

N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2018*,

TOME III

TRAVAIL ET EMPLOI

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

PAR M. STÉPHANE VIRY,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 235, 273 (annexe n° 43).

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 11 octobre 2017.

À cette date, 86 réponses aux 128 questions posées (dont 124 questions étaient identiques à celles posées par les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances et 4 questions spécifiques relatives au thème retenu) étaient parvenues au rapporteur pour avis, soit un taux de réponse de 67,2 %. Entre cette date et l'achèvement de la rédaction du présent rapport, 6 réponses supplémentaires ont été reçues, portant ce taux à 71,9 %. **Cependant, aucune réponse n'a été apportée aux 4 questions spécifiquement posées par le rapporteur pour avis.**

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.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS RELATIVES AUX STRUCTURES DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE	9
PREMIÈRE PARTIE : DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN BAISSSE ESSENTIELLEMENT DU FAIT DE LA DIMINUTION DU RECOURS AUX CONTRATS AIDÉS ET AUX EXONÉRATIONS DE COTISATIONS	10
I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEVANT PRENDRE EN COMPTE LES DÉPENSES D'ORES ET DÉJÀ ENGAGÉES	10
A. LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION SONT EN BAISSSE DE 2,7 MILLIARDS D'EUROS, SOIT 16,6 %	10
B. LES CRÉDITS DE PAIEMENT NE BAISSSENT QUE DE 92 MILLIONS D'EUROS EN 2018	11
C. LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES S'ÉLÈVE À 8,4 MILLIARDS D'EUROS	11
II. LE PROGRAMME 102 AFFECTÉ PAR LES CHOIX DU GOUVERNEMENT	13
A. UN BUDGET DE TRANSITION, NOTAMMENT DU FAIT DE LA BUDGÉTISATION DES CRÉDITS LIÉS À L'ALLOCATION SPÉCIFIQUE DE SOLIDARITÉ	13
B. L'INTÉRESSEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DE L'ASS REPRENANT UN EMPLOI, UNE POLITIQUE EN VOIE D'ABANDON	14
C. UN RETRAIT PROGRESSIF DE L'ÉTAT DU FINANCEMENT DES MAISONS DE L'EMPLOI	14
D. LES ÉCONOMIES PROMISES PAR LE COUP D'ARRÊT DONNÉ AU RECOURS AUX EMPLOIS AIDÉS	16
1. Un instrument d'accès à l'emploi pour les publics les plus fragiles	16
2. Une mesure annoncée sans concertation et prévisibilité pour les acteurs concernés	17
3. Un dispositif utile pour les personnes mais propice à des dévoiements et à un traitement statistique du chômage	18
4. Un recentrage effectué sans réelle réflexion préparatoire et qui laisse encore de nombreuses zones d'ombre	19
E. UN MAINTIEN DES CRÉDITS DES AUTRES DISPOSITIFS	20
F. UNE GARANTIE JEUNES POTENTIELLEMENT SOUS BUDGÉTÉE ET PRÉSENTÉE ABUSIVEMENT COMME PARTICIPANT DU PLAN D'INVESTISSEMENT DES COMPÉTENCES	21

III. LE PROGRAMME 103 MARQUÉ PAR LA FIN DES DISPOSITIFS D'ÉXONÉRATION DE COTISATIONS	22
A. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ DU FAIT DE L'ARRÊT DU DISPOSITIF AIDE EMBAUCHE PME	22
B. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE ET DE PROFESSIONNALISATION.....	23
C. LE FINANCEMENT DES DÉDUCTIONS DE COTISATION	24
IV. LES AUTRES PROGRAMMES ET LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE	24
A. LE PROGRAMME 111 ASSURANT DORÉNAVANT LE FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT DES PARTENAIRES SOCIAUX	24
B. LE PROGRAMME 155 FINANÇANT LES SERVICES DU MINISTÈRE DU TRAVAIL.....	25
C. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE RELATIF À L'APPRENTISSAGE EN LÉGÈRE HAUSSE	25
SECONDE PARTIE : LES STRUCTURES DE L'IAE : PASSER DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE À L'INNOVATION ET L'ACTION POUR L'EMPLOI	26
I. UNE DIVERSITÉ DES STRUCTURES D'IAE ET DES SOLUTIONS JUSTIFIÉE PAR DES HISTOIRES ET DES PUBLICS DIFFÉRENTS	26
A. UN MOUVEMENT ISSU D'INITIATIVES LOCALES.....	26
B. UN CADRE JURIDIQUE PROGRESSIVEMENT MIS EN ŒUVRE	27
C. UN TREMPLIN POUR LES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI	29
D. DES RÉSULTATS EN TERMES DE PARCOURS VERS L'EMPLOI CORRÉLÉS AU PROFIL DES SALARIÉS ACCUEILLIS.....	30
II. UN MODE DE FINANCEMENT RATIONALISÉ MAIS QUI GAGNERAIT À ÊTRE PLUS DYNAMIQUE	31
A. UN BILAN POSITIF DE LA RÉFORME DU FINANCEMENT.....	31
B. UN DISPOSITIF DE MODULATION À AMÉLIORER	33
C. UN NOMBRE DE POSTES FINANÇÉS EN RELATIVE STAGNATION	34
D. DES CRÉDITS EN PROGRESSION EN 2018	35
E. LA DISTRIBUTION DE CES CRÉDITS POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE PAR UNE GESTION INTRA-ANNUELLE PLUS FINE	35
III. LA FORMATION DES SALARIÉS EN INSERTION DOIT DEVENIR UNE MISSION RECONNUE ET PRISE EN CHARGE COMME UN ÉLÉMENT DU PARCOURS D'INSERTION	36
A. LES LIMITES DES MOYENS MIS À DISPOSITION DES SIAE POUR FINANCER LA FORMATION DES SALARIÉS EN INSERTION	36

B. LA NÉCESSITÉ D'OUVRIR L'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE FORMATION ET D'INSERTION DESTINÉS AUX DEMANDEURS D'EMPLOI.....	37
IV. DES MARGES DE PROGRESSION NOTAMMENT GRÂCE À UNE MEILLEURE INSERTION DANS LE TISSU LOCAL.....	38
A. LA PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION.....	38
B. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER DES LIENS AVEC LES ENTREPRISES DU TERRITOIRE.....	39
C. AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA VISIBILITÉ DES STRUCTURES SUR LEUR TERRITOIRE.....	39
D. UN SOUTIEN NÉCESSAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONJUGUANT ACTION SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	40
V. DES INSTANCES DE REPRÉSENTATION DE L'IAE QUI DEVRAIENT ÊTRE REPENSÉES COMME DES INSTANCES DE PILOTAGE.....	40
A. LE CNIAE, UNE INSTANCE DE DIALOGUE À RÉNOVER ET À OUVRIR..	40
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE INSTANCE DE PILOTAGE DÉPARTEMENTALE OU LOCALE ASSOCIANT TOUS LES ACTEURS	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	43
EXAMEN DES CRÉDITS.....	43
CONTRIBUTIONS AU RAPPORT	57
I. CONTRIBUTION DU GROUPE DU MOUVEMENT DÉMOCRATE ET APPARENTÉS.....	57
II. CONTRIBUTION DU GROUPE NOUVELLE GAUCHE.....	60
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS..	63
DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR POUR AVIS.....	64

Alors que le nombre de chômeurs demeure à un niveau élevé, concernant près de 6 millions de personnes, et que l'emploi reste l'une des priorités essentielles pour nos concitoyens, le premier budget de la législature se caractérise par une forte baisse des crédits de la mission « Travail et emploi » (- 2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement), pour atteindre 13,7 milliards dans le présent projet de loi de finances pour 2018, soit une contraction de 16,6 % par rapport à la loi de finances pour 2017.

Cet effort est cependant obtenu moins par des réformes de fond que par le brusque coup d'arrêt à la multiplication des emplois aidés et des programmes d'exonération de cotisations mis en place par le précédent gouvernement, motivée par la recherche de résultats statistiques dans la lutte contre le chômage.

Malgré l'échec de cette politique, cet héritage se ressent dans les crédits de paiement : le règlement du solde de cette politique s'élèvera à 15,37 milliards en 2018, soit une baisse de seulement 0,6 %.

En définitive, les choix du Gouvernement lors de l'élaboration de la présente mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale relatif à l'apprentissage ne permettent pas d'opérer une rupture dans la politique de l'emploi menée depuis 2012. S'agissant de dépenses de solidarité, celles-ci sont largement contraintes et la réalité vient souvent rattraper les gouvernements optimistes. Les LFI 2016 et 2017 ont été marquées par des sous-budgétisations conséquentes, relevées par la Cour des comptes en juin dernier ⁽¹⁾. Au total, cette revue des comptes publics a montré que les dépassements de crédits pourraient se situer dans une fourchette comprise entre 0,9 et 1,2 milliard en 2017.

Face à ce constat, que penser des chiffres optimistes en trompe l'œil présentés par le gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui prédit que les crédits de paiements de la mission passeront de 16,68 milliards en 2017 à 15,18 milliards en 2018, puis 12,89 milliards en 2019 et 12,58 en 2020 ? À l'occasion de son examen, le rapporteur pour avis peut d'ores et déjà alerter sur des sous-budgétisations au sein des crédits pour 2018, notamment pour la généralisation de la garantie jeunes.

Ce budget montre également la volte-face d'un gouvernement, qui a abondé les crédits en plein été pour augmenter de 280 000 à 320 000 le nombre des contrats aidés, avant de donner un coup d'arrêt brutal à cette politique en septembre. Comment les acteurs locaux bénéficiaires de ces contrats –

(1) « De la même manière qu'en 2016, la mission Travail et emploi fait l'objet de sous-budgétisations conséquentes. Le plan de formation des "500 000 chômeurs" devrait connaître un dépassement d'environ 0,6 Md€, avec une dépense estimée à 0,8 Md€ pour une budgétisation en LFI de 0,2 Md€. Un dépassement est également probable en ce qui concerne les contrats aidés. Selon que seuls les contrats déjà signés seront prolongés ou que le nombre de contrats aidés sera calibré pour stabiliser le nombre de chômeurs, le dépassement serait compris entre 0,3 Md€ et 0,6 Md€. » *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, p. 62.*

associations, collectivités locales, organismes d'utilité sociale – peuvent faire à l'urgence sociale en planifiant la continuité de leurs actions ?

Cependant, il y a trente ans, un ministre des Affaires sociales et de l'Emploi et ancien député des Vosges, Philippe Séguin, proposait au Parlement d'inscrire dans la loi⁽¹⁾ l'existence des associations intermédiaires, première catégorie de structures d'insertion par l'activité économique (IAE) organisée par le législateur. Le 15 décembre 1986, il défendait ainsi ce projet devant le Sénat : *« J'ai, en effet, la conviction – nous sommes de plus en plus nombreux au-delà des clivages politiques à la partager – que l'emploi à lui seul, à échéance raisonnable de quatre ou cinq ans, ne peut pas résoudre le problème du chômage [...] C'est dire que je ne prétends pas apporter des solutions en termes d'emploi. J'ose espérer apporter des éléments de réponse au problème du chômage et proposer aux chômeurs un statut psychologique, social, financier, meilleur que celui qui leur est réservé aujourd'hui. »*⁽²⁾.

Aujourd'hui, les 3 722 structures relevant de l'IAE, employant 131 938 salariés en voie d'insertion, représentent un de ces éléments de réponse, financé par les crédits de la présente mission et par des subventions des collectivités territoriales, au premier rang desquelles les conseils départementaux. Pour les personnes les plus exclues de l'emploi, elles représentent un tremplin vers l'insertion et l'occasion de retrouver le sens de l'activité. Pour les collectivités et les personnes qui les soutiennent, elles sont une espérance que, face au chômage, il est possible de passer d'une approche passive à une approche active. Cependant, il est nécessaire de penser à la prochaine étape de l'IAE, qui doit devenir « l'innovation et l'action pour l'emploi ». Cela ne pourra s'organiser qu'en la redéfinissant comme un élément d'un parcours d'insertion, qui doit nécessairement comprendre un volet formation, en développant des liens plus solides avec le tissu économique et politique local et en repensant ses instances de représentation.

(1) Loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

(2) Sénat, compte rendu intégral de la séance du 15 décembre 1986.

PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR POUR AVIS RELATIVES AUX STRUCTURES DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

- abonder les crédits budgétaires afin d'augmenter le nombre de postes aidés de salariés en insertion dans les différentes structures d'IAE (SIAE) ;
- améliorer le dispositif de modulation de l'aide au poste, afin de prendre en compte les efforts d'insertion des salariés et d'obtenir une dispersion significative de cette aide suivant les structures ;
- dynamiser la distribution intra-annuelle des crédits d'aide aux postes disponibles par des « bourses aux postes » ;
- faire de la formation des salariés en insertion une mission pleine de l'IAE et ouvrir à ceux-ci l'accès aux dispositifs de formation et d'insertion destinés aux demandeurs d'emploi ; améliorer la professionnalisation de la gestion et de l'accompagnement des salariés en insertion ;
- développer les liens entre SIAE et tissu économique local, afin de conforter les efforts de responsabilité sociale des entreprises et les possibilités de mise en situation et de placement des salariés en insertion ;
- repenser le soutien à l'IAE par les collectivités territoriales comme un instrument non seulement de cohésion sociale, mais de développement économique des territoires et d'activation des dépenses passives d'aide sociale ;
- rénover le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) en en faisant une instance de proposition et de pilotage de l'IAE au niveau national ; remplacer les instances locales de l'IAE par une structure unique à l'échelle des bassins d'emploi, chargé de représenter les acteurs et de piloter le développement de l'IAE au niveau local.

PREMIÈRE PARTIE : DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN BAISSSE ESSENTIELLEMENT DU FAIT DE LA DIMINUTION DU RECOURS AUX CONTRATS AIDÉS ET AUX EXONÉRATIONS DE COTISATIONS

Le rapporteur pour avis présente ici les grandes masses et les éléments les plus saillants des évolutions des crédits de la mission, arrondis au million d'euros, en renvoyant au rapport spécial de la commission des Finances pour une présentation plus exhaustive.

I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEVANT PRENDRE EN COMPTE LES DÉPENSES D'ORES ET DÉJÀ ENGAGÉES

A. LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION SONT EN BAISSSE DE 2,7 MILLIARDS D'EUROS, SOIT 16,6 %

Les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » représentent 94 % des autorisations d'engagement (AE) de la mission « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances pour 2018.

Si les autorisations d'engagement du programme 102 seront en légère hausse de 1,5 % par rapport à la LFI de 2017, celles du programme 103 qui ont bondi de 149,3 % en 2017 connaîtront une très forte baisse de 33,8 % en 2018, qui s'explique essentiellement par le coup d'arrêt mis au recours aux contrats aidés.

Les autres programmes de la mission subissent également une évolution marquée des autorisations d'engagement mais qui demeure négligeable si on les rapporte au volume de la mission.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » DANS LE PLF 2018

(en millions d'euros)

Programme	<i>Consommées en 2016</i>	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Évolution 2017-2018 en valeur absolue	Évolution 2017-2018 en pourcentage
102 – Accès et retour à l'emploi	8 893	7 058	7 166	+ 108	+ 1,5 %
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	7 089	8 620	5 702	- 2 918	- 33,8 %
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	59	41	155	+ 114	+ 278,7 %
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	723	723	686	- 37	- 5,2 %
Total de la mission	16 764	16 442	13 708	- 2 734	- 16,6 %

Source : commission des affaires sociales à partir des données (arrondies au million d'euros) des projets annuels de performances de la mission « travail et emploi » – annexes aux projets de loi de finances pour 2017 et 2018.

B. LES CRÉDITS DE PAIEMENT NE BAISSENT QUE DE 92 MILLIONS D'EUROS EN 2018

En matière de crédits de paiement, les évolutions apparaissent négligeables : au sein du programme 103, les subventions dues au titre des contrats aidés d'ores et déjà signés aboutissent à limiter l'impact de cette décision pour les finances publiques en 2018.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » DANS LE PLF 2018

(en millions d'euros)

Programme	Consommés en 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017-2018 en valeur absolue	Évolution 2017-2018 en pourcentage
102 – Accès et retour à l'emploi	8 332	7 609	7 845	+ 236	+ 3,1 %
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 892	7 036	6 752	- 284	- 4 %
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	84	78	87	+ 8	+ 10,2 %
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	717	733	682	- 51	- 7 %
Total de la mission	13 026	15 458	15 366	- 92	- 0,6 %

Source : commission des affaires sociales à partir des données (arrondies au million d'euros) des projets annuels de performances de la mission « travail et emploi » – annexes aux projets de loi de finances pour 2017 et 2018.

C. LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES S'ÉLÈVE À 8,4 MILLIARDS D'EUROS

Les dépenses fiscales sont les dispositifs fiscaux spéciaux dérogeant au droit commun qui occasionnent des pertes de recettes pour l'État, sous formes de revenus non assujettis à l'impôt, de déductions dans le calcul du revenu, de crédits d'impôt, de reports d'impôt ou d'exemptions de taxe, mis en place dans le but de favoriser un comportement économique particulier de la part de contribuables ou de subventionner certains comportements ou certains groupes. Elles entraînent ainsi, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui aurait résulté de l'application de la norme fiscale, c'est-à-dire des principes généraux de la fiscalité qui leur est applicable.

