



PROPOSITION DE LOI

INCLUSION DANS L'EMPLOI PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET EXPÉRIMENTATION « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE »

Première lecture

La proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée nationale le 16 septembre 2020. Réunie le 7 octobre 2020 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, la commission des affaires sociales l'a adoptée avec modifications.

1. DES MESURES BIENVENUES TENDANT À FAVORISER L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Le titre 1^{er} de la proposition de loi met en œuvre certaines des propositions du « Pacte d'ambition pour l'inclusion par l'activité économique » remis au Gouvernement le 10 septembre 2019 par le Conseil de l'inclusion dans l'emploi. Elles doivent contribuer à concrétiser la promesse du Président de la République de porter de 140 000 à 240 000 le nombre de contrats d'insertion. Ces mesures se veulent pragmatiques, se basent sur les difficultés réelles remontées par les acteurs de terrain et, pour la plupart, font consensus.

Ces mesures se veulent pragmatiques, se basent sur les difficultés réelles remontées par les acteurs de terrain et, pour la plupart, font consensus.

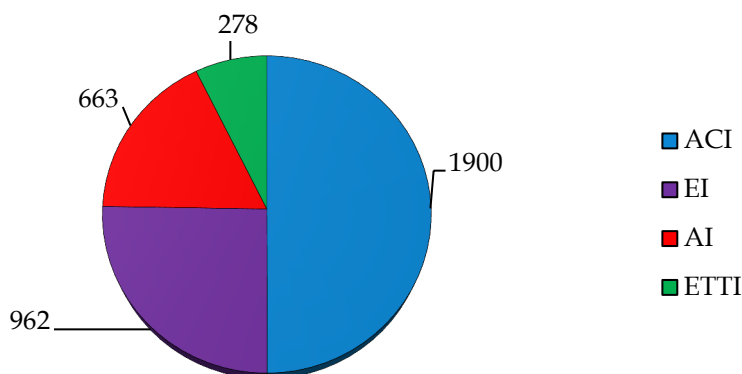
L'article 1^{er}, qui supprime l'agrément obligatoire de Pôle emploi sur les embauches au sein des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), représente un assouplissement bienvenu. La nouvelle procédure proposée, le « Pass IAE », qui s'appuie sur le développement d'une plateforme numérique de l'inclusion, en cours d'expérimentation, prévoit la **capacité d'auto-prescription d'un parcours d'insertion par les SIAE**. Celle-ci devrait permettre de fluidifier les recrutements et de supprimer des démarches redondantes. Ce passage à une logique partenariale basée sur la confiance *a priori* suppose un **contrôle a posteriori** de l'éligibilité des bénéficiaires. **La commission a précisé cet aspect** sur lequel le texte était muet.

La création, à l'article 2, d'un « **CDI inclusion senior** » répond aux besoins d'un public particulier pour lequel la logique de tremplin vers l'emploi non subventionné qui sous-tend l'IAE peut s'avérer irréaliste. Ce contrat vise les **personnes âgées de 57 ans et plus**, ce qui semble être un seuil pertinent et cohérent avec les autres dispositifs existants. La commission a toutefois regretté que soit simultanément limitée à l'âge de 57 ans la **possibilité de déroger à titre exceptionnel, pour les salariés de 50 ans et plus rencontrant des difficultés particulières, à la durée maximale de 24 mois** de renouvellement des CDD et a rétabli cette possibilité, en complément du CDI inclusion senior. Elle a également clarifié l'articulation de ce contrat avec les dispositions législatives applicables aux entreprises de travail temporaires d'insertion (ETTI).

