RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

CNEN
Conseil national d'évaluation des normes

CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION DES NORMES

Séance *ad hoc* du 25 mai 2023

Délibération n° 23-05-26-03139

Projet de loi pour le plein emploi

(Urgence)

Vu la Constitution, notamment son article 72 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;

Vu la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ;

Vu la 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 ;

Vu la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi ;

Vu le projet de loi pour le plein emploi ;

Vu la demande d'inscription en urgence du 17 mai 2023 présentée par le Secrétariat général du Gouvernement ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) 19 mai 2023 ;

Sur le rapport de :

- M. Bruno LUCAS, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle au sein du ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion ;

- Mme Isabelle SUSSET, cheffe du bureau des minima sociaux à la direction générale de la cohésion sociale au sein du ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées ;
- Mme Pauline DOMINGO, directrice de projet petite enfance à la direction de la sécurité sociale au sein du ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées ;

Considérant ce qui suit :

- **Sur l'objet du projet de loi**

1. Le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion indique que le projet de loi pour le plein emploi a pour ambition de moderniser le marché du travail afin de parvenir au plein emploi pour toutes les personnes en âge et en mesure d'exercer une activité professionnelle. Actuellement, la multiplicité d'instances compétentes en ce domaine ne permet pas de garantir une coordination opérationnelle des acteurs et une pleine efficience des politiques de l'emploi, de la formation et de l'insertion. Pour parvenir à cet objectif, plusieurs mesures sont proposées en direction des personnes en recherche d'emploi et plus spécifiquement celles qui sont les plus éloignées du marché du travail. Le projet de loi vise également à répondre aux tensions de recrutement et à améliorer l'offre de services aux entreprises.

2. Le rapporteur rappelle que ce projet de loi est issu d'une concertation menée depuis plusieurs mois dans le cadre d'une mission de préfiguration réalisée par le haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises. Les conclusions de cette mission ont été rendues publiques et partagées avec l'ensemble des parties-prenantes. Le présent projet de loi s'appuie sur le diagnostic de cette mission et reprend certaines de ses propositions.

3. Le premier titre du projet de loi porte sur l'orientation et l'accompagnement des personnes sans emploi. L'article 1er tend à garantir une entrée en parcours rapide pour l'intégralité des personnes sans emploi, et prévoit pour cela la mise en place d'une inscription généralisée auprès de l'opérateur France Travail. Cette inscription concernerait ainsi les demandeurs d'emploi ayant un profil correspondant à l'inscription actuelle à Pôle emploi, les personnes ayant sollicité un accompagnement auprès des missions locales ou des Cap emploi, et les personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). L'article 2 pose le cadre du nouveau contrat d'engagement de tous les demandeurs d'emploi inscrits auprès de France Travail, y compris les jeunes suivis par les missions locales et les bénéficiaires du RSA. Ce contrat repose sur un socle commun d'engagements, tant des demandeurs d'emploi que des organismes chargés de leur accompagnement.

4. L'article 3 de ce même titre vise à améliorer l'effectivité des droits et devoirs des bénéficiaires du RSA pour garantir un accompagnement adapté et qualitatif vers l'emploi. Il permet également de mettre en cohérence les dispositions relatives aux bénéficiaires du RSA avec le cadre applicable aux personnes dépourvues d'emploi prévu dans le code du travail. Ainsi, les personnes souhaitant bénéficier du RSA seront automatiquement inscrites, dès le dépôt de la demande d'allocation, auprès de France Travail. Il est précisé que les dispositions du projet de loi ne modifient pas les compétences des départements en matière d'insertion ni d'orientation des bénéficiaires du RSA.

5. Cet article fait aussi évoluer le régime d'orientation et de sanction des bénéficiaires du RSA dont la compétence continue à relever du président du conseil départemental. Ainsi, en matière d'orientation, il est prévu l'application de critères communs définis au plan national, qui pourront être adaptés localement après concertation, par arrêté conjoint du président du conseil départemental et du préfet. Le texte prévoit également la possibilité de délégations de compétence des départements à l'opérateur France Travail. Le projet de loi rénove également le régime de sanctions pour le rendre plus progressif et réactif (suspension-remobilisation, suppression et radiation).