Les dépenses fiscales relatives à la mission « Travail et emploi » s'élèveront l'an prochain à **8,4 milliards d'euros**, ce qui représente plus de la moitié des crédits de paiement de la mission.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES
À LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » DANS LE PLF 2018**

(en millions d'euros)

Programme	Crédits de paiement demandés pour 2018	Dépenses fiscales évaluées pour 2018	Dépenses fiscales évaluées en 2017	Principaux dispositifs fiscaux concernés
102 – Accès et retour à l'emploi	7 609	86	86	Exonération de TVA des associations intermédiaires conventionnées
103 – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	7 036	6 704	5 441	Le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (élargi aux retraités et aux personnes handicapées non imposables par la LFI 2017) représenterait 4 740 millions en 2018, contre 2 080 millions en 2017.
111 – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	78	1 617	1 587	Taux de TVA de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines et le taux de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements scolaires représenterait 930 millions d'euros
155 – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi	733	-	-	
Total de la mission	15 458	8 407	7 114	

Source : commission des affaires sociales à partir des données (arrondies au million d'euros) du projet annuel de performances de la mission « travail et emploi » – annexe au projet de loi de finances pour 2018.

Dans ce total, la hausse de 1,3 milliard par rapport à l'estimation de 2017 correspond essentiellement à l'élargissement des catégories pouvant bénéficier du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile. La loi de finances pour 2017 a permis de faire bénéficier tous les ménages, y compris les inactifs non assujettis à l'impôt sur le revenu, du crédit d'impôt de 50 % des dépenses au titre des services à la personne. En conséquence, cette dépense fiscale devrait représenter 4,74 milliards d'euros en 2018. Si le gouvernement estimait que cette mesure devrait permettre une création nette de 30 000 emplois dans le secteur de l'emploi à domicile, elle avait comme premier effet de lutter contre le travail dissimulé.

Si cette présentation des dépenses fiscales permet de mieux appréhender la totalité des mesures financières en faveur de l'emploi, le rapporteur pour avis considère que l'information du Parlement serait utilement complétée si certaines dépenses liées à la politique de l'emploi étaient accompagnées d'une estimation *a priori* et *ex post* des dépenses évitées, permettant d'évaluer l'impact et la charge nette des mesures destinées à activer les dépenses passives liées à la situation de l'emploi.

II. LE PROGRAMME 102 AFFECTÉ PAR LES CHOIX DU GOUVERNEMENT

Le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » rassemble principalement les crédits consacrés au service public de l'emploi et aux contrats aidés. Si le total des crédits demandés apparaît stable, l'évolution des sommes concernées reflète celle des choix du gouvernement.

A. UN BUDGET DE TRANSITION, NOTAMMENT DU FAIT DE LA BUDGÉTISATION DES CRÉDITS LIÉS À L'ALLOCATION SPÉCIFIQUE DE SOLIDARITÉ

Les crédits de l'action n° 1 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » vont connaître une progression d'un milliard d'euros, en passant de 3 010 à 4 078 millions d'euros en AE et CP.

Le PLF 2018 diminue de 50 millions la dotation de fonctionnement de l'État à Pôle emploi, qui passerait de 1 507 à 1 457 millions d'euros en AE et CP. Cette dotation représente moins d'un tiers des ressources de l'opérateur public (5,33 milliards en 2016), qui bénéficie également de 10 % des recettes de l'assurance chômage (3,6 milliards).

Mais de manière plus significative, en raison de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité à compter du 1^{er} janvier 2018 en compensation de l'augmentation du niveau de la contribution sociale généralisée ⁽¹⁾, les dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi au titre de la solidarité, seront entièrement financées par les crédits du programme 102 à hauteur de 2 462,4 millions d'euros en 2018, contre 1 333 millions d'euros en 2017, selon la répartition suivante :

(en millions d'euros)

Dépenses - allocations	AE - CP
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	2 372
Allocation équivalent retraite (AER)	7,8
Allocation de solidarité spécifique formation (ASS-F)	26
Allocation spécifique de solidarité (ASS) -Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (ACCRE)	37
Intéressement ASS	11
Allocation fonds intermittents	1
Participation à l'indemnisation chômage de certaines catégories de publics - intermittents	8
Total	2 462

Source : commission des affaires sociales à partir des données (arrondies au million d'euros) du projet annuel de performances de la mission « travail et emploi » – annexe aux projets de loi de finances pour 2018.

(1) Depuis 1982, le financement des dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi au titre de la solidarité est assuré par la contribution de solidarité (CES), prélevée au taux de 1 % sur les rémunérations des agents publics et des salariés des employeurs du secteur public et parapublic, dès lors que leur employeur ne relève pas du régime d'assurance chômage. Elle vise ainsi à faire contribuer ces agents, qui ne sont pas assujettis aux cotisations salariales d'assurance chômage, à l'effort collectif de solidarité à l'égard des chômeurs. Dans le cadre de la compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), dont le taux applicable aux revenus d'activité sera augmenté de 1,7 point le 1^{er} janvier 2018, l'article 47 du présent projet de loi de finances procède la suppression de la contribution de solidarité.

B. L'INTÉRESSEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DE L'ASS REPRENANT UN EMPLOI, UNE POLITIQUE EN VOIE D'ABANDON

Au sein de cette répartition, le rapporteur pour avis note la forte diminution des crédits liés à l'intéressement des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique reprenant un emploi. Le PLF 2018 ne prévoit qu'une dépense de 10,9 millions d'euros, contre 56,8 millions en 2017 et 75,94 millions effectivement dépensés en 2016.

L'efficacité des dispositifs d'intéressement des bénéficiaires de minima sociaux à la reprise d'un emploi apparaît particulièrement faible : ainsi les bénéficiaires des minima sociaux ont un taux d'emploi de l'ordre de 14 % à 17 % selon les dispositifs. Selon le projet annuel de performances, le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de l'ASS serait de 2,4 % en 2017.

Aussi s'inscrivant dans le cadre de la réforme des minima sociaux préconisée par le rapport Sirugue ⁽¹⁾, l'article 87 de la loi de finances pour 2017 et le décret n° 2017-826 du 5 mai 2017 mettent en œuvre, à compter du 1^{er} septembre 2017, de nouvelles règles de cumul de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) avec les rémunérations d'activités reprises (dispositif d'intéressement). Désormais, les bénéficiaires de l'ASS qui reprennent une activité professionnelle (salariée ou non) ne bénéficient plus d'un cumul intégral de leur rémunération avec leur allocation pendant trois mois (consécutifs ou non) ⁽²⁾.

Cette réforme apparaît bien comme un abandon du dispositif d'intéressement des chômeurs à la reprise d'un emploi.

C. UN RETRAIT PROGRESSIF DE L'ÉTAT DU FINANCEMENT DES MAISONS DE L'EMPLOI

Mis en place à l'initiative d'élus locaux et organisé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le dispositif des maisons de l'emploi (MDE) avait, initialement, pour objectifs de fédérer l'action

(1) Christophe Sirugue, Repenser les minima sociaux, avril 2016.

(2) Auparavant le dispositif d'intéressement s'étalait sur un an, selon des modalités complexes :

- Dans le cas d'une reprise d'une activité professionnelle salariée d'une durée inférieure à soixante-dix-huit heures par mois, le cumul de l'ASS et des revenus tirés de l'activité professionnelle était intégral pendant les six premiers mois d'activité si la rémunération brute mensuelle ne dépasse pas 817,12 euros (soit un demi-SMIC sur la base de 169 heures) ; si la rémunération est supérieure, Pôle emploi déduisait du montant de l'ASS une somme équivalente à 40 % de la partie du revenu brut d'activité supérieure à 817,12 euros ; du septième au douzième mois suivant la reprise d'activité, le cumul est partiel. Une somme équivalente à 40 % du revenu brut total d'activité est déduite du montant de l'allocation versée ;
- Dans le cas de la reprise d'une activité professionnelle salariée d'une durée supérieure à soixante-dix-huit heures par mois ou d'une activité non salariée, pendant les trois premiers mois d'activité professionnelle, le montant de l'ASS n'est pas réduit du fait des rémunérations perçues (cumul intégral) ; du quatrième au douzième mois d'activité professionnelle, le montant de l'ASS est diminué des revenus d'activité perçus par le bénéficiaire et celui-ci perçoit mensuellement la prime forfaitaire pour reprise d'activité de 150 euros versée par Pôle emploi.

des partenaires publics et privés et de contribuer à mieux ancrer le service public de l'emploi dans les territoires. Les maisons de l'emploi sont financées par plusieurs acteurs et notamment les collectivités territoriales qui participent à leur gouvernance. 12 régions et un tiers du territoire français sont couverts par ces structures qui sont caractérisées par une diversité juridique, organisationnelle et de leurs activités.

La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a recentré ces structures sur la « *contribution à la coordination des actions du service public de l'emploi* ». L'arrêté du 18 décembre 2013 portant modification du cahier des charges a ciblé le financement État des MDE sur le soutien aux actions relevant des deux champs prioritaires suivants :

– la participation au développement de l'anticipation des mutations économiques à travers notamment la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et l'ingénierie de développement de l'emploi ;

– la contribution au développement local de l'emploi à travers notamment le soutien à la création et au développement des entreprises.

En 2016, afin de prendre en compte la performance de ces structures, l'attribution des crédits de l'État a été effectuée à partir d'une grille de critères nationale construite à partir du cahier de charges des MDE.

Comme le décrit le gouvernement, « *un dispositif d'évaluation nationale des MDE mis en œuvre sur la base de cette grille a permis d'identifier les structures les plus performantes, mais également a contrario celles dont l'apport pour la population et le territoire couverts ou dont les missions ne justifient plus un financement de l'État* »⁽¹⁾.

En 2016 et 2017, le montant des crédits affectés par l'État aux 116 MDE en activité s'élevait à 21 millions d'euros. Les crédits inscrits au PLF 2018 sont divisés par deux et s'élèvent ainsi à 10,5 millions, devant « *permettre d'accompagner le retrait progressif de l'État, selon un plan d'action à définir dans les territoires, en lien avec les collectivités territoriales et les MDE* ».

Le rapporteur pour avis s'interroge sur cette méthode, consistant à organiser un retrait de l'État du financement des MDE, sans qu'il ait été mené une réflexion sur l'avenir de ces structures.

(1) Réponse au questionnaire budgétaire.

D. LES ÉCONOMIES PROMISES PAR LE COUP D'ARRÊT DONNÉ AU RECOURS AUX EMPLOIS AIDÉS

1. Un instrument d'accès à l'emploi pour les publics les plus fragiles

Selon l'Insee, « un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation ». Leur objectif est de baisser les coûts d'embauche pour l'employeur et donc de favoriser l'emploi, notamment de publics cibles.

Le recours à ces instruments n'est pas nouveau : ils ont connu différents statuts depuis 1984 et la création des « travaux d'utilité collective ».

Il existe plusieurs types de contrats aidés qui touchent des secteurs et ciblent des publics différents :

– le contrat unique d'insertion, qui a pour objectif de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi, qui comprend :

- les contrats initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand, destinés aux moins de 30 ans sans emploi avec des difficultés d'accès à l'emploi, en lien avec un professionnel l'accompagnant dans son insertion professionnelle, comme Pôle emploi ;

- les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand (collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public, organismes de droit privé à but non lucratif comme les associations, personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public et sociétés coopératives d'intérêt collectif) ;

– les emplois d'avenir, destinés aux jeunes de 16 à 25 ans (et jusqu'à 30 ans pour les travailleurs handicapés) sans diplôme sauf CAP/BEP, et sans emploi ni formation, à ceux qui présentent des difficultés particulières d'accès à l'emploi, aux jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des zones de revitalisation rurale et des départements et collectivités d'outre-mer. L'objectif est de proposer une véritable expérience professionnelle dans le secteur non marchand sur la durée (contrat à durée indéterminée ou déterminée de un à trois ans), mais également un accompagnement sur le poste de travail, par le tuteur, et sur les autres champs par le prescripteur, mission locale ou Cap emploi ;

– des dispositifs spécifiques dans les collectivités et départements d'outre-mer.

2. Une mesure annoncée sans concertation et prévisibilité pour les acteurs concernés

La LFI 2017 prévoyait la programmation de 280 000 nouveaux contrats aidés en 2017 : 200 000 CUI-CAE, 45 000 CUI-CIE et 35 000 emplois d'avenir.

Au 30 juin 2017, 193 775 contrats aidés ont été prescrits, soit près de 70 % de l'enveloppe annuelle ouverte.

NOMBRE DE CONTRATS AIDÉS ET COUTS BUDGÉTAIRES ASSOCIÉS

(en millions d'euros)

	Contrats	Nombre	AE	CP
LFI 2016	Emplois d'avenir	35 000	742,88	1 186,49
	CUI-CAE	200 000	1 106,93	1 023,31
	CUI-CIE	60 000	274,24	196,50
	Total	295 000	2 124,1	2 406,3
Réalisé au 31 décembre 2016	Emplois d'avenir	73 344	1 564,19	1 260,11
	CUI-CAE	300 533	1 944,85	1 739,41
	CUI-CIE	79 877	369,15	311,88
	Total	453 754	3 878,19	3 311,40
LFI 2017	Emplois d'avenir	35 000	600,14	933,56
	CUI-CAE	200 000	1 006,06	1 329,85
	CUI-CIE	45 000	169,41	142,89
	Total	280 000	1 775,61	2 406,30
Réalisé au 30 juin 2017	Emplois d'avenir	29 949	648,7	239,9
	CUI-CAE	141 771	896,8	619,6
	CUI-CIE	23 769	97,9	70,7
	Total	195 489	1643,4	930,3
PLF 2018	Emplois d'avenir	0	0	552,88
	CUI-CAE	200 000	764,69	874,5
	CUI-CIE	0	0	26,34
	Total	200 000	764,69	1 453,72

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

Le Gouvernement indique dans ses réponses que « compte tenu de ce rythme de prescription soutenu constaté au premier semestre 2017, l'enveloppe inscrite en LFI a été augmentée sur décision du Gouvernement à l'été 2017 [décret d'avance du 20 juillet 2017] pour atteindre une programmation annuelle comprise entre 310 000 et 320 000 contrats aidés et ainsi couvrir les forts besoins prioritaires identifiés dans le secteur de l'éducation nationale notamment pour l'accompagnement des élèves handicapés, l'Outre-mer, les communes rurales en difficulté financière et le secteur de l'urgence sanitaire et sociale ». Au total, plus

de 357 000 emplois d'avenir ont été conclus entre novembre 2012 et juillet 2017 dont 70 % dans le secteur non marchand.

Face à cette dynamique, l'annonce faite quelques semaines après, d'un coup d'arrêt du recours à cette solution apparaît comme précipitée, et pour le moins peu compréhensible et imprévisible pour les employeurs concernés.

3. Un dispositif utile pour les personnes mais propice à des dévoiements et à un traitement statistique du chômage

Selon une étude de la DARES de mars 2017 ⁽¹⁾, « *l'utilisation des contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand, peut soutenir l'emploi à court terme* ». L'étude indique qu'en 2015, le nombre d'emplois créés grâce à l'augmentation du nombre de contrats aidés est estimé à 21 000. Ceux qui ont bénéficié d'un contrat aidé estiment aussi à 74 %, six mois après la fin de leur contrat, que cela leur a permis de reprendre confiance.

Mais la DARES précise que les effets sur l'emploi à plus long terme « *semblent plus mitigés* ». Elle estime que « *67 % des personnes sorties en 2014 d'un CUI-CIE et 41 % des personnes sorties d'un CUI-CAE (hors personnes passées par une structure d'insertion par l'activité économique) étaient en emploi* » six mois après la fin de leur contrat aidé en 2014. La même année, dans le secteur marchand, « *71 % des sortants* » ont été embauchés en CDI.

SITUATION PROFESSIONNELLE À SIX MOIS DES SORTANTS DE CONTRATS AIDÉS EN 2014

	Emploi	Emploi durable *	Chômage	Stages de formation, études	Inactivité
CUI-CIE (secteur marchand)	67 %	57 %	29 %	1 %	3 %
<i>Dont embauche en CDI</i>	72 %	63 %	24 %	1 %	2 %
<i>Dont embauche en CDD</i>	55 %	41 %	41 %	2 %	3 %
CUI-CAE (hors ACI) (secteur non marchand)	41 %	26 %	51 %	4 %	4 %

(*) L'emploi durable intègre les CDI, CDD de plus de six mois, titularisations dans la fonction publique et emplois de travailleur indépendant. Les emplois aidés sont exclus de cette catégorie, quelle que soit leur durée.

Source : DARES Analyses n° 021.

Mais l'enquête montre aussi que 63 % de ses embauches auraient eu lieu avec ou sans aide de l'État. La difficulté de mesure se trouve, en effet, dans le fait qu'il n'est pas toujours aisé de savoir dans quelle mesure l'entreprise crée un poste du fait d'un emploi aidé ou si elle profite simplement de ce statut pour un poste qu'elle aurait, de toute façon, envisagé.

(1) DARES Analyses n° 021, Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ?, mars 2017.

Selon les échantillons étudiés, dans le secteur marchand, « un ancien bénéficiaire de contrat aidé avait 31 points de chance de plus d'être en CDI qu'une personne aux caractéristiques proches mais qui n'était pas passée par un contrat aidé et 23 points de chance de plus d'accéder à un emploi non aidé ».