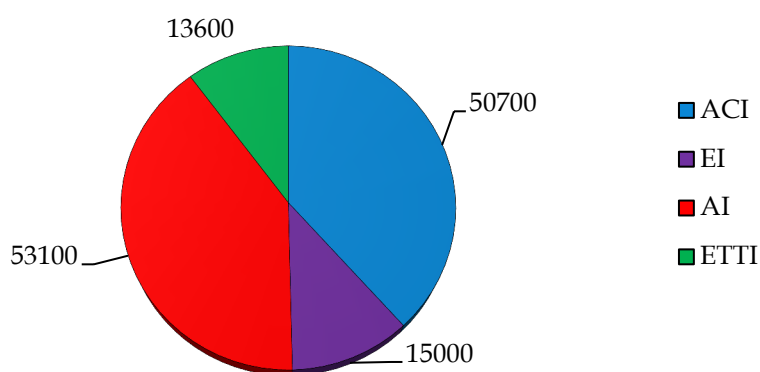
Quant à l'expérimentation d'un « **contrat passerelle** » (**article 3 bis**) permettant à une entreprise d'insertion ou à un atelier et chantier d'insertion de mettre à disposition, pendant une durée déterminée, un salarié en fin de parcours d'insertion auprès d'une entreprise de droit commun, elle n'est pas accueillie favorablement par certains acteurs de l'IAE. On peut en effet relever que le cadre proposé offre peu de garanties que le dispositif remplira son objectif de sécuriser la transition du salarié en insertion vers l'emploi durable. **La commission a précisé ce cadre** en introduisant une condition d'ancienneté de 4 mois dans un parcours d'IAE pour les bénéficiaires, en limitant la durée de la mise à disposition à 3 mois renouvelables et en dispensant de période d'essai le salarié en cas d'embauche par l'entreprise utilisatrice.

Dans le même but de faciliter les rapprochements entre l'IAE et le secteur marchand et d'encourager les logiques de parcours, la commission a également créé un **dispositif de « temps cumulé » visant à permettre une transition progressive entre un contrat d'insertion et un CDI ou un CDD à temps partiel** en levant, sous conditions, le seuil de la durée hebdomadaire de travail, légalement fixé à 20 heures au sein des SIAE et à 24 heures pour les contrats de travail de droit commun (**article 3 ter A**).

Nombre de SIAE conventionnées au 31 décembre 2018



Nombre de salariés en insertion par type de structure au 31 décembre 2018



Source : commission des affaires sociales du Sénat - Données DARES. (ACI : ateliers et chantiers d'insertion. EI : entreprises d'insertion. AI : associations intermédiaires. ETTI : entreprises de travail temporaire d'insertion.)

2. UNE PROLONGATION DE L'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE QUI DEVRA ÊTRE ÉVALUÉE AVEC RIGUEUR

Les **articles 4 à 6** visent à prolonger pour cinq ans et à étendre de 10 à 60 territoires l'expérimentation lancée par la loi du 29 février 2016 tendant à lutter contre le chômage de longue durée. Ce dispositif consiste à permettre l'embauche en contrat à durée indéterminée par des entreprises à but d'emploi (EBE) de l'ensemble des personnes durablement privées d'emploi sur un territoire. Ces EBE ont vocation à développer des activités utiles à la collectivité et n'entrant pas en concurrence avec l'économie de marché. La rémunération des personnes ainsi embauchées est quasi-intégralement couverte par une subvention versée par l'État et complétée par le département.

Cette expérimentation repose sur l'hypothèse selon laquelle les économies et les coûts évités grâce au retour en emploi compenseront à terme le coût de la subvention des emplois ainsi créés. L'évaluation de l'expérimentation menée depuis 2016 tend à montrer que cette hypothèse n'est pas vérifiée et qu'il s'agit en fait d'un dispositif qui, s'il propose une réponse novatrice et intéressante à la problématique de l'exclusion, représente un coût pour les finances publiques qui rendrait sa généralisation difficilement soutenable.

Si le dispositif « zéro chômeur de longue durée » propose une réponse novatrice et intéressante à la problématique de l'exclusion, il représente un coût pour les finances publiques qui rendrait sa généralisation difficilement soutenable.

