

N° 1305

---

**ASSEMBLÉE NATIONALE**  
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018.

**AVIS**

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE  
LOI *de finances pour 2019*,

**TOME III**

**TRAVAIL ET EMPLOI**

**FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA  
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE**

**VOLUME 1**

PAR M. STÉPHANE VIRY,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : **1255, 1302** (annexe n° 43).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET 2019 MARQUÉ PAR UNE IMPORTANTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI</b> .....	9
<b>I. LE PROGRAMME 102 : LES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACCÈS ET DU RETOUR À L'EMPLOI</b> .....	10
A. DES CRÉDITS EN DIMINUTION POUR LE SE RVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET LE RÉGIME D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE.....	10
B. LES CONTRATS AIDÉS ET L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (IAE) : UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE DÉSORMAIS FONGIBLE, MAIS UNE VOLUMÉTRIE EN-DEÇÀ DES BESOINS.....	11
1. Une volumétrie en baisse pour les contrats aidés, pour la deuxième année consécutive.....	12
2. Une relative embellie pour le secteur de l'insertion par l'activité économique.....	13
C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES.....	14
D. LES AUTRES MESURES FINANCÉES PAR LE PROGRAMME 102.....	16
<b>II. LE PROGRAMME 103 RELATIF À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI</b> .....	17
1. Les dispositifs en faveur de l'emploi dans les TPE-PME marqués par l'extinction de l'aide à l'embauche PME et la lente montée en charge des emplois francs.....	18
2. Les conséquences de la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel et de la LFSS pour 2018 sur les crédits consacrés à la formation et à l'alternance.....	18
3. Les actions en faveur du développement de l'emploi.....	20

<b>III. DES CRÉDITS STABLES POUR LES PROGRAMMES 111 ET 155 ET EN LÉGÈRE HAUSSE POUR LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE RELATIF À L’APPRENTISSAGE</b> .....	20
A. LE PROGRAMME 111 : AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L’EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL.....	20
B. LE PROGRAMME 155 : CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L’EMPLOI ET DU TRAVAIL .....	21
C. LES CRÉDITS DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE RELATIF À L’APPRENTISSAGE EN LÉGÈRE HAUSSE, AVANT SA DISPARITION EN 2020 .....	21
<b>DEUXIÈME PARTIE : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES</b> .....	23
<b>I. DES CONTRATS AIDÉS AUX « PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES » : À LA RECHERCHE D’UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DES POLITIQUES D’INCLUSION DANS L’EMPLOI</b> .....	24
A. LES CONTRATS AIDÉS : UN DISPOSITIF ANCIEN ET PROTÉIFORME, DONT L’EFFICACITÉ EST SOUMISE À CONDITIONS .....	24
1. Les contrats aidés, un outil privilégié à destination des personnes les plus éloignées de l’emploi .....	24
2. Un bilan en demi-teinte des contrats aidés en termes de retour durable vers l’emploi .....	25
a. Des effets mitigés sur l’insertion dans l’emploi mais des bénéfices indéniables en termes d’utilité sociale, notamment dans le secteur non marchand .....	25
b. L’objectif d’inclusion dans l’emploi parfois relégué au profit d’effets d’aubaine, notamment dans le secteur marchand .....	26
B. LA CRÉATION DES « PARCOURS EMPLOIS COMPÉTENCES » CONSACRE LE RECENTRAGE DE LA POLITIQUE DE CONTRATS AIDÉS AUTOUR DU TRIPTYQUE « EMPLOI – FORMATION – ACCOMPAGNEMENT » .....	27
1. Les « parcours emploi compétences » (PEC) privilégient une logique de parcours individuel, directement orientée vers l’insertion dans l’emploi .....	28
a. Un recentrage du dispositif sur le secteur non marchand et sur l’objectif unique d’insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l’emploi .....	28
b. Des exigences renforcées en matière de formation et d’accompagnement pour les employeurs.....	29
2. La création du fonds d’inclusion dans l’emploi parachève le rapprochement des contrats aidés avec le secteur de l’insertion par l’activité économique .....	30
a. Une nouvelle approche territorialisée des politiques d’inclusion .....	30
b. Une fongibilité asymétrique qui peut s’opérer au détriment des parcours emploi compétences .....	31

<b>II. UN BILAN MITIGÉ POUR LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES, QUI INVITE À AJUSTER LE DISPOSITIF</b> .....	32
<b>A. LA SOUS-CONSUMMATION DE PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES EN 2018 TRADUIT LA MONTÉE EN EXIGENCES DU DISPOSITIF MAIS ÉGALEMENT UNE INQUIÉTUDE RÉELLE DE LA PART DES EMPLOYEURS</b> .....	32
1. La très lente montée en charge des parcours emploi compétences, signe d'un ciblage plus efficace du dispositif ? .....	32
a. Une sous-consommation des PEC depuis le début de l'année 2018 .....	32
b. Un ciblage efficace, mais sans évolution significative par rapport aux CUI-CAE .....	33
2. De fortes inquiétudes à l'égard des parcours emploi compétences, notamment au sein des collectivités et du secteur associatif.....	34
a. Plus d'exigences, moins d'aide financière : l'équation complexe des parcours emplois compétences .....	34
b. Les employeurs du secteur associatif et les petites collectivités territoriales : les laissés-pour-compte de la nouvelle formule des contrats aidés.....	36
<b>B. PERSONNALISER LES PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES EN FONCTION DES PROFILS DES DEMANDEURS D'EMPLOI ET RESTAURER UN CLIMAT DE CONFIANCE : LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS</b> .....	37
1. Agir sur les différents curseurs des parcours emploi compétences pour élargir les publics des bénéficiaires potentiels .....	38
a. Assouplir le critère de la durée .....	38
b. Relever le taux minimal de prise en charge .....	40
2. Renforcer la gestion territorialisée des politiques d'inclusion dans l'emploi et restaurer un climat de confiance parmi les employeurs .....	40
a. Pour éviter les politiques de « stop and go », privilégier une gestion pluriannuelle des contrats aidés et promouvoir la création d'instances de concertation au niveau des territoires .....	40
b. Proposer des alternatives pour l'emploi dans le secteur associatif et les collectivités territoriales habituées à recourir aux contrats aidés .....	41
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	43
<b>ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR</b> .....	45



## AVANT-PROPOS

« *Soutenir le travail, investir pour l'avenir* »<sup>(1)</sup> : ce leitmotiv repris par le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2019 est pour le moins paradoxal, alors que les crédits de la mission « Travail et emploi » connaissent une forte diminution depuis le début de cette législature. Il existe en effet une certaine incohérence à déclarer soutenir le travail, alors que les crédits qui y sont directement consacrés sont en diminution à tous les niveaux, et que les difficultés d'accès à la formation et à l'emploi de nos concitoyens, en particulier des plus fragiles d'entre eux, sont plus que jamais d'actualité.

Le projet de budget pour 2019 se caractérise ainsi, pour la deuxième année consécutive, par une forte diminution des crédits de la mission « Travail et emploi » (- 3 milliards d'euros en crédits de paiement), pour atteindre 12,4 milliards d'euros, contre 15,4 milliards d'euros ouverts par la loi de finances initiale (LFI) pour 2018. La restriction est plus contenue en termes d'autorisations d'engagement, puisque celles-ci se maintiennent à un niveau presque équivalent à celui de la LFI 2018 (13,4 milliards d'euros contre 13,9 milliards d'euros en 2018).

Hors effets de périmètre, liés principalement à la réforme du régime d'exonérations sociales dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et de la formation professionnelle, l'importante contraction des crédits de paiement de la mission est l'une des conséquences les plus visibles du coup de frein brutal porté à la politique des contrats aidés à l'automne 2017.

C'est par égard pour les femmes et les hommes qui ont recours depuis des années à ces contrats pour remettre un pied dans le monde du travail, pour reprendre confiance en eux, acquérir de nouvelles compétences et se réinsérer durablement dans l'emploi ; par égard, aussi, pour leurs employeurs : bénévoles du secteur associatif, maires engagés des petites communes rurales de notre pays, les responsables de structures du secteur sanitaire et social, qui s'engagent chaque jour pour rendre service à la population et accompagner les personnes exclues du monde du travail vers l'emploi, que le rapporteur a choisi de porter son regard sur les contrats aidés, devenus en 2018 « parcours emploi compétences ».

Le bilan dressé est à demi-teinte, car si le triptyque « emploi – formation – accompagnement » autour duquel s'articulent ces parcours peut s'avérer gagnant en termes d'insertion durable dans l'emploi de leurs bénéficiaires, cette nouvelle formule de contrats aidés, à la volumétrie très modeste, laisse de côté des catégories entières d'employeurs potentiels insatisfaits non outillés pour répondre au renforcement des exigences qualitatives ce qui risque, par répercussion, de renforcer l'exclusion des personnes déjà éloignées de l'emploi.

---

(1) « *Soutenir le travail, investir pour l'avenir* », [Dossier de presse du projet de loi de finances 2019](#).

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2018.

À cette date, 107 réponses aux 133 questions posées étaient parvenues au rapporteur pour avis, soit un taux de réponse de 80,4 % (contre 67,2 % l'année précédente). Entre cette date et l'achèvement de la rédaction du présent rapport, 11 réponses supplémentaires ont été reçues, portant ce taux à 88,7 %.

Le rapporteur pour avis remercie les services du ministère du travail, du ministère des solidarités et de la santé, du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'action et des comptes publics de leur coopération.



## PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET 2019 MARQUÉ PAR UNE IMPORTANTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

Les crédits de la mission *Travail et emploi* connaissent une forte diminution dans le projet de loi de finances pour 2019, de l'ordre de  $- 19,2 \%$  en crédits de paiement par rapport à 2018 : les plafonds de crédits de paiement demandés pour 2019 s'élèvent ainsi à 12,4 milliards d'euros, contre 15,4 milliards d'euros prévus par la loi de finances initiale (LFI) pour 2018.

### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2018	PLF 2019	LFI 2018	PLF 2019
<b>102 – Accès et retour à l'emploi</b>	7 154,12	6 286,16	7 833,33	6 449,79
<b>103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</b>	5 876,32	6 341,33	6 758,37	5 188,76
<b>111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</b>	154,93	57,06	86,52	88,07
<b>155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</b>	686,65	690,89	683,33	689,29
<b>Total</b>	<b>13 872,02</b>	<b>13 375,43</b>	<b>15 361,56</b>	<b>12 415,91</b>

*Source : Projet annuel de performances – Annexe au projet de loi de finances.*

La diminution des crédits est particulièrement marquée s'agissant du programme 102 : *Accès et retour à l'emploi* ( $- 17,7 \%$  en crédits de paiement), en raison d'importantes mesures de périmètre mais également d'une diminution importante du volume des contrats aidés financés pour 2019.

L'évolution des crédits du programme 103 : *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* est plus contrastée puisque les autorisations d'engagement sont en progression de  $7,9 \%$ , alors que le montant des crédits de paiement connaît une forte diminution, de  $23,2 \%$  entre 2018 et 2019.

Les crédits des programmes 111 : *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et 155 : *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* sont globalement stables en 2019. Quant aux crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) relatif au financement national du

développement et de la modernisation de l'apprentissage, ils sont en légère progression.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi* représentent en 2019 un total prévisionnel de 8,43 milliards d'euros, sans évolution par rapport à l'exercice précédent.

On notera enfin la montée en puissance du plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui a vocation, d'après le Gouvernement, à former et accompagner deux millions de jeunes et demandeurs d'emploi peu qualifiés sur la période 2018-2022, tout en accélérant la transformation du système de formation professionnelle continue. Le montant total des crédits destinés au plan s'élève à 1 447 millions d'euros en autorisations d'engagement et 979 millions d'euros en crédits de paiement, auxquels s'ajoute un fonds de concours de 1,5 milliard d'euros en provenance de France compétences. Ces crédits ont principalement vocation à financer le dispositif de la Garantie jeunes et l'allocation versée dans le cadre du parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) (programme 102), ainsi que le financement des parcours de formation et le développement de mesures de ciblage et d'accompagnement des demandeurs d'emploi (programme 103).