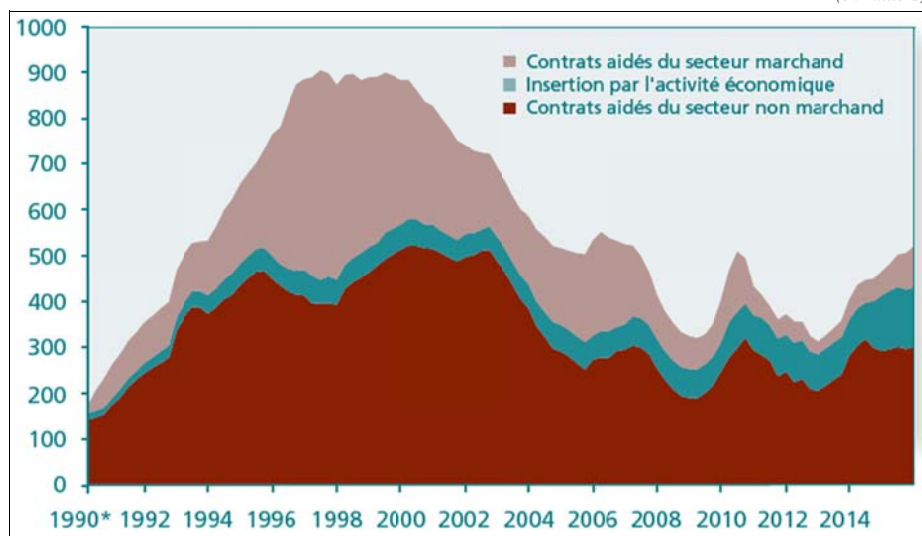
En revanche, dans le secteur non marchand, une personne en contrat aidé avait « 8 points de chance de moins d'être en CDI deux ans et demi après l'entrée en contrat aidé, et 5 points de chance de moins d'être en emploi non aidé ».

Ces résultats sont jugés partiels par l'étude elle-même, qui conclut en notant un réel effet des contrats aidés sur le court terme, mais un effet plus discutable sur le long terme.

Si le recours aux emplois aidés a fluctué depuis 1984, il apparaît que les fluctuations les plus récentes reflètent le cycle électoral, et ainsi la tentative d'un traitement statistique du chômage à l'approche d'échéances électorales, comme le montre le graphique de la DARES.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE CONTRATS AIDÉS

(en milliers)



Source : DARES Analyses n° 021

4. Un recentrage effectué sans réelle réflexion préparatoire et qui laisse encore de nombreuses zones d'ombre

Le PLF 2018 prévoit le financement sur l'année de 200 000 nouvelles entrées en contrats aidés uniquement en CAE dans le secteur non marchand, à un taux de prise en charge moyen de l'État de 50 % du salaire minimum de croissance (SMIC). Seraient mis fin au subventionnement de nouveaux contrats

initiative emploi (dans le secteur marchand) et emplois d'avenir (dans le secteur non marchand).

Votre rapporteur pour avis s'en satisferait si cela était l'occasion de les repenser comme un élément d'un parcours d'insertion pour le bénéficiaire avant d'être une subvention indirecte au fonctionnement de structures non marchandes. Or, selon le projet annuel de performances de la mission, ce recentrage devra comporter trois priorités :

– une priorité donnée aux jeunes en insertion et aux chômeurs de longue durée ;

– un « *renforcement des exigences en matière de formation des bénéficiaires* » passant par le choix de « *sélectionner les employeurs les plus à même d'offrir les conditions de l'acquisition de compétences transférables* » ;

– un ciblage « *sur les territoires ultra-marins et ruraux, ainsi que sur les secteurs de l'urgence sanitaire et sociale et l'accompagnement des enfants handicapés en milieu scolaire* ».

Cependant, **aucune disposition ne vient préciser la méthode et les exigences permettant de déterminer quels employeurs seront à même de mettre en place ces contrats.** Par ailleurs, **l'exigence d'accompagnement et de formation ne s'accompagne d'aucun crédit fléché vers les bénéficiaires des contrats aidés.** Aussi **cette volte-face sur le recours aux emplois aidés apparaît-elle comme une mesure de gestion budgétaire plutôt qu'une réflexion aboutie sur l'avenir de ces contrats.**

E. UN MAINTIEN DES CRÉDITS DES AUTRES DISPOSITIFS

Les crédits destinés au réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation sont reconduits à hauteur de 206 millions d'euros.

L'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDe), précédemment Établissement public d'insertion de la Défense, s'adresse aux jeunes de métropole sans diplôme, sans qualification ou en voie de marginalisation et qui se portent volontaires pour entrer dans le dispositif ; ils signent un contrat de volontariat pour l'insertion qui leur permet de bénéficier d'une formation comportementale, générale et professionnelle délivrée dans les 19 centres fonctionnant sous le régime de l'internat. Ses crédits passent de 57 à 55 millions d'euros.

Afin de soutenir les programmes de formation pour les jeunes sortis sans diplôme ni qualification du système scolaire, l'État contribue, pour un tiers de leur coût de fonctionnement, au dispositif des écoles de la deuxième chance (E2C) à hauteur de 24 millions d'euros.

Pour les personnes handicapées, le PLF 2018 prévoit d'augmenter le nombre de postes en entreprises adaptées financés par le budget de l'État, qui passe de 23 036 à 24 036 postes aidés, pour un montant total de 377 millions.

En application de la loi n° 2016-231 du 29 février 2016, une expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée est réalisée pour une durée de cinq ans sur dix territoires. Elle a pour objet de favoriser la création d'emplois sous forme de contrats à durée indéterminée, en faveur des chômeurs de longue durée, dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire. En redéployant les dépenses sociales existantes (« activation » des dépenses « passives »), elle vise à ne pas générer de dépenses supplémentaires pour les collectivités. La prise en charge d'une fraction des rémunérations versées par les entreprises aux salariés embauchés dans ce cadre expérimental est effectuée sous la forme d'une « contribution au développement de l'emploi » versée par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, financé par l'État, ainsi que par les collectivités territoriales, les EPCI, les groupes de collectivités territoriales et les organismes publics et privés. Afin de poursuivre la montée en charge dans les dix territoires participant à l'expérimentation, le financement de 1 100 emplois est prévu dans le cadre de l'expérimentation. Pour ce faire, la participation de l'État pour 2018 s'établit à 18 millions d'euros.

En ce qui concerne le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) ⁽¹⁾ le PLF 2018 porte une progression du nombre d'ETP financés pour le secteur, lequel passe de 65 985 en PLF 2017 à 70 985, pour un montant passant de 810 à 840 millions d'euros.

F. UNE GARANTIE JEUNES POTENTIELLEMENT SOUS BUDGÉTÉE ET PRÉSENTÉE ABUSIVEMENT COMME PARTICIPANT DU PLAN D'INVESTISSEMENT DES COMPÉTENCES

L'action n° 3 du programme n° 102 est présentée comme relevant du plan d'investissement dans les compétences présenté par le gouvernement le 25 septembre dernier.

Cependant, ces crédits de 515 millions en AE et 503 millions en CP ne correspondent en rien à un nouvel engagement en termes de développement des formations et qualifications, car ils ne sont destinés qu'à financer la garantie jeunes, expérimentée depuis 2013 et généralisée depuis le 1^{er} janvier 2017 et qui devrait concerner 100 000 bénéficiaires en 2018.

Ce dispositif a pour objet d'amener les jeunes de 16 à 25 ans révolus en situation de grande précarité qui ne sont ni étudiants, ni en emploi, ni en formation, à l'autonomie par l'organisation d'un parcours intensif individuel et collectif visant un accès à de premières expériences professionnelles et de

(1) cf. *supra*. en seconde partie du rapport.

formation, avec l'appui d'une garantie de ressources. L'organisation de ce parcours est portée par les missions locales avec l'appui d'une commission.

Cependant, ces crédits sont en baisse notable par rapport à 2017, où avec les mêmes hypothèses (coût unitaire d'un accompagnement à 1 600 euros et coût moyen de l'allocation mensuelle à 332,34 euros) les crédits s'élevaient à 553 millions d'euros en AE. Le cofinancement communautaire du Fonds social européen (FSE) et de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) est également en baisse, passant de 55 à 36 millions d'euros en 2018.

Le PLF 2018 prévoit ainsi de financer une hausse de 17,6 % du nombre de bénéficiaires avec une baisse de 9,4 % des crédits.

III. LE PROGRAMME 103 MARQUÉ PAR LA FIN DES DISPOSITIFS D'EXONÉRATION DE COTISATIONS

Le programme 103 vise à l'amélioration de l'employabilité de certaines catégories de personnes : seniors, jeunes, personnes handicapées et chômeurs de longue durée, via des dispositifs de compensation d'exonérations de charges, de crédits en faveur du développement de l'alternance et de l'activité partielle.

A. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ DU FAIT DE L'ARRÊT DU DISPOSITIF AIDE EMBAUCHÉ PME

Les crédits de cette mission sont en forte baisse, passant de 8 620 millions d'euros à 5 702 millions en AE et 7 037 millions à 6 752 millions en CP, du fait de l'arrêt de plusieurs dispositifs :

– l'aide embauche PME, créée par le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016, consistait en une aide versée à l'entreprise pour toute embauche en CDI ou en CDD d'au moins 6 mois, dont la rémunération prévue au contrat est inférieure ou égale à 1,3 SMIC. Son montant maximal était de 4 000 euros, à raison de 500 euros par trimestre exécuté du contrat, pour un coût de 3 627 millions d'euros en 2017. Elle a été supprimée pour les embauches effectuées à compter du 1^{er} juillet 2017, mais les contrats signés en 2016 et 2017 vont nécessiter 1 096 millions d'euros de CP en 2018 ;

– l'aide TPE – Embauche 1^{er} salarié, mise en œuvre par le décret du 3 juillet 2015. Elle concernait l'ensemble des embauches en CDI et en CDD de plus de 6 mois, faites par les entreprises ne disposant d'aucun salarié, jusqu'au 31 décembre 2016. Les aides promises, d'un montant maximum de 4 000 euros versé sur 2 ans, vont nécessiter encore 10 millions d'euros de CP en 2018 ;

– le contrat de génération, instauré par la loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013, qui avait pour objectif de faciliter l'insertion durable des jeunes, de favoriser l'embauche et le maintien dans l'emploi des salariés âgés, et d'assurer la transmission des savoirs et des compétences. Pour les employeurs de moins de

300 salariés, il consistait à embaucher un jeune de moins de 26 ans en CDI tout en recrutant ou en maintenant dans son emploi un salarié senior. Ce dispositif a été supprimé par l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017, à la suite d'un constat d'échec du dispositif fait par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2016 : seulement 40 300 contrats avaient été signés, alors que plus de 220 000 étaient espérés à cette date. La Cour explique cet échec par un manque de lisibilité du contrat de génération : ce dispositif n'a pas été conçu « *comme un instrument simple à la disposition directe des entreprises* », mais comme « *un dispositif hybride, qui tient à la fois de l'obligation de négocier, d'un régime de pénalités et d'un système d'aide [...] complexe et peu lisible* ». 68 millions d'euros seront nécessaires en 2018 pour financer les engagements pris.

L'exemple du contrat de génération montre les limites de ces dispositifs particuliers et les effets d'aubaine engendrés par leur forte ouverture. Ainsi la Cour des comptes a constaté que le contrat de génération n'a pas servi à recruter mais à régulariser la situation des employés les plus jeunes : « *le contrat de génération bénéficie aujourd'hui prioritairement à des jeunes relativement qualifiés et déjà présents dans l'entreprise, constituant un instrument de titularisation des jeunes au sein de l'entreprise et non de développement de l'emploi* ». Mais ils peuvent également être détournés de leur objet : certaines grandes entreprises ont organisé, à l'inverse de l'objectif du contrat, « *une formation des seniors par les jeunes recrutés* », considérés comme « *plus au fait sur les évolutions technologiques* ».

B. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE ET DE PROFESSIONNALISATION

Les crédits d'intervention relatifs au développement de l'alternance s'élèvent à 1 513 millions d'euros en AE et 1 482 millions en CP et permettent le financement de l'exonération pour les contrats d'apprentissage, pour un montant de 1 275 millions d'euros et pour les contrats de professionnalisation, pour 12 millions d'euros. Cette mission prend également en charge les aides suivantes :

– l'aide TPE-Jeunes apprentis, pour un montant de 227 millions d'euros en AE et 195 millions en CP ;

– les plans exceptionnels de formation en faveur des personnes en recherche d'emploi engagés par l'État en 2016 et 2017 en coordination avec les conseils régionaux (200 000 formations supplémentaires pour les personnes en recherche d'emploi notamment peu qualifiées, dont près de 50 000 prises en charge directement par les régions), pour 225 millions d'euros en CP ;

– les actions de formation dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences, destinées notamment à développer les compétences des demandeurs d'emploi de longue durée et jeunes sans qualifications, pour 752 millions d'euros en AE et 428 millions en CP.

C. LE FINANCEMENT DES DÉDUCTIONS DE COTISATION

La mission prend également en charge les déductions ciblées de cotisations, dont notamment :

– la déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires (TEPA) pour 511 millions d’euros en AE ;

– les exonérations en zone de revitalisation rurale, pour 90 millions ;

– la déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs, pour 403 millions d’euros ;

– les exonérations en faveur des services d’aide à domicile employée par un particulier « fragile », pour 1 780 millions d’euros.

IV. LES AUTRES PROGRAMMES ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE

A. LE PROGRAMME 111 ASSURANT DORÉNAVANT LE FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT DES PARTENAIRES SOCIAUX

Le programme 111 a pour objectif l’amélioration des conditions d’emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel, au moyen de plusieurs leviers : la qualité du droit et le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l’appui au dialogue social.

Il porte essentiellement les crédits destinés au financement :

– des actions en faveur de la santé et de la sécurité au travail, réalisées par l’Agence nationale de sécurité sanitaire, de l’alimentation, de l’environnement et du travail (ANSES) et l’Agence nationale pour l’amélioration des conditions de travail (ANACT), pour 24 millions d’euros ;

– la formation et le renouvellement des conseillers prud’hommes (24 millions d’euros) ;

– le financement des partenaires sociaux par un fonds paritaire, alimenté par une contribution des entreprises et une contribution de l’État, en application de l’article 31 de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale, passant de 5 à 106 millions d’euros en 2018. La mise en place de ce dispositif explique la quasi-totalité de la progression des crédits de cette mission.

Le PLF pour 2018, comme d’ailleurs les PLF précédents, prévoit une action mais pas de crédits pour la lutte contre le travail illégal, celle-ci relevant de l’activité normale de l’inspection du travail, dont les dépenses de personnel relèvent du programme 155.

B. LE PROGRAMME 155 FINANÇANT LES SERVICES DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

Le programme 155 porte l'ensemble des 9 500 emplois du ministère du Travail exerçant en administration centrale, dans les services déconcentrés tels que les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, ainsi que la masse salariale correspondante.

Ces crédits sont en baisse de 37,3 millions d'euros, soit 5,2 %, essentiellement du fait de modifications de périmètre (pour 25,5 millions d'euros) et d'une réduction de 184 emplois (ETPT), pour un total de 9 251 ETPT en 2018.

C. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE RELATIF À L'APPRENTISSAGE EN LÉGÈRE HAUSSE

En application de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, un compte d'affectation spéciale retrace, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.

Les recettes du compte d'affectation spéciale relatif au financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage atteindront 1 633 millions d'euros en AE et CP l'an prochain, soit une augmentation de 59 millions d'euros par rapport au PLF pour 2017. Elles sont alimentées par la fraction régionale pour l'apprentissage, qui représente 51 % du produit de la taxe d'apprentissage. Pour mémoire, cette fraction constitue la part essentielle de la ressource régionale pour l'apprentissage, qui est complétée par une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. La répartition de cette ressource régionale distingue une part fixe, fixée par la loi ⁽¹⁾, et une part variable afin d'assurer une péréquation entre régions ⁽²⁾. C'est pourquoi le présent compte finance deux programmes :

– le programme 787, dédié à la répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage, bénéficiera de 1 390 millions d'euros, soit 3 millions de moins que dans le PLF pour 2017 ;

– le programme 790, relatif à la correction financière des disparités régionales de la taxe d'apprentissage et aux incitations au développement de l'apprentissage, disposera de 243 millions d'euros, soit 63 millions de plus.

Cependant, la complexité de la réforme du financement de l'apprentissage rend malaisé le contrôle parlementaire des compensations des délégations de transfert aux régions et l'appréciation de l'effort net des régions en faveur de cette voie d'alternance décisive pour lutter contre le chômage des jeunes.

(1) Article L. 6142-1 du code du travail.

(2) Le compte procède à la répartition de la part variable (ou part dynamique de la ressource régionale) selon des critères ayant trait à la proportion de la taxe d'apprentissage redistribuée à l'échelon régional (60 %), au nombre d'apprentis préparant un diplôme inférieur au bac (26 %) et supérieur à ce niveau (14 %).

SECONDE PARTIE : LES STRUCTURES DE L'IAE : PASSER DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE À L'INNOVATION ET L'ACTION POUR L'EMPLOI

I. UNE DIVERSITÉ DES STRUCTURES D'IAE ET DES SOLUTIONS JUSTIFIÉE PAR DES HISTOIRES ET DES PUBLICS DIFFÉRENTS

L'insertion par l'activité économique (IAE) a pour mission d'aider les personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières à se réinsérer progressivement sur le marché du travail. L'IAE consiste à proposer aux personnes en difficulté une mise en situation d'emploi avec un rythme de travail adapté et un encadrement spécifique de façon à aider progressivement ces personnes à retrouver des repères professionnels et personnels qui les aideront à retrouver un emploi de droit commun.

A. UN MOUVEMENT ISSU D'INITIATIVES LOCALES

Expérimentée localement par des travailleurs sociaux à la fin des années 1970, l'IAE s'est développée progressivement dans les années 1980 et 1990, soutenue par des responsables politiques locaux volontaristes.

Le champ de l'IAE se compose de quatre principales catégories de structures (SIAE) :

- les associations intermédiaires (AI),
- les entreprises d'insertion (EI),
- les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)
- les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), depuis 2005.

