas en traversant la rue ou en faisant le tour du Vieux-Port qu'on l'atteindra !

Les hommes et les femmes qui sont en recherche d'emploi le sont, pour certains d'entre eux, depuis fort longtemps. Il ne suffit pas de dire que tel emploi est disponible à tel endroit. Nous avons affaire à des individus, à des êtres humains. On ne les gère pas avec des équations ou les nouvelles méthodes d'intelligence artificielle.

Ce texte vise à renforcer l'accompagnement de ceux qui en auraient besoin et à faire évoluer le service public de l'emploi. Sur les questions de gouvernance, nous pourrions nous retrouver sur plusieurs points. J'ai souvenir des propos de René-Paul Savary lors de l'audition du ministre : c'est une véritable recentralisation que propose ce texte et nous y sommes opposés. Nous relaterons ainsi en particulier les propositions d'amendements de Régions de France, notamment ceux qui visent à supprimer l'obligation d'une charte d'engagements. Nous pourrions nous retrouver également sur des amendements relatifs aux missions locales, qui s'inquiètent de leur perte d'autonomie.

En revanche, vous imaginez bien que nous ne nous sommes pas du tout favorables au titre I^{er} et aux articles relatifs au RSA. L'inscription dans la loi de l'obligation d'une activité hebdomadaire ou encore la sanction de « suspension-remobilisation » d'une allocation qui, je le rappelle, s'élève à 600 euros par mois, sont des mesures totalement inacceptables. Elles le seront encore plus si elles sont renforcées par une absence de rétroactivité, passé un certain délai. Le RSA est une allocation différentielle.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Ce n'est pas un revenu universel.

Mme Corinne Féret. – C'est non pas une aide à vivre, mais une aide à survivre.

Nous aurons un beau débat en séance. Comme Émilienne Poumirol, je regrette que le calendrier soit aussi serré. L'enjeu est très important pour nos concitoyens qui sont en recherche d'emploi, pour l'activité économique de notre pays, pour le service public de l'emploi et pour les collectivités, qui ne doivent pas voir leurs compétences remises en cause.

Mme Annie Le Houerou. – Je remercie Mme le rapporteur pour son rapport et souhaite souligner l'ambition de ce texte en matière d'accompagnement et d'inclusion des personnes en situation de handicap.

Pour autant, faire entrer l'accès à l'emploi de ces personnes dans le droit commun n'est une bonne chose que si l'accompagnement est adapté. Or nous savons que le temps dédié par les conseillers Pôle emploi aux demandeurs d'emploi n'est pas à la hauteur. Par ailleurs, le texte ne contient pas de dispositions concrètes en matière de moyens financiers, ce qui nous inquiète.

Les personnes en situation de handicap représentent 21 % des allocataires du RSA. La responsabilité de leur accès à l'emploi incombe d'abord et avant tout au service public de l'emploi. Elle ne doit pas reposer sur les allocataires eux-mêmes, qui seraient sanctionnés d'une suspension en cas de non-respect de leurs engagements. Par ailleurs, le projet de loi n'est pas très explicite sur la présence des personnes en situation de handicap ou de leurs représentants dans les instances de gouvernance. Nous proposerons des amendements en ce sens.

Enfin, l'accès au milieu ordinaire des personnes en situation de handicap suppose un accompagnement financier des entreprises en général et des ESAT en particulier. Les nouveaux droits accordés aux travailleurs des ESAT – nous nous en félicitons – représentent des coûts supplémentaires, de l'ordre de 36 millions d'euros, qu'il faudra bien compenser. À défaut, la prise en charge et l'accompagnement des personnes en situation de handicap dans ces établissements adaptés ne sauraient être effectifs.

M. Philippe Mouiller. – Bravo à notre rapporteur Pascale Gruny pour le travail réalisé sur ce texte. Faire la synthèse des grandes orientations tracées par le Gouvernement tout en respectant les territoires est un exercice difficile. À cet égard, les amendements proposés visent à la fois à minimiser l'impact d'une certaine volonté de centralisation et à redonner un rôle concret aux collectivités territoriales.

Mme le rapporteur, puisqu'elle est la contrepartie d'un engagement du demandeur d'emploi, pourriez-vous préciser la notion d'activité ?

Concernant le handicap, le texte va dans le bon sens. Le débat portera essentiellement sur les moyens. Toutefois, il me semble que, de nouveau, le sujet n'a pas été pris dans sa globalité. Deux freins fondamentaux ne sont pas traités, à commencer par le fonctionnement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) : dès lors qu'un travailleur handicapé bénéficiant de l'« AAH-2 » dépasse dix-sept heures trente de temps de travail par semaine, il perd la totalité de son allocation...

Mme Émilienne Poumirol. – Exactement !

M. Philippe Mouiller. – S'il existe un moyen de dissuader les gens d'aller travailler, c'est bien celui-là ! Il faut donc régler cette situation.

Par ailleurs, plus le taux de travailleurs handicapés en emploi augmente, plus les recettes de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) diminuent. Or, l'Agefiph se voit confier de nouvelles mesures d'accompagnement et de financement en relais de Cap emploi. Cela doit nous conduire à nous interroger.

Il faudra enfin, à l'avenir, mieux définir les missions des ESAT. On fait en sorte que les travailleurs les plus aptes à travailler en milieu ordinaire puissent le faire – tant mieux ! – et, en même temps, on demande aux ESAT d'être plus rentables...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je partage les objectifs sous-tendus dans ce projet de loi et la plupart des remarques de Mme le rapporteur, notamment sur l'appellation France Travail. Par souci de coordination, tous les organismes doivent pouvoir faire référence au réseau France Travail, mais ils doivent aussi conserver leurs missions et leur appellation.

Sur l'article 10, la Cog entre l'État et la Cnaf me paraît suffisamment précise et engageante. Je partage également vos propos sur les moyens financiers : c'est là où le bât blesse. Les 2,3 milliards d'euros évoqués par Thibaut Guilluy sont insuffisants si nous voulons aller au bout de la réforme, qui me paraît assez ambitieuse.

J'exprimerai un bémol au sujet de votre position sur l'article 4. Selon vous il n'y aurait pas de raison d'obliger les collectivités à signer une charte pour pouvoir coprésider le comité France Travail. J'ai déjà signé une telle charte au nom de ma collectivité dans le cadre d'un service public de l'emploi. Cela me semble nécessaire, à condition que la charte soit véritablement négociée et fixe des objectifs territoriaux adéquats.

Le RSA n'est pas un revenu universel. D'une certaine façon, je le déplore, mais ce n'est pas le sujet. Son versement est la contrepartie d'un engagement et les sanctions se justifient en cas de manquement. Le véritable problème réside dans la nature des activités. Trouvera-t-on dans tous les territoires les activités nécessaires pour répondre aux besoins des personnes allocataires du RSA ?

Mme Poumirol évoquait l'inadéquation entre les postes à pourvoir et les profils. C'est tout l'enjeu et tout ne peut se régler par voie législative. L'attractivité des métiers dépend aussi des branches et des entreprises, au travers des conditions de travail et de rémunération. Les collectivités doivent également rendre leur territoire attractif, en matière de logement ou de mobilité notamment.

M. Daniel Chasseing. – Je remercie et félicite Mme le rapporteur pour les améliorations qu'elle propose d'apporter au texte grâce à sa fine connaissance de l'entreprise et de l'organisation du travail.

L'entreprise est une aventure humaine et sociale. Les chefs d'entreprise doivent être mobilisés pour la formation et l'apprentissage, mais aussi pour essayer de remettre les bénéficiaires du RSA sur la voie du travail. Nous pensons qu'une personne en âge de travailler ne peut se réaliser sur un plan personnel et familial que si elle retrouve du travail.

Concernant la suspension-remobilisation, je partage la position de Mme le rapporteur : nous devons rechercher non pas la stigmatisation des personnes, mais la valorisation du travail. Bien sûr, il y aura des échecs et il n'est pas question de sanctionner les personnes qui auront fait des efforts. Mais 60 % des personnes au RSA le sont depuis plus de deux ans et 40 % depuis plus de cinq ans. Faut-il donc ne rien changer ? Dans la mesure où l'on n'a pas remis une partie des deux millions de ses bénéficiaires au travail, le RSA est quelque part un échec.

Il faut renforcer Pôle emploi sur le volet découverte de l'entreprise – c'est aussi une forme d'activité – et en matière de formation. Globalement, ce texte va dans le bon sens. Mme le rapporteur, ne faudrait-il pas augmenter les moyens humains et financiers de Pôle emploi pour permettre un meilleur accompagnement personnalisé à la reprise d'un emploi ?

La proposition de loi déposée en 2021 par Claude Malhuret, qui prévoit, 'lorsque le bénéficiaire reprend un emploi, de maintenir le RSA pendant neuf mois, n'est-elle pas une solution ?

M. René-Paul Savary. – J’ai dit beaucoup de mal de ce projet de loi. Même si Mme le rapporteur l’a adouci, je persiste à penser que tout cela est bien illusoire. Nous ne touchons pas au cœur du problème. Ce n’est pas parce que 100 % des personnes signent un contrat que ce dernier sera appliqué. En effet, pour l’appliquer, il faut des moyens et du personnel. J’ai tenté de mettre en œuvre des contrats de ce type dans mon département ; il aurait fallu que j’embauche cent personnes...

Il est illusoire de laisser penser qu’inscrire 100 % des personnes à Pôle emploi permettra d’atteindre le plein emploi. Certes, elles seront toutes inscrites, mais ensuite regroupées dans différentes catégories : recherche d’emploi, insertion sociale, *etc.*

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – C’est déjà le cas.

M. René-Paul Savary. – Je vous suggère d’élargir le périmètre de la loi et de l’étendre au financement des collectivités territoriales. Sans moyens, nous nous berçons d’illusions. Je suggère aussi de modifier l’intitulé du projet de loi en « projet de loi pour la pleine inscription à l’emploi ». Cela me semble plus réaliste !

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Je m’inquiète des conditions dans lesquelles s’effectueront les changements d’orientation vers le milieu protégé. Même si la MDPH manque de moyens pour aller vite et répondre à toutes les demandes, il me paraît difficile et inquiétant de court-circuiter l’évaluation par un médecin de la capacité des personnes handicapées à réaliser tel ou tel travail, d’autant que la situation de ces personnes évolue.

Mme Catherine Procaccia. – J’approuve totalement la position consistant à ne pas modifier le nom de Pôle emploi. A-t-on mesuré le coût, ne serait-ce que du changement des enseignes de plus de 800 agences ou encore des papiers à en-tête ? J’ai été rapporteur de la loi à l’origine de Pôle emploi. Non seulement ce changement de nom a été très coûteux, mais il a pris deux ou trois ans et les gens n’y comprenaient plus rien ! J’approuve donc la proposition de Mme le rapporteur, pour des raisons à la fois concrètes, matérielles et historiques.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je remercie Mme le rapporteur. Il est tout de même très anormal que nous devions adopter un tel projet de loi à marche forcée. Cette réforme importante suit un fil rouge : elle vient après les réformes de l’assurance chômage et des retraites. Les auditions ont été tellement cadencées que nous n’avons pu poser aucune question...

On fait passer la loi avant le résultat des expérimentations. Cela se comprend bien : les expérimentations bénéficient de moyens très importants au service de l’accompagnement personnalisé ou intensif. Elles ne portent que sur une population restreinte, dans certains quartiers seulement, et reposent sur une base volontaire. Leurs résultats seront donc biaisés. Lorsque l’on prendra conscience des moyens nécessaires pour les élargir à l’ensemble de la population visée et de leurs effets sur la file d’attente des

chômeurs, les points de vue changeront. Personnellement, je trouve cette réforme anachronique : elle a vingt ans de retard sur celles de Reagan, de Thatcher ou de Hartz, qui ont produit des travailleurs pauvres, même en Allemagne, et débouché sur des radiations.

Je n'ai pas votre conception du RSA : il s'agit pour moi d'un revenu minimum à garantir, au nom d'une protection sociale humaniste. Je remarque que le projet de loi ne comporte aucune disposition sur le travail. S'il fallait vraiment changer le nom de Pôle emploi, il faudrait à la limite le changer en France emploi. Il n'y a rien dans ce texte sur l'attractivité des métiers. On cherche à contraindre les plus acculés à occuper les emplois vacants. Cela n'est pas bon pour la productivité de la France. Si de bons emplois ne trouvent pas preneur, ce n'est pas faute de bonne volonté, mais pour des raisons de formation et d'attractivité.

Je note une méconnaissance totale du public bénéficiaire du RSA. J'étais hier à la présentation par le Secours catholique de son rapport sur la pauvreté et le non-recours. Franchement, vouloir faire signer à des bénéficiaires du RSA des contrats d'engagement sur des activités qui ne sont pas négociées est absurde. Les activités concernées ne sont pas celles qui sont déjà exercées dans le monde associatif ou en tant qu'aidants.

Sur le plan financier enfin, je ne comprends pas que le principe de quinze heures d'activité, qui nécessitera des moyens considérables, ne soit pas irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution et que, à l'inverse, ma proposition consistant à fixer un simple ratio entre le nombre de bénéficiaires du RSA accompagnés et le nombre de conseillers Pôle emploi soit considérée comme irrecevable. Il y a là deux poids, deux mesures.

En tout état de cause, nous prendrons le temps nécessaire au débat.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Sans surprise, notre groupe s'oppose catégoriquement à ce projet de loi, comme il s'est opposé à la réforme de l'assurance chômage et à la réforme des retraites. Nous interviendrons en séance et je serai donc brève.

Nous avons eu l'occasion de participer à quelques auditions et d'interroger les ministres. Ce projet de loi, qui généralise l'accompagnement intensif vers un retour à l'emploi, prévoit des mesures contraignantes sans prendre en compte les freins sociaux et les qualifications des personnes. Je préfère le dire clairement : je souhaite que tout le monde travaille. Je considère, comme Daniel Chasseing, que le travail contribue à la dignité de la personne et qu'il est la condition d'une vie normale.

En l'espèce, on nous propose de faire travailler les gens pour 600 euros par mois sans tenir compte de leur qualification ni de leur parcours personnel. En France, il y a un code du travail : en contrepartie de son travail, on doit être payé correctement. Je refuse que l'on exploite les gens.

Cette loi se fera sur le dos des assurés sociaux qui financent l'Unédic et que le Gouvernement prévoit de ponctionner au travers des cotisations sociales, tout en favorisant le développement d'organismes de formation privés au sein de France Travail.

À l'article 10, trop d'incertitudes subsistent sur les communes et sur le financement pérenne. J'ai entendu le ministre accepter de s'engager pour quelques années, mais indiquer qu'il ne pouvait s'engager à vie. Demain, des compétences pourraient donc être transférées aux communes sans être financées. Si ce projet n'évolue pas dans le sens que nous souhaitons, nous voterons contre.

Mme Laurence Rossignol. – J'observe que 25 % des allocataires du RSA sont des mères monoparentales. Quel sera l'impact de cette réforme sur ces femmes, qui ont des contraintes particulières en matière de garde d'enfants ou de transports ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Si le contrat d'engagement comporte bien des droits et des devoirs, l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi sera toujours personnalisé et adapté aux situations particulières. Il tiendra compte notamment des difficultés de garde ou de mobilité.

J'espère vraiment que nous pourrons dégager des moyens supplémentaires pour augmenter le nombre d'accompagnateurs. Les familles monoparentales posent de véritables questions : le seul fait de passer un entretien suppose une certaine souplesse du mode de garde.

Les contrats d'engagement, qui existent déjà sous différentes formes seront unifiés et généralisés. Nous partageons, me semble-t-il, l'objectif de ramener davantage de personnes vers l'emploi tout en tenant compte des contraintes et des capacités de chacun. Je le dis souvent : certaines personnes ne pourront jamais occuper un emploi, même adapté, ou n'iront jamais au-delà des chantiers d'insertion.

Effectivement, ce projet de loi n'est pas un projet de loi Travail, lequel devrait venir en discussion, dit-on, en 2024. Dans ce cadre, il faudra penser aux ruptures de parcours professionnels, qui peuvent décourager.

Je rappelle que les sanctions existent déjà. L'apport du projet de loi est de prévoir que la somme suspendue sera rendue lorsque la personne remplira à nouveau ses engagements. N'est-ce pas préférable à une suppression totale ?

Je précise que les quinze heures exigées ne sont pas quinze heures de travail. Il ne s'agit absolument pas, comme j'ai pu l'entendre, de mettre un balai dans les mains des bénéficiaires du RSA. Pour certaines personnes, l'activité en question pourrait même être de prendre en charge leur propre santé. Cela peut être du bénévolat ou de la formation. L'objectif est de recréer du lien social.