## **I. LE PROGRAMME 102 : LES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACCÈS ET DU RETOUR À L'EMPLOI**

Le projet de loi de finances 2019 présente une diminution des crédits du programme 102, à périmètre constant, de 12 % en autorisations d'engagement et de 18 % en crédits de paiement. Cette réduction significative s'explique en partie par des mesures de périmètre liées, d'une part, à la suppression des exonérations spécifiques de cotisations sociales dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et, d'autre part, au transfert au ministère de l'éducation nationale du contingent de contrats aidés dédiés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

Hors effets de périmètre, l'évolution à la baisse des crédits du programme 102 reflète principalement la forte diminution du nombre de contrats aidés en 2019, ainsi qu'une diminution tendancielle des dépenses d'allocations de solidarité et les efforts d'économies demandées à Pôle emploi.

### **A. DES CRÉDITS EN DIMINUTION POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET LE RÉGIME D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE**

L'action n° 1 : *Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi*, représente 3 597,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), en diminution de 11,5 % par rapport à la LFI pour 2018.

Cette action, qui vise à mobiliser les moyens d'action de Pôle emploi en faveur des demandeurs d'emploi, couvre principalement :

– la subvention pour charges de service public à Pôle emploi, qui s'élève à 1 372,7 millions d'euros en AE et CP pour 2019, contre 1 457,4 millions d'euros en 2018 : une diminution principalement liée aux efforts de productivité engagés par Pôle emploi ;

– la participation de l'État au financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage, pour un montant de 2 060,9 millions d'euros en AE et CP pour 2019 contre 2 462,4 millions d'euros en 2018 (– 16,3 %). Cette participation est réalisée au moyen de cinq allocations dites de solidarité, versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier du régime d'assurance chômage. L'allocation de solidarité spécifique (ASS) représente l'essentiel des dépenses : 1 993,9 millions d'euros contre 2 372 millions d'euros en 2018. La diminution du coût de cette allocation s'explique principalement par celle envisagée du nombre d'allocataires en 2019, liée à l'amélioration de la conjoncture économique.

– le financement, par une subvention de l'État versée à Pôle emploi, de plusieurs allocations, notamment l'allocation équivalent retraite (AER) – prime transitoire de solidarité (PTS), pour un montant total de 4,1 millions d'euros en 2019, et la rémunération de fin de formation (R2F), qui représente un montant de 201,2 millions d'euros en 2019, contre 132,4 millions d'euros en 2018. Cette augmentation de 52 % est liée à la suppression du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>(1)</sup>, qui assurait jusque-là conjointement avec l'État le co-financement de cette allocation.

## **B. LES CONTRATS AIDÉS ET L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (IAE) : UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE DÉSORMAIS FONGIBLE, MAIS UNE VOLUMÉTRIE EN-DEÇÀ DES BESOINS**

L'action n° 2 : *Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes* représente un montant de 2 102,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 18,3 % par rapport à 2018) et 2 273 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 30,36 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018.

Cette action regroupe les actions d'accompagnement personnalisé et de mise à l'emploi et en situation professionnelle à destination des personnes les plus éloignées de l'emploi. À ce titre, elle assure notamment le financement des emplois aidés et des structures et dispositifs relevant du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE). En application des préconisations du rapport de M. Jean-Marc Borello : « *Donnons-nous les moyens de l'inclusion* »<sup>(2)</sup>, l'organisation du financement de ces deux secteurs a fait l'objet d'une importante transformation au début de l'année 2018 :

---

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

(2) M. Jean-Marc Borello, « *Donnons-nous les moyens de l'inclusion* », janvier 2018.

– d’une part, les « parcours emploi compétences » (PEC) se sont substitués aux contrats aidés du secteur non marchand (contrats uniques d’insertion – contrats d’accompagnement dans l’emploi [CUI-CAE])<sup>(1)</sup> ;

– d’autre part, les crédits consacrés aux PEC et à l’IAE sont désormais regroupés au sein d’un « fonds d’inclusion dans l’emploi » et partiellement fongibles, offrant ainsi à chaque préfet de région les marges de manœuvre pour dépasser les cloisonnements et favoriser une articulation plus fine de ces dispositifs en fonction des besoins du terrain.

### **1. Une volumétrie en baisse pour les contrats aidés, pour la deuxième année consécutive**

Le recentrage des contrats aidés vers le secteur non marchand et la transformation de ces contrats en « parcours emploi compétences » (PEC) n’ont pas fondamentalement remis en cause l’évolution tendancielle à la baisse du nombre de contrats aidés, déjà constatée à l’automne 2017 : l’enveloppe repose en effet sur une projection de 100 000 entrées en PEC, contre 200 000 entrées en CUI-CAE prévues par la LFI pour 2018.

Parmi les 200 000 contrats prévus en 2018, 30 500 devaient permettre le financement des contrats dédiés à l’accompagnement des élèves en situation de handicap. Ces contrats sont transférés, pour l’année 2019, au programme 230 « *Vie de l’élève* », qui relève du Ministère de l’éducation nationale, ce qui constitue une mesure de périmètre sortant d’un montant de 124,3 millions d’euros.

Les crédits prévus pour le financement des entrées en PEC en 2019 s’élèvent ainsi à 380,9 millions d’euros en AE et 189,6 millions d’euros en CP, contre respectivement 764,7 millions d’euros et 401,2 millions d’euros en 2018<sup>(2)</sup>. Ce montant est fondé sur une hypothèse de taux de prise en charge de 50 % du SMIC brut, une durée moyenne de 10,2 mois, une durée hebdomadaire de 21,5 heures et un cofinancement par les conseils départementaux de 15 000 contrats en faveur des bénéficiaires du RSA.

Les autres formes de contrats aidés – contrats d’avenir, contrats initiative emploi (CUI-CIE) et contrats d’accompagnement dans l’emploi (CUI-CAE) étant en voie d’extinction, seul le stock reste financé en 2019, pour un montant total de 48,83 millions d’euros en AE et de 410,69 millions d’euros en CP.

---

(1) La deuxième partie de cet avis budgétaire, consacrée aux contrats aidés, présente plus en détail les conséquences de cette transformation.

(2) Les chiffres renseignés pour l’année 2018 comprennent les 30 500 contrats aidés dédiés à l’accompagnement des élèves en situation de handicap pour l’année scolaire 2018-2019.

## 2. Une relative embellie pour le secteur de l'insertion par l'activité économique

L'insertion par l'activité économique (IAE) permet le retour vers l'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, qui les éloignent souvent durablement de l'emploi. Elle offre un accompagnement renforcé et global intégrant une logique d'insertion professionnelle forte, par une mise en situation de travail ainsi qu'une forte dimension sociale visant à lever les freins périphériques à l'emploi des personnes embauchées. La subvention de l'État aux structures de l'IAE – associations intermédiaires (AI), ateliers et chantiers d'insertion (ACI), entreprises d'insertion (EI) et de travail temporaire d'insertion (ETTI) – vise à compenser le différentiel de productivité des salariés de l'IAE par rapport à des structures classiques du secteur marchand et à prendre en charge une partie du coût de l'accompagnement renforcé dont ils bénéficient.

### ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES MESURES EN FAVEUR DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ENTRE 2018 ET 2019

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2018</b> (en AE et CP)	<b>PLF 2019</b> (en AE et CP)	<b>Progression</b> (en %)
<b>Associations intermédiaires (AI)</b>	28,6	30	+ 5 %
<b>Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)</b>	612,4	639,2	+ 4,3 %
<b>Entreprises intermédiaires (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)</b>	180,6	203,7	+ 12,8 %
<b>Fonds départemental d'insertion</b>	18,7	16,9	- 9,6 %
<b>Sous-total</b>	<b>840,3</b>	<b>889,8</b>	<b>+ 5,8</b>
<b>Exonérations de cotisations sociales en faveur des AI</b>	82,4	19 *	- 91 %
<b>Exonérations de cotisations sociales en faveur des ACI</b>	124,6		
<b>TOTAL</b>	<b>1 047,3</b>	<b>908,8</b>	<b>- 13,2 %</b>

(\*) Les exonérations de cotisations sociales spécifiques en faveur de l'IAE sont remplacées, en 2019, par un allègement général de cotisations sociales pour l'ensemble des employeurs privés. Seul le montant correspondant aux entreprises publiques est maintenu (cf. supra).

Source : Projets annuels de performance 2018 et 2019 – Annexes au projet de loi de finances.

• Les crédits consacrés à l'IAE connaissent une légère évolution de 5,8 % entre la loi de finances initiale pour 2018 et le projet de loi de finances pour 2019, de 840,2 millions d'euros à 889,8 millions d'euros, ce qui correspond à une progression de 5 000 équivalents temps plein (ETP), pour un total de 76 000 ETP (contre 70 985 ETP prévus en 2018). S'il se félicite de l'augmentation des postes ouverts dans le secteur de l'IAE, le rapporteur regrette que cette augmentation soit encore bien loin de l'objectif préconisé par le rapport de M. Borello, recommandant une augmentation du nombre de places de 20 % par an dans les structures de l'IAE.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit en outre d' « *augmenter très significativement la formation des salariés en IAE* », car seul un tiers d'entre eux bénéficie à ce jour d'au moins une action de formation au cours de leur parcours. Cette volonté affichée risque cependant de ne rester qu'un vœu pieu : bien que 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement soient effectivement consacrés à cette fin par le Plan d'investissement des compétences (PIC), aucun crédit de paiement n'y est associé pour l'année 2019.

- Le projet de budget 2019 consacré aux mesures en faveur de l'IAE est par ailleurs affecté par une importante mesure de périmètre sortant, à hauteur de 188 millions d'euros.

En effet, l'entrée en vigueur en 2019 de l'accroissement des allègements généraux de cotisations sociales porté par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 a conduit à la suppression des exonérations spécifiques dont bénéficiait le secteur de l'IAE par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS pour 2019), au profit de l'allègement général renforcé de cotisations patronales. De fait, au niveau du SMIC, cet allègement général renforcé (32,6 %) est nettement plus avantageux que l'exonération spécifique dont bénéficiaient jusqu'en 2018 les associations intermédiaires (21,4 %) et les ateliers et chantiers d'insertion (20,9 %). L'allègement général reste plus favorable que l'exonération spécifique jusqu'à 1,1 SMIC. Compte tenu de la forte concentration de la masse salariale à ces niveaux de rémunération, la suppression de l'exonération spécifique au profit de l'allègement général bénéficiera à environ 90 % des personnes employées par des AI et à la quasi-totalité de ceux employés par les ACI.

Les pertes de recettes attachées à cette exonération spécifique seront désormais compensées à la sécurité sociale par la voie fiscale, et non plus par la voie budgétaire qui présidait pour les exonérations spécifiques. Cependant, les structures publiques ne sont pas concernées par la suppression des exonérations de cotisations spécifiques : une enveloppe de 19 millions d'euros en AE et CP est donc prévue au sein du PLF pour 2019.

### **C. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES**

Les mesures en faveur des jeunes sont éclatées entre deux actions distinctes du programme 102 :

- l'action n° 2 pour les crédits relatifs à l'accompagnement par les missions locales (197,88 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et aux écoles de la deuxième chance (E2C) ;

- l'action n° 3, consacrée au Plan d'investissement des compétences (PIC), pour les crédits dévolus à l'accompagnement et au financement du coût de

la Garantie jeunes ainsi qu'à l'allocation PACEA (parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie).

MESURES EN FAVEUR DE L'INSERTION DES JEUNES

(en millions d'euros)

		LFI 2018		PLF 2019		
		AE	CP	AE	CP	
<b>Action n° 2</b> <b>(Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail)</b>	Accompagnement par les missions locales au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) conclues avec l'État	206,13		197,88		
	Allocation PACEA (*)	10		–		
<b>Action n° 3</b> <b>(Plan d'investissement des compétences)</b>	Garantie jeunes	Accompagnement	160	148,68	160	153,08
		Allocation	354,6		390,66	
		<b>Total des dépenses</b>	514,6	503,28	550,66	543,74
		<i>Dont co-financement communautaire (**)</i>	35,96		54,05	
		<i>Dont financement PIC</i>	478,64	467,32	496,61	489,69
Allocation PACEA		–		48		

(\*) Cette allocation peut être versée aux jeunes qui s'engagent dans un parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA). Créé par la loi n° 2016-1088, ce parcours constitue le nouveau cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes par les missions locales. La Garantie jeunes constitue une modalité spécifique, la plus intensive, de ce parcours d'accompagnement.