Par ailleurs, participent de l'IAE :

– les 140 régies de quartier et de territoire, associations regroupant en partenariat représentants des habitants, des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux ;

– les 162 groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), constitués d'entreprises qui se regroupent afin de répondre à des besoins de main d'œuvre sur des métiers en tension. Leur activité vise à mutualiser les ressources humaines pour recruter, accompagner et organiser des parcours de formation pour des publics en difficulté. Le CNCE-GEIQ fédère 162 GEIQ et compte 5 954 entreprises adhérentes en 2017.

B. UN CADRE JURIDIQUE PROGRESSIVEMENT MIS EN ŒUVRE

Après des dispositions partielles, l'insertion par l'activité économique a été reconnue par le législateur en 1998 par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui fixe un cadre juridique général au secteur et l'inscrit dans le code du travail.

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale qui a permis le financement par l'État d'un accroissement important de l'offre d'insertion. Par ailleurs, la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion comprend un certain nombre de dispositions destinées à améliorer la performance des structures d'IAE en renforçant les parcours d'insertion, notamment par la possibilité, consolidée par la loi du 5 mars 2014, pour les salariés en insertion de réaliser des périodes d'immersion chez des employeurs de droit commun avec la création des périodes de mise en situation en milieu professionnelle (PMSMP).

Le cadre juridique repose sur trois principes majeurs issus de la loi du 29 juillet 1998 :

- un conventionnement de toutes les structures de l'IAE avec les services de l'État au niveau départemental ; cette procédure permet la reconnaissance juridique d'une structure au sein du secteur de l'IAE et lui ouvre notamment droit à diverses aides financières qui varient selon le type de conventionnement obtenu ;

- un agrément préalable des publics par Pôle emploi (sauf par exceptions dans les AI) : cet agrément permet à une personne, inscrite ou non à Pôle emploi, recrutée par une structure de l'IAE, d'intégrer un parcours d'insertion d'une durée initiale de 24 mois et à la structure de bénéficier d'aides financières de l'État. La procédure d'agrément vise à garantir que les structures recrutent effectivement des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Elle est obligatoire pour toute nouvelle embauche en ACI, EI et ETTI et limitée aux mises à disposition dans les entreprises pour une durée de plus de 16 heures dans les AI. L'agrément est donné par Pôle emploi ou d'autres prescripteurs (missions locales, Cap emploi) après un diagnostic individuel portant sur la situation sociale et professionnelle du bénéficiaire. La durée de 24 mois prévue pour l'agrément peut être prolongée pour les personnes de plus de 50 ans ou les travailleurs handicapés. La loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 a prévu que pour des situations particulièrement difficiles faisant obstacle à leur insertion professionnelle, le contrat proposé par les ACI pourrait faire l'objet de prolongations successives d'un an au plus, dans la limite de 60 mois ;

- un pilotage local de l'ensemble du dispositif assuré par un conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) implanté dans chaque département, sous la responsabilité du préfet.

LES DIFFÉRENTES STRUCTURES DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

	Associations intermédiaires	Entreprises d'insertion	Entreprises de travail temporaire d'insertion	Ateliers et chantiers d'insertion
Statut des structures	Associations Loi 1901 conventionnées par l'État	Entreprises du secteur marchand (SA, SARL, association, EURL...), conventionnées par l'État	Entreprises de travail temporaire conventionnées par l'État et soumises à la réglementation juridique sur les entreprises de travail temporaire	Dispositifs sans personnalité morale créés et portés par une structure porteuse (employeurs listés à l'article D. 5132-27 du code du travail) conventionnée par l'État. Les ACI peuvent être permanents ou créés pour une durée limitée
Missions des structures	<ul style="list-style-type: none"> - L'embauche de personnes en difficulté et leur mise à disposition d'utilisateurs (entreprises, associations, particuliers). - L'accueil des demandeurs d'emploi et la réception des offres d'activités. - L'organisation de parcours de formation, l'information des intéressés sur leurs droits, leur orientation vers des centres d'action sociale 	Insertion par l'offre d'une activité productive assortie de différentes actions d'accompagnement socio-professionnel définies selon les besoins de l'intéressé	Insertion professionnelle, suivi social et professionnel pendant et en dehors des missions	Suivi, accompagnement socio-professionnel, encadrement technique et formation des personnes les plus éloignées de l'emploi
Modalité d'intervention	Salariés mis à disposition auprès de particuliers, associations, collectivités locales, entreprises, pour la réalisation de travaux occasionnels	Salariés participant à la production de biens ou de services destinés à être commercialisés sur un marché	Salariés mis à disposition auprès d'entreprises clientes, dans le cadre de missions d'intérim	Salariés mis en situation de travail sur des actions collectives qui participent essentiellement au développement des activités d'utilité sociale, répondant à des besoins collectifs non satisfaits
Agrément des salariés par Pôle emploi	L'agrément préalable à l'embauche (délivré par Pôle emploi) est obligatoire pour les mises à disposition d'une durée supérieure à 16 heures dans les entreprises	Les personnes embauchées sur des postes d'insertion doivent avoir reçu au préalable l'agrément de Pôle emploi (agrément d'une durée de 24 mois)	Les personnes embauchées sur des postes d'insertion doivent avoir reçu au préalable l'agrément de Pôle emploi (agrément d'une durée de 24 mois)	Les personnes embauchées dans les ACI doivent avoir reçu au préalable l'agrément de Pôle emploi. L'employeur doit préalablement à l'embauche avoir signé une convention avec Pôle emploi, le Conseil général ou une mission locale

	Associations intermédiaires	Entreprises d'insertion	Entreprises de travail temporaire d'insertion	Ateliers et chantiers d'insertion
Contrats de travail proposés aux salariés en insertion	CDD, CDI à temps partiel ou CDDI régi par l'article L. 5132-11-1 du code du travail. La durée totale des mises à disposition ne peut excéder 480 heures sur deux ans suivant la première mise à disposition lorsque celle-ci s'effectue auprès d'une entreprise. S'il s'agit d'une mise à disposition auprès d'une association, aucune limitation d'heures	CDDI limité à 24 mois (renouvellement compris) régi par l'article L. 5132-11-1 du code du travail. Ce contrat peut être renouvelé au-delà de la durée maximale prévue en vue de permettre d'achever une action de formation professionnelle en cours de réalisation à l'échéance du contrat. À titre exceptionnel, lorsque des salariés âgés de 50 ans ou plus ou des personnes reconnues travailleurs handicapés rencontrent des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion durable dans l'emploi, ce contrat de travail peut être prolongé au-delà de la durée maximale prévue	Contrat de travail temporaire ou contrat de mission qui respectent les règles régissant le travail temporaire limité à 24 mois (renouvellement compris) ; rémunération au moins égale au Smic horaire	CDDI limité à 24 mois (renouvellement compris) régi par l'article L. 5132-15-1 du code du travail. Ce contrat peut être renouvelé au-delà de la durée maximale prévue en vue de permettre d'achever une action de formation professionnelle en cours de réalisation à l'échéance du contrat. À titre exceptionnel, lorsque des salariés âgés de 50 ans ou plus ou des personnes reconnues travailleurs handicapés rencontrent des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion durable dans l'emploi, ce contrat de travail peut être prolongé au-delà de la durée maximale prévue dans la limite de 60 mois. <i>Avant 2014, salariés embauchés en CUI (contrat unique d'insertion) du secteur non marchand (CUI-CAE) et exceptionnellement du secteur marchand (CUI-CIE).</i>

Source : DARES Analyses n° 020, *Les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique, mars 2014, mis à jour par la commission des Affaires sociales.*

C. UN TREMPLIN POUR LES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI

Les structures de l'IAE s'adressent aux publics les plus éloignés du marché du travail, cumulant difficultés sociales et professionnelles, appréciées notamment à travers l'ancienneté dans le chômage ou attestées par la qualité d'allocataire d'un minimum social ou de leur situation de vulnérabilité sociale.

Le tableau suivant illustre la situation des bénéficiaires des salariés en insertion entrés en 2015 et en 2016 au regard de leur situation de titulaires des minima sociaux (RSA, ASS et AAH) et de l'ancienneté d'inscription comme demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD).

PROFIL DES SALARIÉS EN INSERTION

type de structure / %	2015		2016	
	Titulaires RSA, ASS et AAH	DETLD (plus de deux ans)	Titulaires RSA, ASS et AAH	DETLD (plus de deux ans)
EI	48,35%	33,08%	47,25%	34,61%
ETTI	29,98%	14,02%	30,71%	17,03%
AI	31,58%	11,66%	26,46%	11,88%
ACI	66,24%	45,64%	65,97%	48,56%

Source : Réponse au questionnaire budgétaire – données issue de l'extranet IAE-ASP.

Les proportions de titulaires de minima sociaux restent stables au sein des catégories de structures de l'IAE mis à part une baisse sensible du taux de titulaires de minima sociaux au sein des AI. On peut relever que la part des DETLD est en revanche en augmentation dans toutes les catégories de structures. Cette progression est cohérente avec les orientations en termes de ciblage des publics portées dans les instructions de la DGEFP relatives au pilotage de l'offre d'insertion et aux travaux menés localement sur l'orientation des personnes les plus éloignées du marché du travail vers l'IAE. Par ailleurs, le faible niveau de formation des salariés à l'entrée en structure d'IAE, confirme le rôle essentiel tenu par celles-ci dans l'acquisition d'une expérience professionnelle pour des personnes peu qualifiées et l'activation d'un parcours de formation.

NIVEAU DE FORMATION DES SALARIÉS EN INSERTION EN 2016

Niveau de formation	EI	ETTI	AI	ACI
Inférieur au CAP (V bis et VI)	33,34%	34,14%	32,54%	34,31%
Niveau CAP-BEP (V)	42,57%	43,82%	40,84%	46,32%
Niveau baccalauréat	14,88%	15,12%	17,66%	12,65%
Niveau supérieur au baccalauréat	5,92%	5,12%	7,74%	4,34%

Source : Réponse au questionnaire budgétaire – données issue de l'extranet IAE-ASP.

D. DES RÉSULTATS EN TERMES DE PARCOURS VERS L'EMPLOI CORRÉLÉS AU PROFIL DES SALARIÉS ACCUEILLIS

Le passage par une structure d'IAE n'est qu'un premier pas vers le monde du travail dans le cadre d'un parcours d'insertion. Les salariés en insertion ont vocation à s'insérer dans des emplois classiques à l'issue de ce parcours. La mission d'accompagnement et de placement des salariés fait donc partie intégrante de leurs missions, et le taux d'emploi est un des indicateurs de leur performance.

Les taux de sortie en emploi sont plus élevés dans les AI et ETTI qu'en EI, car ces structures emploient d'une manière générale des publics moins éloignés de l'emploi. Les ACI accueillent des publics plus éloignés de l'emploi ce qui explique des taux de sortie dans l'emploi moins importants.

On note une amélioration des taux d'insertion dans l'emploi sur les dernières années pour les quatre catégories de SIAE notamment des ETTI pour lesquels le taux de sortie en emploi a crû de 8 points entre 2015 et 2016. La réforme du financement du secteur de l'IAE s'est en effet accompagnée d'une vigilance renforcée portée à la saisie des fiches salariés, ce qui favorise une meilleure connaissance du devenir des salariés de ces structures.

TAUX D'INSERTION DANS L'EMPLOI À LA SORTIE DES SIAE

	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Prévision PAP 2017	2017 Prévision actualisée	2018 Prévision	2020 Cible
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une EI	33 %	36,2 %	28 %	36 %	38 %	39 %
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une EI	17,3 %	18,1 %	16 %	18 %	19 %	20 %
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une ETTI	37,2 %	44,9 %	40 %	45 %	46 %	47 %
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une ETTI	16,3 %	19,7 %	16 %	20 %	21 %	22 %
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une AI	34,4 %	35,8 %	37 %	37 %	37 %	38 %
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une AI	16,2 %	16,5 %	18 %	18 %	18 %	19 %
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des ACI	21,7 %	23,7 %	24 %	24 %	25 %	27 %
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie des ACI	8,4 %	9,2 %	10 %	10 %	10 %	11 %

Source : projet annuel de performances.

II. UN MODE DE FINANCEMENT RATIONALISÉ MAIS QUI GAGNERAIT À ÊTRE PLUS DYNAMIQUE

A. UN BILAN POSITIF DE LA RÉFORME DU FINANCEMENT

Un rapport d'évaluation de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances publié en 2013 soulignait notamment la complexité du financement des structures de l'IAE, un financement de l'État qui ne prenait pas suffisamment en compte les caractéristiques et l'efficacité des structures, et une gestion administrative des financements sans réelle vision stratégique du secteur⁽¹⁾.

Une réforme du financement, discutée au sein du conseil national de l'insertion par l'activité économique, a été annoncée par le Premier ministre en juillet 2013 et mis en œuvre en 2014. Elle repose sur les principes suivants :

– financement suivant le principe de l'aide au poste d'insertion pour toutes les catégories de SIAE, suivant un montant indexé sur le SMIC ;

(1) Inspection générale des affaires sociales et inspection générale des finances, Le financement de l'insertion par l'activité économique, janvier 2013.

MONTANT DES AIDES AU POSTE SOCLE PAR TYPE DE STRUCTURE DE 2014 À 2017

(en euros)

Par ETP	AI	ACI	EI	ETI
au 1 ^{er} janvier 2014	1 300 €	19 200 €	10 000 €	4 250 €
au 1 ^{er} janvier 2015	1 310 €	19 354 €	10 080 €	4 284 €
au 1 ^{er} janvier 2016	1 319 €	19 474 €	10 143 €	4 311 €
au 1 ^{er} janvier 2017	1 331 €	19 655 €	10 237 €	4 351 €
au 1 ^{er} janvier 2018	1 350 €	19 937 €	10 384 €	4 413 €

Source : projet annuel de performances et réponse au questionnaire budgétaire.

– modulation d’une partie de l’aide au poste, de 10 % du montant socle, suivant trois critères de modulation appréciés au niveau du département (profil des personnes accueillies, effort d’insertion de la structure, résultats en termes d’insertion) pour dynamiser les parcours des salariés en insertion ;

– règles établies au niveau national et marge de manœuvre au niveau local, avec la mise en place de conférence de financeurs associant notamment les collectivités territoriales ;

– maintien des exonérations sociales spécifiques dans les AI et les ACI.

Les exonérations de cotisations patronales en faveur des associations intermédiaires et des chantiers d’insertion ⁽¹⁾

La mesure « associations intermédiaires », instaurée par la loi du 27 janvier 1987, vise à favoriser l’embauche de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles.

Le dispositif consiste en une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale hors AT-MP dans la limite de 750 heures par salarié et par an, sans plafond de rémunération et avec une application d’un taux forfaitaire de cotisation AT-MP fixé à 3,3 % depuis le 1^{er} janvier 2014 sur l’ensemble de la rémunération des personnels quel que soit le nombre d’heures de travail réalisé.

Pour que l’association intermédiaire puisse appliquer l’exonération des cotisations patronales à hauteur de 750 heures, le salarié doit travailler 240 heures au maximum dans une ou plusieurs entreprises et les 510 heures restantes chez un particulier employeur ou dans une collectivité territoriale.

L’exonération ne s’applique pas aux cotisations patronales sur la partie de la rémunération excédant 750 heures, aux cotisations salariales de sécurité sociale, à la CSG, à la CRDS, à la contribution solidarité autonomie, aux cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), aux cotisations salariales et patronales de sécurité sociale.

Le coût de sa compensation s’élève à 82 millions d’euros en 2018.

(1) Source : projet annuel de performances de la mission « travail et emploi » – annexe au projet de loi de finances pour 2018.

La mesure « chantiers d'insertion » vise à favoriser l'embauche de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. En outre, son objectif est de renforcer les structures de l'insertion par l'activité économique et d'améliorer l'efficacité de leur action.

Les embauches en contrat à durée déterminée dits « d'insertion » (CDDI), par les ateliers et chantiers d'insertion, ouvrant droit au versement des aides au poste de l'État donnent lieu pendant la durée d'attribution de ces aides, sur la part de la rémunération n'excédant pas le SMIC, à l'exonération :

1° des cotisations patronales de sécurité sociale hors AT-MP dans la limite du produit du SMIC par le nombre d'heures rémunérées et dans la limite de la durée légale de travail ou de la durée conventionnelle si elle est inférieure ;

2° de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage ainsi que des participations dues par les employeurs au titre de l'effort de construction.

L'exonération est valable pour toute la durée du contrat et ne s'applique pas aux cotisations sociales patronales sur la part de la rémunération excédant le seuil de la franchise, aux cotisations sociales salariales de sécurité sociale, aux cotisations AT-MP, à la CSG, à la CRDS, à la contribution solidarité autonomie, à la contribution de versement transport, aux cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO), aux cotisations salariales et patronales d'assurance chômage.

Le coût de sa compensation s'élève à 125 millions d'euros en 2018.

Les auditions menées par le rapporteur pour avis ont permis de constater que les acteurs font un bilan positif de la réforme du financement, permettant une prévisibilité et une équité des sommes perçues.

Par ailleurs, la signature de conventions a permis la mise en place d'un réel dialogue de gestion entre l'État, représenté par les unités départementales de la DIRECCTE (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), et les structures.

B. UN DISPOSITIF DE MODULATION À AMÉLIORER

Le dispositif de modulation, censé représenter de 0 à 10 % du montant socle, a cependant concentré la quasi-totalité des critiques :

– il oblige les structures à saisir des quantités de données dans le système d'information dédié ;

– les critères se compensent souvent les uns les autres : ainsi, les structures employant des personnes les plus éloignées de l'emploi obtiennent souvent les résultats les plus faibles en matière d'insertion dans l'emploi durable ;

– les résultats en termes de modulation sont donc très faibles, toutes les structures recevant une dotation de modulation aux alentours de 5 %, avec un point de marge.