Dans mon département, où se tient une expérimentation, on a commencé par trente-cinq heures d'activité. Les gens ont pensé, comme vous, qu'il s'agirait de trente-cinq heures de travail payées 600 euros. Cela n'a pas été le cas et heureusement ! Les activités visées peuvent être de l'immersion, une formation ou encore la participation aux vendanges. Dans l'Aisne par exemple, le bénéficiaire du RSA est maintenu le temps du travail saisonnier. Ne pensez surtout pas qu'il s'agit d'esclavage ! Je suis convaincue que l'insertion par l'activité aide de nombreuses personnes à retrouver le chemin de l'emploi.

Je partage les inquiétudes sur les ESAT. Conserver les personnes les plus productives n'est pas l'objet de ces établissements, qu'il faudra absolument accompagner.

Concernant l'AAH-2, le Gouvernement doit prendre des dispositions pour remédier au problème soulevé par Philippe Mouiller.

Madame Poncet Monge, vous vous étonnez de la recevabilité de la mesure des quinze heures. Cette dernière n'induit pas nécessairement des conseillers et des moyens supplémentaires. Nous espérons que, dans le cadre du contrat d'engagement, les rendez-vous avec les accompagnateurs seront plus réguliers et n'auront pas lieu seulement tous les deux ans. Dans les missions locales, certaines activités sont mises en place pour l'ensemble des jeunes.

Je vous rejoins sur la question des moyens. À défaut, cette loi sera sans effet. Il faut plus d'accompagnement et cela peut passer, madame Poncet Monge, par le ratio que vous proposez. Certaines personnes doivent être prises par la main. Elles ont frappé aux portes, se sentent « nulles » ou humiliées, souvent. Il leur faudra beaucoup plus que quelques heures d'activité pour les ramener vers l'emploi. Forcer les gens à trouver un travail en faisant le tour du Vieux-Port n'est pas une solution : ils vont y aller, puis vont abandonner au bout de quelques jours. Je partage ainsi nombre des questionnements que vous avez exprimés.

Enfin, je signale à Mme Delmont-Koropoulis que la décision d'orientation en ESAT relèvera toujours de la CDAPH.

Mme Catherine Deroche, présidente. - Je vous rappelle que nous examinerons les articles ce soir.

Réunie le mercredi 28 juin 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission poursuit l'examen du projet de loi (n° 710, 2022-2023) pour le plein emploi.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons l'examen du projet de loi pour le plein emploi avec l'examen des articles du texte.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

Les amendements COM-110 rect. et COM-121 ne sont pas adoptés.

Article 1^{er}

Les amendements COM-122 et COM-254 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-181 est adopté.

L'amendement COM-253 devient sans objet.

Les amendements COM-255, COM-19 et COM-256 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-182, COM-183 et COM-73 rect. bis sont adoptés.

Les amendements COM-1 rect. et COM-176 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-184 est adopté.

L'amendement COM-76 n'est pas adopté.

Les amendements COM-185 et COM-186 sont adoptés.

Les amendements COM-20 rect. bis, COM-26 rect. et COM-77 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-187 et COM-188 sont adoptés.

Les amendements COM-78 et COM-177 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-190, COM-189 et COM-191 sont adoptés.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Les amendements COM-123, COM-257 et COM-93 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-192 rect. est adopté.

Les amendements COM-21, COM-112, COM-249, COM-22, COM-27 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-193 est adopté.

Les amendements COM-23 et COM-28 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-194, COM-195 et COM-196 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-35 rect. devient sans objet.

Les amendements COM-197 et COM-198 sont adoptés.

L'amendement COM-79 rect. n'est pas adopté.

Les amendements COM-199 et COM-70 rect. bis sont adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 2

L'amendement COM-268 n'est pas adopté.

Article 3

Les amendements COM-118, COM-258, COM-265 et COM-266 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-200 est adopté.

L'amendement COM-124 n'est pas adopté.

Les amendements COM-201, COM-202, COM-203, COM-204, COM-205 et COM-206 sont adoptés.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

Les amendements COM-271 rect., COM-243 rect. bis et COM-94 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

Les amendements COM-119 et COM-259 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-207, COM-208, COM-89 rect. bis et COM-209 sont adoptés.

Les amendements COM-80 et COM-81 rect. ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-210, COM-212, COM-211, COM-213 et COM-180 sont adoptés.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je vous propose l'amendement COM-214, qui vise à supprimer la charte d'engagements. Son adoption ferait tomber les amendements COM-61 rect., COM-126, COM-2 rect., COM-82 rect. COM-113 rect. *bis*, COM-250 rect., COM-260, COM-111 rect. et COM-125, COM-100 rect., COM-7 rect., COM-85 rect., COM-114 rect *bis*, COM-251 rect., COM-99 rect. et COM-133.

Mme Émilienne Poumirol, sénatrice. – Madame le rapporteur, les modalités de fonctionnement de cette réunion nous interrogent. Nous avons

déposé un certain nombre d'amendements de suppression et nous comprenons que vous ne vous attardiez pas sur eux. Ici, l'adoption de votre amendement en ferait tomber seize, mais je tiens à souligner que nous sommes en accord avec certaines de vos propositions sur la gouvernance ou le rôle du président du conseil départemental, par exemple.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Votre position sera mentionnée dans le compte rendu de la réunion.

L'amendement COM-214 est adopté.

Les amendements COM-61 rect., COM-126, COM-2 rect., COM-82 rect., COM-113 rect. bis, COM-250 rect., COM-260, COM-111 rect. et COM-125 deviennent sans objet.

Les amendements COM-215, COM-217 et COM-216 sont adoptés.

Les amendements COM-83 rect., COM-29 rect. et COM-65 rect. ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-218 est adopté.

Les amendements COM-24 rect., COM-154, COM-96, COM-261, COM-127 et COM-3 ne sont pas adoptés.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – J'émet un avis défavorable sur l'amendement COM-128, qui tend à préciser la composition des comités départementaux France Travail. En effet, je ne souhaite pas que cette composition soit figée dans la loi, mais qu'elle soit précisée par décret, en laissant des marges de manœuvre à chaque comité. Dans le cas contraire, nous risquerions d'omettre certains acteurs qui y auraient leur place.

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Cet amendement, suggéré par Régions des France, propose de s'appuyer sur la composition du Crefop. Il n'y a donc pas de risque que soient oubliées des parties prenantes.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le Crefop est un organisme de niveau régional. Or, je considère toujours que plus on descend au niveau local, mieux c'est, et surtout pour les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Mme Corinne Féret, sénatrice. – Le projet de loi positionne France Travail à la fois en tant qu'opérateur et chef de file du réseau. Selon nous, l'opérateur ne doit pas participer à la gouvernance. Nous proposons donc ici de clarifier le rôle de chacun.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je vous rejoins sur le fait que Pôle emploi ne doit pas être au sommet du réseau, mais rester au même niveau des missions locales et de Cap emploi. Pour autant, cet amendement n'ajoute rien au texte et y introduit de la confusion.

L'amendement COM-128 n'est pas adopté.

Les amendements COM-98 et COM-219 sont adoptés.

Les amendements COM-59, COM-129, COM-84, COM-4, COM-130 et COM-60 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-100 rect. devient sans objet.

Les amendements COM-131 rect., COM-132 et COM-6 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-7 rect. COM-85 rect., COM-114 rect. bis, COM-251 rect., COM-99 rect. et COM-133 deviennent sans objet.

Les amendements COM-8 rect., COM-263 et COM-134 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-62 rect. devient sans objet.

Les amendements COM-135 COM-9, COM-86 rect., COM-155, COM-66 rect., COM-177 et COM-87 rect. ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-220 est adopté.

Les amendements COM-10 rect. et COM-136 ne sont pas adoptés.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

L'amendement de suppression COM-137 n'est pas adopté.

L'amendement COM-221 est adopté.

L'amendement COM-139 n'est pas adopté.

Les amendements COM-222, COM-90 rectifié bis et COM-223 sont adoptés.

L'amendement COM-178 n'est pas adopté.

Les amendements COM-224, COM-225 et COM-226 sont adoptés.

Les amendements COM-138 et COM-11 rectifié ne sont pas adoptés.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Les amendements de suppression COM-88 rectifié et COM-120 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-140 n'est pas adopté.

L'amendement COM-227 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'amendement de suppression COM-157 n'est pas adopté.

Les amendements COM-141 et COM-12 rectifié ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-229, COM-228 et COM-230 sont adoptés, de même que les amendements COM-13 rectifié et COM-142.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 7

Les amendements COM-16 rectifié, COM-145, COM-17 rectifié, COM-146, COM-31 rectifié ter, COM-32 rectifié ter et COM-95 rectifié quater sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 8

Les amendements COM-72 rectifié bis COM-71 rectifié bis et COM-231 sont adoptés.

Les amendements COM-25 rectifié bis et COM-148 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-232 est adopté.

Les amendements COM-30 rectifié et COM-67 rectifié bis ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-233 et COM-234 sont adoptés.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 8

L'amendement COM-68 rectifié est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-69 rectifié n'est pas adopté.

Article 9

L'amendement COM-235 est adopté.

L'amendement COM-149 rectifié n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 9

Les amendements COM-115 rectifié bis et COM-252 rectifié ne sont pas adoptés.

Article 10

L'amendement de suppression COM-150 n'est pas adopté.

L'amendement COM-236 est adopté.

Les amendements COM-101 rectifié, COM-151, COM-63 rectifié, COM-103 rectifié et COM-245 rectifié bis deviennent sans objet.

L'amendement COM-238 est adopté.

L'amendement COM-104 rectifié devient sans objet.

Les amendements COM-240 rectifié ter, COM-64 rectifié, COM-102 rectifié, COM-244 rectifié bis, COM-38 rectifié et COM-158 rectifié ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-156 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements COM-74 rectifié bis, COM-116 rectifié et COM-39 rectifié ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-237 est adopté.

Les amendements COM-105 rectifié, COM-106 rectifié, COM-41 rectifié, COM-160 rectifié, COM-159 rectifié, COM-40 rectifié, COM-36 rectifié et COM-161 rectifié ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-109 rectifié et COM-248 rectifié bis sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement COM-108 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement COM-239 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 10

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les amendements COM-242 rectifié bis et COM-270 rectifié visent à inclure un maire d'une commune peu dense ou très peu dense au sein de chaque comité départemental des services aux familles. Considérant que le bloc communal est déjà représenté au sein des comités départementaux des services aux familles, j'émet un avis défavorable.

M. Laurent Burgoa. – Au-delà de la seule représentation du bloc communal au sein de ces comités, mon amendement visait à y faire représenter spécifiquement les maires de communes rurales. L'accueil du jeune enfant est au cœur des problématiques rencontrées par les ménages ruraux : il me semble normal que les maires de communes peu denses ou très peu denses, ou leurs représentants, puissent figurer dans ces comités.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il y aurait alors un difficile enjeu de sélection des maires concernés.

Les amendements COM-242 rectifié bis et COM-270 rectifié ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-34 rectifié, COM-170 rectifié, COM-25 rectifié, COM-42 rectifié, COM-43 rectifié, COM-44 rectifié, COM-162 rectifié, COM-45

rectifié, COM-163 rectifié, COM-46 rectifié et COM-164 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements COM-47 rectifié et COM-165 rectifié ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-50 rectifié, COM-168 rectifié, COM-53 rectifié, COM-171 rectifié, COM-54 rectifié, COM-172 rectifié, COM-55 rectifié, COM-173 rectifié, COM-56 rectifié, COM-174 rectifié, COM-58 rectifié et COM-241 rectifié bis sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 11

L'amendement COM-153 rectifié n'est pas adopté.