(\*\*) Ce co-financement communautaire entre dans le cadre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEF) et concerne les régions éligibles à l'IEJ, c'est-à-dire les régions dont le taux de chômage des jeunes était supérieur à 25 % au 31 décembre 2016.

Source : Projets annuels de performance pour 2018 et 2019 – Annexes au projet de loi de finances.

Globalement, les crédits consacrés à la Garantie jeunes, dispositif phare du « Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie » (PACEA) sont stables (pour le volet accompagnement) ou en légère progression (pour le volet allocation). L'objectif d'atteindre le seuil de 100 000 nouveaux jeunes accompagnés dans le cadre de la Garantie jeunes est en effet reconduit au même niveau que celui prévu par le PLF 2018, bien que seuls 94 000 jeunes aient été effectivement accompagnés en 2018.

Le rapporteur regrette toutefois une diminution de 4 % des crédits d'accompagnement des jeunes par les missions locales au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO), alors que les missions locales sont pourtant les acteurs clés de l'accompagnement des jeunes sur le terrain. La fusion annoncée, pour l'année prochaine, de l'enveloppe allouée à l'accompagnement des jeunes par les missions locales – accompagnement dans le cadre de la Garantie jeunes et accompagnement au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs – devrait néanmoins offrir davantage de souplesse de gestion aux missions locales, tout en améliorant la lisibilité des crédits à destination de l'insertion des jeunes, aujourd'hui particulièrement complexe (cf. tableau ci-dessus).

S'agissant des missions locales, le rapporteur s'inquiète en outre du projet d'expérimentation, confirmé par Mme la ministre du travail lors de son audition par la commission des affaires sociales, visant à fusionner les structures volontaires de missions locales au sein de Pôle emploi.

Des craintes se sont en effet d'ores et déjà fait entendre sur le terrain face à ces projets de fusion, car les missions locales, présidées statutairement par les élus locaux, disposent à ce jour d'une grande autonomie pour élaborer et piloter les projets territoriaux d'insertion des jeunes, au plus près des besoins de leurs bassins d'emploi. Elles jouent par ailleurs un rôle pivot pour fédérer, au sein de leurs instances associatives, l'ensemble des acteurs de l'emploi au niveau local : collectivités territoriales, services de l'État, Pôle emploi, partenaires économiques et sociaux et secteur associatif.

S'il peut y avoir un intérêt, pour certaines missions locales, à coopérer plus étroitement avec le service public de l'emploi, cette coopération ne saurait en aucun cas constituer une tutelle remettant en cause l'autonomie d'organisation des missions locales, qui permet l'adaptation territoriale et décentralisée des politiques en faveur de l'insertion des jeunes.

Le rapporteur sera donc particulièrement vigilant à ce que les éventuelles fusions qui auront lieu dans le cadre expérimental annoncé ne remettent nullement en cause l'ancrage territorial des missions locales et leur approche globale et décentralisée des outils d'insertion des jeunes, qui font aujourd'hui leur force.

#### **D. LES AUTRES MESURES FINANCIÉES PAR LE PROGRAMME 102**

- Le projet de loi de finances pour 2019 met en application les transformations de la politique d'emploi des travailleurs handicapés prévues par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – simplification de l'obligation d'emploi, refondation de la politique d'offre de service aux travailleurs handicapés et aux entreprises, etc. – et en particulier la réforme du financement des entreprises adaptées (EA), qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Dans un souci de simplification, les différents types d'aides au poste (aide au poste finançant l'embauche en contrat à durée indéterminée de salariés dans les EA, aide au poste finançant l'accompagnement par les EA des travailleurs mis à disposition des entreprises du milieu ordinaire, etc.) sont désormais regroupés au sein d'une seule ligne budgétaire sur le programme 102 : 395,43 millions d'euros en AE et CP sont prévus à ce titre pour l'année 2019, contre 371,81 millions d'euros en 2018.

- Les crédits destinés au réseau des écoles de la deuxième chance (E2C), qui ont accueilli en 2017 près de 15 000 jeunes au sein de 59 écoles sont stables, à 24 millions d'euros.



De même, la contribution du ministère du travail au financement des frais de fonctionnement de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) s'élevait à 54,44 millions d'euros en 2019 contre 54,86 millions d'euros en 2018.

Les crédits consacrés à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, mise en œuvre en 2017 pour une durée de cinq ans, progressent de 22,77 %, de 18,22 millions d'euros en 2018 à 22,37 millions d'euros en 2019. Cette expérimentation vise à favoriser la création d'emplois sous forme de contrats à durée indéterminée en faveur des chômeurs de longue durée, dans des entreprises à but d'emploi de l'économie sociale et solidaire. L'augmentation des crédits devrait permettre de doubler le nombre de personnes accompagnées, soit 1 170 salariés contre 565 à l'été 2018.

● Notons enfin que les maisons de l'emploi ne percevront plus aucun financement de la part de l'État à compter de 2019, alors que la loi de finances initiale pour 2018 leur consacrait une enveloppe de 10,5 millions d'euros (contre 21 millions d'euros en 2016 et 2017).

Mises en place à l'initiative d'élus locaux et organisées par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les maisons de l'emploi (MDE) avaient pour ambition de fédérer l'action locale en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique, et de contribuer à mieux ancrer le service public de l'emploi dans les territoires.

Au titre de leur rôle de coordonnateur des différents acteurs de l'emploi au niveau territorial, leur financement était assuré notamment, jusqu'en 2018, par une enveloppe de l'État et par les collectivités territoriales. L'absence de crédits au sein du PLF pour 2019 ne fait que confirmer le désengagement de l'État observé depuis plusieurs années auprès des maisons de l'emploi. Le rapporteur regrette cependant que l'arrêt du financement par l'État n'ait pas fait l'objet d'une concertation approfondie avec les collectivités territoriales, ni d'une réflexion sur l'avenir de ces structures.

Le financement des maisons de l'emploi par les seules collectivités territoriales ou par le biais d'appels à projets risque donc, à brève échéance, d'entraîner la déshérence des 114 structures comptabilisées au 1<sup>er</sup> janvier 2018, qui étaient encore souvent un acteur incontournable des politiques locales de l'emploi.

## **II. LE PROGRAMME 103 RELATIF À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI**

Le programme 103 vise à mieux anticiper les conséquences des mutations économiques sur l'emploi, grâce à une montée en compétence des actifs – par le développement de l'alternance notamment – et à l'accompagnement des entreprises.

Hors effet de périmètre, le programme 103 présente une hausse des autorisations d'engagement de 7 % et une baisse des crédits de paiement de 16 %, qui s'explique principalement par la fin des mesures du plan d'urgence pour l'emploi : extinction de l'aide en faveur de l'embauche dans les petites et moyennes entreprises (PME) et fin des plans de formation du plan d'urgence.

### **1. Les dispositifs en faveur de l'emploi dans les TPE-PME marqués par l'extinction de l'aide à l'embauche PME et la lente montée en charge des emplois francs**

Les crédits de l'action n° 1 : *Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques* connaissent une importante progression en autorisations d'engagement (459,7 millions d'euros dans le PLF 2019 contre 269,8 millions d'euros en 2018) mais une très importante diminution des crédits de paiement (418,8 millions d'euros en 2019 contre 1 450 millions d'euros en 2018).

La très forte diminution des crédits de paiement est une conséquence directe de la fin du dispositif d'aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises (PME), créé par le décret du 25 janvier 2016 et qui a pris fin, en flux, au 1<sup>er</sup> juillet 2017. Cette aide était versée à l'entreprise pour toute embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins six mois, lorsque la rémunération prévue au contrat était inférieure ou égale à 1,3 SMIC. Une dotation de 90,07 millions d'euros en crédits de paiement est prévue en 2019 (contre 1 095,55 millions d'euros en 2018) pour couvrir les paiements restant à effectuer au titre des aides validées jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2017.

L'augmentation des autorisations d'engagement de l'action résulte quant à elle de la montée en charge des emplois francs, dispositif expérimental introduit par l'article 175 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2018 permettant à une entreprise ou une association, quel que soit l'endroit où elle est située sur le territoire national, de bénéficier d'une prime pour l'embauche durable d'un demandeur d'emploi résidant dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). L'exercice 2019 constitue la première année pleine de la mesure, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2018 : une dotation de 237,06 millions d'euros en AE et de 70,85 millions d'euros en CP est ainsi prévue pour couvrir le coût d'environ 25 000 contrats d'ici la fin de l'expérimentation.

### **2. Les conséquences de la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel et de la LFSS pour 2018 sur les crédits consacrés à la formation et à l'alternance**

Les crédits de l'action n° 2 : *Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences* couvrent :

– d'une part, le financement de dispositifs de reconnaissance des compétences acquises (validation des acquis de l'expérience ; rémunération des

stagiaires de la formation professionnelle, etc.), pour un montant de 24,24 millions d'euros en AE et 23,95 millions d'euros en CP ;

– d'autre part, les actions consacrées à la promotion de l'alternance, pour un montant de 1 511,47 millions d'euros en autorisations d'engagement et 881,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Les principales évolutions en 2019 résultent de la réforme des exonérations spécifiques de cotisations sociales dans le champ de l'alternance par le PLFSS 2019, et de la création de la nouvelle aide unique à l'apprentissage.

● Les crédits du programme 103 sont en premier lieu marqués par un effet de périmètre important lié à la réforme des allègements généraux de cotisations sociales portée par la LFSS pour 2018 et ses conséquences déclinées au sein du PLFSS pour 2019 : comme pour l'IAE, les dispositifs d'exonérations spécifiques à l'alternance seront en effet supprimés – à l'exception de ceux qui concernent les employeurs publics – au profit du nouveau régime de droit commun d'allègement de charge, globalement plus favorable pour les bénéficiaires. La fin de cette exonération spécifique pour les employeurs privés se traduit par une mesure de périmètre sortant de 863 millions d'euros dans le PLF pour 2019.

● La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit par ailleurs la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de plusieurs aides aux employeurs d'apprentis – les primes régionales à l'apprentissage, le crédit d'impôt apprentissage, la prime aux apprentis en situation de handicap et l'aide aux très petites entreprises (TPE) pour les jeunes apprentis – en vue de les remplacer, à budget constant, par une aide unique à l'apprentissage, versée automatiquement par l'État pour les entreprises de moins de 250 salariés qui emploient des apprentis préparant un diplôme ou une qualification égale ou inférieure au baccalauréat.

La suppression du crédit d'impôt apprentissage au profit de l'aide unique entraîne une mesure de périmètre entrante à hauteur de 213 millions d'euros, pour une dotation totale d'aide unique s'élevant à 922,76 millions d'euros en AE et 172,33 millions d'euros en CP en 2019 : cette enveloppe se fonde sur l'hypothèse de 144 000 nouvelles entrées dans le dispositif en 2019.

Compte tenu de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle aide unique à l'apprentissage, les crédits de l'action n° 2 continuent de financer en 2019 le coût du stock de contrats d'apprentissage signés jusqu'au 31 décembre 2018 et bénéficiant de l'aide TPE jeunes apprentis, pour un montant de 120 millions d'euros en autorisations d'engagement et 192,7 millions d'euros en crédits de paiement.

### **3. Les actions en faveur du développement de l'emploi**

L'action n° 3 : *Développement de l'emploi* finance, dans des proportions à peu près équivalentes à celles prévues par la LFI pour 2018, une série de déductions ou d'exonérations forfaitaires ayant pour objectif de diminuer le coût du travail en vue de faciliter le développement de territoires, tels que les zones rurales, et de secteurs à forts potentiels d'emplois, notamment les services d'aide à domicile :

– la déduction forfaitaire des cotisations sociales patronales au titre des rémunérations relatives aux heures supplémentaires (513,64 millions d'euros) ;

– les exonérations en zones de revitalisation rurale [ZRR] (18,20 millions d'euros) et pour les organismes d'intérêt général et associations en ZRR (77,47 millions d'euros) ;

– la déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs (388,04 millions d'euros) ;

– les exonérations en faveur des services d'aide à domicile employée par un particulier « fragile » en emploi direct ou mandataire (794,98 millions d'euros) ou en prestataire (1 009,29 millions d'euros).

Par ailleurs, le montant consacré par le PLF 2019 à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise (ACCRE) progresse de 217,09 millions d'euros à 527,55 millions d'euros. En effet, l'article 13 de la LFSS pour 2018 a élargi le champ de cette exonération de cotisations de sécurité sociale à l'ensemble des créateurs ou repreneurs d'entreprise au titre de leur début d'activité, pour la fraction de leur revenu n'excédant pas 1,2 SMIC, alors que jusqu'au 31 décembre 2018, seuls les chômeurs créant ou reprenant une activité en étaient bénéficiaires.