Le rapporteur pour avis reste persuadé du bien-fondé de cette modulation : cependant, il reste nécessaire qu'elle apporte un réel effet récompensant les efforts d'insertion des structures et que son montant fasse l'objet d'une dispersion significative. Il appelle de ses vœux que les réflexions du gouvernement sur « *l'approfondissement des critères de la modulation* » aboutissent. Faute de quoi, il n'y aurait pas de sens à conserver une modulation lourde à gérer et sans caractère discriminant.

C. UN NOMBRE DE POSTES FINANCÉS EN RELATIVE STAGNATION

Après une baisse du nombre de SIAE entre 2013 et 2014 concomitante avec la réforme du financement de l'IAE, on enregistre à compter de 2015 une tendance à la hausse, confirmée par les statistiques 2016. On peut par là même estimer que la phase d'appropriation de la réforme par les SIAE est désormais achevée. La légère baisse du nombre d'EI et AI entre 2015 et 2016 ainsi que la baisse du nombre de salariés en insertion (– 1 089 toutes structures comprises) résulte principalement de la baisse du nombre de salariés en insertion au sein des AI (– 2 802). Selon le gouvernement, « *Cette baisse peut résulter d'un pilotage plus resserré des AI par l'État au regard des publics cibles de l'IAE et de ceux accueillis par cette catégorie de structures de l'IAE* » ⁽¹⁾.

NOMBRE DE STRUCTURES D'IAE ET DE SALARIÉS EN INSERTION

Situation au 31 décembre		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015**	2016**
EI	Nombre d'EI	977	990	978	957	937	904	913	901
	Nombre de salariés	12 926	13 337	13 280	13 010	12 820	12 822	13 036	13 505
ETTI	Nombre d'ETTI	225	224	233	251	254	252	258	260
	Nombre de salariés	20 818	10 320	11 619	11 737	12 591	11 775	12 275	13 253
AI	Nombre d'AI	793	779	763	751	603	710	699	688
	Nombre de salariés	57 525	56 043	57 630	60 395	55 158	59 637	59 242	56 440
ACI	Nombre de structures porteuses d'ACI	1718	1811	1837	1864	1883	1786	1877	1 873
	Nombre de salariés	33 174	38 914	40 034	42 285	46 302	45 728	48 474	48 740
TOTAL	Nombre de structures	3 713	3 804	3 811	3 823	3 677	3 652	3 747	3722
	Nombre de salariés	124 443	118 614	122 563	127 427	126 871	129 962	133 027	131 938

Source : Réponse au questionnaire budgétaire, données issues des publications DARES Analyses et DARES Résultats Le nombre de personnes en insertion au 31/12 correspond au nombre de salariés présents en fin de mois en moyenne annuelle.

**Données 2015-2016 : susceptibles de révisions (retraitement DARES en cours)

(1) Réponse au questionnaire budgétaire.

D. DES CRÉDITS EN PROGRESSION EN 2018

Dans le cadre du PLF 2018, 840,3 millions d'euros en AE et CP sont prévus au titre du financement du secteur de l'IAE, hors compensation des exonérations de cotisations sociales spécifiques pour le secteur des AI et des ACI, contre 810 millions en 2017 et 815 millions en 2016, répartis de la manière suivante ⁽¹⁾ :

– les associations intermédiaires (AI) à hauteur de 29 millions d'euros en 2018, contre 23 millions en 2017 ;

– les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) à hauteur de 612 millions en 2018, contre 593 millions en 2017 ;

– les entreprises d'insertion (EI) à hauteur de 140 millions d'euros en 2018, contre 134 millions en 2017 ;

– les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) pour 40 millions en 2018, contre 37 millions en 2017 ;

– le fonds départemental d'insertion, qui peut être mobilisé pour des actions d'aide (au démarrage d'une structure nouvelle, au développement, à l'appui-conseil, à la professionnalisation, à l'évaluation...) à hauteur de 19 millions d'euros en 2018, contre 21 millions en 2017.

Ce sont ainsi 70 985 ETP qui seront financés (soit 5 000 postes supplémentaires par rapport au PLF 2017) avec une prise en compte de l'évolution du SMIC de + 1,43% en 2018.

E. LA DISTRIBUTION DE CES CRÉDITS POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE PAR UNE GESTION INTRA-ANNUELLE PLUS FINE

Selon le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2016, la dotation initiale des structures d'IAE inscrite en LFI pour 2016 était de 815 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et la dépense 2016 s'est élevée à 766 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits de 94 %.

Cependant, les représentants des structures d'IAE auditionnées par le rapporteur pour avis regrettent que 50 millions d'euros ne soient pas mis à disposition des structures qui souhaiteraient créer des postes en cours d'année. En 2016, 18 % des entreprises d'insertion n'auraient pas obtenu le financement de tous les postes d'insertion réalisés, et en 2017, l'ensemble des EI avaient demandé 8 % de postes supplémentaires par rapport à ceux réalisés en 2016.

(1) Ces sommes intégrant à partir de 2018 les crédits de mise en œuvre de l'IAE à Mayotte, qui disposait auparavant d'une ligne de crédits spécifique de 2 millions d'euros.

Il apparaît que les crédits sont répartis entre les départements, puis les postes correspondants sont affectés par les unités départementales de la DIRECCTE entre les structures existantes. Certaines unités départementales organisent une ou deux fois en cours d'année une « bourse aux postes » permettant de réaffecter des aides aux postes non utilisées par d'autres structures, permettant d'utiliser aux mieux les crédits budgétaires.

Cependant, il semble difficile d'organiser une répartition à l'échelle nationale des aides au poste non utilisées. Le mode de fonctionnement des SIAE oblige à reconduire la plus grande partie des aides au poste attribuées les années précédentes. Or l'IAE étant née d'initiatives locales, elle n'est pas répandue dans la même proportion sur tout le territoire, les structures étant plus nombreuses dans le nord et l'est que dans l'ouest et le sud. Organiser une attribution nationale des postes conduirait à en concentrer le poids dans les territoires où l'IAE est la plus dynamique au détriment des zones moins couvertes.

III. LA FORMATION DES SALARIÉS EN INSERTION DOIT DEVENIR UNE MISSION RECONNUE ET PRISE EN CHARGE COMME UN ÉLÉMENT DU PARCOURS D'INSERTION

A. LES LIMITES DES MOYENS MIS À DISPOSITION DES SIAE POUR FINANCER LA FORMATION DES SALARIÉS EN INSERTION

Parallèlement aux actions d'accompagnement social et professionnel, les salariés en insertion peuvent bénéficier de formations variées. Les ACI sont les structures qui déclarent le plus souvent mettre en œuvre des formations pour leurs salariés en insertion en particulier des formations généralistes. Les AI et les ACI proposent un peu plus souvent à leurs salariés des formations certifiantes ⁽¹⁾.

Cependant 70 % des structures déclarent rencontrer des difficultés pour mettre en place des formations. Les organismes paritaires collecteurs agréés (Opc) ou le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) sont les principaux financeurs des formations mises en place pour les salariés en insertion. Les ACI font appel aux financements les plus diversifiés pour leurs formations : l'État, Pôle emploi et les collectivités locales participent davantage au financement de leurs formations qu'à celui des autres structures.

Selon la DARES, les trois difficultés les plus souvent citées par l'ensemble des responsables de SIAE sont les difficultés de financement, le refus ou la réticence du salarié et l'insuffisance de l'offre de formation à proximité. Néanmoins, les motifs varient selon le type de SIAE : les AI et les ACI mentionnent beaucoup plus souvent le refus ou la réticence du salarié.

(1) Cf. *DARES Analyses n° 019*, Les structures de l'insertion par l'activité économique : Un accompagnement très diversifié durant le parcours d'insertion, avril 2016.

Les représentants des SIAE ont fait part des difficultés à accéder aux financements des formations de la part des Opcas – qui ne souhaitent financer que des formations spécifiques à leur branche de métier⁽¹⁾, alors que les besoins des SIAE sont plutôt de formations aux savoirs de base, les salariés en insertion n’ayant pas vocation à rester dans la même branche à l’issue de leur passage en SIAE – mais également de l’État ou de Pôle Emploi, les salariés en insertion n’étant pas des demandeurs d’emploi et n’ayant par ce fait pas vocation à bénéficier par exemple du plan « 500 000 formations ».

Par ailleurs, les réformes concomitantes de l’IAE et de la formation professionnelle ont entraîné certaines difficultés de financement de dispositifs de formation pour les SIAE, et notamment pour les ACI. En effet, grâce à la réforme de l’IAE, les salariés en insertion sont désormais comptabilisés dans les effectifs de la structure, ce qui a déclenché des franchissements de seuils pour les structures de plus de 11 et 50 salariés et entraîné une baisse des capacités de mobilisation des fonds mutualisés au titre du plan de formation, notamment pour des formations pré-qualifiantes et pré-certifiantes.

B. LA NÉCESSITÉ D’OUVRIR L’ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE FORMATION ET D’INSERTION DESTINÉS AUX DEMANDEURS D’EMPLOI

Les instruments de formation des salariés en insertion sont actuellement ceux de l’ensemble des salariés.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale offre des possibilités nouvelles pour les parcours des salariés en insertion :

- l’accès au compte personnel de formation ;
- l’ouverture des périodes de professionnalisation aux salariés en insertion ;
- l’ouverture de la préparation opérationnelle à l’emploi aux salariés des SIAE et en contrats aidés ;
- la possibilité de développer des périodes de mise en situation en milieu professionnel auprès d’autres employeurs.

Cependant, les dispositifs d’aide à la formation ne sont pas adaptés à la situation de personnes qui sont dans un parcours d’insertion où le passage en SIAE n’est qu’une passerelle vers des emplois et des occupations plus pérennes. Dans ce cadre, il apparaît que les instruments de formation mis à la disposition des demandeurs d’emploi sont souvent plus adaptés à leur situation.

(1) Les entreprises d’insertion dépendent notamment de multiples Opcas, puisque rattachées aux conventions collectives de leur activité économique, elles sont de fait diluées dans leurs différentes branches, sans capacité à peser pour développer la formation.

Le rapporteur pour avis souhaite donc que la formation des salariés en insertion puisse faire l'objet d'un véritable effort ciblé dans deux directions :

– en inscrivant, au sein de l'article L. 5132-1 du code du travail définissant l'IAE, la formation des salariés en insertion comme une mission de l'IAE au même titre que l'accompagnement des personnes ;

– en ouvrant à ces publics les plans de formation destinés aux demandeurs d'emploi, et en particulier le plan d'investissement dans les compétences, destinées notamment à développer les compétences des demandeurs d'emploi de longue durée et jeunes sans qualifications, présenté par le gouvernement le 25 septembre dernier.

IV. DES MARGES DE PROGRESSION NOTAMMENT GRÂCE À UNE MEILLEURE INSERTION DANS LE TISSU LOCAL

L'histoire des initiatives en matière d'IAE fait apparaître le plus souvent une dynamique de territoires et de personnes, qui a fait naître un écosystème autour de l'activité économique mise en œuvre. Les salariés ne font que passer dans la SIAE, avant de continuer leur parcours d'insertion dans un autre organisme, mais sur le même bassin de vie.

Les auditions et visites de terrain menées par le rapporteur pour avis l'ont convaincu que la réussite de l'IAE repose essentiellement sur une insertion de ces structures dans le paysage institutionnel et dans le tissu économique local.

A. LA PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION

La réforme du financement, la signature de conventions d'objectifs et de moyens et l'accès à des formations pour l'encadrement permanent ont permis de professionnaliser l'encadrement des SIAE.

L'accompagnement et l'insertion des bénéficiaires sont de réelles missions pour lesquelles des personnes qualifiées doivent être présentes au sein des SIAE.

Au-delà des diplômes, de l'ancienneté et des titres requis pour l'exercice des fonctions d'accompagnement social et professionnel, la quasi-totalité des SIAE mettent en place des dispositifs internes pour améliorer les pratiques d'accompagnement de leurs permanents. Elles recourent majoritairement à des réunions d'équipes et à des discussions avec des intervenants extérieurs. En revanche, les audits externes sont rares tandis que des dispositifs internes dédiés de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou des outils d'évaluation de l'accompagnement sont utilisés dans 30 % des cas. Parallèlement,

plus de 30 % des SIAE déclarent former régulièrement leurs permanents en charge de l'accompagnement, près de 60 % ne le faisant que de temps en temps ⁽¹⁾.

Par ailleurs, il conviendrait de favoriser le recours aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) des structures d'utilité sociale, qui assurent des services d'accompagnement professionnel destinés à la consolidation technique et financière des employeurs associatifs et de l'insertion par l'activité économique. L'activité du DLA, délimitée dans sa durée, comporte cinq étapes : l'accueil, le diagnostic, l'élaboration d'un plan d'accompagnement, la mise en œuvre de l'accompagnement et son suivi. Les DLA font l'objet d'un partenariat financier entre de multiples acteurs : l'État, la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds social européen, les collectivités territoriales.

Les crédits afférents aux DLA, s'élevant à 8,6 millions d'euros dans le PLF 2018, sont transférés du programme 103 vers le programme 159 dont la gestion incombe au ministère de la Transition écologique et solidaire. Le nombre de structures accompagnées était de 6 710 en 2016 ; 2 981 structures ont bénéficié d'un diagnostic partagé et d'un plan d'accompagnement et 5 368 structures ont bénéficié d'une prestation d'ingénierie.

B. LA NÉCESSITÉ DE DÉVELOPPER DES LIENS AVEC LES ENTREPRISES DU TERRITOIRE

Les exemples réussis de SIAE que le rapporteur pour avis a pu observer, tels les Jardins de cocagne, reposent souvent sur le développement de liens avec les entreprises locales, qui peuvent à la fois être clientes de SIAE mais également accueillir en périodes de professionnalisation ou de mise en situation les salariés en insertion. Ces liens permettent alors souvent le placement des salariés en insertion dans le cadre de leur projet professionnel et sur leur bassin de vie.

Les efforts de responsabilité sociale des entreprises pourraient ainsi être utilement développés dans le cadre de liens avec les SIAE.

C. AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA VISIBILITÉ DES STRUCTURES SUR LEUR TERRITOIRE

Dans le même mouvement, il apparaît nécessaire de développer la connaissance des structures d'IAE et de leur rôle pour développer l'emploi et l'activité sur un territoire.

Il semble nécessaire de faire de l'IAE un véritable label qui ne met pas uniquement l'accent sur la vocation sociale mais également sur leur rôle économique, comme le fait le rétronyme définissant l'IAE comme « l'innovation et l'action pour l'emploi ».

(1) Cf. *DARES Analyses n° 019*, Les structures de l'insertion par l'activité économique : Un accompagnement très diversifié durant le parcours d'insertion, avril 2016.

D. UN SOUTIEN NÉCESSAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CONJUGUANT ACTION SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Le soutien à l'IAE relève en premier lieu des départements, chargé de « *promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental* »⁽¹⁾.

La participation des conseils départementaux au cofinancement des aides aux postes d'insertion est prévue par le code du travail aux articles L. 5132-2 et L. 5132-3-1. Elle est négociée dans le cadre d'un volet spécifique IAE de la convention annuelle d'objectifs et de moyens État-Département.

Les conseils départementaux assurent un cofinancement des aides au poste des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) couvrant plus de 5 100 ETP d'insertion sur l'année 2016, mais dans certains départements, ce chiffre semble en baisse, du fait de la situation financière tendue, selon les représentants des structures.

Cependant, les représentants de l'Assemblée des départements de France et en premier lieu M. Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin et président de la commission solidarités et affaires sociales de l'ADF, semblent désormais convaincus que l'investissement dans l'IAE est un investissement dans l'avenir et une méthode d'activation des dépenses sociales des départements.

Dans ce cadre, l'article 13 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire prévoit que les collectivités les plus importantes adoptent un schéma de promotion des achats publics socialement responsables, visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés.

Ce recours aux clauses sociales devrait cependant être pensé dans la durée afin qu'il ne s'agisse pas d'un alibi mais de la création de marchés et d'emplois pérennes pouvant être assurés par les SIAE.

V. DES INSTANCES DE REPRÉSENTATION DE L'IAE QUI DEVRAIENT ÊTRE REPENSÉES COMME DES INSTANCES DE PILOTAGE

A. LE CNIAE, UNE INSTANCE DE DIALOGUE À RÉNOVER ET À OUVRIR

Créé par la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991, le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), placé auprès du Premier ministre, a pour mission de capitaliser les nombreuses expériences existantes dans le secteur et de créer un lieu d'échanges et de concertation pour l'ensemble des réseaux de l'IAE.

Le conseil peut être consulté par le Gouvernement sur toute question relative à l'IAE ; il développe et renforce les liens et les échanges entre les

(1) Article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales.

structures d'insertion et les réseaux associatifs qui les regroupent ; il diffuse auprès de ces réseaux les initiatives, les expériences et les méthodes contribuant à l'insertion par l'activité économique ; il propose toute étude et initiative qu'il juge nécessaire et reçoit communication de celles qui émanent des administrations.

Le conseil est représenté par un président. Il est composé de quatre collèges : douze personnes qualifiées dont dix élus ; cinq représentants des organisations syndicales de salariés et cinq représentants des organisations d'employeurs ; dix représentants de l'administration. Son secrétariat est assuré par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

En 2013, le CNIAE présidé par Christiane Demontès a participé activement à la réforme du financement de l'IAE, en rendant un avis officiel et en organisant la concertation avec les acteurs du secteur. Un second cycle de travail a permis le suivi de la réforme.

Cependant, depuis lors, le CNIAE n'apparaît plus comme une instance de proposition et d'action, d'autant plus qu'il ne publie pas de rapport périodique permettant d'informer le Parlement et le public de ses travaux.