L'article 11 est adopté sans modification.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. Étienne BLANC	110 rect.	Octroi aux régions de la compétence d'autorité organisatrice du service public de l'emploi	Rejeté
Mme POUMIROL	121	Octroi aux régions de la compétence d'autorité organisatrice du service public de l'emploi	Rejeté
Article 1^{er}			
Inscription et orientation des demandeurs d'emploi			
Mme POUMIROL	122	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PONCET MONGE	254	Suppression de l'article	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	181	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme PONCET MONGE	253	Remplacer le nom France Travail par le nom France Emploi	Satisfait ou sans objet
Mme PONCET MONGE	255	Suppression de l'inscription des bénéficiaires du RSA sur la liste des demandeurs d'emploi	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHASSEING	19 rect.	Suppression de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi des conjoints des bénéficiaires du RSA	Rejeté
Mme PONCET MONGE	256	Suppression de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi des conjoints des bénéficiaires du RSA	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	182	Rédactionnel	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	183	Rédactionnel	Adopté
M. MOUILLER	73 rect. <i>bis</i>	Prise en compte de la situation de proche aidant pour une orientation vers un accompagnement social	Adopté
M. Étienne BLANC	1 rect.	Coordination avec le service public régional de l'orientation pour la prise des décisions d'orientation des demandeurs d'emploi vers un organisme référent	Rejeté
Mme POUMIROL	176	Coordination avec le service public régional de l'orientation pour la prise des décisions d'orientation des demandeurs d'emploi vers un organisme référent	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	184	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme MICOULEAU	76 rect.	Possibilité pour tout opérateur, acteur ou personne morale désignée par conventionnement de prendre une décision d'orientation du demandeur d'emploi	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	185	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	186	Définition par le comité national France Travail des critères d'orientation du demandeur d'emploi	Adopté
M. CHASSEING	20 rect. <i>bis</i>	Prise en compte de la situation d'aidant dans les critères d'orientation du demandeur d'emploi	Rejeté
Mme MULLER-BRONN	26 rect.	Prise en compte de la situation d'aidant dans les critères d'orientation du demandeur d'emploi	Rejeté
Mme MICOULEAU	77 rect.	Extension de l'adaptation locale des critères d'orientation à tous les demandeurs d'emploi	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GRUNY, rapporteur	187	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	188	Définition par le comité national France Travail de la liste des informations sur les orientations devant être transmises et de la périodicité de leur transmission	Adopté
Mme MICOULEAU	78 rect.	Ajout des Plie et des maisons de l'emploi parmi les organismes vers lesquels les demandeurs d'emploi pourront être orientés	Rejeté
Mme POUMIROL	117	Restriction des organismes chargés de l'accompagnement aux seuls organismes à but non lucratif	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	190	Possibilité pour les missions locales de prendre des décisions de réorientation des personnes qu'elles ont initialement orientées vers un organisme d'accompagnement	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	189	Coordination	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	191	Correction d'une erreur de référence	Adopté
Article 2 Droits et devoirs des demandeurs d'emploi			
Mme POUMIROL	123	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PONCET MONGE	257	Suppression de l'article	Rejeté
Mme JACQUEMET	93	Modèle commun à tous les opérateurs du contrat d'engagement	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	192 rect.	Inscription dans le plan d'action du contrat d'engagement d'une durée hebdomadaire d'activité d'au moins 15 heures	Adopté
M. CHASSEING	21 rect. <i>bis</i>	Prise en compte des freins périphériques à l'emploi dans les engagements de l'organisme référent	Rejeté
M. HENNO	112 rect. <i>bis</i>	Prise en compte des freins à l'accès à l'emploi dans les engagements de l'organisme référent	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. REQUIER	249 rect.	Prise en compte des freins à l'accès à l'emploi dans les engagements de l'organisme référent	Rejeté
M. CHASSEING	22 rect.	Prise en compte des contraintes du demandeur d'emploi dans la définition de ses engagements	Rejeté
Mme MULLER-BRONN	27 rect.	Prise en compte des contraintes du demandeur d'emploi dans la définition de ses engagements	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	193	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CHASSEING	23 rect. <i>bis</i>	Dispense d'obligation de recherche d'emploi pour les aidants	Rejeté
Mme MULLER-BRONN	28 rect.	Dispense d'obligation de recherche d'emploi en cas de sujétions particulières	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	194	Coordination	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	195	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	196	Articulation entre suppression du RSA et radiation de la liste des demandeurs d'emploi	Adopté
Mme MULLER-BRONN	35 rect.	Information du président du conseil départemental sur les radiations de la liste des demandeurs d'emploi	Satisfait ou sans objet
Mme GRUNY, rapporteur	197	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	198	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme MICOULEAU	79 rect.	Information de tous les comités France Travail sur la mise en œuvre des contrôles	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	199	Amendement rédactionnel	Adopté
M. MOUILLER	70 rect. <i>bis</i>	Extension de la liste des personnes pouvant prescrire une période de mise en situation en milieu professionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 2			
M. KANNER	268	Information des jeunes sur le service civique par Pôle emploi et les missions locales	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 Orientation, droits et devoirs des bénéficiaires du revenu de solidarité active			
Mme POUMIROL	118	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PONCET MONGE	258	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PONCET MONGE	265	Suppression de l'inscription automatique sur la liste des demandeurs d'emploi	Rejeté
Mme PONCET MONGE	266	Suppression de l'inscription automatique du conjoint sur la liste des demandeurs d'emploi	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	200	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme POUMIROL	124	Suppression de l'orientation des bénéficiaires du RSA par Pôle emploi en cas de carence du département	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	201	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	202	Suppression de la possibilité pour Pôle emploi de prononcer une mesure de suspension du RSA	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	203	Nécessité d'une délibération du conseil départemental pour déléguer le prononcé de sanctions à Pôle emploi	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	204	Limitation à 3 mois du versement rétroactif des sommes retenues en cas de suspension du RSA	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	205	Fixation par décret de la durée minimale des sanctions	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	206	Mise en cohérence des procédures de radiation	Adopté
Divisions additionnelles après l'article 3			
Mme Nathalie DELATTRE	271 rect.	Amélioration de l'articulation d'un emploi salarié avec un mandat électif local	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BURGOA	243 rect. <i>bis</i>	Amélioration de l'articulation d'un emploi salarié avec un mandat électif local	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 3			
Mme VERMEILLET	94	Assiette des cotisations sociales des groupements d'employeurs	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 4 Création du réseau France Travail			
Mme FÉRET	119	Suppression de l'article	Rejeté
Mme PONCET MONGE	259	Suppression de l'article	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	207	Coordination	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	208	Coordination	Adopté
M. MOUILLER	89 rect. <i>bis</i>	Mission d'appui auprès des entreprises confiée aux Cap emploi	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	209	Mission assignée au réseau France Travail d'apporter une réponse aux besoins des employeurs	Adopté
Mme MICOULEAU	80 rect.	Ajout parmi les membres du réseau France Travail des collectivités à statut particulier	Rejeté
Mme MICOULEAU	81 rect.	Ajout parmi les membres du réseau France Travail de tout opérateur ou organisme constitué à l'initiative des collectivités territoriales	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	210	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	212	Ajout des Plie et des maisons de l'emploi parmi les membres du réseau France Travail	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	211	Coordination	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	213	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme FÉRET	180	Participation des bénéficiaires à la définition et à l'évaluation des actions du réseau France Travail	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	214	Suppression de la charte d'engagements	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	61 rect.	Suppression de la charte d'engagements	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRET	126	Suppression de la charte d'engagements pour les collectivités territoriales	Satisfait ou sans objet
M. Étienne BLANC	2 rect.	Suppression de la charte d'engagements pour les collectivités territoriales	Satisfait ou sans objet
Mme MICOULEAU	82 rect.	Suppression de la charte d'engagements pour les collectivités territoriales	Satisfait ou sans objet
M. HENNO	113 rect. <i>bis</i>	Suppression de la charte d'engagements pour les collectivités territoriales	Satisfait ou sans objet
M. REQUIER	250 rect.	Suppression de la charte d'engagements pour les collectivités territoriales	Satisfait ou sans objet
Mme PONCET MONGE	260	Suppression de la charte d'engagements pour les collectivités territoriales	Satisfait ou sans objet
M. Étienne BLANC	111 rect.	Rétablissement de l'article précisant que l'Etat peut déléguer à la région la coordination des acteurs du service public de l'emploi	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRET	125	Rétablissement de l'article précisant que l'Etat peut déléguer à la région la coordination des acteurs du service public de l'emploi	Satisfait ou sans objet
Mme GRUNY, rapporteur	215	Identification par le comité national France Travail des besoins de financement pluriannuels pour que les acteurs du réseau puissent réaliser leurs missions	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	217	Élaboration par le comité national France Travail d'un cahier des charges identifiant les besoins des membres du réseau pour assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	216	Définition par le comité national France Travail des critères d'orientation et des modalités de transmission d'informations sur l'orientation des demandeurs d'emploi	Adopté
Mme MICOULEAU	83 rect.	Ajout des groupements de collectivités territoriales	Rejeté
Mme MULLER-BRONN	29 rect.	Participation de représentants d'usagers au comité national France Travail	Rejeté
M. CHASSEING	65 rect.	Ajout des entreprises adaptées dans le comité national France Travail	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GRUNY, rapporteur	218	Rédactionnel	Adopté
M. CHASSEING	24 rect.	Participation de représentants d'usagers au comité national France Travail	Rejeté
Mme LE HOUEROU	154	Participation de représentants d'usagers au comité national France Travail	Rejeté
Mme JACQUEMET	96	Octroi de la moitié des voix délibératives aux partenaires sociaux	Rejeté
Mme PONCET MONGE	261	Suppression de la possibilité pour le CREFOP de prendre le nom de comité régional France Travail	Rejeté
Mme FÉRET	127	Suppression de la possibilité pour le CREFOP de prendre le nom de comité régional France Travail	Rejeté
M. Étienne BLANC	3 rect.	Suppression de la possibilité pour le CREFOP de prendre le nom de comité régional France Travail	Rejeté
Mme FÉRET	128	Précision de la composition des comités départementaux France Travail	Rejeté
Mme GATEL	98 rect.	Institution du comité local par le préfet de département et désignation des représentants par les associations d'élus des communes	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	219	Institution par le préfet d'un comité local France Travail sur proposition du comité régional ou départemental	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	59 rect.	Consultation des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des établissements publics territoriaux concernés pour la création d'un comité local	Rejeté
Mme FÉRET	129	Précision de la composition des comités locaux France Travail	Rejeté
Mme MICOULEAU	84 rect.	Institution de comités locaux à l'échelon de la métropole dans les collectivités à statut particulier	Rejeté
M. Étienne BLANC	4 rect.	Pilotage par les comités locaux des missions de l'opérateur France Travail	Rejeté
Mme FÉRET	130	Pilotage par les comités locaux des missions de l'opérateur France Travail	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	60 rect.	Définition par le comité territorial d'orientations stratégiques cohérentes avec celles du comité national	Rejeté
Mme GATEL	100 rect.	Suppression de la possibilité donnée au comité départemental de faire réaliser des audits	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRET	131	Suppression de la possibilité pour les comités territoriaux de réunir des conférences de financeurs	Rejeté
Mme PONCET MONGE	262	Suppression de la possibilité pour les comités territoriaux de réunir des conférences de financeurs	Rejeté
M. Étienne BLANC	5 rect.	Suppression de la possibilité pour les comités territoriaux de réunir des conférences de financeurs	Rejeté
Mme FÉRET	132	Caractère facultatif de la réunion de conférence des financeurs par les comités territoriaux	Rejeté
M. Étienne BLANC	6 rect.	Caractère facultatif de la réunion de conférence des financeurs par les comités territoriaux	Rejeté
M. Étienne BLANC	7 rect.	Suppression de l'obligation pour une collectivité territoriale de signer la charte d'engagements afin que le président de son exécutif copréside le comité territorial	Satisfait ou sans objet
Mme MICOULEAU	85 rect.	Suppression de l'obligation pour une collectivité territoriale de signer la charte d'engagements afin que le président de son exécutif copréside le comité territorial	Satisfait ou sans objet
M. HENNO	114 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'obligation pour une collectivité territoriale de signer la charte d'engagements afin que le président de son exécutif copréside le comité territorial	Satisfait ou sans objet
M. REQUIER	251 rect.	Suppression de l'obligation pour une collectivité territoriale de signer la charte d'engagements afin que le président de son exécutif copréside le comité territorial	Satisfait ou sans objet
Mme GATEL	99 rect.	Suppression de l'obligation pour une collectivité territoriale de signer la charte d'engagements afin que le président de son exécutif copréside le comité territorial	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRET	133	Suppression de l'obligation pour une collectivité territoriale de signer la charte d'engagements afin que le président de son exécutif copréside le comité territorial	Satisfait ou sans objet
M. Étienne BLANC	8 rect.	Ajout d'un représentant de la région dans chaque comité départemental France Travail	Rejeté
Mme PONCET MONGE	263	Ajout d'un représentant de la région dans chaque comité départemental France Travail	Rejeté
Mme FÉRET	134	Ajout d'un représentant de la région dans chaque comité départemental France Travail	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	62 rect.	Présidence des comités locaux par un président d'EPCI	Satisfait ou sans objet
Mme FÉRET	135	Présidence du comité local par le président du conseil régional	Rejeté
M. Étienne BLANC	9 rect.	Présidence du comité local par le président du conseil régional	Rejeté
Mme MICOULEAU	86 rect.	Représentation des métropoles au sein du comité régional et départemental	Rejeté
Mme LE HOUEROU	155	Représentation des usagers dans la composition des comités territoriaux	Rejeté
M. CHASSEING	66 rect.	Présence des entreprises adaptées au sein des comités territoriaux France Travail	Rejeté
Mme FÉRET	177	Fonction d'appui des missions locales aux comités France Travail	Rejeté
Mme MICOULEAU	87 rect.	Présence de représentants des métropoles au sein du CREFOP	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	220	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
M. Étienne BLANC	10 rect.	Suppression du décret fixant la composition, les missions et attributions et le fonctionnement des commissions pouvant être instituées au sein du CREFOP	Rejeté
Mme FÉRET	136	Suppression du décret fixant la composition, les missions et attributions et le fonctionnement des commissions pouvant être instituées au sein du CREFOP	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Transformation de Pôle emploi en opérateur France Travail			
Mme FÉRET	137	Suppression de l'article	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	221	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme LE HOUEROU	139	Suppression de la mission assignée à Pôle emploi de proposer aux personnes ayant fait l'objet d'une décision de RQTH un accompagnement adapté à leurs besoins	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	222	Rédactionnel	Adopté
M. MOUILLER	90 rect. <i>bis</i>	Mission de réponse aux besoins des entreprises assignée à Pôle emploi dans le domaine de l'emploi des travailleurs en situation de handicap	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	223	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme FÉRET	178	Suppression des missions de Pôle emploi visant à concevoir et mettre à disposition du réseau des outils communs	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	224	Respect par Pôle emploi du cahier des charges établi par le comité national France Travail pour concevoir et mettre à disposition des outils numériques communs	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	225	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	226	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme FÉRET	138	Ajout de représentants de collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de Pôle emploi	Rejeté
M. Étienne BLANC	11 rect.	Ajout de représentants de collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de Pôle emploi	Rejeté
Article 6 Opérateurs chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi			
Mme MICOULEAU	88 rect.	Suppression de l'article	Rejeté
Mme FÉRET	140	Suppression de l'article	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRET	120	Exclusion du secteur privé lucratif des organismes relevant de l'article 6	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	227	Rédactionnel	Adopté
Article 7 Formation des demandeurs d'emploi			
Mme FÉRET	157	Suppression de l'article 7	Rejeté
Mme FÉRET	141	Remplacement de la concertation avec les régions par une négociation avec les régions lorsque l'État souhaite mettre en place une offre de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi	Rejeté
M. Étienne BLANC	12 rect.	Remplacement de la concertation avec les régions par une négociation avec les régions lorsque l'État souhaite mettre en place une offre de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	229	Prise en compte des besoins formulés par les CREFOP lorsque l'État souhaite organiser une offre nationale de formation professionnelle en faveur des demandeurs d'emploi	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	228	Maintien du nom de Pôle emploi	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	230	Suppression de la possibilité pour l'État d'organiser une offre de formation ouverte ou à distance (FOAD) pour les demandeurs d'emploi	Adopté
M. Étienne BLANC	13 rect.	Suppression de la possibilité pour l'État d'organiser une offre en formation ouverte ou à distance (FOAD) pour les demandeurs d'emploi	Adopté
Mme FÉRET	142	Suppression de la possibilité pour l'État d'organiser une offre en formation ouverte ou à distance (FOAD) pour les demandeurs d'emploi	Adopté
Articles additionnels après Article 7			
M. Étienne BLANC	16 rect.	Concertation annuelle entre la région, les OPCO et les branches pour identifier les filières de formation à soutenir prioritairement sur le territoire régional	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRET	145	Concertation annuelle entre la région, les OPCO et les branches pour identifier les filières de formation à soutenir prioritairement sur le territoire régional	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Étienne BLANC	17 rect.	Compétence pour la région de conclure le marché public qui sélectionne les opérateurs régionaux formant l'offre de service du conseil en évolution professionnelle	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme FÉRET	146	Compétence pour la région de conclure le marché public qui sélectionne les opérateurs régionaux formant l'offre de service du conseil en évolution professionnelle.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BURGOA	31 rect. ter	Prolongation de la faculté donnée aux OPCO de collecter les contributions au fonds de financement du paritarisme	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme DESEYNE	32 rect. ter	Prolongation de la faculté donnée aux OPCO de collecter les contributions au fonds de financement du paritarisme	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme JACQUEMET	95 rect. quater	Prolongation de la faculté donnée aux OPCO de collecter les contributions au fonds de financement du paritarisme	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 8 Dispositions en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap			
M. MOUILLER	72 rect. bis	Modulation de la contribution Agefiph tenant compte de la reconnaissance de la lourdeur du handicap	Adopté
M. MOUILLER	71 rect. bis	Prise en compte au titre de l'obligation d'emploi des jeunes et des étudiants en situation de handicap et ne bénéficiant pas d'une RQTH	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	231	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CHASSEING	25 rect. bis	Mention d'un taux d'incapacité lors de la notification de la RQTH	Rejeté
Mme LE HOUEROU	148	Suppression de la mention des centres de rééducation professionnelle	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GRUNY, rapporteur	232	Organisation de l'emploi accompagné sous la forme de plateformes départementales de services intégrés	Adopté
Mme MULLER-BRONN	30 rect.	Organisation de l'emploi accompagné sous la forme de plateformes départementales	Rejeté
M. CHASSEING	67 rect. <i>bis</i>	Ouverture des entreprises adaptées aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	233	Correction d'une faute d'orthographe	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	234	Sécurisation de la date d'effet du parcours renforcé en emploi des travailleurs sortant d'ESAT	Adopté
Articles additionnels après l'article 8			
M. CHASSEING	68 rect.	Pérennisation de l'autorisation du recours à l'intérim pour recruter un bénéficiaire de l'obligation d'emploi	Adopté
M. CHASSEING	69 rect.	Suppression du délai de carence entre deux missions lorsque le salarié est bénéficiaire de l'obligation d'emploi	Rejeté
Article 9 Convergence des droits sociaux des travailleurs handicapés en milieu protégé			
Mme GRUNY, rapporteur	235	Maintien de la dénomination de Pôle emploi	Adopté
Mme LE HOUEROU	149	Suppression de la possibilité pour Pôle emploi et les Cap emploi de proposer une orientation vers le milieu protégé	Rejeté
Articles additionnels après l'article 9			
M. HENNO	115 rect. <i>bis</i>	Prise en compte des conclusions des expérimentations menées dans les départements	Rejeté
M. REQUIER	252 rect.	Prise en compte des conclusions des expérimentations menées dans les départements	Rejeté
Article 10 Gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant			
Mme MEUNIER	150	Suppression de l'article	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	236	Suppression de l'élaboration d'une stratégie nationale sur l'accueil du jeune enfant	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GATEL	101 rect.	Concertation avec les associations nationales représentant les communes et intercommunalités pour l'élaboration de la stratégie nationale	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER	151	Ajout dans la stratégie nationale d'objectifs de renforcement de l'accessibilité de l'offre d'accueil du jeune enfant	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	63 rect.	Ajout des groupements de communes parmi les collectivités compétentes et autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant	Satisfait ou sans objet
Mme GATEL	103 rect.	Suppression des procédures de contrôle et de substitution en cas de manquement des communes	Satisfait ou sans objet
M. HENNO	245 rect. <i>bis</i>	Suppression des procédures de contrôle et de substitution en cas de manquement des communes	Satisfait ou sans objet
Mme GRUNY, rapporteur	238	Suppression de la possibilité donnée au préfet de demander aux CAF de se substituer à la commune pour élaborer un schéma communal et établir un projet de création de relais petite enfance	Adopté
Mme GATEL	104 rect.	Suppression du décret définissant le contenu du schéma départemental	Satisfait ou sans objet
M. BURGOA	240 rect. <i>ter</i>	Possibilité pour les autorités organisatrice de proposer des dispositifs expérimentaux en matière de mode d'accueils	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	64 rect.	Dispense pour la commune d'élaborer un schéma en cas de signature d'une convention territoriale globale	Rejeté
Mme GATEL	102 rect.	Transfert en tout ou partie à l'EPCI des compétences d'autorité organisatrice	Rejeté
M. HENNO	244 rect. <i>bis</i>	Transfert en tout ou partie à l'EPCI des compétences d'autorité organisatrice	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	38 rect.	Compatibilité du schéma avec les données territoriales de la caisse d'allocations familiales	Rejeté
Mme GOSSELIN	158 rect.	Compatibilité du schéma avec les données territoriales de la caisse d'allocations familiales	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MEUNIER	156	Facilitation de l'accès aux modes d'accueil des enfants de moins de 3 ans de familles en difficultés	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ESTROSI SASSONE	74 rect. <i>bis</i>	Suppression de la mission confiée au relais petite enfance d'accomplir des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales liées à l'emploi » d'un assistant maternel	Rejeté
M. HENNO	116 rect.	Suppression de la mission confiée au relais petite enfance d'accomplir des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales liées à l'emploi » d'un assistant maternel	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	39 rect.	Mission confiée à l'autorité locale d'offrir la possibilité aux familles de partager leurs besoins avec l'ensemble des modes d'accueil	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	237	Rédactionnel	Adopté
Mme GATEL	105 rect.	Obligation pour le préfet de déterminer les zones de densité de l'offre en concertation avec l'association départementale représentant les communes et intercommunalités du département	Rejeté
Mme GATEL	106 rect.	Avis favorable de la commune préalable à tous les projets d'ouverture d'établissements ou services d'accueil du jeune enfant	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	41 rect.	Réalisation d'une étude renforcée des besoins des familles non couverts par les modes d'accueil existants préalablement aux ouvertures de crèche dans les zones denses	Rejeté
Mme GOSSELIN	160 rect.	Réalisation d'une étude renforcée des besoins des familles non couverts par les modes d'accueil existants préalablement aux ouvertures de crèche dans les zones denses	Rejeté
Mme GOSSELIN	159 rect.	Définition du niveau de l'offre d'accueil par zone par rapport aux besoins recensés des familles	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	40 rect.	Définition du niveau de l'offre d'accueil par zone par rapport aux besoins recensés des familles	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	36 rect.	Fixation par arrêté ministériel de la date de recensement annuel et de la grille de recueil des besoins de professionnels des services aux familles	Rejeté
Mme GOSSELIN	161 rect.	Fixation par arrêté ministériel de la date de recensement annuel et de la grille de recueil des besoins de professionnels des services aux familles	Rejeté
Mme GATEL	109 rect.	Composition du conseil d'administration de la CNAF	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. HENNO	248 rect. <i>bis</i>	Composition du conseil d'administration de la CNAF	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GATEL	108 rect.	Entrée en vigueur différée au 1er septembre 2027	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	239	Report au 1 ^{er} septembre 2026 de l'attribution de nouvelles compétences aux communes	Adopté
Articles additionnels après l'article 10			
M. BURGOA	242 rect. <i>bis</i>	Présence d'un maire d'une commune peu dense ou très peu dense au sein du comité départemental des services aux familles	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	270 rect.	Présence d'un maire d'une commune peu dense ou très peu dense au sein du comité départemental des services aux familles	Rejeté
Mme ESTROSI SASSONE	34 rect.	Institution d'une carte professionnelle pour les professionnels de la petite enfance	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GOSSELIN	170 rect.	Institution d'une carte professionnelle pour les professionnels de la petite enfance	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	52 rect.	Institution d'une carte professionnelle pour les professionnels de la petite enfance	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	42 rect.	Principe selon lequel le bruit des enfants en crèche n'est pas nocif pour l'environnement	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	43 rect.	Protection des établissements d'accueil des jeunes enfants au sein des copropriétés	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	44 rect.	Modèle des demandes d'agrément pour la création de structures d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GOSSELIN	162 rect.	Modèle des demandes d'agrément pour la création de structures d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	45 rect.	Fréquence du contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GOSSELIN	163 rect.	Fréquence du contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	46 rect.	Coopération en matière de contrôle des services aux familles	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GOSSELIN	164 rect.	Coopération en matière de contrôle des services aux familles	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	47 rect.	Publication par la CNAF d'un indice du coût des crèches	Rejeté
Mme GOSSELIN	165 rect.	Publication par la CNAF d'un indice du coût des crèches	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	50 rect.	Diminution du critère prix dans la notation des marchés publics relatifs aux établissements d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GOSSELIN	168 rect.	Diminution du critère prix dans la notation des marchés publics relatifs aux établissements d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	53 rect.	Conditions d'honorabilité applicables aux personnes morales exploitant ou dirigeant un EAJE	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme GOSSELIN	171 rect.	Conditions d'honorabilité applicables aux personnes morales exploitant ou dirigeant un EAJE	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	54 rect.	Protection des salariés alertant sur des agissements de maltraitance	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GOSSELIN	172 rect.	Protection des salariés alertant sur des agissements de maltraitance	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	55 rect.	Autorisation d'administrer des médicaments contre la fièvre aux enfants accueillis en crèche	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GOSSELIN	173 rect.	Autorisation d'administrer des médicaments contre la fièvre aux enfants accueillis en crèche	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	56 rect.	Dérogation aux conditions de qualification des professionnels au sein des établissements d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme GOSSELIN	174 rect.	Dérogation aux conditions de qualification des professionnels au sein des établissements d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	58 rect.	Exonération de taxe sur les salaires des rémunérations versées par les établissements d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BURGOA	241 rect. <i>bis</i>	Mobilisation du bail à réhabilitation afin d'installer un service d'accueil du jeune enfant	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 11 Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation des dispositions aux outre-mer			
Mme CONCONNE	153	Suppression de l'article	Rejeté