## **III. DES CRÉDITS STABLES POUR LES PROGRAMMES 111 ET 155 ET EN LÉGÈRE HAUSSE POUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE RELATIF À L'APPRENTISSAGE**

### **A. LE PROGRAMME 111 : AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL**

Le programme 111 a pour objectif l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel. Il couvre principalement à ce titre le financement :

– des actions en matière de santé et de sécurité au travail, pour un budget prévisionnel de 24 millions d'euros ;

– du renouvellement et de la formation des conseillers prud'hommes ainsi que des moyens à destination des défenseurs syndicaux et des conseillers du salarié (21 millions d'euros) ;

– des organisations syndicales et patronales, de la mesure de leur audience aux élections professionnelles à l’ensemble des missions relevant du paritarisme – conception, gestion, animation et évaluation des politiques d’intérêt général menées par les organismes paritaires, formation des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales, etc. – pour 42,48 millions d’euros.

Au total, le budget prévisionnel pour 2019 au titre du programme 111 s’élève à 88,07 millions d’euros en crédits de paiement, contre 86,52 millions d’euros en 2018. Les autorisations d’engagement associées au programme sont en revanche en forte diminution par rapport à la LFI 2018 (57,05 millions d’euros contre 154,93 millions d’euros) en raison du renouvellement, en 2018, des conventions triennales 2018-2020 de l’État pour l’association de gestion du fonds paritaire et les instituts régionaux du travail, qui avait mobilisé 102 millions d’euros l’année passée.

## **B. LE PROGRAMME 155 : CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L’EMPLOI ET DU TRAVAIL**

Le programme n° 155 constitue le support des politiques publiques de la mission *Travail et emploi*. Il regroupe à ce titre l’essentiel de leurs moyens en personnel, fonctionnement, investissement et recherche.

Le projet de loi de finances pour 2019 lui attribue 689,3 millions d’euros en crédits de paiement, contre 683,3 millions d’euros en 2018.

Près de 90 % de ce montant est destiné à couvrir la masse salariale relevant de la mission *Travail et emploi*, dont le plafond d’emplois est fixé à 9 012 équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour 2019, en baisse de 239 ETPT par rapport à la LFI 2018.

Le reste de l’enveloppe budgétaire du programme 155 vise à financer, par ordre d’importance, la politique des ressources humaines (27,9 millions d’euros), les systèmes d’information (17,6 millions d’euros), les travaux d’études, de statistiques et de recherche (14,3 millions d’euros), ainsi que les dépenses de communication (7,5 millions d’euros), les affaires immobilières (4 millions d’euros) et les dépenses de fonctionnement courant du ministère du travail (3,5 millions d’euros).

## **C. LES CRÉDITS DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE RELATIF À L’APPRENTISSAGE EN LÉGÈRE HAUSSE, AVANT SA DISPARITION EN 2020**

Les recettes du compte d’affectation spéciale (CAS) : *Financement national du développement et de la modernisation de l’apprentissage* sont constituées de la fraction régionale pour l’apprentissage mentionnée à l’article L. 6 241-2 du code du travail, qui correspond à 51 % du produit de la taxe

d'apprentissage, de versements opérés au Trésor public en application des articles L. 6252-10 et L. 6252-12 du même code ainsi que d'éventuels fonds de concours.

Les recettes prévisionnelles du compte d'affectation spéciale progressent légèrement dans le projet de loi de finances 2019 pour s'établir à 1 709,7 millions d'euros, contre 1 632,7 millions d'euros en 2018.

Il convient toutefois de relever que le compte d'affectation spéciale sera supprimé à compter du prochain projet de loi de finances. En effet, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a réformé les modalités de collecte et de répartition des financements de la formation professionnelle et de l'apprentissage, notamment par la création de « France compétences », établissement public chargé de la régulation et de la répartition de ces fonds. 2019 représente en conséquence la dernière année de versement aux régions de la ressource régionale pour l'apprentissage, avant la suppression du CAS.

## **DEUXIÈME PARTIE : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES**

« *Orienter chaque demandeur d'emploi, en fonction de ses besoins, vers le bon parcours* » : tel est l'objectif des parcours emploi compétences, dernier né des dispositifs de contrats aidés à destination des personnes très éloignées de l'emploi et des employeurs du secteur non marchand.

Pour dépasser les critiques régulièrement adressées à l'encontre des contrats aidés – faible taux d'insertion dans l'emploi, manque d'accompagnement vers la formation, logique quantitative privilégiée au détriment de la qualité des contrats – les parcours emploi compétences se fondent sur un diagnostic individuel de la situation du demandeur d'emploi, en vue de l'orienter vers un parcours personnalisé utilisant la palette la plus large possible des outils disponibles pour assurer un retour durable vers l'emploi : mise en situation professionnelle, actions de formations, suivi personnalisé, etc.

La création des parcours emploi compétences s'accompagne en outre d'une plus grande territorialisation des politiques d'insertion dans l'emploi, matérialisée par la création du Fonds d'inclusion dans l'emploi, qui offre aux préfets de région une plus grande flexibilité dans l'utilisation des crédits alloués aux dispositifs de retour vers l'emploi – insertion par l'activité économique et contrats aidés notamment.

Moins d'un an après la mise en place des premiers parcours emploi compétences, le bilan est en demi-teinte : si les effets de ces contrats aidés nouvelle formule sur l'insertion dans l'emploi ne sont pas encore connus compte tenu de la jeunesse du dispositif, les premiers chiffres disponibles font cependant état d'une importante sous-consommation depuis le début de l'année 2018, signe à la fois d'un mauvais paramétrage de certains critères des parcours emploi compétences, et d'une grande défiance de certaines catégories d'employeurs à l'égard de ces nouveaux contrats.

La diminution importante du nombre de parcours emploi compétences au sein du projet de loi de finances pour 2019, conjuguée à l'importante fongibilité au profit de l'IAE et aux limites inhérentes du dispositif tel qu'il a été construit, font par ailleurs craindre une nouvelle diminution du recours aux contrats aidés au cours de l'année 2019. Convaincu que les contrats aidés font partie intégrante des politiques publiques d'insertion dans l'emploi, le rapporteur invite en conséquence le Gouvernement à procéder rapidement aux indispensables ajustements du dispositif.

## **I. DES CONTRATS AIDÉS AUX « PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES » : À LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DES POLITIQUES D'INCLUSION DANS L'EMPLOI**

### **A. LES CONTRATS AIDÉS : UN DISPOSITIF ANCIEN ET PROTÉIFORME, DONT L'EFFICACITÉ EST SOUMISE À CONDITIONS**

#### **1. Les contrats aidés, un outil privilégié à destination des personnes les plus éloignées de l'emploi**

Lancés en 1984 sous la forme de « travaux d'utilité collective » (TUC), les contrats aidés ont pour caractéristique commune le ciblage de publics rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi en vue de favoriser leur insertion professionnelle. En contrepartie de l'embauche dans le cadre d'un contrat aidé, l'employeur bénéficie d'une aide – subvention à l'embauche, exonération de cotisations sociales ou aide à la formation – afin de compenser la différence de productivité supposée par rapport à une embauche classique.

Depuis leur création, les contrats aidés n'ont cessé de voir leur appellation, leur ciblage et leurs paramètres modifiés au gré des politiques publiques de l'emploi. Alors que les TUC ciblaient à l'origine principalement les jeunes, particulièrement exposés au risque de chômage, le champ des contrats aidés s'est ensuite progressivement élargi à diverses catégories de bénéficiaires, tels que les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les seniors ou les bénéficiaires de minima sociaux. En outre, les contrats aidés ont été instaurés tantôt dans le secteur marchand, tantôt le secteur non marchand. La plupart de ces contrats avaient une durée minimale de six mois, étendue jusqu'à trois voire cinq ans dans certains cas.

Depuis 2010, les contrats aidés ont été rationalisés sous la forme de « contrats uniques d'insertion » (CUI) dénommés respectivement contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), dans le secteur non marchand, et contrats initiative emploi (CUI-CIE), dans le secteur marchand. S'y ajoutaient jusqu'en 2017 les emplois d'avenir, contrat d'aide à l'insertion de longue durée, destiné aux jeunes particulièrement éloignés de l'emploi.

Tous ces contrats aidés ont pour objectif prioritaire l'amélioration de l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires. Ainsi, en 2017, 88 % des recrutements en contrat aidé ont concerné des personnes présentant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Les contrats aidés ont par ailleurs été abondamment utilisés dans les périodes de ralentissement économique, car l'augmentation du volume de contrats aidés a un effet positif sur l'emploi à court terme. Dans le secteur non marchand, en particulier, les employeurs ont des besoins en emploi qu'ils ne peuvent réaliser en raison de contraintes financières. L'aide accordée aux employeurs de salariés en contrats aidés leur permet de dépasser cette contrainte, de telle sorte que le



financement d'un contrat aidé dans le secteur non marchand est créateur d'emplois. En 2015, le contingent de 60 000 contrats aidés supplémentaires aurait ainsi permis la création nette de 21 000 emplois <sup>(1)</sup>. *A contrario*, la baisse drastique du nombre de contrats aidés à partir de l'automne 2017 aurait entraîné la suppression nette de 66 000 emplois en 2017, et une hausse du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A d'environ 47 000, principalement au second semestre de l'année 2017 <sup>(2)</sup>.

## **2. Un bilan en demi-teinte des contrats aidés en termes de retour durable vers l'emploi**

### ***a. Des effets mitigés sur l'insertion dans l'emploi mais des bénéfices indéniables en termes d'utilité sociale, notamment dans le secteur non marchand***

L'efficacité des contrats aidés est le plus souvent analysée au prisme de l'insertion – durable – dans l'emploi. À cet égard, le bilan est mitigé s'agissant des contrats aidés dans le secteur non marchand puisque dans ce secteur, la moitié (49 %) des bénéficiaires de contrats aidés seulement sont en emploi six mois après la fin de leur contrat, et 36 % en emploi durable, contre respectivement 72 % et 61 % des bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur marchand. La différence de taux d'insertion entre les deux secteurs doit toutefois être relativisée compte tenu de la situation des bénéficiaires de CUI-CAE, souvent davantage éloignés de l'emploi que les bénéficiaires de contrats aidés employés dans le secteur marchand.

Pour autant, l'insertion dans l'emploi n'est pas le seul critère permettant de juger de l'efficacité des contrats aidés. Les bénéficiaires de ces contrats tirent en effet de leur expérience en contrat aidé d'autres types de bénéfices tels qu'une première expérience professionnelle, la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences grâce à des formations ou, plus prosaïquement, de reprendre confiance et se sentir utile à la société. Les contrats aidés remplissent ainsi pleinement un rôle d'« utilité sociale » à destination des bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi.

La société tire également bénéfice de ces contrats. Au sein du secteur associatif ou des petites communes, par exemple, les contrats aidés ont permis depuis leur origine le développement d'activités qui n'auraient pas vu le jour sans l'aide financière à l'employeur accordée en contrepartie de l'embauche en contrat aidé. Dans certains secteurs d'activité, les contrats aidés sont même devenus incontournables pour assurer certaines activités ou garantir une égale qualité de service public aux usagers : le ministère de l'Éducation nationale recourt ainsi abondamment aux contrats aidés pour assurer l'accompagnement des élèves en situation de handicap – 45 000 contrats prévus par la loi de finances initiale

---

(1) DARES Analyses n° 21, « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », mars 2017.

(2) DARES Analyses n° 31, « Emploi, chômage et population active en 2017 », juillet 2018.

pour 2018, et un volume équivalent prévu pour 2019 – à tel point que le secteur de l’enseignement représentait plus d’un tiers du volume des contrats aidés en décembre 2017 (35,40 %).