Alors que sa composition doit être renouvelée en janvier 2018, le rapporteur pour avis appelle de ses vœux un nouveau souffle de cette instance :

- en ouvrant une réflexion sur sa composition et l'absence de lien avec les conseils départementaux de l'IAE ;

- en en faisant une instance de proposition, d'évaluation de l'existant et de gestion, par exemple sur la répartition des crédits destinés à l'IAE ;

- en rendant public ses travaux et ses propositions dans un rapport annuel adressé au Parlement et rendu public.

Plus que d'y adjoindre un observatoire de l'IAE, il apparaît nécessaire de faire du CNIAE une véritable instance de pilotage de l'IAE.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE INSTANCE DE PILOTAGE DÉPARTEMENTALE OU LOCALE ASSOCIANT TOUS LES ACTEURS

Au niveau local, plusieurs instances chargées de l'IAE coexistent.

Le conseil départemental de l'IAE est composé des partenaires sociaux, des pouvoirs publics et des représentants des structures de l'IAE. Il est animé par les unités de la DIRECCTE. Il est officiellement chargé :

- d'un rôle de pilotage par l'élaboration d'un plan d'action pour l'insertion par l'activité économique au niveau départemental, avec une définition des besoins et un inventaire des ressources par bassin d'emploi ;

– d'émettre un avis sur l'ensemble des dossiers des SIAE et notamment pour le conventionnement des structures et le recours au Fonds départemental pour l'insertion.

Le comité technique d'animation est composé des conseillers référents IAE Pôle Emploi, des prescripteurs habilités, des intervenants sociaux et des représentants des SIAE et animé par Pôle Emploi. Il doit « *permettre un suivi global des parcours des personnes en insertion, de l'orientation à la sortie du dispositif sur la base des problématiques individuelles majoritaires* » en mobilisant des offres de service et prestations et d'identifier des parcours possibles entre les structures.

Enfin, la conférence des financeurs a pour objectif de décloisonner les financements, voire d'établir une stratégie commune en matière de modalités de versement des aides et de faire émerger à l'échelle du territoire une vision partagée entre tous les acteurs soutenant le secteur de l'insertion par l'activité économique. Réunie de manière informelle au niveau départemental, elle regroupe les collectivités territoriales (conseil départemental, conseil régional, communes et EPCI) sous l'égide du préfet.

Le rapporteur pour avis ne peut que relayer les avis des responsables des SIAE rapportant que ces instances, peu réunies et peu mobilisées, sont essentiellement des lieux de gestion administrative et qu'aucune ne joue le rôle de pilotage nécessaire à un développement de l'IAE.

Aussi il appelle de ses vœux la mise en place à l'échelle des bassins de vie ou des bassins d'emploi d'une structure unique chargé de suivre les structures d'IAE et de piloter le rôle de chacun – structures, État, collectivités territoriales – sur ce territoire.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition, en commission élargie, de Mme Muriel Pénicaud, ministre du Travail (voir le compte rendu de la commission élargie du 31 octobre 2017 à 9 heures ⁽¹⁾), la commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits pour 2018 de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale relatif au financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage, sur le rapport de M. Stéphane Viry.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Nous allons passer à l'examen des amendements de crédit sur la mission « Travail et emploi ».

L'amendement n° II-AS51 sera-t-il défendu par Mme Monique Iborra ?

Mme Monique Iborra. Il sera défendu par M. Taché.

M. Aurélien Taché. Cet amendement porte sur la possibilité d'expérimenter le dispositif des emplois francs dès 2018. Cette majorité fait confiance aux entreprises : elle l'a prouvé en leur donnant les moyens de s'organiser à travers la récente réforme du code du travail. Elle fait aussi pleinement confiance aux habitants des quartiers populaires et attend la même chose de la part des entreprises. En 2017, il est toujours beaucoup plus facile de trouver un job quand on habite Paris plutôt que Cergy. Malgré une population plus jeune, le chômage de longue durée est en effet plus répandu dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), où il atteint 35 %, comme l'a rappelé tout à l'heure Mme la Ministre. Une bonne adresse sur un curriculum vitae (CV) triple les chances de décrocher un entretien ; un jeune envoie en moyenne 120 candidatures contre 85 dans les quartiers les plus favorisés. Est-ce normal de regarder d'abord où se situe votre appartement avant de regarder vos compétences ? Je ne le crois pas. Il n'est pas normal que trois stations de RER puissent faire une telle différence dans un parcours de vie.

C'est pourquoi, ensemble, nous proposons d'aider tous ceux qui cherchent du travail. C'est une promesse de campagne que nous tiendrons. L'amendement propose d'aider les individus plutôt que les structures, car nous sommes convaincus qu'il sera plus efficace d'aider les entreprises à embaucher dans les quartiers que d'aider des entreprises à s'installer dans ces territoires. À la généralisation des emplois aidés, nous préférons l'aide à l'emploi. C'est donc une belle mesure que nous vous proposons de voter aujourd'hui dans ce budget 2018. Nous avons tiré les leçons des dispositifs passés, qui ont pu limiter les effets d'une

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c013.asp

mesure équivalente ; nous proposons une incitation plus intéressante, ouverte sans limite d'âge et sans dispositifs concurrents. Ces emplois francs sont trois fois plus avantageux que ceux imaginés précédemment, avec une prime accordée de 15 000 euros contre 5 000 pour le dispositif précédent. C'est une proposition qui s'adresse à tous, quels que soient leur âge ou leur qualification. Cela concernera l'ensemble de la population de ces quartiers, faisant passer la population éligible de 38 000 à 467 000 chômeurs, soit une multiplication par douze de cette population cible. Ces emplois francs ne sont pas un saupoudrage de subventions. Nous nous battons donc pour une mesure ciblée et qualitative : les aides aux structures ne suffisent plus pour casser la spirale dans ces quartiers, deux fois plus touchées par le chômage.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Si j'ai compris le volume, la volumétrie budgétaire de cet amendement, c'est 64 millions de crédits avec une dotation de 15 000 euros pour une embauche en CDI et de 5 000 euros pour une embauche en CDD, dès lors qu'un habitant qui serait domicilié dans un quartier prioritaire de la politique de la ville serait embauché. J'ai également cru comprendre qu'il s'agissait de prendre le temps, puisqu'il conviendrait que des mesures réglementaires soient prises pour bien cibler ce dispositif. Il m'a semblé tout à l'heure entendre Mme la ministre admettre qu'il fallait se donner du temps avant la mise en œuvre d'une disposition en faveur de ses habitants de ces quartiers. J'ai noté que, dans sa réflexion, il s'agissait de bien calibrer cet outil, pour ne pas repartir dans des expériences hasardeuses. L'exemple du dispositif de 2013 n'était pas convaincant ; la ministre a même évoqué la nécessité de tirer les leçons de cet échec. Elle a eu effectivement un avis favorable sur la mesure, tout en invitant à ne pas se précipiter ; elle a incité à mener une réflexion globale intégrant tous les paramètres et notamment un élément financier.

Se pose la question du financement de cette mesure : j'aimerais que les auteurs de l'amendement puissent éventuellement nous préciser quelles garanties seraient apportées pour que les crédits de la mission puissent être abondés par le Gouvernement à due concurrence, ou à défaut, préciser quels crédits, quels programmes verraient leurs financements amputés. Serait-ce moins de chômeurs indemnisés, moins de postes ouverts dans l'insertion par l'activité économique (IAE), moins de postes ouverts dans les entreprises adaptées, moins d'aide à l'apprentissage ? À lire le dispositif de votre amendement, je crains qu'il s'agisse un petit peu de tout cela à la fois. C'est la raison pour laquelle, en l'état, j'émet un avis défavorable.

Mais sur le fond, on sait très bien que tous les gouvernements depuis toujours eu la tentation, peut-être légitime, de mettre en place des actions de cette nature. On s'est aperçu, d'une part, que c'était souvent en pure perte par rapport au développement à l'emploi durable et que cela ne constituait pour les entrepreneurs que des effets d'aubaine.

Je m'interroge donc sur le côté précipité du dispositif proposé. J'ai cru comprendre que cet amendement visait tous les habitants des quartiers prioritaires

de la politique de la ville, sans limite d'âge. Or il existe dans le code du travail un article qui interdit la discrimination à l'embauche en fonction du lieu de résidence du candidat. On peut y déroger, mais à la condition que cela vise à rétablir une égalité de traitement. Or il n'y a pas que dans les QPV que l'accès à l'emploi est plus compliqué : dans certaines zones rurales, le taux d'accès à l'emploi est faible, pour les jeunes en particulier. Je crains donc que cet amendement puisse poser un certain nombre de difficultés constitutionnelles, dès lors qu'il ne cible pas plus précisément les habitants concernés.

Sur le principe, je ne suis pas contre un nouvel outil, mais en l'état, faute de savoir s'il sera financé par un abondement gouvernemental ou par amputation des crédits des autres programmes, d'une part, et en m'interrogeant sur les effets d'aubaine qu'il pourra susciter, d'autre part, je ne peux qu'émettre un avis défavorable.

Mme Monique Iborra. J'ai bien noté, monsieur le rapporteur, que vous n'étiez pas opposé sur le fond. Je crois que c'est le gouvernement de Nicolas Sarkozy qui avait mis en place ce type de dispositif ; comme Mme la ministre l'a rappelé, la forme qu'avait prise cette mesure n'avait pas donné les résultats escomptés.

Étant donné que vous n'y êtes pas fait défavorable sur le fond, je vous propose de voter cet amendement aujourd'hui, comme un amendement d'appel, afin de le redéposer en séance. Mme la ministre a indiqué qu'elle aura peut-être un certain nombre de modifications à apporter à cette proposition ; nous serons à même de retirer éventuellement cet amendement, ou au contraire de le voter, en fonction de ce qui nous sera proposé.

Mme Florence Granjus. Je voudrais apporter quelques précisions relatives au contexte de l'amendement. J'étais précédemment directrice territoriale de Pôle Emploi en Seine-Saint-Denis pendant sept ans. J'ai testé le dispositif des CV anonymes, puis le dispositif des emplois francs. Les principales difficultés auxquelles nous étions confrontées étaient la condition d'inscription d'une année à Pôle Emploi et la condition d'âge. En supprimant ces deux conditions, je pense qu'on pourra prescrire beaucoup plus facilement les emplois francs et qu'on ne sera pas du tout dans les mêmes difficultés que celles rencontrées donc en 2013. Je souhaite préciser également que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le taux de chômage est trois fois supérieur au taux national.

M. Gilles Le Gendre. Je m'insère dans la discussion de la commission des affaires sociales pour indiquer que je suis très favorable à cet amendement, même si je ne pourrai malheureusement pas participer au scrutin. Il représente un aspect que nous n'avons peut-être pas suffisamment souligné durant la commission élargie : dans le domaine de l'emploi, encore plus que dans tous les autres domaines, nous avons besoin d'introduire progressivement dans l'action publique cette culture de l'expérimentation et de l'évaluation. Nous avons une occasion rêvée de le faire ici, sur des montants qui restent raisonnables et sur un

sujet qui en vaut vraiment la peine. Je rejoins Mme Monique Iborra qui a expliqué que ça pourrait faire un excellent amendement d'appel, en poursuivant la discussion en séance publique.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Je maintiens mon avis défavorable, compte tenu de la nécessité d'être plus précis dans le ciblage de ce dispositif. Il a déjà été dit qu'il n'y aurait pas de limite d'âge : il n'aurait pas non plus de condition tenant au niveau de qualification. Cela signifie qu'un résident de QPV qui aurait réussi des études, qui serait qualifié et qui, ainsi, aurait par nature un accès à l'emploi plus facile, pourrait faire bénéficier son employeur d'un financement par effet d'aubaine, comme cela était le cas pour le contrat de génération. Je maintiens l'avis défavorable.

La commission adopte l'amendement n° II-AS51.

La Commission examine l'amendement n° II-AS28 de Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Le Gouvernement a décidé de ne financer que 200 000 contrats aidés en 2018, contre 320 000 en 2017. Cette décision brutale se justifie d'autant moins que, depuis 2008, le nombre des personnes éloignées de l'emploi a augmenté. Le Gouvernement s'attaque donc un outil d'insertion qui a fait ses preuves, avec des chiffres produits par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) différents de ceux avancés par la ministre.

Face à cette situation toujours dégradée du marché de l'emploi, il nous apparaît nécessaire de maintenir un haut niveau d'emplois aidés. C'est une position que partageait Christophe Castaner, lorsqu'il était rapporteur spécial des crédits de la mission « Travail et emploi » lors de la précédente législature : compte tenu de la situation du marché de l'emploi, il lui semblait à l'époque nécessaire, comme à ses collègues socialistes, de renforcer les moyens d'intervention bénéficiant aux contrats aidés pour financer, l'année dernière, 50 000 contrats aidés supplémentaires. Il déclarait que chacun ici est attaché aux emplois aidés, mais il n'est interdit à personne de changer de changer d'avis.

Le présent amendement propose de majorer de 230 000 contrats supplémentaires la programmation des emplois aidés pour 2018, ce qui permettrait d'assurer aux actuels bénéficiaires de rester dans l'emploi et d'autres d'y accéder à ces contrats aidés. Cette enveloppe complémentaire représente un transfert de 866 millions d'euros en autorisations d'engagement et 389 millions d'euros en crédits de paiement. Sur ce montant, une enveloppe de 25 millions d'euros est destinée aux missions locales au titre de l'accompagnement et du suivi des emplois d'avenir : en effet, les crédits relatifs aux emplois d'avenir dédiés aux missions locales sont supprimés dans le présent budget, ce qui ne permet pas, en l'état, d'assurer le suivi des 150 000 contrats existants et des 38 000 contrats supplémentaires à signer en 2017.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Depuis 1984 et les premiers « travaux d'utilité collective », chaque gouvernement a entendu intervenir par les contrats aidés.

Sur la méthode, je condamne la position du gouvernement et son revirement soudain et brutal au cours de l'été, en prenant une mesure qui n'avait pas été évoquée pendant la campagne présidentielle. Ce revirement apparaît pour le moins peu compréhensible et imprévisible pour les employeurs concernés. Comme un grand nombre d'entre vous, j'ai reçu des associations et des collectivités territoriales qui m'ont fait part de leur colère, de leur traumatisme face à l'embarras réel dans lequel la décision du gouvernement les place.

Toutefois, la question de l'utilité de ces contrats aidés me paraît devoir être le curseur de notre raisonnement. Mme la Ministre nous a effectivement rappelé qu'un contrat aidé a pour vocation d'être un tremplin vers l'accès à l'emploi durable. Selon une étude de la DARES de mars 2017, l'utilisation des contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand, peut soutenir l'emploi à court terme. Ceux qui ont bénéficié d'un contrat aidé estiment aussi à 74 %, six mois après la fin de leur contrat, que cela leur a permis de reprendre confiance. Mais la DARES précise que les effets sur l'emploi à plus long terme semblent plus mitigés. Elle estime que 67 % des personnes sorties en 2014 d'un contrat dans le secteur marchand et 41 % des personnes sorties d'un contrat dans le secteur non marchand étaient en emploi six mois après la fin de leur contrat aidé en 2014. Mais l'enquête montre aussi que 63 % de ses embauches auraient eu lieu avec ou sans aide de l'État.

Le PLF 2018 prévoit le financement sur l'année de 200 000 nouvelles entrées en contrats aidés uniquement dans le secteur non marchand, à un taux de prise en charge moyen de l'État de 50 % du salaire minimum de croissance (SMIC). Il serait mis fin au subventionnement de nouveaux contrats initiative emploi dans le secteur marchand, et emplois d'avenir dans le secteur non marchand.

Je me satisferais de cette mesure si cela était l'occasion de repenser ces contrats aidés comme un élément d'un parcours d'insertion pour le bénéficiaire avant d'être une subvention indirecte au fonctionnement de structures non marchandes.

Cependant, aucune disposition ne vient préciser la méthode et les exigences permettant de déterminer quels employeurs seront à même de mettre en place ces contrats. Par ailleurs, l'exigence d'accompagnement et de formation ne s'accompagne d'aucun crédit fléché vers les bénéficiaires des contrats aidés. Aussi cette volte-face sur le recours aux emplois aidés apparaît-elle comme une mesure de gestion budgétaire plutôt qu'une réflexion aboutie sur l'avenir de ces contrats.

Le précédent gouvernement a surtout utilisé les contrats aidés dans un but de traitement statistique du chômage, et non dans l'objectif de mettre en place un

réel parcours d'insertion des bénéficiaires. Cela justifie que l'on mette un terme à cette dérive.

C'est pourquoi, malgré la brutalité de la méthode du Gouvernement, je ne suis pas favorable à un retour à une politique des emplois aidés, développés sans formation ni accompagnement ni évaluation de l'intérêt pour la personne.

J'émet donc un avis défavorable.

M. Boris Vallaud. En dépit de l'avis défavorable du rapporteur pour avis, je le remercie d'avoir cité les chiffres récents, de mars dernier, de la DARES, qui viennent contredire assez largement ceux qu'évoque régulièrement la ministre du travail. Il y a la possibilité, en augmentant le nombre de contrats aidés, d'avoir les exigences que vous soulignez, de qualité de l'accompagnement, d'obligation de formation pour augmenter le retour dans l'emploi ; ce n'est pas le choix que fait le Gouvernement. Donc, vous auriez pu soutenir cet amendement tout en allant dans le sens de vos préconisations.

La commission rejette l'amendement n° II-AS28.

La Commission examine l'amendement n° II-AS46 de Boris Vallaud.