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

(Mercredi 21 juin 2023)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Monsieur le ministre, le Sénat est saisi du projet de loi pour le plein emploi. Notre commission devrait l'examiner dès mercredi prochain, avant son passage en séance prévu du lundi 10 au jeudi 13 juillet, en clôture de la session extraordinaire.

Le Sénat est la première assemblée saisie sur ce projet de loi tandis que chemine en parallèle à l'Assemblée nationale un autre texte sur le travail, le projet de loi portant transposition de l'accord national interprofessionnel (ANI) relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise, que les députés examineront en séance du 26 au 29 juin. Peut-être pourrez-vous nous préciser les raisons qui ont motivé le Gouvernement à scinder ces textes et à faire ces parcours croisés.

J'en profite pour vous informer, Monsieur le Ministre, que j'ai dit en conférence des présidents, la semaine dernière, qu'il ne me semblerait pas très opportun de commencer la session 2023-2024 du Sénat par l'examen de ce projet de loi sur l'ANI. En effet, cela obligerait la commission à adopter son rapport dès sa réunion constitutive, le 5 octobre, sans travaux préparatoires et sans avoir pu entendre ni ministre ni partenaires sociaux.

M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion. – Merci pour cette invitation à vous présenter ce texte.

Je transmettrai votre message sur la date d'examen du projet de loi sur l'ANI par le Sénat.

Le Gouvernement a souhaité un examen séparé du texte ANI, car il opère une transposition que nous souhaitons intégrale et fidèle, conformément à notre engagement devant les partenaires sociaux. Il nous a semblé préférable, en conséquence, de réserver un texte entier à la transposition de cet accord conclu par les partenaires sociaux. Pour l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale, le Gouvernement n'est d'ailleurs favorable qu'aux seuls amendements qui sont conformes à l'accord signé par les sept partenaires sociaux, ceci pour préserver le consensus qui a prévalu lors de cette signature. Ce que vous désignez comme le calendrier croisé, ensuite, tient à l'organisation des travaux parlementaires eux-mêmes, à l'agenda des deux chambres.

À l'origine de ce projet de loi pour le plein emploi, il y a d'abord ce constat positif que, depuis 2017, l'économie française a créé 1,7 million d'emplois ; le taux de chômage est passé de 9,5 % à 7,1 %, et le taux d'emploi n'a jamais été aussi élevé depuis la création de cet indicateur, en 1975 : 68 % pour les 15-64 ans, le taux d'emploi des 15-24 ans n'a jamais été aussi haut depuis 1990 et celui des seniors n'a jamais été aussi élevé. Ensuite, les emplois créés le sont à 52 % en contrat à durée indéterminée (CDI), c'est un record depuis trente ans et c'est un bon signe, à contrepied de l'image d'un développement massif de l'auto-entreprise. Cependant, notre taux de chômage, à 7,1 %, est encore bien supérieur à la moyenne européenne et – ce qui peut paraître paradoxal – les entreprises rencontrent de réelles difficultés à recruter : deux tiers des PME disent avoir rencontré des difficultés de recrutement et 60 % des entreprises industrielles déclarent avoir renoncé à augmenter leur activité faute de ressources humaines.

Ces difficultés ont trois causes bien identifiées : l'inadéquation des compétences aux besoins, à laquelle nous essayons de répondre collectivement depuis 2018 avec le plan d'investissement dans les compétences ; les difficultés liées aux règles du marché du travail, auxquelles nous avons apporté de premières réponses par les réformes de 2019 et 2022 ; enfin, les difficultés liées au fonctionnement du service public de l'emploi lui-même, et c'est l'objet du projet de loi que je vous présente aujourd'hui. Ce texte s'appuie sur une concertation approfondie, confiée à un Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, Thibaut Guilluy ; elle s'est déroulée pendant huit mois et a ouvert sur un rapport, qui m'a été remis le 17 avril dernier. Ce rapport pose 10 principes, que le Gouvernement reprend intégralement, et 99 propositions, que nous ne saurions reprendre toutes mais qui sont une source d'inspiration et de débat.

Ce projet de loi compte 11 articles et poursuit trois objectifs – plus un quatrième, qui est porté par mon collègue Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées.

Premier objectif : améliorer la structure et la gouvernance du service public de l'emploi. C'est le but de la transformation de Pôle emploi en France Travail, avec le statut d'opérateur et un rôle de coordination au service des autres acteurs de l'emploi, avec un système d'information et des référentiels communs. Il ne s'agit donc pas d'une recentralisation, l'opérateur France Travail sera l'animateur technique dans le cadre d'une gouvernance du service public de l'emploi partagée avec les élus locaux. Il y a des interrogations, c'est bien légitime quand il s'agit du service public de l'emploi, et j'entends y répondre. Les initiatives locales, d'abord, seront conservées. Dans bon nombre de territoires, le réseau France Travail fonctionne déjà par une bonne coordination des différents acteurs. Les missions locales continueront d'être les opérateurs auprès des publics jeunes, aucune disposition de ce projet de loi ne modifie leur statut. L'opérateur France Travail aura un rôle d'animation et pas de direction, les opérateurs

continueront d'être liés par conventionnement avec l'État et non avec l'opérateur France Travail.

Il y a, ensuite, un aspect très technique, avec les systèmes d'information et ce qu'on appelle parfois les communs numériques. Le système va devenir plus horizontal, pour un meilleur partage de l'information entre acteurs. Cela sera précisé par décret après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), l'objectif étant de parvenir à un système horizontal pour un partage de l'information, gage d'efficacité et d'un meilleur suivi des allocataires et des demandeurs d'emploi. Chaque opérateur pourra prendre la suite du précédent sans avoir à reconstituer le parcours du demandeur, le but étant ce qu'on appelle parfois un parcours « sans couture ». L'objectif est d'avoir des systèmes d'information communs et d'avoir des méthodes communes pour ce qu'on appelle le référentiel, de façon à ce que les acteurs de l'emploi puissent prendre les mêmes informations à la source, pour une meilleure qualité d'orientation. C'est aujourd'hui un point faible de notre système, les acteurs ayant souvent trop peu de temps pour le diagnostic social et économique.

Nous voulons ouvrir la gouvernance aux collectivités territoriales, en les incluant dans le comité national d'orientation de France Travail, aux côtés de l'État et des partenaires sociaux, mais aussi au niveau des régions et des départements – nous prévoyons d'ailleurs que le président du conseil départemental et le préfet puissent modifier les référentiels pour tenir compte des caractéristiques départementales de l'emploi et de la formation. À l'échelon infra-départemental, le projet de loi ne fixe pas les modalités du co-pilotage du service public de l'emploi, l'idée étant que les collectivités territoriales déterminent elles-mêmes l'échelle pertinente, par exemple le bassin d'emploi ou l'arrondissement, ou encore l'intercommunalité. Dans certains territoires, l'insertion sera mise en avant, et donc le département, dans d'autres ce sera la mobilité ou l'accès au logement ; les sujets sont divers et nous tenons au principe de subsidiarité pour déterminer les modalités du co-pilotage avec l'État.

Je veux souligner trois points sur la gouvernance. Ce texte n'organise en rien la fusion des organismes qui contribuent au service public de l'emploi, nous ne voulons pas d'un « big bang » de ce service public qui passerait par une fusion de Pôle emploi et des missions locales, avec toutes les difficultés que cela poserait – alors que nous avons besoin d'être réactifs. Ensuite, aucune disposition ne revient sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État, ce n'est pas un texte recentralisateur, il ne touche pas à la répartition des compétences. Enfin, nous avons voulu associer les collectivités territoriales à la définition des orientations du service public de l'emploi, car les freins à l'emploi sont très divers selon les territoires et nous voulons y répondre de la façon la plus adaptée. Mme le rapporteur souligne à raison une difficulté : le fait qu'un même nom, France Travail, désigne un opérateur et le réseau des acteurs de

l'emploi, peut être une source de confusion, que l'examen du texte, j'espère, permettra de lever.

Deuxième objectif de ce texte : améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en particulier des plus fragiles d'entre eux. Le constat n'est pas bon pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) : 42 % des allocataires le sont depuis plus de 7 ans de manière continue ou récurrente, un sur six ne fait l'objet d'aucun suivi social et professionnel et au bout de sept ans, seul un allocataire sur trois retrouve un emploi, souvent précaire. Il nous faut donc réinvestir l'accompagnement, retrouver l'esprit du revenu minimum d'insertion (RMI) de 1988, quand le législateur avait décidé que 20 % des dépenses devaient aller à l'insertion et 80 % à l'allocation. Cette proportion a été laissée de côté en 2004 lors de la nouvelle répartition des compétences. L'État doit réinvestir pour donner plus de moyens aux conseils départementaux pour les politiques d'insertion. J'ai donc proposé qu'une partie des crédits dédiés à France Travail soit fléchée vers les conseils départementaux pour accompagner ces politiques d'insertion, pour un accompagnement plus personnalisé – d'autant que la totalité des allocataires seront inscrits à France Travail, ce qui est une façon de garantir un suivi de l'insertion professionnelle en plus du suivi social.

Nous voulons rénover les modalités de l'accompagnement en généralisant le contrat d'engagement, qui tiendra compte de l'âge du demandeur ou de l'allocataire, de sa situation économique, des freins à l'emploi, de l'offre d'insertion et de formation.

Nous souhaitons que ce contrat permette d'aller jusqu'à 15 à 20 heures d'activité d'insertion et de formation par semaine. Ce n'est évidemment pas du travail gratuit ni du bénévolat obligatoire, il faudra déterminer avec les allocataires le type d'action et de parcours choisi, cela pourra aller du passage du permis de conduire à la recherche d'un logement, en passant par des *jobs dating* ou des ateliers d'élaboration et de réécriture de CV ou encore des formations. Nous voulons aussi rétablir la logique de responsabilité et de contrepartie qui était celle de la loi de 1988. L'allocation n'est pas conditionnée à la signature du contrat, elle est un droit opposable, mais une fois le contrat signé, si la personne ne respecte pas les engagements qu'elle a pris, il y a une sanction possible, avec la radiation et la suppression de droits. Nous créons une modalité de suspension, où les conseillers sociaux et d'insertion professionnelle proposeront au président du département la suspension de l'allocation, le temps que les engagements soient respectés. C'est une modalité moins forte que la radiation, elle n'est pas irréversible et elle pourra même être sans incidence sur l'allocation perçue dès lors que la personne réagira très rapidement. Nous prévoyons que le président du département puisse prendre la décision s'il le souhaite, et qu'à défaut de réponse sous un mois, Pôle emploi puisse appliquer la suspension. Nous proposons aussi de modifier quelques dispositions techniques concernant la formation, en particulier pour que les bacheliers,

jusqu'à bac+2, puissent bénéficier d'une formation au titre du plan d'investissement dans les compétences, alors que ces formations sont actuellement fermées aux bacheliers.

Troisième chantier, que j'aborde très rapidement : ce texte comporte des mesures annoncées par le Président de la République à l'issue de la Conférence nationale du handicap, par exemple le fait que le droit d'orientation en milieu ordinaire soit la règle pour les demandeurs d'emploi en situation de handicap, ou encore le fait que le droit applicable aux travailleurs handicapés accueillis en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) soit le même que pour les salariés – sauf le licenciement, parce qu'il faut protéger les travailleurs en ESAT. Nous souhaitons aussi que les bénéficiaires de l'obligation d'emploi, par exemple après l'attribution d'une pension d'invalidité par la sécurité sociale, bénéficient des mêmes droits d'accès aux entreprises adaptées que les personnes titulaires d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Nous voulons aussi faire en sorte que les expérimentations relatives aux CDD tremplins et aux entreprises adaptées de travail temporaire, soient pérennisées et accompagnées.

Enfin, le quatrième objectif est d'améliorer le service public de la petite enfance, mais je laisserai Jean-Christophe Combe vous en parler lors de l'audition que vous avez prévue avec lui.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Vous soulignez qu'effectivement, la dénomination identique « France travail » pour l'opérateur Pôle emploi et pour le réseau d'ensemble laisse penser à une hiérarchie, comme si l'opérateur était au-dessus ; c'est un irritant. Quant aux 15 à 20 heures d'activité, pensez-vous qu'il soit possible d'inscrire ce volume d'heures dans la loi ? Mon département expérimente la mesure et il me semble que si la loi n'est pas suffisamment précise sur ce point, quitte à ce qu'il y ait de la souplesse dans l'application, la mesure ne sera pas effective.

