

I. CONTEXTE

Le 17 mai dernier, le Monde titrait que « ***le taux de chômage de la France [est] à son plus bas niveau depuis 1982*** » pour décrire les **7,1%** du premier trimestre 2023 selon l'INSEE. Le taux d'emploi des 15-64 ans continue d'augmenter pour atteindre les 68,6%.

Le **Bureau international du travail (BIT)** considère que le taux de chômage de **plein emploi** est généralement de **3-6%**. Notion définie par l'économiste John Maynard Keynes, le plein emploi correspond à « ***l'absence de chômage involontaire. Il est mesuré par un taux de chômage qui n'est pas égal à zéro mais qui correspond au taux de chômage frictionnel, uniquement lié aux difficultés à trouver un emploi*** » précise Géraldine Rieucan, professeure des universités en économie à l'Université de Picardie Jules Verne.

Dans la lignée de la **réforme du marché du travail** de décembre 2022, ayant supprimé l'accès au chômage en cas d'**abandon de poste** ou de **refus de CDI** et mis en place depuis février une **variation de l'indemnisation chômage** selon l'état du marché du travail, le Gouvernement se fixe comme objectif d'atteindre le **plein emploi** d'ici la fin du quinquennat.

L'éloignement durable de l'emploi est particulièrement marqué chez les **bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)**. Selon un rapport public thématique de la Cour des comptes de janvier 2022, seuls **34%** en sont sortis et sont en emploi **7 ans après** leur entrée au RSA.

II. PRESENTATION GENERALE

Le projet de loi pour le plein emploi porte comme mesure phare la **transformation de Pôle Emploi en France Travail au 1^{er} janvier 2024**. Sa mission de préfiguration a remis son rapport en avril dernier et pose un double constat : une **trop grande complexité** du système et des **problèmes d'accompagnement** vers l'emploi.

Pour favoriser le **plein emploi**, le présent texte entend répondre à ces deux volets par un **accompagnement** socioprofessionnel renforcé des personnes qui en ont le plus besoin et par une transformation du **service public de l'emploi et de l'insertion**.

Les **15 à 20 heures d'activités obligatoires** par semaine ne sont pas directement inscrites dans le texte mais seront un « **objectif adapté** » à **chaque personne**, selon le ministre, dans le cadre du **contrat d'engagement** que le texte porte à son **article 2**.

« *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* » d'après le ministre, auditionné par la commission des affaires sociales du Sénat le 21 juin.

III. PRESENTATION DETAILLEE

TITRE I^{er} : instaure un nouveau parcours d'accompagnement plus personnalisé de l'ensemble des personnes en recherche d'emploi.

➤ **Article 1^{er} : inscription généralisée et orientation**

L'article pose, au plus tard le 1^{er} janvier 2025, le principe d'une **inscription généralisée** auprès de l'**opérateur France Travail (article 5)** de toutes les personnes en recherche d'emploi ou rencontrant des difficultés d'insertion ainsi que des **bénéficiaires du RSA** dont l'inscription sera automatique et concomitante avec sa demande. Cette inscription est préalable à l'accompagnement des jeunes auprès des **missions locales** ainsi que des personnes handicapées auprès de **Cap emploi**.

Dans son **avis**, le **Conseil d'État** relève que cela « *transforme la nature de la liste des demandeurs d'emploi, qui devient un outil de suivi de l'accompagnement de l'ensemble des personnes sans emploi, et non plus seulement de celles qui recherchent un emploi* ».

L'article définit aussi un cadre pour l'**orientation** des demandeurs d'emploi, elle se fera selon des **critères communs** définis par les acteurs du **réseau France Travail (article 4)** tenant compte de la situation de la personne et de ses obstacles.

Enfin, il est confié à l'**organisme référent** vers qui la personne a été orientée (opérateur France Travail, missions locales, Cap emploi, conseil départemental ou délégataires) le soin de réaliser un **diagnostic approfondi des besoins sociaux et professionnels**.