Mme Laurence Dumont. Le secteur non-marchand, et en particulier le secteur associatif, va subir une double baisse non concertée en 2018. D'abord, une baisse du volume de contrats aidés, qui passerait de 460 000 contrats en 2016 à 320 000 à 2017, puis 200 000 en 2018. En parallèle, le taux de prise en charge par l'État chuterait de 20 points à partir de 2018, passant en moyenne de 72,5 % à 50 %. Ainsi, la prise en charge d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) par l'État s'élèverait à 369,20 euros par mois en 2018, contre 521,60 euros par mois en 2017 soit une baisse d'environ 30 %. Cette double baisse aurait de graves conséquences non seulement sur l'activité mais aussi sur le modèle économique d'un certain nombre d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, en premier lieu des associations intervenant auprès de publics fragiles, ou encore sur l'employabilité et l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi.

À ce sujet, je ne partage absolument pas les observations faites par le rapporteur pour avis s'agissant le traitement statistique du chômage et l'utilité des emplois aidés ; c'est une forme d'insulte aux personnes concernées.

Le présent amendement opère le transfert nécessaire au maintien d'une prise en charge à 72,5 % des nouvelles entrées de contrats aidés pour 2018. Cette hausse est modeste, compte tenu du budget total de la mission et de l'effort demandé au secteur non lucratif.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Même avis défavorable, pour les mêmes arguments déjà développés.

La commission rejette l'amendement n° II-AS46.

La Commission examine l'amendement n° II-AS30 de Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Notre devoir est d'accompagner les personnes en situation de handicap, qui connaissent un taux de chômage élevé, de l'ordre de 22 %.

L'État a signé le 9 mars 2017 un contrat de développement responsable et performant des entreprises adaptées avec tous les acteurs de l'inclusion professionnelle sur un engagement d'une création de 5 000 nouveaux postes dans les entreprises adaptées sur cinq ans. Sur les cinq dernières années, les entreprises adaptées ont créé plus de 4 500 emplois nets et signé 30 000 contrats de travail.

Pourtant, le présent projet de loi de finances affiche une aide au poste en diminution de 4 %. Il met ainsi à mal la compétitivité du secteur et fragilise de nombreuses structures, qui nous ont alertés des risques de faillite. En 2017, 332,1 millions d'aides au poste finançaient 23 036 aides au poste. Pour financer 24 306 équivalents temps plein en 2018, ce sont 346,47 millions d'euros qui doivent être mobilisés. L'amendement vise donc à dégager 8 millions supplémentaires pour respecter l'engagement pris par l'État en mars 2017, que la ministre s'est engagée à respecter.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. J'émet un avis favorable à cet amendement.

Le projet de loi de finances prévoit effectivement d'augmenter de 1 000 le nombre d'aides au poste indispensables aux entreprises adaptées pour créer des emplois, mais l'enveloppe budgétaire globale que l'État leur verse va diminuer.

Le projet de loi de finances fait souffler le chaud et le froid sur les quelque 760 entreprises adaptées. Le chaud, c'est l'augmentation de 1 000 du nombre d'aides au poste pour dépasser la barre des 24 000 (24 038) pour 377 millions d'euros. Ces aides, versées par l'État, sont essentielles au fonctionnement des entreprises adaptées. Elles leur permettent de compenser leur moindre productivité. Cet engagement de l'État, pris en mars 2017 dans le contrat de développement pour la période 2017-2021, prévoit, le financement de 5 000 aides au poste supplémentaires pendant cinq ans, doit être honoré.

Mais l'aide au poste va baisser de 4 %. Le contrat de développement ne stipulait pas que le montant unitaire de l'aide au poste – 80 % du Smic, aujourd'hui – allait diminuer. Des travaux sont prévus pour revoir les conditions de financement des aides au poste, note pourtant le ministère des finances. Le PLF 2018 retient la mise en œuvre de nouvelles modalités de financement à compter du 1^{er} juillet 2018, de façon à permettre la conduite de travaux sur ce sujet. L'économie intégrée à ce titre pour une demi-année est de huit millions d'euros en 2018.

Le froid, c'est aussi la baisse de la subvention spécifique que l'État verse aux entreprises adaptées, en complément de l'aide au poste. Elle est destinée

notamment au suivi social, à l'accompagnement et à la formation spécifiques de la personne handicapée, pour favoriser son adaptation à son poste de travail. Son montant va chuter de 41 millions à 33 millions.

Il s'agit donc d'un budget en trompe l'œil. J'ai été interpellé par l'Union nationale des entreprises adaptées (Unea) : l'enveloppe allouée aux entreprises adaptées va donc augmenter de 14 millions d'euros d'un côté (1 000 aides au poste supplémentaires à 14 415 €) et diminuer de 16 millions de l'autre (8 millions au titre de l'aide au poste et 8 millions pour la subvention spécifique), soit une perte nette de 2 millions d'euros.

J'émet donc un avis favorable à cet amendement, qui permet aux entreprises adaptées, comme à l'IAE, de redonner de l'activité aux personnes les plus fragiles et d'activer les dépenses passives d'aide sociale.

Mme Monique Iborra. On peut être sensible en effet aux arguments développés : on augmente le nombre de postes mais l'État prend moins en charge ces postes eux-mêmes. Cependant, la ministre a expliqué que concurremment à l'augmentation du nombre de postes, on peut imaginer que l'aide au poste soit dégressive, comme on peut le faire dans les autres emplois aidés, dans la mesure où l'employeur doit pouvoir aussi prendre en charge une partie du coût de ce poste au bout d'un certain temps. On pourrait aussi prévoir une évaluation de ce qui a été expérimenté dans le présent projet de loi de finances.

M. Boris Vallaud. Je suis en désaccord avec ce raisonnement : on a bien compris la logique de la ministre, mais la situation de l'emploi des personnes handicapées vous paraît-elle satisfaisante ? En dépit de l'existence de l'aide existante, qui n'est actuellement pas dégressive, il y a 22 % de chômage chez ces personnes. Ne faites pas de l'expérimentation sur les personnes en situation de handicap qui demandent à travailler ! Il existe un engagement pris par l'État, en mars dernier : essayons de le tenir.

Mme Monique Iborra. Il ne s'agit pas du tout d'expérimentation sur les personnes handicapées, tel que vous voulez le laisser entendre.

M. Boris Vallaud. Il s'agit d'expérimentation sur leurs emplois, vous l'avez compris.

Mme Monique Iborra. Les personnes handicapées qui doivent rentrer dans le droit commun et leurs employeurs doivent être particulièrement concernés par leur insertion. Il n'est pas anormal qu'on puisse demander une certaine dégressivité et une prise en charge un engagement réel de l'employeur pour ces personnes handicapées, qui ne soit pas que simplement la possibilité d'avoir des subventions de l'État.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Avis favorable.

La commission rejette l'amendement n° II-AS30.

La Commission examine l'amendement n° II-AS31 de Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Comme a pu le souligner le rapporteur pour avis, le gouvernement est cohérent, puisque le budget de la subvention spécifique, qui vient en complément de l'aide au poste et est destinée notamment au suivi social, à l'accompagnement à la formation spécifique des personnes handicapées, est en diminution de plus de 7 millions d'euros. C'est une première depuis 2012 ; c'est également même un problème, car l'intervention moyenne par salarié passe donc de 1 800 euros en 2016 à 1 362 euros dans ce budget, soit une baisse de près de 500 euros. Cela pose évidemment des problèmes à ces entreprises de droit commun, dont l'effectif comprend à 80 % des personnes en situation de handicap et qui sont en CDI à 91 %. Cet amendement propose ainsi de majorer les crédits de la subvention spécifique, actuellement de 33,34 millions d'euros, de 7 millions d'euros, pour les porter à 40 millions d'euros.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Je suis d'avis de rétablir la subvention spécifique, comme je l'indiquais précédemment, donc j'émets donc un avis favorable à cet amendement.

Mme Monique Iborra. J'ai le même avis défavorable que pour l'amendement précédent, pour les mêmes arguments.

La commission rejette l'amendement n° II-AS31.

La Commission examine l'amendement n° II-AS29 de Boris Vallaud.

M. Jean-Louis Bricout. Il s'agit ici du bien-fondé et de la nécessité de l'insertion par l'activité économique (IAE). Les structures d'insertion par l'activité économique permettent aujourd'hui à 140 000 personnes chaque mois d'être employées, accompagnées et formées en vue de leur retour sur le marché du travail de droit commun. Elles sont pour ces personnes, éloignées de l'emploi et souvent disqualifiées aux yeux des employeurs par la durée de leur chômage et les problématiques sociales qu'elles peuvent rencontrer, l'un des seuls moyens d'accéder à court terme à l'emploi et d'enrayer la spirale de l'exclusion.

D'après le conseil d'orientation pour l'emploi, les personnes durablement éloignées du marché du travail sont aujourd'hui au nombre de 2,5 millions. Malgré une reprise économique, ces personnes sont trop éloignées de l'emploi pour pouvoir en bénéficier.

Ce présent amendement vise donc à doter l'IAE de 60 millions d'euros supplémentaires, destinés au financement de postes. Cet effort est plus que jamais nécessaire au vu de la baisse massive des contrats aidés et de leur prise en charge.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. J'ai déposé et je vais soutenir dans un instant un amendement qui va dans le même sens, mais avec deux fois moins d'ambitions budgétaires. Je me félicite qu'existent, sur tous les bancs de notre commission, des députés qui croient à l'insertion par l'activité économique

comme un tremplin vers l'insertion et l'occasion de faire retrouver le sens de l'activité aux personnes les plus éloignées de l'emploi. Je l'ai vu dans le cadre de la préparation de cet avis, les collectivités et les personnes et les structures de l'IAE démontrent une capacité de faire plus, pour passer de dépenses passives à des dépenses actives pour l'emploi.

Je ne peux que soutenir un amendement qui va dans le même sens que mon propre amendement.

Mme Monique Iborra. Sur l'ensemble des bancs de notre commission, nous sommes persuadés en effet que les entreprises d'insertion par l'activité économique représentent un dispositif qui peut être utile à la mise en situation en emploi et développer les économies locales. La ministre est absolument d'accord sur ce constat : c'est la raison pour laquelle les crédits de l'insertion par l'activité économique ont été augmentés. On peut toujours demander plus, je suis d'accord, surtout quand on est dans l'opposition, mais ces crédits ont d'ores et déjà été augmentés. Je suis d'avis qu'on en reste aux propositions du Gouvernement.

M. Jean-Louis Bricout. On a bien vu la difficulté rencontrée par Mme Iborra pour donner un avis défavorable, alors que sur la méthode et l'efficacité de l'IAE, nous sommes d'accord. Cela n'est pas de la surenchère, mais une nécessité d'avoir un dispositif dont les crédits soient abondés pour être encore plus efficace.

La commission rejette l'amendement n° II-AS29.

La Commission examine l'amendement n° II-AS27 de Stéphane Viry, rapporteur pour avis.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Il existe, sur tous les bancs de notre commission, des députés qui croient à l'insertion par l'activité économique comme un tremplin vers l'insertion. C'est un des meilleurs tremplins pour l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Le gouvernement propose de financer 5 000 postes supplémentaires. Je ne suis pas dans la surenchère.

Puisque la ministre a été très positive sur son efficacité depuis 20 ans, puisque l'efficacité de cet outil est reconnue par tous, je demande simplement d'entretenir la dynamique voulue par le Gouvernement et simplement de doubler simplement l'effort budgétaire, c'est-à-dire de l'augmenter de 30 millions d'euros supplémentaires. Ces 30 millions représentent 0,22 % des crédits de la mission budgétaire, que l'on peut dégager sans en modifier ou en dénaturer la substance.

Pour un certain nombre de nouveaux parlementaires que nous sommes, la question est assez terrible de savoir si le Parlement ne peut pas avoir la liberté ou la force de conviction pour modifier pour 0,22 % des dispositifs de crédits, pour des missions qu'on considère unanimement prioritaire. Il n'y aurait alors que peu

d'intérêt d'y consacrer autant de temps et d'énergie. M. Vallaud propose 60 millions supplémentaires, je propose 30 millions : pour vraiment montrer que nous y croyons et que pour des hommes et des femmes, il s'agit véritablement d'une solution de retour à l'emploi, je propose adopter cet amendement, tout en étant prêt de trouver d'ici la séance publique un consensus transpartisan sur un montant adéquat.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Il s'agit d'un dispositif tout à fait pertinent et qui produit des résultats. je félicite le Gouvernement d'avoir pris la mesure du bon travail qui est fait par l'IAE, en augmentant le nombre de postes financés. Néanmoins, je considère qu'un effort supplémentaire pourrait être fait pour ce dispositif : si l'équilibre proposé pour le financement de de ces postes supplémentaires à hauteur de 30 millions d'euros ne déséquilibrait pas effectivement le programme impacté, je serais évidemment favorable à cette nouvelle répartition, afin de porter non pas 5 000 mais à 10 000 le nombre de postes créés.

La commission rejette l'amendement n° II-AS27.

La Commission examine l'amendement n° II-AS32 de M. Boris Vallaud.

Mme Laurence Dumont. Le Fonds de cohésion sociale a été créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Il a pour objet de garantir à des fins sociales des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des demandeurs d'emploi ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise.

Les crédits passent de 22 millions d'euros à 14 millions d'euros dans le PLF 2018. La justification avancée est une sous-exécution chronique. La sous-consommation n'est pas en l'espèce une justification suffisante dans la mesure où les crédits sont une garantie qui permet la levée de fonds. Il est nécessaire d'encourager la création d'entreprises par des demandeurs d'emploi et donc non pas de diminuer mais d'augmenter les crédits du Fonds pour les maintenir à 22 millions d'euros.

Le présent amendement propose donc d'abonder l'action 3 Développement de l'emploi du programme 103 de 8 millions d'euros en AE et en CP et de diminuer de 8 millions d'euros en AE et en CP, les crédits de l'action 2 Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail concernant les contrats uniques d'insertion (CUI-CIE) dans le secteur marchand.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Avis favorable. Le Fonds de cohésion sociale est un instrument utile ; je ne suis pas convaincu par l'argument de sous-exécution chronique qui a été avancé. Il me paraît utile de maintenir ces crédits, qui participent également au retour à l'activité.

Mme Monique Iborra. On ne peut pas se fonder sur des impressions ou des représentations. À partir du moment, monsieur le rapporteur, où vous n'êtes pas convaincu, il faut amener des éléments qui permettent de vous suivre et nous n'en avons pas aujourd'hui. D'une part, il semblerait, en effet, d'après ce que nous dit le Gouvernement, qu'il existe une sous-consommation de ces crédits. D'autre part, j'ai le sentiment que la création de d'entreprises par les demandeurs d'emploi demande bien autre chose, comme un accompagnement. Les entreprises ainsi créées présentent une forte mortalité entre 2 et 5 ans, c'est là qu'il faudrait travailler.

M. Boris Vallaud. Entre l'intuition du rapporteur pour avis et le ressenti de Mme Iborra, ma préférence ira au maintien et non pas à l'augmentation de ces crédits.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Effectivement, il ne s'agit pas d'augmenter, mais simplement de maintenir des crédits existants. Madame Iborra, vous demandiez des éléments chiffrés, je vais vous les donner.

En 2016 les crédits ouverts étaient de 22 millions d'euros et la dépense effective s'établit à 20,24 millions. Il y a effectivement des dépenses engagées par ce Fonds de cohésion sociale. Dans le PLF, le montant prévu est de 14 millions, c'est-à-dire une réduction parfaitement sensible. Je suis donc favorable à l'amendement permettant de ramener les crédits à leur volume antérieur.

La commission rejette l'amendement n° II-AS32.

La Commission examine l'amendement n° II-AS34 de M. Boris Vallaud.

M. Jean-Louis Bricout. Cet amendement concerne une demande de de rapport d'évaluation sur les emplois d'avenir. Pour l'avoir expérimenté, j'estime que c'était un bon dispositif, qui associait justement l'insertion par le travail et la formation, quelquefois même dispensés dans un cadre coordonné avec les maisons d'emploi. Il serait bien qu'on dispose d'un rapport d'évaluation sur la pertinence de ce dispositif.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Par principe, pour cet amendement comme pour tous ceux qui vont suivre, je ne suis pas favorable, je suis même hostile, à l'insertion de telles demandes de rapports au Gouvernement dans les textes de loi, l'expérience se montrant que ses rapports sont rarement remis, et, pour les quelques rapports qui sont produits, sont encore plus rarement lus. Il me paraît également que l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale nous permet de disposer d'outils d'évaluation des textes, comme c'est la pratique de la commission des Affaires sociales : il est toujours possible de demander la création d'une mission d'information qui pourrait intéresser les députés de tous les groupes. Avis défavorable à cette demande.

M. Jean-Louis Bricout. On a soulevé justement quelquefois des problèmes sur la consolidation des emplois d'avenir ou des contrats aidés en cas

de rupture budgétaire d'une façon générale ; cela aurait donc quand même été une bonne occasion d'en mesurer l'impact au moyen d'une évaluation plus précise.

Mme la présidente. Je porte à votre connaissance que la commission des affaires sociales a mené une mission d'évaluation de ces contrats d'avenir en 2013, avec un rapport qui a été remis par M. Jean-Marc Germain.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Il y a eu effectivement une mission en 2013 ; puisque les emplois d'avenir sont désormais abandonnés, c'est peut-être le moment d'en faire un bilan à travers une nouvelle mission que pourrait décider le bureau de la Commission.

La commission rejette l'amendement n° II-AS34.