Comment concrétiser les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi et des allocataires du RSA ? Et comment voyez-vous les choses s'articuler pour le suivi des couples, dès lors que l'inscription du conjoint de l'allocataire sera obligatoire ?

Quid, ensuite, du financement : on parle d'un coût de 2,3 à 2,7 milliards d'euros sur trois ans, comment cette évaluation a-t-elle été faite ? Qui paiera, entre l'État, l'Unedic et les départements ? Quels seront les moyens pérennes pour la mise en œuvre de la réforme ? Dans mon département, Pôle emploi n'a pas eu de moyens supplémentaires pour l'expérimentation relative à l'accompagnement des allocataires du RSA et c'est le département qui a dû financer les emplois nécessaires, soit 8 emplois en équivalent temps plein (ETP) chez Pôle emploi et 1 ETP pour la mission locale : est-ce bien satisfaisant ?

Enfin, quelle sera la coordination entre les comités institués à différents échelons territoriaux ? Qu'attendez-vous des collectivités territoriales ?

M. Philippe Mouiller. – Je salue le travail de concertation conduit par Thibaut Guilluy avec les structures du secteur du handicap. Cependant, des inquiétudes demeurent. La première concerne les travailleurs handicapés dans les ESAT, dont le modèle économique est fragile. Un tiers des ESAT n'est pas à l'équilibre ; s'ils ne sont pas soutenus financièrement, ils devront chercher de la productivité, ce qui aura une incidence directe sur les salariés les moins « productifs », ou bien ils devront arrêter leur activité, dès lors que l'orientation prise par ce texte vise le milieu ordinaire du travail. Comment pensez-vous soutenir les ESAT, dans le cadre de quelle mission budgétaire ? Il y a un vrai sujet, celui de la pérennité de ces structures.

Les Cap emploi, ensuite, peuvent jouer un rôle important dans le repérage des opportunités d'emploi pour les travailleurs handicapés ; dès lors qu'ils seront moins visibles dans la nouvelle organisation du service public de l'emploi, comment parviendront-ils à trouver leur place auprès des entreprises ? Il n'y a guère d'inquiétude pour l'accompagnement des travailleurs handicapés, c'est le cœur de métier des Cap emploi, mais comment les choses vont-elles se passer pour cette fonction très utile d'identification au sein des entreprises des possibilités de recrutement de travailleurs handicapés ?

Troisième point, lié à l'inscription automatique à France travail de toute personne en recherche d'emploi. Ne risque-t-on pas de mettre de côté des travailleurs handicapés qui demandent ou qui bénéficient d'une RQTH, mais qui se perçoivent comme très éloignés de l'emploi et qui, de ce fait, risquent de passer à côté d'un accompagnement ? Ne peut-on pas envisager une relation directe entre demande de RQTH et inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, sachant que les personnes demandent elles-mêmes la RQTH ?

Enfin, nous examinerons de très près la situation des personnes lourdement handicapées, qui ont été oubliées lors de la réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH).

M. Olivier Dussopt, ministre. – Le nom de l'opérateur peut être mieux compris, si l'on parvient à bien distinguer ce qui relève du réseau des acteurs de l'emploi et ce qui relève de l'opérateur, sachant que l'opérateur ne décide pas de la politique des autres acteurs : chacun reste dans ses compétences, j'y ai veillé. Je le dis en passant, mais je ne suis pas sûr que le Gouvernement aurait trouvé une majorité au Sénat pour modifier la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales...

Peut-on écrire dans la loi une durée de 15 à 20 heures hebdomadaires d'activité ? Cela signifierait que la puissance publique garantisse la possibilité d'une telle activité sur tous les territoires, c'est loin d'être assuré. Nous savons aussi que des allocataires du RSA sont très éloignés de l'emploi, au point qu'une activité immédiate de 15 à 20 heures hebdomadaires serait peu réaliste, et la loi prévoit justement la possibilité de commencer par un accompagnement social sans accompagnement professionnel. Il ne faut pas enfermer l'action en ne laissant pas d'autre choix que l'activité.

Sur la question des conjoints, ensuite, la réforme que je vous propose met à jour des règles actuelles méconnues. Aujourd'hui, le RSA est familialisé, il dépend du foyer fiscal, et quand l'allocataire est en couple, les droits et les devoirs s'appliquent au couple et pas seulement à l'individu. Donc lorsqu'un allocataire du RSA sera automatiquement inscrit à France travail, son conjoint le sera également s'il ne travaille pas, cela relève de la gestion, mais il faut préciser les choses, en tout cas ce suivi est plutôt une bonne nouvelle et une avancée.

Qu'attend-on des collectivités locales, avec cette réforme ? Non pas qu'elles fassent davantage, mais que le service public de l'emploi soit mieux coordonné. C'est le sens de la création des comités France Travail aux différents échelons territoriaux : ils doivent améliorer la coordination – il ne s'agit pas de faire à la place, mais de se coordonner.

S'agissant du financement, le rapport de Thibaut Guilluy estime le besoin cumulé entre 2,2 et 2,7 milliards d'euros, la mobilisation est progressive puisque bien des mesures n'interviendront pas avant 2025, et le besoin pour l'an prochain peut être estimé entre 300 et 500 millions d'euros. Comment les trouver ? Ce que nous envisageons, d'abord, c'est d'augmenter le financement budgétaire de Pôle emploi, demain France Travail. Ensuite, il faut savoir que les quatre cinquièmes de ce financement relèvent du versement par l'Unedic de 11 % de ses recettes, et que la dynamique des recettes de l'Unedic, due aux créations d'emplois, devrait augmenter de 400 millions d'euros cette participation de l'Unedic à Pôle emploi l'an prochain. Je rappelle que l'Unedic, qui était déficitaire depuis une dizaine d'années, d'environ 1,9 milliard d'euros annuels, est devenue excédentaire avec les créations d'emplois de 4 milliards d'euros l'an passé, et l'excédent devrait atteindre 8,7 milliards l'an prochain et entre 10 et 18 milliards d'euros en 2027, selon que le taux de chômage est de 7 % ou de 5 %... Il y a donc des marges budgétaires de ce côté-là.

Sur le handicap, ensuite, il ne s'agit nullement de remettre en cause le modèle des ESAT, mais de faire converger les droits. Cette convergence portera d'ailleurs surtout sur la complémentaire santé obligatoire, ainsi que sur le droit de grève, le droit syndical et la participation aux frais de mobilité. Ensuite, nous avons une obligation morale, sachant que quatre travailleurs en Esat sur cinq n'ont pas de couverture complémentaire, ce qui n'est pas acceptable. Il faut poursuivre le plan de transformation des ESAT mis en place depuis trois ans et prendre en charge, effectivement, des dépenses nouvelles. J'appelle, pour ma part, à un droit au retour : nous voulons faciliter le passage vers le milieu ordinaire, mais il faut aussi sécuriser le retour en cas d'échec, parce que, comme dans toute trajectoire professionnelle, il peut y avoir des échecs. Cap emploi, ensuite, est un opérateur reconnu par Pôle emploi ; le repérage de postes pour l'insertion des travailleurs handicapés et l'une de ses missions et il faut continuer dans ce sens.

Quant à l'idée d'une inscription sur la liste des demandeurs d'emploi à travers la demande de RQTH à l'initiative de la personne, il faut regarder ce point de plus près. J'en profite pour dire que nous allons prendre un décret pour dé plafonner le cumul de l'allocation adulte handicapé (AAH-2) avec l'activité salariée - aujourd'hui limité à 17 h 30 hebdomadaires - ce qui rendra accessibles des contrats aidés qui représentent 25 heures de travail hebdomadaires.

Mme Émilienne Poumirol. - Je m'interroge sur le calendrier de votre réforme : une expérimentation vient de démarrer, on ne connaît donc pas ses résultats, mais déjà vous généralisez, comme ce Gouvernement l'a déjà fait en matière de santé. Est-ce bien raisonnable ?

Je m'interroge aussi sur cette obligation d'inscription à France Travail pour tout allocataire du RSA, y compris pour le conjoint : quel but poursuivez-vous ?

Vous parlez d'un comité d'orientation de France Travail, de décisions prises par décret - c'est donc que nous allons adopter un texte, mais que le ministre va en décider des modalités ?

Même chose sur l'activité possible, jusqu'à 15 à 20 heures hebdomadaires : la mention ne figure pas dans le texte, il faudrait être plus précis.

Enfin, sur le financement, vous évoquez la manne miraculeuse de l'Unedic, mais dans les faits, nous savons tous que les agents de Pôle emploi sont déjà débordés, et que votre réforme va les charger davantage : allez-vous augmenter les moyens de l'opérateur pour faire face au surplus de travail ? Il y a aussi des possibilités de déléguer au privé des tâches du service public de l'emploi (SPE) : n'est-ce pas un glissement vers une privatisation du SPE ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – J'ai présidé pendant des années un plan local pour l'insertion et l'emploi (Plie), nous avons créé une maison de l'emploi, une mission locale, une cité des métiers... mais toujours, nous avons buté sur le fait que Pôle emploi se pensait le seul acteur du service public de l'emploi. Chacun comprend que Pôle emploi, comme opérateur sous tutelle de l'État, dispose de prérogatives, mais il y a cette difficulté à intégrer les autres acteurs. Vous avez raison de vouloir créer un véritable réseau, même si l'usage d'un même nom, France Travail, est une source de confusion.

La décentralisation, ensuite, est indispensable, le co-pilotage est essentiel, car les situations varient d'un territoire à l'autre. Il faut associer les opérateurs au niveau infra-départemental.

Il faut s'assurer que l'inscription à la mission locale vaudra inscription à France travail, pour éviter les doublons : est-ce bien le cas ?

Quelle coordination, ensuite, dans la relation aux employeurs ? Car si nous avons réussi sur ce plan dans notre maison de l'emploi, c'est que Pôle emploi avait joué le jeu. Vous savez comme moi que les entreprises préfèrent de loin un interlocuteur unique à un défilé d'opérateurs qui leur parlent chacun de « son » public...

Enfin, quels moyens pour accompagner les départements sur le RSA, sachant que les dépenses d'accompagnement représentent à peine 10 % de l'ensemble, soit la moitié de l'objectif ?

M. Daniel Chasseing. – Accéder au travail, c'est s'émanciper et s'insérer dans la société, pour soi-même mais aussi pour sa famille. Or, parmi les 2 millions d'allocataires du RSA, 61 % le sont depuis plus de 2 ans et 37 % depuis plus de 5 ans. Beaucoup restent parce qu'ils craignent de perdre leur allocation et les droits connexes.

Pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, n'est-il pas nécessaire, en plus de l'accompagnement personnalisé, de proposer une découverte de l'entreprise ? Et comment assurer que l'accompagnement soit bien effectif avec le logement, la mobilité, les gardes d'enfants ?

Ensuite, pour réussir, votre réforme a besoin de moyens. Il y a certes la coordination entre acteurs, mais il faut aussi renforcer le soutien aux entreprises adaptées : est-ce bien le cas ?

Enfin, nous avons adopté au Sénat une proposition de loi de Claude Malhuret, autorisant l'allocataire du RSA au chômage de longue durée et qui trouve un emploi, à conserver son allocation pendant les neuf premiers mois de son emploi : n'est-ce pas une mesure utile, en particulier pour les seniors ?

Mme Corinne Féret. – Je m’interroge sur la place et le rôle des régions et des départements dans la gouvernance du service public de l’emploi telle que vous nous la proposez. Vous dites que votre texte ne modifie pas la répartition des compétences, mais vous proposez en fait de « partager », dans ces nouveaux comités, ce qui relève aujourd’hui d’une compétence exclusive de la région ou du département – par exemple la formation, compétence transférée aux régions depuis quatre décennies, ou l’insertion sociale, transférée aux départements. Il faudra aussi que les collectivités signent une charte d’engagements, avant de s’installer à la coprésidence des comités avec l’État ; mais que se passera-t-il si les collectivités territoriales ne signent pas ? L’État assumerait-il seul les compétences en question ?

Sur le financement, ensuite, vous évoquez des moyens supplémentaires en loi de finances et la dynamique des recettes de l’Unedic – il se dit aussi que la ponction sur ces recettes de l’Unedic pourrait passer de 11 % à 15 ou 16 %. Mais vous ne mentionnez pas la dette de l’Unedic, liée à la crise 2008 et à la crise sanitaire, qui dépasse 18 milliards d’euros, c’est considérable. Ce texte doit préciser les orientations sur le financement, les besoins sont considérables, bien au-delà des 2,2 à 2,7 milliards dont vous parlez.

Présidence de M. Philippe Mouiller, vice-président

M. Olivier Dussopt, ministre. – Sur la temporalité de l’expérimentation, nous avons beaucoup travaillé avec l’Association des départements de France (ADF) et c’est à dessein que la loi ne liste pas des activités, pas plus qu’elle ne fixe une durée de 15 à 20 heures – précision qui est d’ordre réglementaire. En fait, l’expérimentation en cours vise à voir ce qui marche le mieux. Je me suis engagé à ce que le financement en soit garanti sur les années 2023-2024, en vue d’une généralisation en 2025, sans avoir été prescriptif jusque-là. C’était une demande des départements, de ne pas fixer une liste précise d’activités, pour ne pas enfermer leur action d’insertion et d’accompagnement. Le rapport de Thibaut Guilluy, page 265, présente une liste d’actions, mais c’est à titre d’illustration et de partage des bonnes pratiques. Il n’y a donc pas de problème de temporalité puisque les expérimentations permettent de préparer la généralisation et d’avoir un temps d’échange préalable. Des décrets interviendront, en particulier sur les systèmes d’information, après avis conforme de la CNIL – c’est le droit, puisque des données personnelles sont concernées.

Ce texte ne confère aucune prérogative nouvelle aux acteurs privés, par exemple les agences d’intérim. Le service public de l’emploi s’appuie déjà sur ces acteurs, il y a des coopérations – par exemple, le ministère du travail a initié il y a 18 mois un partage des données avec certaines agences d’intérim pour réduire les tensions de recrutement et mieux transmettre les offres, c’est utile aux demandeurs d’emplois.

Sur les moyens financiers, il faut tenir compte du fait que, depuis 2017, Pôle emploi a gagné quelque 4 000 postes, à 52 000 ETP, alors que le nombre de demandeurs d'emploi a reculé. L'État verse une subvention de fonctionnement à l'opérateur, elle peut être réévaluée en loi de finances. La participation de l'Unedic doit être rediscutée dans le cadre du renouvellement de la convention tripartite, l'idée d'un passage de 11 % à 17 % n'a pas été émise par le Gouvernement, nous nous contentons de constater que la trajectoire de l'Unedic - un excédent de 8 milliards l'an prochain et la possibilité d'un excédent de 18 milliards en 2027 - donnera à l'opérateur des moyens pour les mesures nouvelles sans contrarier ses objectifs de désendettement. Je sais que les partenaires sociaux demandent que l'État reprenne la dette de l'Unedic, considérant qu'elle est liée à la crise sanitaire. Vous comprendrez que l'ancien ministre du Budget qui vous parle n'est pas sur cette longueur d'ondes...

L'inscription automatique à France Travail sera une opération des plus simples : la personne qui obtiendra l'allocation de RSA, ou le jeune qui s'inscrira à la mission locale, se verra signifier qu'il est inscrit à France Travail. Notre objectif est très simple : garantir un suivi professionnel. Actuellement, 17 % des allocataires n'ont pas de suivi et 45 % ont un suivi seulement professionnel, notre objectif est d'améliorer le suivi pour maximiser le retour à l'emploi.

En 1988, le législateur avait prévu qu'un cinquième des dépenses du RMI irait aux mesures d'accompagnement. Cette part était descendue à 16 % en 1999, l'obligation a été supprimée en 2004 et nous sommes aujourd'hui à 9 % en moyenne, pour des raisons très diverses : ce n'est pas suffisant et nous devons aller plus loin.

Le Gouvernement est sensible à l'accès au droit, nous travaillons sur la solidarité à la source pour que tout ayant droit bénéficie de ses droits. Vous savez que c'est aussi un immense chantier informatique.

Ce texte n'organise pas un nouveau partage des compétences mais une gouvernance partagée. Nous proposons que les collectivités territoriales soient parties prenantes des comités d'orientation pour que l'opérateur, les régions et les départements ne perdent aucune de leurs compétences, j'y veille scrupuleusement. La charte d'engagements vise le partage des données dans les nouveaux systèmes d'information, c'est un outil de travail, pas de subordination - et l'État ne reprendra pas la compétence si la collectivité territoriale ne signe pas cette charte.