Le second secteur d’activité ayant le plus recours aux contrats aidés est le secteur de la santé et de l’action sociale (24,56 % du total en décembre 2017) : le rapporteur a d’ailleurs recueilli lors des auditions préparatoires à la rédaction de ce rapport de nombreux témoignages de représentants du secteur associatif et d’employeurs d’établissements ou de centres sociaux auxquels les contrats aidés ont permis de développer de nouvelles activités au bénéfice de la population (recrutement de personnel au sein de crèches associatives, ou d’animateurs au sein de centres sociaux, etc.) ou de maintenir la qualité du service rendu, en dépit de baisses de subventions publiques – dans les établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), par exemple. Particulièrement conscients de leur responsabilité en matière d’insertion dans l’emploi, ces employeurs avaient pour la plupart à cœur d’accompagner leurs salariés en contrat aidé tout au long de leur parcours par des actions de formation personnalisées, ou le cas échéant en pérennisant ces emplois dans le cadre de contrats à durée indéterminée de droit commun.

Concomitamment à l’objectif d’insertion dans l’emploi des publics les plus fragiles, les contrats aidés remplissent donc un rôle d’utilité sociale que l’on ne saurait nier, tout en permettant à certains secteurs d’activité de poursuivre des missions d’intérêt général de qualité pour la société.

***b. L’objectif d’inclusion dans l’emploi parfois relégué au profit d’effets d’aubaine, notamment dans le secteur marchand***

Il est cependant régulièrement reproché aux employeurs de salariés en contrat aidé de bénéficier d’un effet d’aubaine, c’est-à-dire d’une main d’œuvre bon marché grâce au soutien financier de l’État, sans contrepartie réelle de leur part en termes d’accompagnement des bénéficiaires vers l’emploi. En réalité, les contrats aidés du secteur marchand (CUI-CIE) sont beaucoup plus marqués par des effets d’aubaine que dans le secteur non marchand : 58 % des employeurs reconnaissent qu’ils auraient embauché au même moment et avec la même personne même en l’absence d’aide financière, contre seulement 21 % des employeurs du secteur non marchand.

En conséquence, les effets sur l’emploi sont faibles dans le secteur marchand : selon la Direction de l’animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail, en 2015, l’augmentation de 32 000 bénéficiaires de contrats aidés aurait permis de créer seulement 3 000 emplois nets.

Outre l’effet d’aubaine constaté dans le secteur marchand, l’on peut également déplorer que le recours aux contrats aidés ne soit pas systématiquement accompagné d’actions en matière de formation, lesquelles témoignent d’une réelle

intention de la part des employeurs d'accompagner les bénéficiaires vers l'emploi. Si la quasi-totalité des employeurs s'engage, à la signature du contrat, à proposer des actions de formation aux personnes recrutées en CUI-CAE, selon les données produites par la DARES pour l'année 2016, en pratique, seuls 48 % des bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur non marchand ont déclaré avoir effectivement suivi au moins une formation au cours de leur contrat.

Or, toutes choses égales par ailleurs, les études de la DARES montrent que pour les personnes sorties de contrat aidé, le fait d'avoir suivi une formation s'accompagne d'une probabilité supérieure d'être en emploi six mois après la sortie de contrat aidé. Ce résultat, même s'il doit être nuancé car il peut refléter le degré de motivation des salariés davantage que l'effet de la formation elle-même, suggère que les actions de formation peuvent améliorer l'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat.

## **B. LA CRÉATION DES « PARCOURS EMPLOIS COMPÉTENCES » CONSACRE LE RECENTRAGE DE LA POLITIQUE DE CONTRATS AIDÉS AUTOUR DU TRIPTYQUE « EMPLOI – FORMATION – ACCOMPAGNEMENT »**

Le rapport de M. Jean-Marc Borello, « *Donnons-nous les moyens de l'inclusion* », remis en janvier 2018 à la ministre du travail, préconisait la transformation des contrats aidés en « parcours emploi compétences » (PEC) pour dépasser les critiques régulièrement adressées aux contrats aidés : effets d'aubaine dans le secteur marchand, insuffisance de l'effort de formation, relative faiblesse du taux d'insertion dans l'emploi dans le secteur non marchand.

La création des PEC, rendue effective par une circulaire ministérielle du 11 janvier 2018 <sup>(1)</sup>, recentre les contrats aidés sur le seul secteur non marchand et les personnes les plus éloignées de l'emploi. Pour ces dernières, le Gouvernement a en effet fait le pari que la clé de leur insertion professionnelle repose désormais sur le triptyque : « emploi – formation – accompagnement ». L'objectif est ainsi d'accompagner résolument et durablement ces personnes vers l'emploi, grâce à des actions de formation et à un accompagnement personnalisé permettant une montée en compétences et en savoir-être dans le milieu professionnel.

Les parcours emploi compétences consacrent également le rapprochement des contrats aidés avec les principes directeurs de l'insertion par l'activité économique (IAE), car les deux dispositifs visent à préparer à l'emploi les personnes exclues du marché du travail. Ce rapprochement s'est illustré par la mise en place du Fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE), qui permet aux services de l'État, sur un territoire donné, d'adapter l'offre d'insertion aux spécificités des publics en privilégiant tantôt les contrats aidés, tantôt l'IAE.

---

(1) [Circulaire n° DGEFP/SDPAE/MIP/MPP/2018/11 du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.](#)

## **1. Les « parcours emploi compétences » (PEC) privilégient une logique de parcours individuel, directement orientée vers l’insertion dans l’emploi**

### *a. Un recentrage du dispositif sur le secteur non marchand et sur l’objectif unique d’insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l’emploi*

Les parcours emploi compétences peuvent être prescrits exclusivement dans le secteur non marchand et se substituent à l’ensemble des contrats qui pouvaient être conclus jusque-là : CUI-CAE, CUI-CIE <sup>(1)</sup> et contrats d’avenir.

La mise en place des parcours emploi compétences s’est également accompagnée d’un recentrage sur les publics les plus éloignés du marché du travail, en articulation avec les autres leviers de la politique de l’emploi et de la formation que sont les structures d’insertion par l’activité économique (IAE), les entreprises adaptées ou encore l’alternance.

Le parcours emploi compétences a ainsi pour particularité d’associer des périodes de mise en situation professionnelle à un accès facilité à la formation, en vue de l’acquisition de compétences. À partir du diagnostic préalable effectué par un conseiller du service public de l’emploi, par les missions locales ou Cap emploi, un parcours emploi compétences peut être prescrit :

– soit lorsque la formation n’est pas l’outil approprié pour le demandeur d’emploi, parce que les freins d’accès à l’emploi ne relèvent pas d’un défaut de qualification mais plutôt d’un manque d’expérience et de savoir-être professionnel, ou d’une rupture trop forte avec le monde éducatif ;

– soit parce que les raisons de son éloignement à l’emploi – défaut d’expérience, de compétence, de savoir-être, etc. – ne justifient pas un parcours dans une structure dédiée à l’insertion par l’activité économique (IAE).

Dès l’initiation du parcours, un accompagnement renforcé est mis en place pour tout bénéficiaire de parcours emploi compétences :

– en amont de la signature du contrat, la demande d’aide fait l’objet d’un entretien tripartite entre le prescripteur, l’employeur et le demandeur d’emploi, qui a notamment pour objet de définir les engagements respectifs de chacune des parties et de définir les conditions de suivi de ces engagements <sup>(2)</sup>.

– en cours de contrat, le suivi des engagements peut prendre la forme d’un livret de suivi dématérialisé ou éventuellement d’entretiens réguliers visant à

---

(1) La prescription de CUI-CIE n’est plus autorisée que dans deux cas dérogatoires : pour les territoires d’outre-mer, d’une part, dans le strict respect de l’enveloppe allouée aux PEC, et dans le cadre des conventions annuelles d’objectifs et de moyens (CAOM) conclues avec les conseils départementaux d’autre part, sous réserve que le coût soit nul pour l’État.

(2) Les engagements de l’employeur sont formalisés au moyen d’un formulaire CERFA.

s'assurer que les engagements de l'employeur sont respectés, d'une part, et à mesurer l'évolution du salarié, d'autre part ;

– à la fin du contrat, un entretien de sortie est obligatoirement réalisé, afin de maintenir le bénéficiaire dans une posture de recherche active d'emploi, de faire le point sur les compétences acquises et d'évaluer le cas échéant l'opportunité du renouvellement de l'aide au regard de l'intérêt pour le bénéficiaire et des actions de formation préalablement engagées.

### ***b. Des exigences renforcées en matière de formation et d'accompagnement pour les employeurs***

L'objectif d'insertion durable dans l'emploi des bénéficiaires de parcours emploi compétences suppose en outre une sélection plus stricte des employeurs, en fonction de leurs capacités à proposer les conditions d'un parcours insérant. La circulaire du 11 janvier 2018 fixe quatre critères de sélection des employeurs :

– le poste offert doit permettre de développer la maîtrise de comportements professionnels et de compétences techniques répondant à des besoins d'emploi existants, ou transférables à d'autres métiers qui recrutent ;

– l'employeur doit démontrer une capacité à accompagner le salarié au quotidien, notamment grâce à la désignation d'un tuteur ;

– l'employeur doit de plus s'engager à faciliter l'accès à la formation : les employeurs proposant des formations *a minima* pré-qualifiantes sont ainsi prioritaires ;

– enfin, la capacité de l'employeur à pérenniser le poste est également prise en compte.

La logique de prescription d'un PEC est ainsi inversée par rapport à celle qui prévalait pour la prescription de contrat aidé : il s'agit de construire un parcours vers l'autonomie et l'emploi à partir du besoin de la personne, et non de proposer un contrat « clé en main », pas toujours adapté au profil du demandeur d'emploi. Le principe est de passer d'un pilotage quantitatif des contrats aidés à un pilotage plus qualitatif, grâce à une stratégie ciblée d'orientation des bénéficiaires et à une sélection stricte des employeurs.

Cette logique prévaut également pour les renouvellements, qui ne sont « *ni prioritaires, ni automatiques* » selon la circulaire du 11 janvier 2018, mais conditionnés à l'évaluation par le prescripteur de l'utilité du parcours pour le bénéficiaire, et au respect de ses engagements par l'employeur.

Cette recrudescence des exigences à l'égard des employeurs potentiels et l'effort de ciblage plus précis des bénéficiaires de parcours emploi compétences se décline, en termes budgétaires, par une forte diminution des crédits destinés aux contrats aidés. La loi de finances initiale pour 2018 autorisait ainsi la prescription

de 200 000 parcours emploi compétences, contre 291 396 prescrits en 2017. Le projet de loi de finances pour 2019 divise par deux ce volume, à 100 000 nouveaux contrats.

## **2. La création du fonds d'inclusion dans l'emploi parachève le rapprochement des contrats aidés avec le secteur de l'insertion par l'activité économique**

### *a. Une nouvelle approche territorialisée des politiques d'inclusion*

La mise en place des parcours emploi compétences et leur rapprochement avec la philosophie de l'insertion par l'activité économique (IAE) témoignent d'une volonté de territorialiser davantage les politiques d'inclusion dans l'emploi : le rapport de M. Borello déplorait en effet que les enveloppes budgétaires des contrats aidés fassent l'objet d'une répartition entre départements « *selon une logique « descendante », tenant compte de l'historique des volumes réalisés, davantage que des contextes locaux et des tissus économiques* ».

La création d'un Fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE), seconde nouveauté introduite par la circulaire du 11 janvier 2018, traduit ainsi le passage d'une « politique du chiffre », pilotée d'en-haut, à une gestion déconcentrée des outils d'insertion.

Parce que les besoins peuvent varier dans le temps et selon les territoires, le Fonds d'inclusion dans l'emploi dispose en effet d'une enveloppe régionale regroupant l'ensemble des crédits destinés aux PEC et à l'IAE. Les préfets peuvent recourir à cette enveloppe, fongible, pour mieux adapter l'offre d'insertion sur leur territoire. Toutefois, la fongibilité est asymétrique : seule l'enveloppe consacrée aux parcours emploi compétences permet d'abonder le volume des aides au poste au sein des structures de l'insertion par l'activité économique, dans la limite d'une fongibilité maximum de 20 % du volume de contrats aidés notifié. Les crédits de l'IAE, à l'inverse, ne peuvent être mobilisés pour augmenter le volume des parcours emploi compétences.

Les préfets peuvent en outre mobiliser les crédits du fonds pour soutenir des projets innovants, créateurs d'emplois ou favorisant l'insertion, mais qui n'entrent pas dans le cadre précis des dispositifs existants. Ces projets, appelés « *initiatives territoriales* », peuvent représenter jusqu'à 2 % des autorisations d'engagement notifiées au titre des parcours emploi compétences.