La Commission examine l'amendement n° II-AS33 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Il s'agit effectivement un amendement visant à établir un rapport d'information suite à l'adoption de la loi relative à la formation professionnelle en 2014. Le groupe Nouvelle Gauche a proposé, conformément à l'alinéa 3 de l'article 145-7 de notre Règlement, que le Parlement procède à l'évaluation de cette loi, qui n'est pas encore intervenue ; la majorité a refusé de procéder à cette évaluation, alors même que nous avons une nouvelle loi qui se présente, donc cette demande ne me paraissait pas être tout à fait de même nature que les précédents amendements.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Avis tout de même défavorable.

La commission rejette l'amendement n° II-AS33.

La Commission examine l'amendement n° II-AS35 de M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Je crains d'avoir le même succès que les amendements précédents, mais l'objet de cet amendement vise à établir un rapport d'évaluation du plan dit « 500 000 formations supplémentaires ». Nous allons engager dans un plan prévoyant un million de formations ; il est important, notamment lorsqu'on nous oppose l'inefficacité ou l'inadaptation des emplois aidés, de connaître l'efficacité en termes de sortie positive dans l'emploi des formations dispensées à ces publics les plus éloignés de l'emploi. Un rapport éclairerait utilement nos discussions à venir.

M. Stéphane Viry, rapporteur pour avis. Avis défavorable, des travaux de la DARES et de France Stratégie s'intéressent à ce sujet, on pourrait commencer par les lire, et pourquoi pas, Mme la présidente, demander une audition de leurs auteurs par la commission dans les semaines et mois à venir ?

Mme la Présidente. Je prends note de votre proposition.

La commission rejette l'amendement n° II-AS35.

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » modifiés et à celle des crédits du compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » sans modification.*

CONTRIBUTIONS AU RAPPORT

I. CONTRIBUTION DU GROUPE DU MOUVEMENT DÉMOCRATE ET APPARENTÉS

Le projet de loi de finances pour 2018 traduit la volonté de réforme du Gouvernement, et plus particulièrement au travers de la mission « Travail et Emploi » qui vient concrétiser plusieurs mesures annoncées par le Président de la République. La mission « Travail et Emploi » regroupe en effet des questions essentielles telles que la formation, l'accès à l'emploi, les conditions de travail et le dialogue social. Dans un contexte de reprise économique et de maîtrise des dépenses publiques, cette mission, via ses quatre programmes, fixe des priorités fortes qui sont soutenues par les députés du groupe Modem.

Le premier objectif du Gouvernement pour la Mission « Travail et Emploi » est l'édification d'une société de compétences via un effort exceptionnel à destination de la formation. Cet effort se traduit par un grand plan d'investissement de 57 milliards d'euros sur le quinquennat, dont 13,8 sont compris dans le champ de la mission « Travail et emploi ». Les députés du Groupe Modem se félicitent notamment de la priorité donnée aux personnes éloignées de l'emploi, qu'il s'agisse des demandeurs d'emploi de longue durée mais également des jeunes peu qualifiés qui bénéficieront d'une progression des crédits accordés au déploiement de la Garantie jeunes.

Toutefois le groupe Modem sera vigilant sur la montée en charge effective de cet investissement sur la durée du quinquennat, les crédits y étant consacrés cette année se limitant à 1,52 milliards en autorisation d'engagement et 1,2 milliards en crédits de paiement.

Le second objectif est un redéploiement des politiques d'insertion qui sont désormais davantage ciblées sur des publics et territoires prioritaires. C'est ainsi le cas des emplois aidés qui seront financés à hauteur de 200 000 en 2018 et réorientés vers des secteurs prioritaires comme l'urgence sanitaire et sociale et l'accompagnement des enfants handicapés en milieu scolaire. Le Groupe Modem soutient par ailleurs la montée en charge accordée au secteur de l'insertion par l'activité économique, avec 5 000 aides au poste supplémentaires, mais estime qu'un soutien encore plus conséquent pourrait être accordé à ces structures, notamment en réponse à la réduction du nombre de contrats aidés.

Le troisième objectif vise à améliorer notre service public de l'emploi. Le Groupe Modem salue ainsi l'effort de consolidation financière de l'AFPA à travers un contrat d'objectif et de performance, de même que les mesures destinées à améliorer l'efficacité de nos services de l'emploi dans un contexte de restriction budgétaire. Il nous apparaît en effet essentiel que chaque service de l'État participe à cet effort, tout en poursuivant une logique de modernisation via notamment la dématérialisation et le réajustement des effectifs des administrations.

Certains points ont cependant retenu l'attention des députés du Groupe Modem au sein de la mission « Travail et Emploi », toujours dans une perspective de maîtrise budgétaire et de justice sociale et nous appelons le Gouvernement à y accorder une vigilance particulière.

1. La division par deux du budget accordé aux Maisons de l'Emploi

Le Groupe Modem s'inquiète de la baisse importante et soudaine du budget des Maisons de l'Emploi. Aujourd'hui au nombre de 126, les Maisons de l'Emploi ont été créées en 2005 et constituent un véritable maillage sur notre territoire. Elles jouent un rôle significatif en matière d'analyse des besoins des entreprises, d'élaboration des programmes de formation, de gestion prévisionnelle des compétences, de reconversion des salariés et de mobilité professionnelle. Elles interviennent dans des domaines qui ne sont pas toujours couverts par les services publics de l'emploi et sont donc à ce titre irremplaçables. Nous proposons donc que leur budget soit maintenu, ou que tout au moins la baisse des crédits soit davantage progressive afin de leur laisser le temps d'adaptation nécessaire. Une distinction pourrait également être faite entre les Maisons de l'Emploi bien notées par les Directe et qui remplissent leur mission et celles jugées moins efficaces.

2. L'accompagnement dans la formation à distance

Les députés du Groupe Modem soutiennent la volonté du Gouvernement de développer la formation à distance, notamment pour les publics les plus éloignés de l'emploi. Nous attirons cependant l'attention sur les difficultés rencontrées par ces publics dans l'accès et le maniement des outils numériques. La maîtrise de ces outils nécessite en effet un certain nombre de compétences dont ne disposent pas nécessairement certains publics. Un accompagnement est donc essentiel afin que chacun puisse pleinement bénéficier de ces nouveaux outils qui seront mis à disposition. Nous attendons du Gouvernement la mise en place de véritables mesures de soutien dans l'accès au numérique, qui représente un potentiel important dans le développement de la formation s'il est bien utilisé.

3. Le soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique et aux entreprises adaptées

Le Groupe Modem se félicite de l'effort consenti à destination de certains dispositifs tels que les Écoles de la 2^{ème} Chance et Epide ainsi qu'à l'expérimentation « Zéro chômeur dans les territoires » qui se voit confortée via une montée en charge. Un soutien est également apporté aux entreprises adaptées aux travailleurs handicapés avec une hausse de 1 000 aides au poste financées pour 2018. Nous souhaitons cependant que cet effort soit davantage soutenu, les 5 000 aides au poste supplémentaires n'étant à notre sens pas suffisantes. En effet, les structures de l'insertion par l'activité économique proposent un accompagnement efficace à des publics éloignés de l'emploi et les entreprises d'insertion témoignent qu'elles se trouvent régulièrement contraintes pour

accroître leur capacité de créer des emplois d'insertion alors même que leur activité globale est en développement.

Le Groupe Modem soutiendra les crédits de la mission « Travail et emploi » du PLF pour 2018, le premier du quinquennat d'Emmanuel Macron, qui s'inscrivent résolument dans la volonté de réforme portée par le gouvernement et la majorité.

Tout comme nous soutenons les ordonnances pour le renforcement du dialogue social, nous saluons les réformes majeures qui seront présentées dans les mois à venir, qu'il s'agisse de la formation professionnelle, de l'apprentissage, mais également de l'assurance chômage et des retraites. L'ensemble de ces réformes ambitieuses permettra de rénover en profondeur notre modèle social, et de lutter efficacement contre chômage, qui doit être notre priorité absolue.

II. CONTRIBUTION DU GROUPE NOUVELLE GAUCHE

Les personnes les plus éloignées de l'emploi, grandes perdantes de ce budget Travail et Emploi 2018

Dans son dossier de presse le Gouvernement indique que « *son plan inédit d'investissement dans les compétences viendra en substitution d'une politique privilégiant le traitement statistique du chômage* ». Ainsi le Gouvernement entend rompre avec une logique de « traitement social du chômage » qui ne serait qu'un cache misère couteux et inefficace.

Ce diagnostic, faux et caricatural, permet à la majorité de mettre à mal l'ensemble des politiques de l'emploi: coupe drastique du nombre de contrats aidants, détérioration du soutien financier de l'État aux dispositifs d'insertion professionnelle, non respect des engagements pris par l'État en faveur des travailleurs handicapés, suppression des emplois d'avenir ou encore stagnation des moyens de l'insertion par l'activité économique.

Pourtant la persistance d'un chômage massif et durable montre bien qu'il n'existe pas une solution miracle. Le passage de l'inactivité à l'emploi à temps plein n'est pas possible pour tous les publics. Seule la mise en œuvre coordonnée de plusieurs instruments permettra un retour durable dans l'emploi pour lutter efficacement contre le chômage.

• **Contrats aidés : des « vrais chômeurs » plutôt que de « faux emplois » ?**

En plein cœur de l'été, avec brutalité et sans concertation, le Gouvernement a décidé de supprimer 140 000 emplois aidés tablant sur une amélioration de la conjoncture économique, et dénonçant le caractère couteux et peu efficace en terme d'insertion professionnelle de ces dispositifs. Opposer les contrats aidés et la formation est stérile. Il n'existe pas une solution miracle mais bien une multitude de solutions pour faire face à des situations diverses. Et pour les publics les plus éloignés de l'emploi, chacun sait que le triptyque Accompagnement / Formation professionnelle / Mise à l'emploi est indispensable.

D'abord nous voulons rappeler à la majorité que la conjoncture économique ne suffira pas à réintégrer les 2,5 millions de personnes aujourd'hui exclues du marché du travail. Et il est à craindre que ceux-là soient les derniers à profiter de la reprise en dépit des dénégations de Madame la Ministre.

Ensuite, les services du Ministère du Travail eux-mêmes soulignent les effets globalement positifs des contrats aidés. Madame la Ministre n'as de cesse de nous rappeler un taux de sortie positif dans l'emploi de 27%, nous persistons à rappeler que ce chiffre est faux et que la DARES elle-même, dans [une note de mars dernier](#) indique un taux de sortie positif dans l'emploi de 41% pour les contrats dans le secteur non marchand et de 67% dans le secteur marchand. Elle indique aussi qu' « *à court terme, les contrats aidés permettent de soutenir efficacement l'emploi* ». C'est aussi un outil de lutte à court terme contre le

chômage : en 2015, les 60 000 contrats aidés supplémentaires ont permis une création nette d'environ 21 000 emplois selon la DARES.

Enfin les structures associatives n'arriveront pas à absorber une telle baisse de contrats aidés. Et ce n'est pas la transformation du CICE en baisse de cotisation de charges patronales de 9,9 points qui leur permettra de résister. En effet, la baisse drastique du nombre de contrats aidés intervient dès 2017 alors que la transformation du CICE n'est prévue que pour 2019. Par ailleurs, la baisse des cotisations de charges patronales ne sera pas équivalente à la prise en charges des contrats aidés. Comme le souligne les structures, *« un grand nombre d'associations de petite taille, qui sont majoritaires dans le paysage associatif français, est clairement désavantagé par ces choix et risque purement et simplement la disparition. Et même pour les grandes associations, le décalage temporel entre la baisse des contrats aidés et l'entrée en vigueur de la baisse des cotisations patronales va générer des tensions importantes de trésorerie et/ou la suppression de certains postes en 2018 ».*

En supprimant ces contrats aidés, au prétexte qu'il serait de « faux emplois », le Gouvernement espère en faire de vrais chômeurs. Or ces contrats sont de vrais emplois qui valorisent et permettent d'accroître les compétences de leurs bénéficiaires. Ils ont permis d'insérer durablement et de qualifier des publics en situation d'exclusion et du point de vue des employeurs du secteur non marchand, ils contribuent à apporter des services à la collectivité - et donc à dynamiser les territoires - en prenant en compte des besoins peu voire pas satisfaits.

<p>Nous proposerons la création de 230 000 contrats aidés supplémentaires ainsi que la revalorisation du taux de prise en charge d'un contrat aidé par l'État à hauteur de 75%</p>

- **Travailleurs handicapés : non respect des engagements pris par l'État.**

En mars dernier, l'État a signé un contrat de développement responsable et performant du secteur adapté, prévoyant la création de 5 000 emplois supplémentaires entre 2017 et 2022 au sein des entreprises adaptées. Or, comme le font remarquer les associations, les 1 000 aides au poste prévues au PLF ne sont pas financées et la subvention d'accompagnement et de développement versée aux entreprises adaptées chute de 7M€.

<p>Nous proposons d'abonder l'aide au poste de 8M€ pour que l'État respecte ses engagements et d'augmenter la subvention spécifique qui complète l'aide au poste de 7M€</p>
--

- **Stagnation des crédits de l'insertion par l'activité économique**

D'un côté les crédits alloués aux contrats aidés baissent fortement et de l'autre ceux alloués à l'insertion par l'activité économique stagnent. Dans ce contexte, l'effort porté pour l'IAE est plus que nécessaire pour ne pas laisser sans solutions autant de nos concitoyens privés d'emploi.

Le Gouvernement précédent avait répondu à la demande du secteur en créant 5 000 postes supplémentaires pour l'insertion par l'activité économique.

Une hausse du budget permettrait « d'appuyer des projets prêts à démarrer, dont entre autre une dynamique de transformation d'activités gérées avant en contrats aidés » selon les structures. Cette dynamique est importante pour ne pas mettre en difficultés des structures pourvoyeuses d'emploi et de lien social.

<p>Nous proposons d'augmenter le budget de 60 M€ pour donner à ce secteur les moyens de créer plus de 6 000 équivalents temps plein supplémentaires.</p>

Le groupe Nouvelle gauche rappelle que l'urgence sociale est là. Le Gouvernement s'empresse de faire des économies sur les politiques de l'emploi dès cette année tout en nous renvoyant à la croissance et à des mesures prévues pour 2019 et 2020, dont personne ne connaît les contours.

Le budget Travail et Emploi 2018 est celui de tous les dangers :

- danger social pour les publics les plus éloignés de l'emploi,
- danger financier pour les structures qui accueillent ces personnes,
- danger territorial pour de nombreux services publics des collectivités.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

(par ordre chronologique)

- **Union nationale des associations intermédiaires (UNAI) – M. René Cartalas**, président, **M. Roland Le Floch**, vice-président, **M. Sylvain Egrot**, délégué national, et **M. Pascal Zaug**, trésorier et directeur de l'association intermédiaire ARES (Remiremont)
- **Fédération des entreprises d'insertion – M. Olivier Dupuis**, secrétaire général, et **Mme Joséphine Labroue**, chargée de mission
- **Conseil national de l'insertion par l'activité économique – Mme Christiane Demontès**, présidente
- **Fédération des acteurs de la solidarité – M. Florent Gueguen**, directeur général, et **M. Alexis Goursolas**, responsable du service Stratégie et analyses des politiques publiques
- *Table ronde :*
 - Prism'emploi - Professionnels du recrutement et de l'intérim – M. Patrick Choux**, directeur général du groupe ID'EES (ETTI), et **Mme Florence Lucas**, directrice adjointe en charge de la formation professionnelle et de l'emploi
 - Fédération Française des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) – M. Francis Levy**, secrétaire général
- *Table ronde :*
 - Comité National de Liaison des Régies de Quartiers – Mme Clotilde Bréaud**, présidente, et **M. Tarek Daher**, délégué général
 - Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (Avisé) - Mme Cécile Leclair**, directrice générale
 - Mouvement des entrepreneurs sociaux (MOUVES) – M. Matthieu Grosset**, directeur du groupe coopératif Demain et administrateur du MOUVES
 - Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES)⁽¹⁾ – M. Emmanuel Stephant**, membre du bureau du Syndicat National des Employeurs Spécifiques d'Insertion (adhérent de l'UDES), et **M. Bastien Resse**, conseiller relations publiques

(1) Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale

ESS France, Chambre française de l'économie sociale et solidaire – M. Roger Belot, président, et M. Emmanuel Verny, délégué général

- **Association nationale Chantier école - M. Emmanuel Stephant, président, M. Luis Semedo, délégué national, et M. Alexandre Wolff, délégué national adjoint**
- **Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – Mme Myriam Mesclon-Ravaud, sous-directrice en charge des parcours d'accès à l'emploi, M. Youssef Tahiri, chef de mission, et M. Nicolas Thiersé, chef de mission**
- **Assemblée des départements de France (ADF) – M. Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin et président de la commission solidarités et affaires sociales de l'ADF, M. Jean-Michel Rapinat, directeur délégué politiques sociales, Mme Myriam Stenger, chef de cabinet du président du Bas-Rhin, M. Amaury Duquesne, conseiller du groupe DCI, Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller relations avec le Parlement**

DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

(par ordre chronologique)

- **Association Relais Emploi services (ARES) (Remiremont) – M. Pascal ZAUG, directeur**
- **EI Reval Prest (Épinal) - Mme Carole Thévenin, responsable**
- **Conseil départemental des Vosges (Épinal) - M. Alain Roussel, vice-président en charge du Développement social, de l'insertion et du logement**
- **Jardins de Cocagne (Thaon-les-Vosges) - M. Frédéric Fesneau, directeur**
- **Association intermédiaire Espoir (Thaon-les-Vosges) - Mme Sandrine Robert, responsable d'agence**
- **Emmaüs 88 (Rambervillers) - Mme Vanessa Grun, directrice et M. Hervé Adet, président**
- **13 Avenir (Paris XIII^{ème}) – Mme Elisa Lewis, gestionnaire de l'entreprise à but d'emploi créée pour mettre en œuvre la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée dans le XIII^{ème} arrondissement de Paris**