M. René-Paul Savary. – Je vous souhaite bonne chance, car je ne crois pas qu'avec cette réforme vous remettiez le système dans le bon sens – et d'abord parce que j'y vois avant tout une recentralisation. Ensuite, rien ne sert d'inscrire à Pôle emploi des personnes qui ont d'abord besoin d'un accompagnement social et qui ne peuvent certainement pas travailler tout de suite ! Nous savons tous que des gens ne peuvent pas travailler immédiatement et avec votre loi de pleine inscription au chômage, je me demande bien comment vous allez parvenir au plein emploi ! Le partage d'information, en revanche, est un bon point, à condition qu'il soit effectif.

Avec votre réforme, le payeur n'est plus le décideur. Alors qu'il y a une répartition claire des compétences, avec des publics identifiés – à la région les publics en formation, au département les publics en insertion sociale, à l'État l'insertion professionnelle – vous mélangez l'ensemble tout en mettant l'État partout, et vous expliquez que vous faites du neuf en inscrivant tous les allocataires du RSA à Pôle emploi. En réalité, vous enfoncez des portes ouvertes. Quand je présidais mon département, la plupart des allocataires étaient inscrits à Pôle emploi, mais ce n'est pas pour autant qu'ils respectaient les devoirs inscrits dans leur contrat, c'est là qu'il faudrait faire quelque chose parce que c'est rendre service à ces personnes que de les obliger à respecter les devoirs qui accompagnent les droits...

Mme Monique Lubin– Le service public de l'emploi existe déjà, il passe des partenariats avec les collectivités territoriales, avec les opérateurs comme Cap emploi, avec les missions locales... dès lors, quel est l'objectif réel de ce texte ? Vous parlez de contrat d'engagement réciproque, mais cela se fait déjà, il y a déjà des contrats qui prévoient des actions comme la recherche d'un logement : où est la plus-value de votre texte ?

Ensuite, qu'appellez-vous une offre raisonnable d'emploi ? Ce critère n'est-il pas subjectif ? Vous constatez comme moi qu'une partie des allocataires du RSA reste allocataire pendant de très nombreuses années : je sais que je suis minoritaire en le disant, y compris dans ma propre famille politique, mais ces allocataires de très longue durée ne montrent-ils pas qu'il y a des gens qu'on ne pourra pas intégrer dans l'emploi durable ? Dès lors, n'est-on pas en devoir de trouver des sorties autres que dans l'emploi tel que nous le connaissons ?

Quid, ensuite, du non-recours ? Je préside une commission pluridisciplinaire, où nous recevons des allocataires du RSA qui ne remplissent pas leurs devoirs. J'ai en mémoire le cas d'une allocataire qui ne répondait plus, depuis des mois, à toutes les convocations qu'on lui adressait. J'ai fini par aller la voir... et j'ai constaté qu'elle était décédée depuis des mois, sans que personne ne le sache - alors depuis, je refuse qu'on laisse les gens sans réponse. Je crois que nous avons le devoir de proposer d'autres choses que de l'emploi. Et quand tous les allocataires seront inscrits à Pôle emploi, comment identifiera-t-on ceux qui relèvent d'un tel suivi ?

Mme Raymonde Poncet Monge. - Il serait bien qu'après la réforme des retraites, où vous avez beaucoup mis en avant l'argument démographique, vous ayez l'honnêteté de dire l'importance du facteur démographique dans la baisse du chômage, qui ne tient certainement pas qu'à votre politique de l'emploi...

Avec un pilotage par les résultats, comment comptez-vous maîtriser l'effet d'exclusion sociale inhérent à ce type de pilotage ? Comment allez-vous faire, ensuite, avec ce surplus d'inscrits au chômage, si votre objectif est précisément d'atteindre un taux de 5 %, plafond du plein emploi ? Pensez-vous comptabiliser différemment ces nouveaux inscrits ?

Dans la gouvernance que vous visez, quelle sera la place des partenaires sociaux ?

Enfin, le système d'information horizontal que vous voulez mettre en place, consistera-t-il en une plateforme interopérable, ou bien en un système unique, au risque de nier les spécificités des différents opérateurs ?

Mme Annick Jacquemet. - Voulez-vous vraiment faire signer un contrat d'engagement à tous les allocataires du RSA ? Dans le Doubs, nous parvenons à un taux de 65 %, avec beaucoup de travail : comment pensez-vous faire mieux ?

Les missions locales continueraient d'avoir 70 % de financement de l'État mais elles s'inquiètent pour leur gouvernance : seront-elles seulement des prestataires, au gré des conventions qu'elles signeront avec l'État, en perdant leur statut de partenaire sur le territoire ? Comment faire signer des contrats d'engagement à ceux qui sont les plus récalcitrants - ne faut-il pas disposer d'outils plus souples ?

Enfin, la Cour des comptes nous a dit que les systèmes d'information intégrés pouvaient prendre des décennies à se mettre en place : qu'en est-il ici, avez-vous une idée du calendrier ?

M. Olivier Dussopt, ministre. – Je répète que ce texte n’opère pas de centralisation du service public de l’emploi, le binôme entre l’État et la collectivité territoriale concerne l’animation du comité France Travail, chacun reste dans ses compétences. L’État conserve la compétence de la politique de l’emploi, nous ne la régionalisons pas, mais nous associons la région à la définition de la feuille de route, de même que nous associons les départements et les collectivités infra-départementales pour ce qui relève de leurs compétences. Nous associons aussi les partenaires sociaux, aux échelons national et régional – aller plus loin, cela poserait le problème aux partenaires sociaux de disposer partout de représentants.

Le système d’information consistera en une plateforme interopérable, des rapprochements ont déjà eu lieu entre Pôle emploi et Cap emploi.

S’agissant de l’employabilité, le texte précise que pour les allocataires du RSA les plus éloignés de l’emploi, il y a une orientation sociale et non pas professionnelle, avec un point tous les six à douze mois pour mieux accompagner. Il y a donc la possibilité de commencer par un accompagnement seulement social. Il faut aller chercher les publics, l’article 6 reconnaît les structures associatives qui font de l’intermédiation, comme Convergence, ou Emmaüs défi, elles sont efficaces. Enfin, lorsqu’on aura atteint le plein emploi et si l’on constate que des allocataires du RSA restent éloignés de l’emploi, nous aurons à réfléchir collectivement à la nature des prestations que nous jugerons nécessaires à leur apporter, en assumant que ces prestations relèvent moins de revenus d’activité ou d’insertion, que de la santé mentale – c’est un débat très difficile, nous n’en sommes pas là.

Le taux de chômage est calculé sur la base du Bureau international du travail (BIT), donc l’augmentation des demandeurs d’emploi en fin de mois (DEFM) n’a pas d’incidence mécanique sur le taux de chômage. En revanche, nous pouvons nous interroger sur les catégories de demandeurs d’emploi, et se poser la question s’il ne faudrait pas que certains demandeurs d’emplois n’aient pas à rechercher activement un emploi, par exemple dans le cas d’une grossesse de sept mois ou un problème de santé lourd.

Ce texte ne change pas la gouvernance des missions locales, le conventionnement avec l’État est maintenu dans sa forme actuelle. Nous avons eu des échanges avec l’Union nationale des missions locales, qui nous a dit que ce projet de loi lui convenait – de même que l’Assemblée des départements de France (ADF).

L'offre raisonnable d'emploi, enfin, est d'usage aujourd'hui, avec le peu de succès que l'on sait – puisque si le code du travail dispose que le refus de deux offres successives entraîne la radiation, il y a à peine 200 radiations par an à l'échelle du territoire national... Notre objectif est que dans le contrat d'engagement réciproque, on puisse déterminer entre l'allocataire et les conseillers en insertion professionnelle la nature et le type d'emploi recherché pour que l'offre raisonnable d'emploi soit adaptée au parcours de la personne, plutôt qu'elle ne soit qu'une notion un peu conceptuelle, comme c'est le cas dans son application aujourd'hui.

M. Philippe Mouiller, président. – Merci pour toutes ces précisions.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

**Audition de M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités,
de l'autonomie et des personnes handicapées**

(Mardi 27 juin 2023)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Monsieur le ministre, vous êtes au cœur de plusieurs sujets d'actualité relatifs à la petite enfance, sujet auquel notre commission a elle-même consacré divers travaux – encore récemment le bilan de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) qu'ont mené Olivier Henno et Annie Le Houerou. Ainsi, au début de ce mois, vous avez pris connaissance des conclusions de la concertation menée dans le cadre du Conseil national de la refondation (CNR) sur le service public de la petite enfance.

De plus, le projet de loi pour le plein emploi contient un article 10 relatif à la gouvernance en matière d'accueil du jeune enfant. Notre commission devrait l'examiner dès demain, mercredi 28 juin, avant son passage en séance prévu du lundi 10 au jeudi 13 juillet, en clôture de la session extraordinaire.

Il était donc important de vous entendre sur cette actualité immédiate et plus largement sur votre stratégie en matière de petite enfance – sujet de préoccupation majeur pour les familles et secteur qui, comme nous le savons, fait face à d'importantes pénuries de main d'œuvre.

Monsieur le ministre, je vais vous laisser la parole pour un propos introductif.

M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées. – Je suis heureux de vous présenter, après mon collègue Olivier Dussopt, le projet de loi relatif au plein emploi. Je concentrerai bien sûr mon propos sur les dispositions relatives au service public de la petite enfance, mais aussi sur celles venant traduire les annonces récentes de la conférence nationale du handicap.

Un aparté tout d'abord pour vous dire que je suis honoré de réaliser à nouveau cet exercice avant les élections de septembre. J'en profite pour saluer la présidente Catherine Deroche, avec qui j'ai toujours eu plaisir à échanger et à travailler, en confiance et en bonne intelligence. Nul doute que les habitants et élus de Maine-et-Loire sont reconnaissants de votre action. C'est justement dans le Maine-et-Loire, à Angers, que la Première ministre a présenté, le 1^{er} juin dernier, les contours du service public de la petite enfance. Et c'est encore à Angers qu'avait lieu l'assemblée générale de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), le 17 juin – une terre donc accueillante pour la petite enfance et les familles. Là-bas, comme ailleurs sur le territoire, je suis convaincu que de très nombreux parents,

professionnels et élus attendaient depuis longtemps qu'un engagement puissant soit pris en faveur de l'accueil du jeune enfant.

Chacun a conscience des difficultés auxquelles de trop nombreuses familles sont confrontées au quotidien, avec 200 000 places d'accueil qui manquent et des taux de couverture des besoins variant de 1 à 10 selon les départements. Pour les parents, l'accueil de leur jeune enfant est souvent un parcours du combattant. Dans l'enquête « Parents », réalisée par Ipsos en avril 2023 pour le ministère que je dirige, 61 % d'entre eux déclaraient que la recherche d'un mode d'accueil avait constitué une source de stress importante, voire très importante pour 28 % d'entre eux.

Au-delà de ces problèmes concrets du quotidien, l'action en faveur de l'accueil du jeune enfant est au carrefour de quatre grands défis de société, qu'il nous faut relever collectivement.

Le premier défi, c'est la société du plein emploi, et c'est à ce titre que la mesure relative au service public de la petite enfance a toute sa place dans ce texte. Depuis 2017, le Président de la République met toute son énergie à faire reculer le chômage de masse auquel nous nous étions habitués, avec des résultats plus que probants. Pour autant, notre effort ne doit pas être relâché, le contenu de ce texte est là pour l'intensifier. C'est le cas des dispositions relatives à la petite enfance, à double titre : d'abord parce qu'on estime que plus de 150 000 personnes sont empêchées de prendre ou reprendre un emploi faute de mode d'accueil pour leur enfant, et qu'il faut aider ces personnes ; ensuite parce que la petite enfance est un secteur dynamique, et qui va le rester. On y compte aujourd'hui environ 600 000 professionnels, et les défis sont nombreux : environ 10 000 professionnels font défaut au sein des crèches, et 120 000 assistants maternels pourraient cesser leur activité d'ici 2030, s'ajoutant aux 40 000 qui l'ont déjà fait entre 2017 et 2021. Nous avons besoin de ces professionnels, besoin d'en attirer de nouveaux, de les fidéliser. Je m'y attache depuis le premier jour de mon action, et je suis convaincu que porter, comme nous le faisons, l'attention politique et médiatique sur ces questions, contribuera à rendre ces métiers attractifs.

Le deuxième défi, c'est l'égalité entre les femmes et les hommes. Grande cause du premier quinquennat, cette bataille continue à nous mobiliser. Or, ce sont souvent les mères qui souffrent des limites de notre politique d'accueil de la petite enfance, en particulier les mères isolées. Nous leur devons d'agir résolument.

Le troisième défi, c'est la lutte contre les inégalités de destin. C'est un volet sur lequel d'importantes avancées ont été réalisées ces dernières années, avec la stratégie de lutte contre la pauvreté, avec aussi la démarche des 1 000 premiers jours. De nombreuses inégalités, pourtant, subsistent. Celle de l'accès à des temps de socialisation et d'éveil précoce par exemple – alors que c'est un enjeu majeur pour le développement global de l'enfant, seuls 5 % des enfants défavorisés bénéficient d'une place en crèche contre

20 % des classes favorisées. Les chiffres sont encore plus parlants pour le recours à une assistante maternelle.

Le quatrième défi, c'est celui de la natalité, les conditions d'accueil du jeune enfant sont un frein majeur, les parents nous le disent. Comme ministre des familles, je veux organiser un écosystème favorable à la réalisation du désir d'enfant.

Pour répondre à ces défis, nous avons l'ambition de construire un service public de la petite enfance qui assure un développement suffisant de places d'accueil pour apporter une solution adaptée à chaque famille, et qui garantisse une haute qualité d'accueil à tous les enfants.

À ce titre, je présenterai dans les tous prochains jours un plan d'urgence pour la qualité d'accueil, faisant suite aux recommandations du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) que j'avais commandé dès mon arrivée, en réaction à certains drames dans des établissements. Je présenterai à ce titre des réponses à la pénurie de professionnels, travaillées en partant des recommandations du comité de filière « petite enfance ».

Car disposer de professionnels qualifiés en nombre suffisant est une condition indispensable au rétablissement de la plus haute qualité d'accueil possible et des meilleures conditions de travail souhaitables. Nous devons sortir du cercle vicieux sous-effectif/surcharge professionnelle/détérioration de la qualité d'accueil/arrêts ou départs, dans laquelle nous nous trouvons.

Je présenterai également une proposition de réforme de l'inspection de contrôle. Sur ce point comme sur d'autres, un temps de concertation avec les départements, nécessaire, a déjà commencé et devra se poursuivre durant l'été.

Voilà, à grands traits, les enjeux qui ont guidé la réflexion du Gouvernement dans la préparation des mesures que contient ce projet de loi.

Nous nous sommes aussi appuyés sur les travaux d'Élisabeth Laithier, présidente du comité de filière, à qui j'avais confié le pilotage local du CNR petite enfance, qui a été l'occasion de mettre au cœur des discussions les parents et les professionnels eux-mêmes, leurs attentes et leurs besoins.

Ce projet de loi est le fruit de ces travaux, qui ont étroitement associé les collectivités locales et leurs représentants. Le résultat, c'est une réforme pragmatique, qui repose sur une approche partenariale, un renforcement des responsabilités de chacun et une meilleure articulation entre les échelons de compétences, lesquelles resteront nécessairement partagées.

Ce qui vous est proposé, c'est donc de créer un véritable espace de dialogue et de co-construction, indispensable si nous voulons répondre aux attentes des parents et des professionnels.

J'ai noté, dans des amendements déposés au nom de la commission, des interrogations sur la place des communes et la possibilité donnée à la caisse d'allocations familiales (Caf) d'agir en dernier ressort. Il ne s'agit en aucun cas d'une reprise en main par l'État. Cette réponse, adaptée, mesurée, est cohérente avec les enjeux posés et elle ne sera mobilisée que de manière concertée avec les acteurs, en cas de difficultés et sur demande du comité départemental des services aux familles, au sein duquel siègent des représentants de l'ensemble des collectivités.

Ce n'est pas un droit opposable que nous vous proposons de construire. Cette option a été à l'étude. Elle ne recueillait pas l'assentiment des collectivités et n'aurait surtout pas permis de répondre aux besoins des familles. Nous avons choisi de clarifier les compétences et d'identifier un chef de file, la commune ou le bloc communal, et nous avons refusé de confier de nouvelles responsabilités sans moyens additionnels.

Nous renforçons les moyens pour la petite enfance : l'État y consacrera plus d'1,5 milliard d'euros annuels supplémentaires à horizon 2027, soit 5,7 milliards d'euros de financement supplémentaire sur cinq ans pour soutenir les efforts des autorités organisatrices dans le développement de nouvelles places. Ces moyens figureront dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion (Cog) entre l'État et la Cnaf, qui sera présentée dans les tous prochains jours. Ils permettront d'assurer aux familles qu'une réponse sera apportée à leur besoin d'accueil partout sur le territoire. C'est ma seule boussole : lever les freins très concrets et très opérationnels, apporter aux acteurs de terrain, à commencer par les communes, les soutiens dont ils ont besoin.