6. Le titre II du projet de loi porte sur la structuration et la gouvernance du réseau France Travail ainsi que la transformation de Pôle emploi en opérateur France Travail. Le projet de loi précise, au travers de son article 4, les principales missions du réseau France Travail qui portent sur l'accueil, l'orientation, l'accompagnement, la formation, l'insertion notamment des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Il détermine également la composition de ce réseau, constitué, outre les services de l'Etat, des collectivités territoriales, de l'opérateur France Travail, des missions locales pour les jeunes et de Cap emploi pour l'accompagnement des personnes en situation de handicap. La coordination des membres du réseau repose sur des outils numériques, des procédures et des indicateurs communs, ainsi que le partage de données et d'informations nécessaires au bon suivi des usagers.

7. Il est précisé que les règles de fonctionnement du réseau seront définies collégialement dans le cadre du comité national France Travail et donneront lieu à une charte nationale d'engagements. Des instances de gouvernance seront également mises en place à chaque échelon territorial sous la co-présidence du représentant de l'Etat et du représentant de la collectivité territoriale du ressort territorial concerné. Au niveau régional, le comité France Travail est intégré au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP). Un comité France Travail, co-présidé par le préfet de département et le président du conseil départemental, est créé au niveau du département et sera compétent en matière de parcours d'accompagnement renforcé des publics les plus éloignés de l'emploi. Enfin, des comités locaux France Travail seront institués par le représentant de l'Etat dans la région, en fonction des caractéristiques des territoires et après concertation avec les présidents du conseil régional et les présidents des conseils départementaux. Ils auront pour mission d'assurer la coordination de la mise en œuvre opérationnelle des politiques de l'emploi, de la formation et de l'insertion sur le bassin d'emploi.

8. Le ministère rapporteur indique que l'article 5 procède aux modifications nécessaires à l'évolution de Pôle emploi en opérateur France Travail. L'opérateur se voit ainsi confier de nouvelles missions réalisées au bénéfice du réseau France Travail afin de faciliter la collaboration entre les acteurs et permettre la bonne animation des instances de gouvernance. L'article 6 procède, par ailleurs, à des ajustements des dispositions relatives aux missions locales et aux cap emploi en cohérence avec la composition et les missions du réseau France Travail.

9. Le projet de loi aménage, en outre, les dispositions qui fondent l'intervention de l'Etat en matière de financement de la formation professionnelle en faveur des demandeurs d'emploi (article 7). Ces modifications se fondent sur les enseignements tirés du premier plan d'investissement dans les compétences dans la perspective des prochains conventionnements avec les régions.

10. Le ministère rapporteur fait valoir que le titre III tire les conséquences de la conférence nationale du handicap organisée en 2023. Il vise à une plus grande personnalisation de l'accompagnement des personnes en situation de handicap en vue de leur retour à l'emploi. Il s'agit notamment d'améliorer l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Des mesures sont proposées pour simplifier l'intervention des acteurs de l'emploi et de l'insertion tout en encourageant et en renforçant l'engagement des employeurs auprès de ce public.

11. Le titre IV porte sur la gouvernance en matière d'accueil du jeune enfant. L'article 10 vise à supprimer les obstacles qui entravent le retour sur le marché du travail des parents en raison d'une insuffisance de l'offre d'accueil dans le secteur de la petite enfance. Cette disposition s'inscrit dans l'ambition gouvernementale de garantir une offre d'accueil de qualité à un prix raisonnable pour les enfants de moins de trois ans. Pour atteindre cet objectif, le projet de texte rénove la gouvernance du secteur de la petite enfance en confiant aux communes la qualité d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant. De nouvelles missions seront ainsi attribuées à l'autorité organisatrice dont l'intensité est graduée selon la taille des communes. Cet article a fait

l'objet d'une concertation préalable avec la mise en place de groupes de travail techniques en présence des associations représentatives des collectivités territoriales.