Il est attendu de cette gestion territorialisée des crédits alloués aux dispositifs d'insertion dans l'emploi une meilleure prise en compte des spécificités territoriales et, *in fine*, une meilleure répartition des moyens en fonction du profil des demandeurs d'emploi et des besoins en compétences d'un bassin d'emploi.

Le passage à une logique « ascendante », supposée reposer davantage sur la concertation avec les acteurs territoriaux, doit ainsi favoriser l'appropriation par chacun des acteurs de l'objectif d'insertion durable dans l'emploi poursuivi à la

fois par le secteur de l'IAE et par les nouveaux parcours emploi compétences. De plus, à mesure que les incitations à consommer l'enveloppe de crédits relative aux contrats aidés se dissiperont, les prescripteurs devraient pouvoir se concentrer davantage sur la sélection des employeurs et la construction de parcours personnalisés d'accompagnement dans l'emploi pour les bénéficiaires de PEC.

***b. Une fongibilité asymétrique qui peut s'opérer au détriment des parcours emploi compétences***

Un premier bilan fait apparaître une très grande mobilisation par les préfets de région de leurs marges de manœuvre pour adapter la politique de l'emploi aux spécificités de leur territoire, tant en recourant à la fongibilité des parcours emploi compétences vers l'IAE qu'en soutenant des initiatives territoriales.

Ainsi, au 30 septembre 2018, 28 000 contrats ont été « fongibilisés » dans le cadre du Fonds d'inclusion dans l'emploi, soit près de 18 % du volume notifié, sur un plafond fixé à 20 %. Selon les informations transmises au rapporteur, certaines régions n'ont pas eu recours à la fongibilité des PEC vers l'IAE, tandis que d'autres l'ont fait au maximum de leurs capacités. Cette fongibilité a permis de financer trois types de projets pour l'emploi :

– en premier lieu, le secteur de l'insertion par l'activité économique a bénéficié de la fongibilité à hauteur de 45,6 millions d'euros en AE et CP, soit un peu plus de 3 600 ETP, ce qui a indéniablement permis de consolider l'offre d'insertion au sein des entreprises, ateliers et chantiers d'insertion ;

– 2 830 contrats initiative emploi (CUI-CIE) ont par ailleurs été programmés dans les départements d'outre-mer grâce à la fongibilité, pour un montant de 12,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ;

– enfin, des initiatives territoriales innovantes ont été financées pour un total de 6,8 millions d'euros en AE et 6,1 millions d'euros en CP. Ces projets couvrent des thématiques diversifiées telles que le développement de causes sociales, l'accompagnement vers l'emploi des seniors ou des réfugiés, ou encore l'aide au financement d'actions de mobilité.

La fongibilité de l'enveloppe « *parcours emploi compétences* » porte donc sur un niveau total d'environ 65,2 millions d'euros en AE et 59,2 millions d'euros en CP à la fin du mois de septembre 2018.

Fervent défenseur de l'insertion par l'activité économique <sup>(1)</sup>, le rapporteur pour avis ne peut que saluer l'utilisation de cette fongibilité, qui témoigne à la fois d'une bonne dynamique du secteur de l'IAE, et de la prise en compte par les

---

(1) Cf. la deuxième partie du rapport pour avis présenté par M. Stéphane Viry au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2018, consacrée à l'IAE.

acteurs sur le terrain de la nécessité d'apporter des réponses adaptées aux besoins des territoires. Mais le rapporteur s'inquiète parallèlement de la diminution de crédits disponibles à destination des parcours emploi compétences, car la complémentarité de ces dispositifs avec l'IAE permet d'apporter une réponse supplémentaire aux personnes très éloignées de l'emploi, pour lesquelles un parcours d'insertion par l'activité économique ne constitue pas une réponse adaptée. Pour cette raison, le rapporteur s'interroge sur la pertinence d'une fongibilité « à sens unique » qui ne peut s'opérer qu'au détriment des contrats aidés.

L'utilisation par les préfets de la quasi-totalité de leur enveloppe budgétaire fongible au profit de l'IAE peut ainsi faire état d'une inquiétante sous-estimation des besoins de ce secteur par la LFI pour 2018 : le relèvement de 5 000 ETP prévu par le projet de loi de finances pour 2019 étaye d'ailleurs cette hypothèse.

La mobilisation de la fongibilité peut également traduire des difficultés d'appropriation de l'outil « *parcours emploi compétences* » par les employeurs potentiels, ou un mauvais calibrage de celui-ci par rapport aux effets attendus.

Quelle que soit l'hypothèse avancée, la sous-utilisation des PEC par rapport au contingent prévu en loi de finances et la pertinence de la fongibilité à sens unique devront être analysées plus en détail à l'avenir pour s'assurer que les bénéficiaires potentiels de ces parcours puissent en bénéficier dès lors que le PEC est identifié comme l'outil le plus approprié pour assurer leur montée en compétences et leur retour durable vers l'emploi.

## **II. UN BILAN MITIGÉ POUR LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DES PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES, QUI INVITE À AJUSTER LE DISPOSITIF**

### **A. LA SOUS-CONSOMMATION DE PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES EN 2018 TRADUIT LA MONTÉE EN EXIGENCES DU DISPOSITIF MAIS ÉGALEMENT UNE INQUIÉTUDE RÉELLE DE LA PART DES EMPLOYEURS**

#### **1. La très lente montée en charge des parcours emploi compétences, signe d'un ciblage plus efficace du dispositif ?**

##### ***a. Une sous-consommation des PEC depuis le début de l'année 2018***

Les premières données disponibles sur la consommation de parcours emploi compétences font état d'une lente montée en charge du dispositif sur les trois premiers trimestres de l'année 2018. Sur les 200 000 parcours emploi compétences inscrits en loi de finances initiale pour 2018, moins de la moitié ont été effectivement prescrits au 29 septembre 2018 (94 564 parcours). Selon les estimations de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

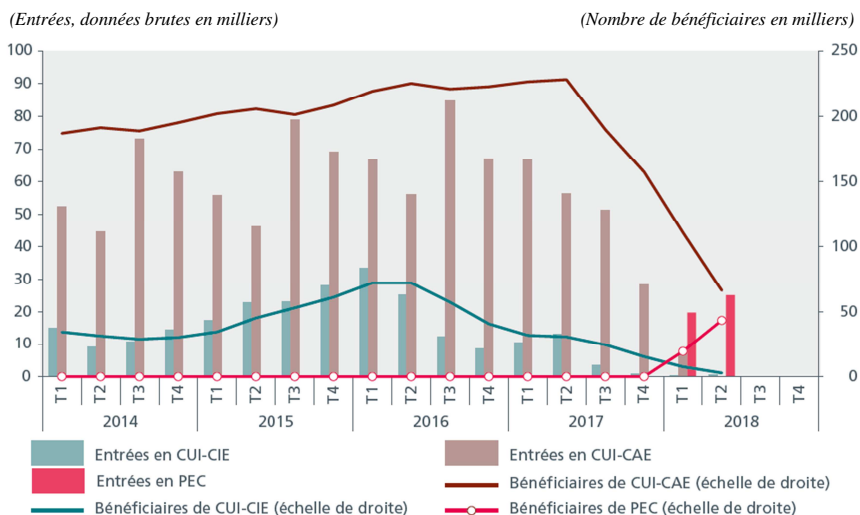


(DGEFP) du ministère du travail, en tenant compte de la mise en réserve de 3 % des crédits (équivalent à 6 000 contrats), des 5 500 PEC consacrés au financement du taux spécifique outre-mer<sup>(1)</sup> et de la fongibilité au profit de l'IAE, entre 130 000 et 150 000 contrats devraient finalement être prescrits en 2018.

Ces données traduisent une diminution drastique du nombre de bénéficiaires de contrats aidés, tous secteurs confondus, en une année : en 2017, 226 515 CUI-CAE et 28 359 CUI-CIE avaient en effet été prescrits, pour 200 000 CUI-CAE et 45 000 CUI-CIE prévus par la LFI pour 2017.

Or, le PLF pour 2019 prévoit une nouvelle diminution du volume de contrats aidés pour l'année prochaine, avec seulement 100 000 PEC financés – ce total ne tient cependant pas compte du contingent de 30 500 contrats transféré au programme 230 afin de couvrir le coût des contrats aidés permettant l'accompagnement des élèves en situation de handicap.

#### ENTRÉES ET NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE CONTRATS AIDÉS (CUI-CIE, CUI-CAE, PEC) ENTRE 2014 ET LE PREMIER TRIMESTRE 2018



Champ : France métropolitaine

Lecture : au 2<sup>e</sup> trimestre 2018, 25 000 PEC ont été initiés, et 43 000 personnes bénéficiaient d'un PEC fin juin.

Source : ASP, traitement DARES.

#### ***b. Un ciblage efficace, mais sans évolution significative par rapport aux CUI-CAE***

Au 31 juillet 2018, l'objectif de ciblage des publics les plus éloignés au sein des parcours emploi compétences prescrits était globalement atteint, puisque la proportion de demandeurs d'emploi de longue durée atteignait 42 % (stable par

(1) Le taux moyen de prise en charge des parcours emploi compétences dans les départements d'outre-mer est fixé à 60 %, contre 50 % en métropole.

rapport à août 2017), celle des travailleurs en situation de handicap 17,8 % (contre 16 % en août 2017) et celle des bénéficiaires de minima sociaux 20,7 %, contre 19,7 % en 2017.

La proportion de bénéficiaires en France métropolitaine issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville a légèrement augmenté (12,8 % contre 11,7 % en août 2017), tandis que la proportion de seniors bénéficiaires de PEC a pour sa part augmenté de trois points en une année (de 34,6 % à 37,7 %).

Le rapporteur pour avis note néanmoins une absence d'évolution significative du profil des bénéficiaires de parcours emploi compétences par rapport aux bénéficiaires de CUI-CAE, qui laisse planer un doute sur les éventuels efforts supplémentaires de ciblage des bénéficiaires effectués par les prescripteurs lors du diagnostic préalable (*cf.* tableau ci-dessous).

#### RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE CONTRATS AIDÉS PAR TYPE DE PROFIL

	Août 2017 (CUI-CAE)	Août 2018 (PEC)
Demandeurs d'emploi de très longue durée	42,4 %	42,0 %
Travailleurs en situation de handicap	16,0 %	17,8 %
Bénéficiaires issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)*	11,7 %	12,8 %
Bénéficiaires du RSA	19,7 %	20,7 %
Jeunes de moins de 26 ans	15,6 %	14,7 %
Seniors	34,6 %	37,7 %

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Seule la diminution de la part des jeunes, passée de 15,6 % à 14,7 % de l'ensemble des contrats prescrits, pourrait révéler une meilleure orientation de ces publics vers des solutions de formation ou d'alternance (apprentissage, contrat de professionnalisation) ou vers les mesures qui leur sont spécifiquement dédiées à travers un accompagnement intensif : Garantie jeunes, écoles de la deuxième chance, etc. Le faible écart statistique constaté, inférieur à 1 %, ne permet toutefois pas de confirmer cette hypothèse.

## 2. De fortes inquiétudes à l'égard des parcours emploi compétences, notamment au sein des collectivités et du secteur associatif

### *a. Plus d'exigences, moins d'aide financière : l'équation complexe des parcours emplois compétences*

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer la lente montée en charge des parcours emploi compétences. Certains sont inhérents à la nouveauté du dispositif, qui requiert un temps d'adaptation nécessaire à son appropriation par l'ensemble des acteurs : services déconcentrés de l'État, prescripteurs, employeurs et bénéficiaires.

Au-delà de cette explication ponctuelle, la sous-consommation de l'enveloppe de crédits consacrée aux PEC peut également s'expliquer par une plus grande difficulté des prescripteurs à trouver des employeurs répondant aux nouvelles exigences qualitatives du PEC, et disposés de surcroît à recourir à ces contrats plus contraignants, compte tenu notamment de la moindre aide financière qui leur est accordée en contrepartie des exigences renforcées.