Encore une fois, pour apporter cette réponse, il y aura bien un chef de file, mais qui ne sera pas responsable unique, bien au contraire. Cette réforme responsabilise chaque acteur, car tout ne relève pas de la compétence des communes. Le dispositif que nous vous proposons s'appuie sur cette logique. En cas de non-atteinte des objectifs fixés, dans un premier temps le comité départemental pourra saisir le préfet, de façon non-automatique, et jamais par surprise puisque les communes y siègent. La phase de contradictoire permettra ensuite de regarder toutes les raisons pour lesquelles les objectifs n'auraient pas été atteints, et toutes bien sûr ne relèvent pas de la compétence directe des communes, que nous aiderons dans leur rôle. Ce n'est qu'après, et avec avis obligatoire du comité départemental, que le préfet pourrait d'abord préciser les démarches à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs, dans un délai fixé ; et ce n'est qu'ensuite, que le préfet pourrait, sans obligation et avec avis obligatoire du comité départemental, mandater la Caf pour agir en dernier ressort.

Je crois sincèrement à cette approche partenariale, collectivement responsabilisante. Pour avoir été directeur de cabinet en mairie, je sais qu'aucun maire ne souhaite être seul sur cette politique, avoir à définir seul une trajectoire, à financer seul des actions. C'est bien pourquoi nous prévoyons la définition d'une stratégie nationale de la politique d'accueil du jeune enfant, elle dira les besoins en professionnels et donnera une vision globale des enjeux ; nous prévoyons aussi des moyens inédits, qui comprennent notamment un soutien en ingénierie de projet et des aides à l'investissement mais aussi au fonctionnement massivement renforcées, en réponse aux demandes de longue date par les édiles ; et nous proposons une coordination à chaque niveau.

Il faudra bien sûr qu'un dialogue constant soit maintenu avec les collectivités locales. Leur voix a toujours été prépondérante. Je rappelle qu'Élisabeth Laithier, qui a piloté le CNR, est une ancienne maire adjointe à Nancy en charge de la petite enfance, experte référente petite enfance à l'Association des maires de France (AMF). Cette parole continuera à être centrale. Elle pourra également être recueillie dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale, proposée par le projet de loi. Il en va de même pour les départements et pour les régions, dont j'ai pris l'attache et avec qui je travaille pour construire une trajectoire précise de résorption de la pénurie de professionnels.

Je tiens aussi à vous parler des mesures de ce texte qui viennent traduire les annonces de la conférence nationale du handicap (CNH). L'enjeu du plein emploi est la raison d'être de ce texte, et une préoccupation centrale en matière de petite enfance - et cet objectif guide également les mesures du champ du handicap. Nous voulons mieux reconnaître la qualité de travailleur handicapé et ses spécificités. À cette fin, nous voulons supprimer l'orientation en milieu ordinaire, qui devient de droit, mesure d'inclusivité sociale et professionnelle hautement symbolique. Il s'agit également de simplifier l'accès aux droits en évitant de devoir solliciter les services de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) en cas de souhait de l'intéressé d'évoluer en milieu ordinaire. Ensuite, nous transférons à l'État la gestion de l'emploi accompagné afin de renforcer l'insertion dans l'emploi en milieu ordinaire, de même que nous introduisons dans le droit commun le contrat à durée déterminée (CDD) « tremplin » et l'entreprise adaptée de travail temporaire, des dispositifs qui sont actuellement expérimentés.

Enfin, un effort conséquent est mené pour reconnaître aux travailleurs en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) des droits individuels et collectifs leur conférant un statut de quasi-salarié ou d'assimilé salarié, et pour rendre applicables aux établissements certaines obligations prévues par le code du travail. Ces nouveaux droits vont couvrir un large champ : l'inscription de droits collectifs fondamentaux reconnus par le droit du travail, comme celui d'adhérer à un syndicat et de faire grève, les droits d'alerte et de retrait, dans le code de l'action sociale et des familles ; la prise en charge des frais de transports domicile-travail ; l'extension du bénéfice des titres-restaurant et des chèques vacances ; ou encore la couverture obligatoire par une complémentaire santé. J'ai eu l'occasion d'évoquer ces mesures, lorsque j'ai été auditionné par votre groupe d'études sur le handicap, et je me réjouis de les trouver dans ce projet de loi.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Comme vous l'avez sans doute constaté à la lecture des amendements déposés sur le projet de loi que nous examinerons demain, nous avons des réserves sur l'opportunité d'instituer dans la loi une « stratégie nationale » élaborée par le Gouvernement. Ne considérez-vous pas que le Gouvernement peut déjà fixer des orientations et que cette stratégie contraindrait les collectivités, alors que vous proposez de renforcer leurs prérogatives ?

Cette stratégie ne mettra-t-elle pas sous contrainte la Cog conclue avec la Cnaf, qui devra respecter des orientations préalablement définies par le Gouvernement ? L'intérêt de la Cog est aussi d'associer les partenaires sociaux qui siègent à la Cnaf : il serait dommageable de réduire leur rôle – qu'en pensez-vous ?

Le projet de loi oblige les communes de plus de 3 500 habitants à élaborer un schéma pluriannuel sur l'offre d'accueil du jeune enfant. Cette obligation est-elle bien nécessaire pour toutes ces communes, alors que certaines ont peu de personnes concernées sur leur territoire et une offre très faible ? Pour accompagner ces communes, vous prévoyez l'aide des Caf et des effectifs supplémentaires : quels moyens techniques et humains seront-ils prévus pour assister les communes et quels services les Caf pourront-elles rendre ? Quelles données des Caf les communes pourront-elles utiliser pour recenser les offres et les besoins et informer les familles ? Je rappelle que 85 % des communes ont déjà mis en place un relais petite enfance. C'est un sujet auquel les maires sont très sensibles.

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – Aujourd’hui, la Cog est le seul document opposable en matière d’accueil du jeune enfant, elle ne porte que sur l’accueil collectif et lie l’État et la Cnaf. Avec ce projet de loi, nous voulons travailler, en concertation avec les collectivités territoriales, à une stratégie globale et coconstruite, qui couvre aussi l’accueil individuel, sachant que les assistantes maternelles représentent 60 % de l’offre – leur évolution démographique ne joue pas en notre faveur, nous travaillons avec la filière petite enfance à un plan d’urgence pour soutenir les assistantes maternelles, que nous présenterons à la rentrée.

Vous rappelez à raison que 85 % des communes ont déjà pris la compétence petite enfance en mettant en place des relais. Nous voulons aller plus loin et nous nous sommes concertés avec les élus locaux, pour voir comment améliorer l’offre de garde d’enfants, qui est un outil prisé des maires pour redynamiser leur territoire. Notre objectif n’est pas de créer une obligation nouvelle pour les communes de plus de 3 500 habitants, mais de voir avec elles comment proposer aux familles une offre d’accueil qui permette d’attirer de nouvelles familles. Nous prévoyons des moyens nouveaux d’ingénierie dans les Caf dédiés au soutien des communes – en tout une centaine d’emplois en équivalent temps plein (ETP), soit un poste par département, ce sera dans la négociation de la Cog.

Mme Brigitte Micouleau. – Vous pouvez avoir confiance dans les maires, ils sont déjà largement investis dans la petite enfance. Cependant, ils s’inquiètent pour les financements : quels moyens se verront-ils allouer – en particulier pour le fonctionnement ?

M. Olivier Henno. – La question de la garde des enfants est décisive pour le retour à l’emploi, aussi bien que pour la démographie et l’égalité homme-femme, c’est dire l’étendue des enjeux. Que pensez-vous du financement des crèches, qui fait intervenir la prestation de service unique (PSU) et la prestation d’accueil du jeune enfant (Paje) – estimez-vous qu’il faudrait le réformer ?

Vous voulez, ensuite, généraliser les relais petite enfance pour les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que compléter leurs missions en permettant aux relais d’accompagner les parents employeurs dans leurs démarches administratives ? La fédération des particuliers employeurs n’y est pas favorable : comment voyez-vous cette nouvelle compétence, est-ce une subrogation des relais dans le droit des particuliers employeurs ?

Enfin, avec Annie Le Houérou, nous avons constaté que la PreParE devait être réformée, parce qu’elle n’est pas efficace ; cela n’a pas été fait lors du précédent quinquennat, avez-vous des projets en la matière ? Nous demandons un congé parental plus court et mieux rémunéré, qu’en pensez-vous ?

M. Philippe Mouiller. – Vous évoquez la réforme des ESAT et la volonté d’y étendre le droit commun, cela renvoie à la question des droits et des devoirs en milieu protégé. Il faut compter aussi avec le modèle économique des ESAT, sachant qu’un établissement sur trois n’est pas à l’équilibre, et que leurs difficultés financières vont être accentuées par leurs obligations nouvelles en matière de transport ou de chèques-déjeuners ; cette extension n’intervient-elle pas un peu tôt par rapport à la transformation des ESAT ? Qu’en pensez-vous ?

Dès lors que le bloc communal est en première ligne pour évaluer les besoins en matière de petite enfance, quelles relations établir avec la MDPH pour évaluer ceux des enfants en situation de handicap ? Quel partage d’information ?

Plus généralement, puisqu’on parle de former les professionnels de la petite enfance à l’accueil des enfants en situation de handicap, quelle est la stratégie de déploiement des outils spécialisés, comme les unités mobiles des centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) ?

Je sais bien que ces éléments ne figurent pas dans ce projet de loi, mais la notion même de stratégie pour la petite enfance touche à ces questions, il faut donc en traiter – ce qui ne paraît pas le cas de votre réforme...

Mme Élisabeth Doineau. – Je trouve très bien de lancer une stratégie nationale de la petite enfance, elle concerne toutes les familles. Ce qui est en place ne fonctionne pas bien, ne serait-ce que pour établir le diagnostic des besoins sur les territoires, entre les données recueillies par les communes et celles collectées par la commission départementale d’accueil des jeunes enfants, sans compter les difficultés de créer les places d’accueil. Vous répondez par de nouvelles ambitions, avec une stratégie nationale et une nouvelle gouvernance ; mais le problème principal demeure, qui est celui des moyens : si les communes ne répondent pas suffisamment aux besoins, c’est d’abord par manque de moyens pour assurer le fonctionnement des structures d’accueil, et il y a aussi le problème de l’attractivité des métiers de la petite enfance. Des crèches ferment, faute de personnel : c’est arrivé à Montrouge, 50 places de crèche ont été fermées faute de personnel, et le cas n’est pas unique. Que pourra le préfet, s’il n’y a pas de professionnels pour garder les enfants ? Le mécanisme de financement des crèches a fait qu’on a privilégié les micro-crèches, elles ne sont pas à l’équilibre et la Caf, pas plus que les communes, ne veulent combler les déficits : il faut régler ce problème avant de lancer de nouvelles places dans les crèches, ou bien elles fermeront rapidement, en particulier en milieu rural. De nouveaux modes de garde se développent, en particulier par les assistantes maternelles, nous l’avons accepté localement en desserrant certaines normes, par exemple pour des partages de garde – il faut aller aussi dans ce sens, tout en conservant un niveau de contrôle suffisant par la

protection maternelle et infantile (PMI), qui doit continuer à contrôler la qualité de l'accueil.

M. Jean-Christophe Combe, ministre. - Nous avons construit ce texte en concertation avec les communes et les associations d'élus, il conforte la compétence des communes en matière de petite enfance. Nous entendons le message pour le financement, et d'abord pour le fonctionnement, nous cherchons à augmenter les moyens pour de nouvelles places tout en maintenant celles qui sont déjà là, c'est bien notre démarche.

Sur le financement des crèches, nous allons mettre en place une mission dédiée aux micro-crèches. L'Igas a pointé les limites du système de financement des crèches, nous travaillons à une réforme pour rééquilibrer la partie forfaitaire et la partie horaire, car les parents demandent de la souplesse dans les horaires d'accueil, il faut en tenir compte dans le financement des structures pour les conforter.

L'extension des relais petite enfance répond à une demande des associations de familles, j'entends que les particuliers employeurs ne sont pas favorables à l'intermédiation administrative, mais il y a une demande de simplification et de médiation dans les démarches administratives. Nous répondons aussi aux demandes des comités de filières, pour des animateurs plus nombreux et mieux formés.

Des réflexions sont en cours sur les améliorations à apporter à la PreParE, je suis favorable à un congé plus court, davantage partagé et mieux indemnisé, qui donne aux parents un choix véritable d'accompagner leur enfant la première année.

Sur la petite enfance et le handicap, mon objectif est de continuer la politique de repérage précoce et d'accompagnement. Nous avons mis en place un bonus handicap dans les crèches, il faut donner les moyens de former les professionnels. Vous avez raison de souligner qu'il y a un sujet de partage d'information et de coordination sur la prescription de l'accompagnement de l'enfant.

La réforme des ESAT vise à les faire évoluer vers des activités plus connectées au marché. Nous avons prévu de continuer à soutenir les ESAT à se transformer et à se moderniser, vous soulignez à raison que les nouveaux droits ont un coût. En matière de licenciement, nous avons décidé de maintenir la protection des travailleurs, mais la question de l'application des règles de licenciement se posera lorsque toutes les règles du dialogue social s'appliqueront au secteur.

Nous renforçons les moyens pour la petite enfance, avec 6 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2027. Je présenterai cette semaine un plan d'urgence qualité avec des mesures pour l'attractivité des métiers de la petite enfance, avec des revalorisations salariales qui devront être négociées dans les différentes branches. Ce plan est le résultat d'un travail que je mène depuis 9 mois en ayant mis tous les acteurs autour de la table, privés, publics, associatifs, il comprend des mesures sur les salaires, la formation, les parcours professionnels, la qualité de vie au travail – nous mettons en place un observatoire sur le sujet –, les questions de reconnaissance. Nous continuerons d'investir sur la communication pour mieux orienter les jeunes sur ces métiers de la petite enfance, des métiers qui ont du sens et qui peuvent attirer. J'ai annoncé un fonds d'innovation pour la petite enfance, afin de répondre au besoin d'innovation des territoires, avec des dispositifs d'adaptation de l'offre qui permettent de mieux coller aux besoins des territoires.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Vos réponses ne me semblent pas à la hauteur du problème : quand la crise est systémique, il faut y répondre de manière systémique, ou bien on ne la résout pas. Vous parlez d'attractivité des métiers, mais vous ne dites rien de leur pénibilité, des ergonomes ont largement documenté les difficultés – elles comptent dans le fait que 10 % des berceaux sont fermés, et que, selon la Cnaf, 48 % des crèches connaissent une pénurie de personnel. Vous parlez de 200 000 emplois nouveaux, mais sans considérer les raisons pour lesquelles le plan précédent n'a été réalisé qu'à moitié – en réalité, il faut revaloriser bien davantage les métiers de la petite enfance, pour répondre à la crise des vocations.

Vous dites vos réticences sur le droit opposable pour les préfets, mais il peut être placé dans les mains des familles, comme cela se fait en Allemagne, au Royaume-Uni, en Suède – le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) estime même que c'est ce droit opposable qui a permis à l'Allemagne de nous doubler, alors que nous étions devant elle depuis longtemps en matière de garde d'enfants. Autre mesure nécessaire, il faut mieux rémunérer le congé parental, en le faisant passer du forfait à un taux de remplacement, c'est devenu urgent. Ce sont bien toutes ces mesures qu'il faut prendre simultanément, pour répondre à la crise systémique à laquelle nous faisons face.

L'article 10, cependant, représente une avancée, car le diagnostic n'est pas réalisé dans l'état actuel, du fait que la gouvernance est trop dispersée.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Il est certain que des mesures sont attendues et nécessaires sur la formation, sur la reconnaissance des métiers, sur les salaires et les conditions de travail dans les métiers de la petite enfance. Le Gouvernement veut confier aux communes de 3 500 habitants le rôle d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, les maires sont déjà souvent à l'avant-garde, ils cherchent des solutions – en particulier les maires ruraux car ils savent l'importance que la garde d'enfants a dans la vie au village, les enfants vont à l'école dans le village où ils ont été gardés. Et c'est pourquoi il faut aider ces maires ruraux, trouver des moyens pour le fonctionnement des crèches.

Sur le fond, nous ne sommes pas opposés à ce transfert de compétences, à condition que l'État ne se désengage pas, comme cela s'est passé dans d'autres domaines, laissant des factures lourdes à payer pour les communes et le département.

Ensuite, l'article 9 prévoit que France travail et Cap emploi pourront proposer une orientation en service protégé, sans passer par une évaluation faite par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH : si l'objectif de réduire les délais est justifié, ce raccourci ne fait-il pas risquer une perte de chance pour les personnes concernées ? Et nous sommes inquiets pour l'avenir des personnels des MDPH, qui sont ainsi mis de côté alors qu'ils remplissent leurs missions dans des conditions difficiles depuis des années.