- **Sur les conditions d'examen du projet de loi par le CNEN et l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

12. Les membres du collège des élus déplorent unanimement les conditions d'examen imposées à l'instance et souhaitent une nouvelle fois appeler l'attention du Gouvernement sur le recours excessif à la procédure d'urgence. Ils rappellent que l'utilisation de l'urgence doit, selon la loi, relever de circonstances exceptionnelles qui ne semblent pas justifiées en l'espèce.

13. De manière générale, le collège des élus indique que l'argument tiré de l'examen d'un projet de texte par le Conseil d'Etat ne saurait justifier le recours à la procédure d'urgence. En effet le Conseil d'Etat préconise, dans ses études annuelles et ses avis, que les concertations avec les destinataires de la norme soient conduites avec diligence avant qu'il ne soit saisi lui-même. Il appartient ainsi aux ministères d'anticiper les consultations obligatoires, en l'occurrence celle du CNEN, pour que les organes consultatifs puissent pleinement exercer la mission que la loi leur attribue.

14. Le collège des élus regrette que les recommandations des plus hautes autorités de l'Etat pour favoriser l'amélioration de la qualité du droit soient mises en échec par ces modalités d'examen des normes. En effet, le temps nécessaire à l'articulation et à la coopération entre les échelons territoriaux pour examiner un tel projet de texte est rendu impossible en raison des délais impartis dans le cadre de la consultation.

15. Les représentants des régions regrettent en outre l'absence de concertation sur le projet de loi malgré les engagements qui avaient été formulés. Les régions n'ont pas été consultées et n'ont ainsi pris connaissance du projet loi que par voie de presse. Enfin, le projet de loi ne leur a été communiqué que quelques jours avant la séance du CNEN.

- **Sur la gouvernance du réseau France Travail (article 4)**

16. Si les représentants du bloc communal partagent l'objectif d'une meilleure coordination des acteurs de l'emploi et de l'insertion, ils considèrent que le bloc communal est insuffisamment associé au pilotage territorial de France Travail et à sa gouvernance, contrairement aux autres collectivités. Les comités locaux France Travail seront, en effet, institués par le représentant de l'Etat dans la région, en fonction des caractéristiques des territoires et après concertation des régions et des départements mais sans consultation des représentants des communes et intercommunalités.

17. Le collège des élus représentant les communes et les EPCI attire l'attention du Gouvernement sur les risques découlant de l'insuffisante représentation des maires et présidents d'intercommunalité au sein de ces instances. Ils ajoutent que les communes et intercommunalités ont mis en place des initiatives pour l'emploi et l'insertion qui doivent être prises en compte et articulées avec l'ensemble du réseau France Travail.

18. Par ailleurs, le collège représentant le bloc communal s'interroge sur l'impact financier de la création du réseau France Travail en matière notamment de refonte des lieux d'accueil ou de transformation des systèmes informatiques.

19. Les représentants des départements constatent quant à eux qu'un certain nombre de leurs observations sur la gouvernance de France Travail, formulées pendant la phase de concertation, ont été prises en compte par le Gouvernement, en particulier la co-présidence des comités départementaux France Travail par le préfet et le président du conseil départemental.

20. Selon les représentants des régions, le projet de gouvernance de France Travail porte la marque d'une recentralisation. Ils soulignent, d'une part, que l'article 4 alimente une

confusion entre le réseau France Travail et l'opérateur éponyme et considèrent que ce dernier ne doit pas faire partie intégrante de la gouvernance. Le collège des élus représentant les régions recommande, par conséquent, de limiter le rôle de l'opérateur à la préparation des décisions, la formulation de propositions et, surtout, à la mise en œuvre d'une feuille de route des priorités arrêtées par les instances de gouvernance.

21. Les représentants des régions font valoir, d'autre part, que le projet de texte ne donne pas les garanties attendues sur le respect des compétences des régions en matière de formation, d'orientation et de développement économique. A ce titre, les membres élus du CNEN représentant les régions souhaitent que le rôle des régions soit conforté par la gouvernance stratégique proposée par le projet de loi avec une co-présidence Etat-région au niveau régional, et un comité régional composé des membres des CREFOP et des acteurs du service de l'emploi régional (SPER), notamment les partenaires sociaux.