Le cadre des parcours emploi compétences est en effet plus exigeant que celui des anciens CUI-CAE : outre l'entretien tripartite initial et le suivi plus intensif des bénéficiaires, d'autres contraintes d'ordre administratif ont été régulièrement évoquées lors des auditions conduites par le rapporteur pour avis dans le cadre de la préparation de ce rapport, telles que la question du tutorat. L'employeur souhaitant embaucher un salarié en parcours emploi compétences doit en effet désigner un tuteur parmi les salariés qualifiés et volontaires pouvant assumer cette fonction. Interprétée parfois strictement au début de la mise en place du PEC, cette règle s'est heurtée dans la pratique à des difficultés opérationnelles, par exemple au sein de petites communes dans lesquelles le maire assume seul l'ensemble des tâches administratives ou au sein de petites associations. La DGEFP a admis depuis une interprétation plus large de ces règles, afin que les employeurs de petites collectivités rurales ou d'associations ayant peu de salariés puissent confier l'encadrement et le tutorat à des personnes n'ayant pas le statut de salarié de la structure, sous réserve du contrôle, par le prescripteur, de leur aptitude à encadrer les personnes en insertion.

La durée cible retenue pour les parcours emploi compétences – neuf mois minimum, avec un objectif de douze mois, sans automaticité du renouvellement – peut être également partiellement responsable du faible attrait de ces nouveaux contrats aidés : de l'aveu des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis, une durée d'un an est très souvent insuffisante pour répondre de manière satisfaisante à l'ensemble des exigences d'un parcours emploi compétences, notamment en matière de formation, d'autant que ces contrats sont destinés à des publics très éloignés de l'emploi qui ont besoin d'un temps de réadaptation aux exigences du milieu professionnel.

Outre ces contraintes, le principal frein au recours à ces contrats est la moindre incitation financière accordée aux employeurs. Le taux de prise en charge par l'État des parcours emploi compétences, fixé par chaque préfet de région, varie selon les territoires et les profils entre 35 % et 60 % du SMIC, la moyenne s'établissant à 50,9 % environ depuis le début de l'année 2018. Certaines régions ont fixé des taux de base très inférieurs aux moyennes observées avant la mise en place du PEC : 35 % pour la région Normandie, 40 % dans la région Grand Est ou les Pays de la Loire. Par comparaison, le taux moyen de prise en charge des CUI-CAE s'élevait à 72,5 % en 2017 et à 75,95 % en 2016.

La progression significative du reste à charge pour les employeurs, conjuguée à une exigence renforcée en matière d'engagements de toute nature pour les employeurs potentiels, a *de facto* conduit certains d'entre eux à renoncer au recours aux parcours emplois compétences.

***b. Les employeurs du secteur associatif et les petites collectivités territoriales : les laissés-pour-compte de la nouvelle formule des contrats aidés***

La transformation des contrats aidés en parcours emploi compétences n'a pas engendré de modification fondamentale dans la répartition entre catégories d'employeurs des contrats aidés non marchands. Ainsi, les associations et collectivités territoriales restent les principaux employeurs de contrats aidés pour la période courant de janvier à septembre 2018 : 38,6 % des PEC sont signés par des associations, et 22,4 % par des collectivités territoriales, soit une proportion stable par rapport aux années précédentes (37,4 % des CUI-CAE signés par des collectivités territoriales en 2017, et 21,5 % par des collectivités territoriales).

Pourtant, force est de constater que l'annonce brutale de la baisse draconienne du nombre de contrats aidés à l'automne 2017 et leur transformation en parcours emploi compétences au début de l'année 2018 ont été ressentis comme une onde de choc, en particulier par les employeurs de petites collectivités territoriales et du secteur associatif.

Plusieurs représentants des associations auditionnés par le rapporteur pour avis ont ainsi déploré l'inadéquation entre les moyens mis à disposition des employeurs – parfois diminués de 50 % par rapport aux anciens contrats aidés – et l'accroissement des exigences leur incombant, alors que contrairement aux structures d'insertion par l'activité économique, les associations n'ont pas toutes, par nature, la vocation ou la capacité à accompagner durablement vers l'emploi des personnes qui en sont très éloignées.

Cette mise à l'écart du secteur associatif était de fait connue, voire assumée dès la création des PEC : selon le rapport de M. Borello, l'accroissement des exigences à l'égard des employeurs de parcours emploi compétences impliquait en effet « *de ne plus interpréter ce dispositif comme étant, de manière directe, un outil de soutien au secteur associatif ou aux collectivités territoriales* ». En conséquence, alors que ces derniers ont, au cours de ces dernières décennies, toujours eu à cœur de recourir aux contrats aidés pour assurer une mission d'utilité sociale et améliorer le service rendu à la population, les nouvelles exigences qualitatives des parcours emploi compétences, non assorties de contreparties financières permettant *a minima* de répondre aux exigences en termes d'accompagnement et de formation, ont achevé de décourager une bonne partie de ces employeurs potentiels.

La DGEFP n'a pas été en mesure de fournir au rapporteur une analyse détaillée des effets de la réforme des contrats aidés sur les associations en fonction de leur taille, de leur situation géographique et de leur secteur d'activité ; seule la ventilation globale des parcours emploi compétences par catégorie d'employeurs est en effet disponible. Toutefois, la division par deux du volume de parcours emploi compétences conclus à la mi-2018, même si la répartition par catégorie d'employeurs n'a pas connu d'évolution significative, révèle bien une véritable

rupture dans le recours aux contrats aidés, cohérente avec les craintes exprimées sur le terrain par les personnes entendues par le rapporteur.

Le moindre recours aux contrats aidés par les deux principales catégories d'employeurs n'est pas sans conséquence, à la fois pour l'employabilité des bénéficiaires potentiels de contrats aidés et pour la société dans son ensemble. Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteur pour avis avait ainsi alerté des conséquences de la suppression sans concertation des contrats aidés sur l'activité et le modèle économique d'un certain nombre de structures ayant recours de manière structurelle à ce type de contrats pour satisfaire aux besoins de la population : associations à caractère social, entreprises de l'économie sociale et solidaire, petites collectivités rurales.

Le rapporteur tient à tirer de nouveau la sonnette d'alarme, en particulier sur la situation des associations qui contribuent fortement à la vitalité du tissu associatif et solidaire local, et accomplissent pour certaines un remarquable travail d'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi au quotidien. Le fait que les paramètres du parcours emploi compétences en termes de durée, de prise en charge financière ou d'exigence de formation soient inadaptés pour certaines de ces structures est audible au regard de l'exigence d'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires de ces contrats. Pour autant, le secteur associatif et les acteurs locaux ne doivent pas être laissés pour compte et méritent qu'une réflexion soit engagée afin de leur offrir des alternatives crédibles pour l'emploi, et leur permettre de continuer à assurer leurs missions de service auprès des populations.

## **B. PERSONNALISER LES PARCOURS EMPLOI COMPÉTENCES EN FONCTION DES PROFILS DES DEMANDEURS D'EMPLOI ET RESTAURER UN CLIMAT DE CONFIANCE : LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS**

Au terme des auditions menées dans le cadre de la préparation de ce rapport, le rapporteur pour avis dresse un bilan mitigé des premiers mois de mise en place des parcours emploi compétences.

Le recentrage des contrats aidés sur le seul secteur marchand et l'objectif d'inclusion durable dans l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées correspondent à des ajustements certainement inéluctables afin d'améliorer l'efficacité de ces contrats en termes d'insertion dans l'emploi et éviter les effets d'aubaine.

Mais la sous-consommation de parcours emploi compétences depuis le début de l'année 2018 est sans doute révélatrice de l'inadéquation des paramètres de ces parcours au profil de certaines catégories de demandeurs d'emploi. Elle rend compte également d'une inquiétude réelle de la part des employeurs potentiels à l'égard des PEC, laissant démunis une grande partie d'entre eux, notamment dans le secteur associatif et les petites collectivités rurales, en l'absence d'alternative crédible pour assurer les activités de service à la collectivité.

Le nouveau tour de vis budgétaire prévu par le projet de loi de finances 2019 consistant à réduire de 41 % <sup>(1)</sup> le contingent de contrats aidés pour l'année prochaine tend à prendre acte des carences des parcours emploi compétences. Le rapporteur est pourtant convaincu qu'il conviendrait au contraire d'en ajuster les paramètres afin, d'une part, que ces contrats soient adaptés au plus grand nombre de personnes très éloignées de l'emploi et, d'autre part, de restaurer la confiance des employeurs potentiels à l'égard de ces contrats aidés.

## 1. Agir sur les différents curseurs des parcours emploi compétences pour élargir les publics des bénéficiaires potentiels

### a. Assouplir le critère de la durée

Deux paramètres des parcours emploi compétences concentrent l'essentiel des reproches : la durée, jugée insuffisante pour engager un réel effort de formation, et le taux de prise en charge par l'État, parfois diminué de moitié par rapport aux anciens CUI-CAE.

Le critère de la durée désigne à la fois la durée du parcours emploi compétences, comprise entre neuf et douze mois, et la durée hebdomadaire de travail des bénéficiaires. Ces deux durées étaient assez variables parmi les contrats aidés qui ont précédé la mise en place du PEC (*cf.* tableau ci-dessous). Or, le Gouvernement a fait le choix en 2018 de retenir des critères relativement stricts pour la prescription des parcours emploi compétences.

CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS AIDÉS

	Durées minimales et maximales du contrat (hors renouvellement)	Hypothèse de durée moyenne retenue **	Durée moyenne constatée*	Hypothèse de durée hebdomadaire retenue **	Taux moyen de prise en charge retenu ** (en % du SMIC brut)
<b>CUI-CAE</b>	6 – 24 mois	10,2 mois	10,4 mois	21,5 heures	72,5 %
<b>CUI-CIE</b>	6 – 24 mois	9,1 mois	9,6 mois	32,8 heures	36 %
<b>Emplois d'avenir</b>	12 – 36 mois	21,7 mois	20,3 mois	33,6 heures	64,7 % (75 % dans le secteur non marchand, 35 % dans le secteur marchand)
<b>PEC</b>	9 – 12 mois	10,2 mois	11,3 mois	21,5 heures	50 %***

(\*) Durée moyenne constatée en 2017 pour les CUI-CAE, CUI-CIE et emplois d'avenir, et en 2018 pour les PEC.

(\*\*) Hypothèses retenues par la LFI 2017 pour les CUI-CAE, CUI-CIE et emplois d'avenir, et par le PLF 2019 pour les PEC pour la fixation du coût de ces contrats au sein des lois de finances.

(\*\*\*) Taux valable pour les contrats en métropole variant de 30 à 60 % selon les régions et le profil des bénéficiaires ou des employeurs. Le taux moyen pour les contrats aidés en outre-mer est fixé à 60 %.

Source : Questionnaires budgétaires et projets annuels de performance 2017 à 2019

(1) Ce pourcentage ne tient pas compte des 30 500 contrats consacrés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, transférés dans le PLF 2019 au programme 230 qui relève de la tutelle du ministère de l'Éducation nationale.

La durée hebdomadaire retenue pour les parcours emploi compétences est ainsi de 21,5 heures, et la durée cible retenue est de douze mois, avec une durée minimale de neuf mois.

Or, de l'avis de la plupart des personnes auditionnées par le rapporteur, la courte durée des PEC est peu compatible avec la mise en place d'actions de formation et d'insertion de qualité, dont les effets ne sont parfois visibles que sur le long terme, *a fortiori* lorsque les bénéficiaires des contrats sont très éloignés de l'emploi et qu'un temps de resocialisation et d'adaptation à la situation de travail est indispensable.

Le choix d'une durée minimale de neuf mois, très proche de la durée « cible » de douze mois, risque en outre de générer des « trous dans la raquette » dans le dispositif, car certains demandeurs d'emploi gagneraient à être accompagnés sur une plus courte durée, en cas de besoins très spécifiques – renouer avec une situation d'activité, par exemple –, ou au contraire sur une durée plus longue, notamment pour bénéficier d'actions de formation qualifiantes.

Par comparaison, beaucoup ont vanté les mérites des emplois d'avenir, contrats à destination des jeunes dont la durée allant jusqu'à trente-six mois permettait aux employeurs de s'engager pour mettre en place un véritable parcours professionnel d'insertion.

Certes, les parcours emploi compétences peuvent faire l'objet de renouvellements, mais ces derniers ne sont pas garantis car conditionnés à la réalisation effective de mesures d'accompagnement ou de formation depuis le démarrage du parcours en PEC. Additionnées aux autres reproches adressés au PEC, ces exigences liées au renouvellement ont pu être interprétées par certains employeurs comme de nouvelles contraintes administratives témoignant d'un manque de confiance de l'administration à leur égard, qui ont achevé de les détourner du dispositif des parcours emploi compétences.