Mme Émilienne Poumirol. – Je précise que Michèle Meunier, qui n'a pas pu être présente, partage mes questions. Le manque de garde d'enfant est un frein à l'emploi, le logement et la mobilité aussi. Aussi la présence d'un seul article dans ce texte est-elle une réponse un peu courte, il faudrait en réalité un projet de loi entièrement consacré à la petite enfance, abordant tous les aspects de formation, de salaire, d'attractivité, de gouvernance. La Première ministre parle d'un service public de la petite enfance, nous sommes plutôt face à une garantie d'accueil, assurée par une stratégie nationale élaborée par le seul ministre, loin de la co-construction... Va-t-on vers un service de garderie pour permettre le plein emploi ? Il semble, en effet, que tout soit fait pour qu'il y ait un service de garderie, quelle que soit sa qualité... Je vous avais interrogé sur le terrible rapport de l'Igas, qui constatait un manque criant de projet éducatif dans bien des crèches. Les communes ont l'expérience de la garde d'enfant et des crèches, mais il faut leur donner des moyens : quel peut être le service public si l'on n'a pas les agents pour fonctionner ?

Ensuite, vous parlez de sanction, puisque le comité départemental pourra saisir le préfet, et celui-ci pourra alors confier le service à la Caf. Mais concrètement, comment la Caf pourrait-elle organiser le fonctionnement des crèches et des modes d'accueil des jeunes enfants ?

Mme Annie Le Houerou. – Une remarque sur le relais petite enfance : il faut effectivement clarifier son rôle de médiation entre les parents employeurs et les assistantes maternelles agréées.

Quelle sera la représentation des personnes handicapées dans les comités France Travail, à leurs différents échelons territoriaux ? Le texte n'est pas clair à ce sujet. La MDPH restera fondée à prendre des décisions d'orientation des personnes handicapées, sur proposition de France Travail : n'est-ce pas alourdir le circuit de décision ?

Comment, ensuite, les ESAT pourront-ils faire face aux nouveaux droits de leurs salariés en matière de mutuelle, d'aide au transport, de titres-restaurant ?

Enfin, quel accompagnement des personnes handicapées dans l'emploi ordinaire ? Je ne vois rien dans ce texte sur ce sujet pourtant décisif.

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – La notion de service public de la petite enfance relève bien d'une vision systémique, même si j'avance avec pragmatisme, j'entends construire ce service public brique par brique, plutôt qu'attendre que tous les éléments en soient assurés pour commencer. Nous voulons répondre aux besoins, mais nous n'avons pas choisi la voie du droit opposable parce que ce serait brutal – je vous signale que ce droit opposable n'est pas effectif en Allemagne, il n'est pas réalisé parce qu'il manque du personnel. Nous avons donc choisi d'en passer par la co-construction de ce service public.

La question de l'attractivité des métiers est majeure, c'est la première des urgences, et c'est la raison d'être du plan d'urgence que je présenterai cette semaine, qui agit sur l'ensemble des leviers, salariaux et professionnels. Nous pensons aussi aux assistantes maternelles, j'annoncerai également un plan à la rentrée.

En matière de financement, notre objectif est bien de financer les places créées de manière pérenne, via la branche famille, pour soutenir les collectivités territoriales. L'objectif de la stratégie nationale n'est pas de prescrire des places en crèches, il appartiendra au maire de définir la réponse aux besoins du territoire. Il est de bonne gestion d'avoir une offre diversifiée, notre rôle est d'assurer le financement, c'est l'objectif de la réforme du complément de mode de garde que vous avez votée en loi de financement l'an dernier et qui sera mise en œuvre en 2025 – mais l'offre doit être variée.

Il n'y a pas véritablement de sanction, le nouveau mécanisme – que j'ai appelé « la corde de rappel » – aidera plutôt à comprendre pourquoi les collectivités ne parviennent pas à remplir leurs objectifs, et avant d'en arriver à une substitution par la Caf, qui restera facultative, il se sera écoulé bien du temps. Notre idée est d'accompagner les maires à trouver les moyens de remplir leurs objectifs. C'est particulièrement vrai pour les communes rurales, nous avons beaucoup travaillé avec elles, c'est une garantie de la qualité de ce texte. Nous n'abordons ici que la gouvernance du service public de la petite enfance, mais bien d'autres sujets lui sont liés, en particulier l'aspect éducatif, lequel fait l'objet de nombreuses mesures dans le cadre des 1 000 premiers jours.

Je vous rejoins pour dire qu'il faut penser à la participation des personnes en situation de handicap aux différentes instances de France Travail, il faut définir les bons outils pour les inclure. Une réflexion est en cours sur ce sujet, je suis favorable à une participation directe des personnes en situation de handicap et pas seulement de leurs représentants ; nous y prêterons attention.

L'État aura la compétence de l'emploi accompagné et continuera de recourir aux outils en place. L'article 8 change les choses en posant le principe que l'accompagnement en emploi ordinaire est le droit commun : c'est bien France Travail qui, en première intention, accompagne vers l'emploi. Il n'y a pas de doublon avec la MDPH.

M. Daniel Chasseing. – Merci pour ce programme renforçant la prise en charge de la petite enfance, c'est une partie de l'accompagnement nécessaire au retour à l'emploi – il faut aussi agir pour le logement et la mobilité.

Une question sur le manque d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) dans les écoles pour assurer l'accueil d'enfants handicapés et sur le manque de places en institut médico-éducatif (IME) : comment en tenez-vous compte ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – L'Union nationale des associations familiales (Unaf) s'inquiète que la commune soit désignée comme autorité organisatrice sans avoir l'obligation de développer ni financer l'accueil, donc sans garantie pour les familles. L'Unaf demande en conséquence une compétence obligatoire et assortie de moyens suffisants : qu'en pensez-vous ? Et que se passera-t-il pour les communes qui ont déjà transféré leur compétence petite enfance aux communautés de communes ou d'agglomération ?

Mme Nadia Sollogoub. – Les appels à projets n’ont de cesse d’appeler à l’innovation, on s’y habitue plus ou moins mais lorsque j’ai vu que même en matière de petite enfance, vous annonciez un fonds « innovation », j’avoue avoir pensé : « Encore ! ». Monsieur le ministre, il faut aussi subventionner les modèles éprouvés... parce que cela fait longtemps qu’on garde les enfants : pourquoi pas un fonds « petite enfance », plutôt que d’innovation ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Les maires passent leur temps à innover et à chercher des solutions nouvelles pour répondre à des questions anciennes...

Mme Nadia Sollogoub. – C’est vrai, on a les solutions depuis longtemps mais on les tourne dans tous les sens pour qu’elles soient « innovantes »...

Mme Frédérique Puissat. – L’Unaf a salué dans ce texte l’objectif du plein emploi, tout en soulignant qu’il ajoutait peu puisque les maires organisent déjà les schémas de petite enfance, à la différence près qu’aujourd’hui les Caf accompagnent et que demain, elles pourraient prescrire davantage, à la demande du préfet. Dans ces conditions, quelle sera l’articulation avec les conventions territoriales globales (CTG), qui intègrent déjà les schémas petite enfance ?

Je vous signale une difficulté technique, d’ordre réglementaire, sur le délai maximal de suspension des agréments des assistantes maternelles : il est de quatre mois, c’est trop court en cas de procédure administrative plus longue. Dans le cadre de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, nous avons, avec Bernard Bonne, tenté de changer les choses pour les assistants familiaux, sans succès. Peut-être y parviendrez-vous ?

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – Je ne saurai vous répondre dans l’immédiat sur ce dernier point, je le ferai par écrit.

L’Unaf estime que l’article 10 n’est pas suffisamment contraignant pour les communes, mais je n’ai pas voulu aller plus loin dans la contrainte parce que j’ai pensé que vous ne me suiviez pas, mais aussi parce que j’ai construit ce texte avec les communes – et je vois aux amendements que l’AMF a fait passer, que les communes estiment la « corde de rappel » déjà trop contraignante, ce qui me surprend au regard des échanges que nous avons eus. Nous avons examiné la relation entre les communes et les Caf, nous sommes allés aussi loin que possible en pleine concertation, je vois que l’AMF trouve que nous sommes allés trop loin, alors que sans cette « corde de rappel », qui n’est pas une sanction, ce texte aurait moins de poids, nous en débattons en séance plénière.

Le fonds « innovation » est doté de 10 millions d'euros, à rapporter aux 6 milliards d'euros supplémentaires, c'est dire que nous augmentons surtout les moyens de l'existant - mais que nous voulons aussi aider la créativité du territoire ; vous citez des assouplissements dans l'organisation du travail des assistantes maternelles, c'est utile.

La conférence nationale du handicap a pris des engagements importants pour l'inclusion scolaire des enfants en situation de handicap, en direction de l'Éducation nationale pour un meilleur accompagnement médico-social à l'école mais aussi pour le renforcement des structures spécialisées qui pourront intervenir davantage dans les écoles - quelque 50 000 solutions supplémentaires ont été annoncées, dont la moitié pour les enfants, c'est un sujet majeur pour le Gouvernement.

Mme Catherine Deroche, présidente. - Merci pour toutes ces informations, Monsieur le ministre.

La réunion est close à 17 h 30.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 28 juin 2023, le **périmètre indicatif du projet de loi n° 710 (2022-2023) pour le plein emploi**.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- à la procédure d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ;
- à l'orientation des demandeurs d'emploi ;
- à l'accompagnement, aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi ;
- au régime des sanctions applicable en cas de manquement à leurs obligations des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ;
- à la gouvernance et à la coordination des acteurs de l'emploi et de l'insertion ;
- aux actions de repérage et d'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi ;
- au conventionnement entre l'État et les régions en matière de formation des demandeurs d'emploi et à la répartition des compétences en matière d'achat de formations ;
- aux modalités du recours à la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle ;
- à la facilitation de l'orientation et de l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap ;
- à l'extension des droits attachés à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ;
- à l'organisation du dispositif d'emploi accompagné ;
- à la pérennisation d'expérimentations concernant les entreprises adaptées ;
- aux droits collectifs et individuels des travailleurs accueillis en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ;
- à la gouvernance et à l'organisation de la politique d'accueil du jeune enfant.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- au contrat de travail, à la rémunération, aux congés payés, à la durée du travail et aux jours de repos des salariés ;
- à la négociation collective et à la représentation des salariés ;
- aux règles d'ouverture des droits à l'indemnisation du chômage et au financement de l'assurance chômage ;
- aux conditions d'attribution et aux règles de calcul et de versement des aides et prestations sociales ;

- au droit à la formation professionnelle, au financement et à la gouvernance de la formation professionnelle et de l'apprentissage ;

- à l'agrément, au contrôle, au fonctionnement et au financement des modes d'accueil du jeune enfant ;

- au statut et à la rémunération des professionnels de la petite enfance.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Union nationale des associations familiales (UNAF)**
Guillemette Leneveu, directrice générale
Claire Ménard, chargée des relations parlementaires
Servane Martin, chargée de mission protection sociale
- **Mouvement des entreprises de France (Medef)**
Pierre-Matthieu Jourdan, directeur des relations sociales
France Henry-Labordère, responsable du pôle social
Elizabeth Vital-Durand, responsable du pôle affaires publiques
- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**
Jean-Michel Pottier, mandataire social emploi formation
Gwendoline Delamare-Debouteville, directrice des affaires sociales et de la formation
Karine Jan, responsable formation
Adrien Dufour, responsable des affaires publiques
Philippe Chognard, responsable de pôle conditions de travail
- **U2P**
Pierre Burban, secrétaire général
Thérèse Note, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement
- **Confédération générale du travail (CGT)**
Denis Gravouil, membre de la direction confédérale
Léa Walkowiak, conseillère confédérale

- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**

Lydie Nicol, secrétaire nationale

Chantal Richard, secrétaire confédérale

Bérengère Faveaux, secrétaire confédérale

- **Force ouvrière (FO)**

Michel Beugas, secrétaire confédéral en charge de l'emploi et des retraites

Corinne Pette, secrétaire fédérale à la fédération FO de l'action sociale

Natalia Jourdin, déléguée syndicale centrale Pôle emploi

- **Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC)**

Bertrand Mahe, délégué national en charge des parcours professionnels

Johaquim Assedo, conseiller technique en charge de l'emploi

- **Haut-Commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises**

Thibaut Guilluy, haut-commissaire

Thibault Romatet, directeur de cabinet

Charlotte Bertin, cheffe de cabinet

- **Union nationale des missions locales (UNML)**

Stéphane Valli, président

Ahmed El Khadiri, délégué général

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

Bruno Lucas, délégué général

Fabrice Masi, chef de service, adjoint au délégué général

Cécile Charbaut, sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi

Myriam Mesclon-Ravaud, directrice de projet accompagnement dans l'emploi

- **Régions de France**

Jean-Patrick Gille, vice-président de la région Centre-Val de Loire, délégué à l'emploi, la formation professionnelle, l'insertion et l'orientation

Emmanuel Doudat, conseiller du président de la région Centre-Val de Loire

Emmanuel Georges-Picot, conseiller chargé de l'éducation, de la formation et de l'emploi

- **Collectif Alerte**

Daniel Verger, directeur du plaidoyer et responsable accès au travail et protection sociale au Secours Catholique

Henri Simorré, chargé de plaidoyer pour ATD Quart Monde

Valérie Fayard, directrice générale déléguée d'Emmaüs France

- **Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés (Cheops)**

Jean-Pierre Benazet, président

Jean-Jacques Favre, membre du bureau national

- **Collectif Handicaps**

Arnaud de Broca, président

Isabelle Mérian, directrice de la Fagerh

Pierre-Yves Lavallade, délégué général de Paralyse Cérébrale France

Axelle Rousseau, chargée de plaidoyer

- **Unédic**

Patricia Ferrand, présidente

Jean-Eudes Tesson, vice-président

Christophe Valentie, directeur général

Clémence Taillan, cheffe de cabinet

- **Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)**

Nicolas Grivel, directeur général

Céline Marc, directrice du département enfance, jeunesse et parentalité

Guillaume George, directeur du département insertion et cadre de vie

- **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)**

Pascal Cormery, président

Magalie Rascle, directrice déléguée aux politiques sociales

Christophe Simon, chargé des relations parlementaires

- **Association des maires de France (AMF)**

Clotilde Robin, 1^{ère} adjointe au maire de Roanne, co-présidente du groupe de travail petite enfance

Nelly Jacquemot, responsable du département Action sociale, éducation, culture

Sarah Reilly, conseillère petite enfance et santé

Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

- **Intercommunalités de France**

Laurent Trogrlic, secrétaire national

Charlotte Sorrin Descamps, responsable du pôle développement économique

Romain Briot, responsable du pôle cohésion

Marie Morvan, conseillère cohésion sociale

Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

- **Départements de France (ADF)**

Frédéric Bierry, vice-président chargé de la solidarité, de la santé et du travail, président de la collectivité européenne d'Alsace

- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

Jean-Benoît Dujol, directeur général

Benjamin Voisin, adjoint du directeur général, chef du service des politiques sociales et médico-sociales

- **Conseil départemental de La Réunion**

Béatrice Sigismeau, vice-présidente déléguée aux affaires culturelles et à l'insertion par l'économie marchande

Hugues Maillot, directeur général adjoint - pôle actions territoriales et insertion

- **Conseil départemental de la Somme**

Stéphane Haussoulier, président

- **Métropole de Lyon**

Séverine Hémain, 16^{ème} vice-présidente 'en charge des politiques d'insertion

- **Alliance Villes Emploi**

Yohan David, président

Bernadette Abiven, vice-présidente de Brest métropole, présidente de Défis Emploi Pays de Brest

Kenny Bertonazzi, adjoint au maire de Pau, président du plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (Plie) de Pau Pyrénées

Céline Deslattes, vice-présidente de Grenoble métropole, présidente du Plie de Grenoble

- **Fédération des entreprises d'insertion**

Luc de Gardelle, président

Cyril Garcia, secrétaire général

- **Fédération des acteurs de la solidarité**

Emmanuel Bougras, responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques

Rémi Boura, responsable des relations parlementaires et de la recherche-action

- **Coorace**

Adrien Rivière, chargé de mission plaidoyer

- **Chantier école**

Laurent Duriez, vice-président du réseau chantier école et directeur de SAS Formation (Atelier Chantier d'Insertion)

Anne-Claire Lebastard, cheffe de projets services aux territoires et accompagnement des politiques publiques

- **Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei)**

Patrick Maincent, vice-président de l'Unapei, en charge de l'emploi

Agathe Martin, chargée de mission emploi

- **Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux (GEPSo)**

Jeanne Cornouaille, déléguée nationale

- **Union nationale des entreprises adaptées (UNEA)**

Sébastien Citerne, délégué général

Hortense de Cacqueray, consultante Anthenor publics affairs

- **Pôle emploi**

Jean Bassères, directeur général

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

France Urbaine

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-710.html>