22. Par ailleurs, les membres représentant les régions considèrent qu'une représentation des régions au niveau départemental est également nécessaire afin de proposer des parcours d'insertion, comprenant la formation pour l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail, en particulier les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Enfin, au niveau local, les membres du bloc régional soulignent la nécessité de garantir une co-présidence Etat-région avec la possibilité donnée à la région de confier cette dernière, à une autre strate de collectivité « *selon accord ou usages locaux* », conformément à la proposition 88 de la mission de préfiguration de France Travail.

23. Le ministère rapporteur fait valoir que la logique de la gouvernance portée par l'article 4 du projet de loi est de fournir davantage de leviers opérationnels afin de sortir d'un fonctionnement en silos entre les différents acteurs de l'emploi et de l'insertion. Il indique également que ce dernier agira en qualité de maître d'œuvre au niveau départemental et régional dans le cadre d'une gouvernance partagée avec l'Etat.

- **Sur les dispositions relatives aux missions locales et aux cap emploi (article 6)**

24. Les représentants des communes et intercommunalités expriment leur désaccord avec les dispositions de l'article 6 du projet de texte. Cet article procède aux ajustements des dispositions relatives aux missions locales, aux cap emploi et aux opérateurs spécialisés, en cohérence avec la composition et les missions du réseau France Travail.

25. Ils craignent que ces structures, présidées par des maires et financées en partie par le bloc communal, soient soumises à un contrôle de l'Etat via l'opérateur France Travail.

- **Sur la compétence des régions en matière de formation professionnelle (article 7)**

26. Les représentants des élus, et en particulier ceux des régions, déplorent la mise en place d'une compétence partagée en matière de formation professionnelle opérée par l'article 7 du projet de loi. Ils observent que cet article prévoit un partage des attributions, historiquement uniquement dévolues aux régions, en matière d'accès à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

27. L'Etat pourra en effet se porter acquéreur des formations exclusivement à distance. Or, les membres du CNEN représentant les régions regrettent d'une part que les propositions du rapport susmentionné n'aient pas été retenues en matière d'achat de formation professionnelle et d'autre part, l'absence de reconnaissance de la compétence exclusive des régions en matière formation professionnelle. Les régions déplorent que leur compétence dans ce domaine paraisse se réduire aux dispositions de l'article 7 alinéa 1 b, lequel dispose que « *pour la mise en œuvre d'un programme national défini par l'Etat et destiné à répondre à un besoin additionnel de qualification des personnes en recherche d'emploi et aux besoins des entreprises, notamment celles qui rencontrent des difficultés particulières de recrutement, l'Etat engage une procédure de conventionnement avec la région* ».

28. Conformément aux positions exprimées tout au long de la concertation ayant menée au rapport de la mission de préfiguration de France Travail, les représentants des élus recommandent la mise en œuvre d'un tout autre modèle visant à reconnaître les régions comme autorités organisatrices de la formation professionnelle. Ce modèle serait construit en lien étroit avec les partenaires sociaux à l'image de ce qui existe en matière de mobilité.

29. En réponse, le ministère rapporteur indique que le projet de loi ne remet pas en cause la compétence des régions en matière de formation professionnelle. Il indique que l'article 7 s'inscrit pleinement dans le cadre existant, déjà aménagé par le plan d'investissement dans les compétences mis en œuvre par le Gouvernement et les régions.

- **Sur le titre IV relatif à la gouvernance en matière d'accueil du jeune enfant**

30. Les représentants du bloc communal soulignent que les communes et intercommunalités sont déjà très investies dans le champ de la petite enfance. S'ils sont favorables à la reconnaissance, par la loi, des communes comme autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, ils s'inquiètent des modalités de mise en œuvre effectives de cette réforme, notamment sur le plan de la pénurie des professionnels et sur ses conséquences financières.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 8 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 1 membre représentant les élus
- abstention émise par 1 membre représentant les élus ;
- avis favorable émis par 4 membres représentant l'Etat.

Article 1er : Après en avoir délibéré, le Conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du Conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,

Alain LAMBERT