De surcroît, le rapporteur remarque que l'hypothèse de durée moyenne des PEC retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 est de 10,2 mois, soit une durée bien inférieure à la durée moyenne constatée de 10,9 mois depuis le début de l'année 2018. Cette hypothèse sous-évaluée pourrait, dès lors, conduire à une nouvelle diminution du nombre de parcours emploi compétences effectivement prescrits, faute de financements suffisants.

Au regard de ces éléments, le rapporteur considère qu'il est indispensable d'assouplir le critère de la durée des parcours emploi compétences en ne considérant plus la durée de douze mois comme une durée « cible », mais *a minima* comme une durée « moyenne », qui permettrait aux employeurs et aux bénéficiaires désireux de s'engager dans un parcours de développement des compétences et de formation plus long de le faire, sans avoir besoin de recueillir nécessairement l'aval du prescripteur à mi-chemin du parcours.

### ***b. Relever le taux minimal de prise en charge***

Le relèvement du taux minimal de prise en charge des parcours emploi compétences apparaît également nécessaire pour que les employeurs potentiels continuent de considérer ces contrats comme un outil à part entière des politiques publiques d'insertion dans l'emploi.

La diminution d'un tiers du taux de prise en charge moyen des contrats aidés (de 72,5 % à 50,5 %) ne repose en effet sur aucune justification autre que le souci de réaliser des économies budgétaires. Le rapporteur estime pourtant que les personnes les plus éloignées de l'emploi ne doivent pas être la variable d'ajustement du budget de la mission *Travail et emploi* : au contraire, ces personnes ont à tout prix besoin d'un accompagnement sur le long terme pour revenir durablement dans l'emploi et ainsi trouver leur place dans la société.

Par ailleurs, la flexibilité donnée aux préfets de région pour fixer le taux de prise en charge entre 30 % et 60 % du SMIC brut, et moduler le cas échéant ce taux en fonction du profil des bénéficiaires, a conduit certaines régions à retenir des taux de base très bas, nous l'avons vu, pour les personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi mais ne présentant pas de caractéristique particulière susceptible de majoration (résidents de quartiers prioritaires de la politiques de la ville ou statut de travailleur handicapé par exemple).

Or de toute évidence, ces taux de prise en charge résiduels ne permettent pas de compenser l'investissement des structures employeuses tout au long du parcours. La mise en place d'un accompagnement personnalisé, de formation adaptées et du suivi nécessaire à la montée en qualification des salariés en contrat aidé sont chronophages et nécessitent un dédommagement financier adapté pour compenser le coût résultant nécessairement de ces actions en faveur de l'insertion dans l'emploi.

Sans remettre en cause le principe d'une libre fixation par les préfets des taux de prise en charge au niveau régional, le rapporteur considère donc qu'il serait judicieux de relever significativement le taux minimal de prise en charge.

## **2. Renforcer la gestion territorialisée des politiques d'inclusion dans l'emploi et restaurer un climat de confiance parmi les employeurs**

### ***a. Pour éviter les politiques de « stop and go », privilégier une gestion pluriannuelle des contrats aidés et promouvoir la création d'instances de concertation au niveau des territoires***

Le coup d'arrêt brutal porté à la politique de contrats aidés à l'automne 2017, marqué par une forte diminution de la volumétrie des contrats aidés et du soutien financier de l'État, puis la transformation des CUI-CAE en parcours emploi compétences au début de l'année 2018 sont symptomatiques des politiques de « *stop and go* » qui régulent les contrats aidés depuis plusieurs décennies.



Dès lors, un nombre croissant de secteurs ou d'employeurs tend à se détourner de ces outils, pas tant par méconnaissance des nouveaux dispositifs qu'en raison de leur inadéquation par rapport aux exigences demandées ou par lassitude à l'égard des revirements perpétuels des pouvoirs publics sur les contrats aidés.

Sans revenir sur la mise en place des parcours emploi compétences, le rapporteur plaide en conséquence pour une gestion davantage pluriannuelle des politiques de contrats aidés.

Le fonds d'inclusion dans l'emploi pourrait constituer le support de cette gestion pluriannuelle. Le rapport de M. Borello incitait en effet les directions régionales des entreprises, de la concurrence de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) à mettre en place, au niveau des territoires, des conventions pluriannuelles d'inclusion afin de fournir aux employeurs une plus grande visibilité, leur permettant de s'investir dans une démarche de longue durée : mise en œuvre de procédures internes d'accompagnement, relation suivie avec les organismes de formation pour mobiliser les formations les plus adaptées.

Le rapporteur est par ailleurs convaincu que la restauration d'un climat de confiance auprès des employeurs potentiels de salariés en parcours emploi compétences repose sur l'instauration d'une concertation permanente et un dialogue de qualité avec l'ensemble des acteurs concernés d'un territoire donné : représentants des différentes catégories d'employeurs, partenaires sociaux, collectivités territoriales, services territoriaux de l'État.

Les structures d'insertion par l'activité économique gagneraient naturellement à être associées à cette concertation, compte tenu des enjeux croisés entre l'IAE et les contrats aidés. Cette instance territoriale de concertation sur les emplois aidés et l'insertion par l'activité économique pourrait dès lors prendre la forme de comités territoriaux de l'inclusion dans l'emploi<sup>(1)</sup>, dont l'échelle pourrait être régionale, départementale voire infra-départementale, afin de développer les liens entre les prescripteurs, les employeurs et les collectivités territoriales, et d'adapter les priorités et la répartition des moyens grâce à leur retour d'expérience.

### ***b. Proposer des alternatives pour l'emploi dans le secteur associatif et les collectivités territoriales habituées à recourir aux contrats aidés***

Les PEC sont désormais octroyés aux employeurs uniquement au regard de leur capacité d'inclusion dans l'emploi. Cette nouvelle exigence met à l'écart de nombreux employeurs du secteur associatif, qu'il s'agisse d'associations à vocation culturelle, sportive ou sociale, qui n'ont évidemment pas tous pour objet prioritaire de favoriser l'insertion durable dans l'emploi de leurs salariés – et l'on ne saurait leur reprocher. De fait, le secteur associatif a été particulièrement fragilisé par la

---

(1) Le rapport de M. Borello préconisait pour sa part d'étudier la transformation des conseils départementaux de l'IAE (CDIAE) en comités régionaux d'inclusion dans l'emploi (CRIDE).

diminution du volume de contrats aidés concomitante au relèvement des exigences d'accompagnement et d'insertion demandées à l'employeur.

La diminution du nombre de contrats aidés est en outre intervenue dans un contexte financier déjà fragilisé pour les associations, en raison de la suppression de la réserve parlementaire et de la baisse des dotations de l'État au secteur associatif et aux collectivités territoriales.

Le rapporteur invite donc les pouvoirs publics à se pencher de nouveau sur la question de l'emploi dans le secteur associatif, extraordinaire gisement d'emplois, afin de redonner un souffle aux associations qui accomplissent quotidiennement, au sein des territoires, un travail remarquable pour le bénéfice de la société toute entière.

La révision des paramètres des parcours emploi compétences pour les employeurs du secteur associatif – relèvement des taux de prise en charge, relèvement de la durée des contrats, accompagnement spécifique par les prescripteurs des employeurs associatifs – pourrait constituer une réponse plus pertinente aux attentes de ces associations.

Au-delà de la problématique des contrats aidés, le rapporteur souhaite qu'une véritable réflexion sur les emplois au sein des associations et le soutien public à la vie associative soit rapidement lancée en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, pour continuer à faire vivre le tissu associatif dans toutes ses composantes.

## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

*(par ordre chronologique)*

### ➤ **Table ronde acteurs de l’insertion dans l’emploi**

- **Pôle emploi** – **M. Michaël Ohier**, directeur général adjoint en charge du Réseau
- **Union nationale des missions locales** – **M. Jean-Patrick Gille**, président, et **M. Serge Kroichvili**, secrétaire général
- **Association nationale des collectivités territoriales pour la formation, l’insertion et l’emploi** – **M. Pascal Bolo**, président délégué, **Mme Marie-Pierre Establie d’Argencé**, déléguée générale
- **Fédération des entreprises d’insertion** (\*) – **M. Luc de Gardelle**, président, **M. Olivier Dupuis**, secrétaire général

### ➤ **Table ronde personnalités qualifiées**

- **Ministère du Travail – Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)** – **Mme Sandra Bernard**, responsable de la mission Action Régionale, **Mmes Sandrine Firquet et Lisa Murlot**, chargées d’études sur les contrats aidés de la DARES
- **Conseil d’analyse économique** – **M. Pierre Cahuc**, professeur
- **Observatoire national de la politique de la ville** – **M. Jean-François Cordet**, président, **Mme Stéphanie Mas**, cheffe du bureau de l’observation des territoires en politique de la ville

### ➤ **Table ronde de l’associatif et de l’économie sociale et solidaire**

- **Le Mouvement associatif** (\*) – **Mme Frédérique Pfrunder**, déléguée générale, et **Mme Lucie Suchet**, responsable plaidoyer du Mouvement associatif
- **Chambre française de l’économie sociale et solidaire (ESS)** (\*) – **M. Emmanuel Verny**, délégué général
- **Union des employeurs de l’économie sociale et solidaire (UDES)** (\*) – **M. Sébastien Darrigrand**, délégué général

- **Assemblée des départements de France (ADF)** – **M. Jean-Michel Rapinat**, directeur délégué en charge des politiques sociales, et **Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard**, conseillère en charge des relations avec le Parlement
- **Groupe SOS** – **M. Jean-Marc Borello**, président du directoire
- **Association des maires ruraux de France (AMRF)** – **M. Michel Fournier**, vice-président délégué
- **Association des maires de France (AMF)** – **M. Wilfried Schwartz**, maire de La Riche, **Mme Valérie Brassart**, chargée d'études et **Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement
- **Ministère du Travail – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** – **Mme Carine Chevrier**, déléguée générale, **Mme Alexandra Noël**, adjointe au chef de mission Affaires financières, et **M. Laurent Suster**, chef de mission insertion professionnelle

<sup>(\*)</sup> *Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale*

**ANNEXE N° 2 :**  
**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES**  
**DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR**

- **Table ronde de représentants de crèches associatives**
  - **Crèche Sucre d’Orge (Pouxoux) – Mme Sylvie Mangin**, responsable
  - **Multi-accueil Pousse poussette (Épinal) – Mme Sophie Wald**, directrice et **Mme Sophie L.**, éducatrice de jeunes enfants
  - **Multi-accueil Tournicoti (Châtel-sur-Moselle) – M. Jeannot**, président
- **Mairie d’Épinal - Mme Pascale Deau**, 4<sup>e</sup> adjointe au Maire d’Épinal chargée du personnel municipal, des affaires sociales et du logement
- **Table ronde de directeurs d’établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)**
  - **EHPAD de Xertigny et Darney – M. Daniel Picard**, directeur
  - **EHPAD de Golbey – M. Bachir Filali**, directeur
  - **Communauté d’établissements de la Déodatie – M. Pierre Tsuji**, directeur
- **Table ronde de représentants du secteur associatif**
  - **Ligue de l’enseignement des Vosges – Mme Christine Le Valois**, présidente, **Mme Rachel Joly** et **M. Francis Thomas**, membres
  - **Centre Léo Lagrange d’Épinal – Mme Corinne Burger**, présidente du centre Léo Lagrange d’Épinal
  - **M. Christian Simon**
- **Table ronde de représentants de centres sociaux**
  - **Centre social de Rambervillers – Mme Amandine Lamotte**, présidente
  - **Centres sociaux à Épinal – Mme Sylvie Valentin**, directrice
  - **Centre social de Thaon les Vosges – Mme Claudine Welschbillig**, présidente
  - **Centre social de Golbey – Mme Françoise Claudel**, directrice

- **Association des Maires des Vosges (AMV) – M. Dominique Peduzzi**, président, Maire de Fresse-sur-Moselle, **M. Henri Vouaux**, Maire de Jeuxy, **Mme Christine Vauzelle**, Maire de Charmois l’Orgueilleux, **M. Yannick Villemin** Maire de Girancourt, **M. Pascal Larrière** 1<sup>er</sup> adjoint au Maire de Golbey, **M. Daniel Midon** Maire de Les Forges, **M. Alain Pierre**, Maire d’Uzemain, **M. Gilles Dubois**, Maire de Sanchev.