- Modifications adoptées en commission au Sénat :

Maintien de la dénomination de **Pôle emploi**

Prise en compte de la situation de **proche aidant** pour une orientation vers un accompagnement social

Définition par le **comité national France Travail (article 4)** des critères d'**orientation** du demandeur d'emploi et de la liste des **informations** sur les orientations devant être transmises ainsi que la périodicité de leur transmission

Possibilité pour les **missions locales** de prendre des décisions de **réorientation** des personnes qu'elles ont initialement orientées vers un organisme d'accompagnement

➤ **Article 2 : contrat d'engagement**

L'article instaure, au plus tard le 1^{er} janvier 2025, un **contrat d'engagement unifié**, périodiquement actualisé, entre la personne et son organisme référent. Il concerne **toutes les personnes inscrites à France Travail** et remplace les contrats existants concernant les bénéficiaires du **RSA**.

Les obligations seront **adaptées** à chaque personne et un **plan d'action** précisera le niveau d'accompagnement.

Selon le **compte rendu du Conseil des ministres**, et non selon le projet de loi lui-même, cela « *pourra aller jusqu'à 15 à 20 heures d'accompagnement visant à l'insertion sociale et professionnelle pour ceux qui en ont besoin, notamment au sein des allocataires du RSA* ».

L'**organisme référent** devra désigner un **référent unique** et lister les **actions** d'accompagnement personnalisé qu'il s'engage à mettre en œuvre.

L'article définit également un **régime d'obligations harmonisé et adapté**. Le contrat d'engagement définira, notamment, les éléments constitutifs de l'**offre raisonnable d'emploi** que la personne est **tenue d'accepter**, conformément au droit déjà en vigueur y compris pour les bénéficiaires du RSA.

Le **contrôle des engagements** des demandeurs d'emploi est exercé par l'opérateur France Travail, par les missions locales pour les jeunes qu'elles accompagnent et par président du conseil départemental pour les bénéficiaires du RSA, lequel peut déléguer cette compétence à France Travail pour ceux dont l'opérateur est l'organisme référent.

- Modifications adoptées en commission au Sénat :

Maintien de la dénomination de **Pôle emploi**

Inscription dans le **plan d'action** du contrat d'engagement d'une **durée d'activité d'au moins 15h** par semaine

Prévoir que, pour les bénéficiaires du **RSA** y compris dont **Pôle Emploi** est l'organisme référent, la **radiation** en tant que demandeurs d'emploi découle de la radiation de la **liste des bénéficiaires** du RSA, qui reste une compétence du **président du conseil départemental**

Possibilité aux prescripteurs habilités de l'insertion par l'activité économique (IAE) de prescrire des **périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)**

➤ Article 3 : droits et devoirs des bénéficiaires du RSA

En cohérence, l'article renvoie les dispositions relatives aux **bénéficiaires du RSA** aux règles de droit commun relatives aux **demandeurs d'emploi**.

Le régime de sanction, en cas de **manquement** aux obligations d'élaborer ou d'actualiser le **contrat d'engagement** ou de respecter les **engagements** pris, est modifié. La suspension du versement du RSA devient « **suppression** » et une nouvelle « **suspension** » est instaurée pour retenir tout ou partie du versement et ne le reprendre que si le manquement a cessé.

- Modifications adoptées en commission au Sénat :

Maintien de la dénomination de **Pôle emploi**

Prévoir que Pôle emploi ne soit que force de **proposition pour les suspensions** et que la décision relève dans tous les cas du **président du conseil départemental**

Nécessité d'une **délibération du conseil départemental** pour déléguer le prononcé de sanctions à Pôle emploi

Limiter à 3 mois le versement rétroactif des sommes retenues en cas de suspension

Prévoir que le **décret** fixant la durée maximale des sanctions en détermine également la **durée minimale**

Prévoir que, pour les bénéficiaires du **RSA** y compris dont **Pôle Emploi** est l'organisme référent, la **radiation** en tant que demandeurs d'emploi découle de la radiation de la **liste des bénéficiaires** du RSA, qui reste une compétence du **président du conseil départemental**

TITRE II : réforme la gouvernance de l'emploi et de la formation dans le sens d'une territorialisation plus importante et d'une meilleure lisibilité.