Par ailleurs, le dispositif expérimenté suscite des interrogations quant à son ciblage et aux perspectives qu'il offre aux personnes recrutées. La commission a estimé qu'il était pertinent de poursuivre l'expérimentation afin d'en tirer tous les enseignements et de déterminer dans quelles conditions, sur quels territoires et en direction de quels publics elle pourrait constituer une solution pérenne.

Alors que la proposition de loi initiale prévoyait de rendre obligatoire la participation des départements au financement des emplois créés par les EBE, la commission a au contraire estimé qu'une participation volontaire à la démarche expérimentale était une condition nécessaire à leur investissement effectif dans sa gouvernance territoriale.

S'il ne lui est pas apparu pertinent de fixer dans la loi des critères rigides, la commission a estimé qu'il convenait de porter une attention particulière au caractère non-concurrentiel des activités développées par les EBE, d'une part, et à la privation réelle d'emploi des personnes embauchées, d'autre part, dont l'appréciation doit incomber aux comités locaux d'expérimentation. Elle a donc prévu un contrôle *a posteriori* du respect par les acteurs de chaque territoire des dispositions légales.

La commission a également souhaité préciser les objectifs donnés à l'évaluation du dispositif, afin que tous les enseignements puissent en être tirés. Cette évaluation finale pourra s'appuyer sur un suivi annuel, confié au fonds d'expérimentation, du profil des personnes embauchées et des dépenses consacrées à l'expérimentation.

3. DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL

Diverses mesures dont le lien avec l'insertion par l'activité économique est plus ou moins lointain figurent également dans la proposition de loi.

Une disposition censurée de la LFSS pour 2020, concernant l'articulation du « bonus-malus » sur les contrats courts avec les allègements généraux de cotisations sociales, est à nouveau proposée à l'**article 7**. Le Sénat avait supprimé ces dispositions pour des raisons de forme et de fond avant que le Conseil constitutionnel ne les censure, considérant que leur place n'était pas dans une LFSS. La commission a déjà eu l'occasion d'exprimer son **opposition au « bonus-malus »**, un mécanisme qui peut s'avérer pénalisant pour de nombreux secteurs d'activités et ne garantit en rien une limitation des recours abusifs aux contrats courts. Elle observe par ailleurs que la réforme de l'assurance chômage est désormais suspendue à la concertation en cours entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. **Elle a donc supprimé cet article.**

La commission a en revanche adopté les **articles 8 et 9 bis**, qui tendent à prolonger des expérimentations prévues par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel mais qui n'ont pas encore pu faire l'objet d'évaluation solide, ainsi que l'**article 9 ter**, qui crée une expérimentation de l'ouverture du contrat de professionnalisation aux entreprises de portage salarial. La commission considère en effet que la démarche expérimentale en matière de politique de l'emploi est pertinente, à condition de s'accompagner d'évaluations rigoureuses.

La démarche expérimentale en matière de politique de l'emploi est pertinente à condition de s'accompagner d'évaluations rigoureuses.

L'**article 9** apporte une précision utile à une disposition de la même loi dont l'application se heurtait à des difficultés techniques.

La commission a enfin **supprimé des demandes de rapport** figurant aux **articles 10 bis, 10 ter et 10 quater**, considérant que demander au Gouvernement de produire des rapports ne constitue pas une bonne méthode législative.

POUR EN SAVOIR +

- [Évaluation économique de l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée](#) (rapport IGAS-IGF, octobre 2019)
- [Rapport intermédiaire du comité scientifique](#) (novembre 2019)
- [Rapport d'analyse ETCLD-TZCLD](#) (novembre 2019)



Catherine Deroche
Présidente
Sénatrice
(Les Républicains)
de Maine-et-Loire



Frédérique Puissat
Rapporteur
Sénateur
(Les Républicains)
de l'Isère

Commission des affaires sociales

<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>
01 42 34 20 00 – contact.sociales@senat.fr

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl19-710.html>