➤ Article 4 : réseau France Travail et gouvernance

L'article définit le **réseau France Travail** et ses missions, il **réunira** l'opérateur France Travail, l'État, les collectivités, les missions locales et Cap emploi.

Pour **se coordonner**, ils disposeront d'outils, de référentiels métiers, de procédures et d'indicateurs dans une **logique de « patrimoine commun »**.

Un **comité national France Travail** sera institué pour fixer les règles de fonctionnement du réseau et élaborer une **charte d'engagements** que les membres du réseau devront signer.

Ce **comité national**, présidé par le **ministre** de l'emploi, réunira notamment des représentants des membres du **réseau** et des **organisations syndicales** interprofessionnelles représentatives.

Des **comités territoriaux** sont aussi prévus aux niveaux **régional** (au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, CREFOP, ou en le renommant comité régional France Travail), **départemental**, et, si besoin, dans les **bassins d'emploi**.

Ainsi, seuls les **échelons national et régional** comprendront des représentants des **partenaires sociaux** car, pour le ministre, « *aller plus loin [leur] poserait le problème de disposer partout de représentants* ».

L'article entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2024, à l'exception des mesures relatives à Cap emploi, à la signature de la charte, à la gouvernance territoriale, aux missions locales et aux CREFOP, lesquelles entreront en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

- Modifications adoptées en commission au Sénat :

Maintien de la dénomination de **Pôle emploi**

Suppression de la charte d'engagements que la collectivité devra signer

Institution du **comité local** (niveau infra-départemental) par le **préfet de département**, et non de région, sur proposition du comité départemental ou régional

Désignation des membres du **comité local** par les **association d'élus des communes**, et non par le préfet après avis des collectivités

Affirmation de la **mission d'appui** auprès des entreprises confiée aux **Cap emploi**

Ajout des **plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE)** et des **maisons de l'emploi** parmi les membres du réseau

Prévoir que le **comité national** identifie les besoins de **financement pluriannuels** pour que les acteurs du réseau réalisent leurs missions

Définition par le **comité national** des critères d'orientation et des modalités de transmission d'informations sur l'**orientation des demandeurs d'emploi**

➤ Article 5 : modifications nécessaires à la transformation de Pôle Emploi

L'article procède aux modifications nécessaires à la **transformation de Pôle emploi en opérateur France Travail**, à compter du 1^{er} janvier 2024, et définit ses nouvelles missions réalisées pour le réseau.

Il définit également la nouvelle mission d'accompagnement des **demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH)** de l'opérateur.

Les dispositions relatives aux missions de l'opérateur France Travail en matière d'appui aux instances de gouvernance territoriales entreront en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

- Modifications adoptées en commission au Sénat :

Maintien de la dénomination de **Pôle emploi**

Prévoir que Pôle emploi répond aux **besoins de recrutement** des entreprises en matière d'emploi des **travailleurs en situation de handicap**

➤ Article 6 : opérateurs spécialisés

L'article transforme les **missions locales** et **Cap emploi** en **organismes spécialisés** dans le repérage et l'accompagnement des personnes plus éloignées de l'emploi.

Leurs missions de service public confiées rendront possibles leur **financement public**, ils devront ainsi conclure des **conventions d'objectifs et de moyens** avec l'État.

- Sans modifications majeures adoptées en commission au Sénat.

➤ Article 7 : financement de la formation professionnelle

L'article modifie le financement par l'État de la **formation professionnelle** des demandeurs d'emploi et tire les conséquences du premier **plan d'investissement dans les compétences (PIC 2018-2022)** en vue des conventionnements avec les régions.

La **préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI)** est aménagée pour que le pouvoir réglementaire puisse définir les caractéristiques des contrats y donne droit.

- Modifications adoptées en commission au Sénat :

Maintien de la dénomination de **Pôle emploi**

Suppression de la possibilité pour l'État d'organiser une **offre de formation ouverte ou à distance (FOAD)** pour les demandeurs d'emploi

Prise en compte des **besoins des CREFOP** lorsque l'État organise une **offre nationale de formation** professionnelle des demandeurs d'emploi

TITRE III : vise un meilleur accès à l'emploi des personnes handicapées et décline les engagements issus de la Conférence nationale du handicap d'avril dernier.

➤ **Article 8 : insertion des personnes handicapées**

L'article charge la **maison départementale des personnes handicapées (MDPH)**, sur préconisation de **France Travail**, d'orienter la personne en **établissement et service d'aide par le travail (ESAT)** et privilégiant un milieu ordinaire simple ou accompagné.

Les personnes non bénéficiaires de la **reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH)**, mais titulaires d'une pension d'invalidité ou d'une rente d'incapacité, auront les **mêmes droits** sans passer par la **MDPH**.

- Modifications adoptées en commission au Sénat :

Modulation de la contribution due par les entreprises à l'**association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH)** qui tient compte de la reconnaissance de la lourdeur du handicap

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 d'une **décision favorable** de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)

Préciser que l'organisation du **dispositif d'emploi accompagné** sera sous la forme de **plateformes départementales** de services intégrés

➤ **Article 8 bis (nouveau) : recours à l'intérim pour les bénéficiaires de l'OETH**

L'article, introduit en commission sur l'initiative de M. Daniel CHASSEING (LIRT), **pérennise le recours à l'intérim pour recruter un bénéficiaire de l'OETH** introduit de manière expérimentale par la loi « liberté de choisir son avenir professionnel » de 2018 et prolongé par la loi « 3DS » de 2022 jusqu'à fin 2023.

➤ **Article 9 : droit sociaux des travailleurs handicapés en milieu protégé**

L'article permet à France Travail et à Cap emploi de **saisir directement la CDAPH de propositions d'orientation** professionnelle en milieu protégé ou établissements et services de réadaptation professionnelle (ESRP) **sans passer par une évaluation de la MDPH**.

Les **entreprises adaptées de travail temporaire (EATT)** et les CDD « tremplin » (CDDT) sont pérennisés et les droits des **travailleurs en ESAT** alignés sur ceux des salariés ordinaires avec conservation de leur protection spécifique.

- Modification adoptée en commission au Sénat :

Maintien de la dénomination de **Pôle emploi**

TITRE IV : vise à améliorer le développement tant quantitatif que qualitatif de l'offre d'accueil du jeune enfant.

➤ **Article 10 : gouvernance de l'accueil du jeune enfant**

L'article permet la définition d'une **stratégie nationale de l'accueil du jeune enfant** et confie aux **communes** la qualité d'**autorité organisatrice** en la matière.

Les attendus du **schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre**, obligatoire pour les autorités organisatrices de plus de 3 500 habitants, sont précisés et les missions des **relais petite enfance**, obligatoires pour celles de plus de 10 000 habitants, enrichies.

En cas de manquement et sur avis du comité départemental de service aux familles (CDSF), le **préfet** pourra mandater la **caisse d'allocations familiales (CAF)** pour mettre en place les **actions de déploiement des modes de garde**.

Les **zones marquées par un déficit d'offre d'accueil**, pouvant accueillir des dispositifs d'aide spécifique des CAF, sont définies et les **régions** devront tenir compte des **besoins des professionnels** dans l'élaboration de leur **schéma des formations sanitaires et sociales**.

- Modifications adoptées en commission au Sénat :

Suppression de l'élaboration d'une **stratégie nationale** de l'accueil du jeune enfant

Suppression de la possibilité pour le **préfet** de demander aux **CAF** de se substituer à la **commune** pour élaborer son **schéma** et établir un projet de création de **relais**

Report à septembre 2026, et non 2025, des nouvelles compétences des **communes**

TITRE V : vise les dispositions applicables dans les territoires d'outre-mer.

➤ **Article 11 : habilitation pour les adaptations outre-mer**

L'article habilite le Gouvernement à prendre, sous six mois et par **ordonnance**, toute mesure relevant du domaine de la loi pour **adapter les dispositions de la présente loi** aux collectivités d'outre-mer de l'article 73, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

- Adopté sans modification en commission au Sénat.