

N° 17

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative au **renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »**,*

Par Mme Frédérique PUISSAT,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Patrick Bore, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Elisabeth Doineau, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, M. Christophe Priou, Mmes Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Dominique Théophile.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 3109, 3302 et T.A. 476

**Sénat :** 710 (2019-2020) et 18 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. DES MESURES BIENVENUES TENDANT À FAVORISER L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....	5
II. UNE PROLONGATION DE L'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE QUI DEVRA ÊTRE ÉVALUÉE AVEC RIGUEUR.....	6
III. DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL.....	7
EXAMEN DES ARTICLES .....	9
<b>TITRE I<sup>ER</sup> RENFORCEMENT DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE .....</b>	<b>9</b>
• <i>Article premier</i> <b>Modification de la procédure d'agrément ouvrant droit à un parcours d'insertion par l'activité économique .....</b>	<b>9</b>
• <i>Article 2</i> <b>Création d'un contrat à durée indéterminée inclusion pour les seniors.....</b>	<b>19</b>
• <i>Article 2 bis</i> <b>Réaffirmation de la règle de la triple exclusivité applicable aux entreprises de travail temporaire d'insertion.....</b>	<b>23</b>
• <i>Article 2 ter</i> <b>Dérogation au plafond d'heures applicable aux associations intermédiaires.....</b>	<b>25</b>
• <i>Article 3 (supprimé)</i> <b>Expérimentation du contrat de travail renforcé à durée indéterminée.....</b>	<b>28</b>
• <i>Article 3 bis</i> <b>Expérimentation visant à faciliter le recrutement par les entreprises de personnes en fin de parcours d'insertion.....</b>	<b>30</b>
• <i>Article 3 ter A (nouveau)</i> <b>Possibilité de cumul entre un contrat d'insertion et un autre contrat de travail à temps partiel.....</b>	<b>34</b>
• <i>Article 3 ter</i> <b>Dispositions transitoires relatives à la modification de la procédure d'agrément pour les associations intermédiaires .....</b>	<b>35</b>
<b>TITRE II EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE VISANT À SUPPRIMER LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE.....</b>	<b>37</b>
• <i>Article 4</i> <b>Prolongation et extension de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ».....</b>	<b>37</b>
• <i>Article 5</i> <b>Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée.....</b>	<b>47</b>
• <i>Article 6</i> <b>Contractualisation et modalités d'application .....</b>	<b>50</b>
<b>TITRE III DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL .....</b>	<b>55</b>
• <i>Article 7</i> <b>Articulation des allègements généraux avec le « bonus-malus ».....</b>	<b>55</b>
• <i>Article 8</i> <b>Prolongation de l'expérimentation du « journal de bord » des demandeurs d'emploi.....</b>	<b>61</b>
• <i>Article 9</i> <b>Prise en charge des frais de formation des demandeurs d'emploi .....</b>	<b>63</b>

• <i>Article 9 bis</i> <b>Prolongation de l'expérimentation du contrat de travail à temps partagé aux fins d'employabilité</b> .....	64
• <i>Article 9 ter</i> <b>Expérimentation de l'ouverture du contrat de professionnalisation aux entreprises de portage salarial</b> .....	66
• <i>Article 10 (supprimé)</i> <b>Extension aux opérateurs de compétences de la prise en charge des cotisations de sécurité sociale des stagiaires de la formation professionnelle</b> .....	72
• <i>Article 10 bis</i> <b>Rapport au Parlement évaluant les possibilités d'adaptation des règles du dialogue social afin de mieux y associer les salariés en parcours d'insertion</b> .....	73
• <i>Article 10 ter</i> <b>Demande de rapport sur une potentielle extension de l'expérimentation territoriale « zéro chômage de longue durée »</b> .....	75
• <i>Article 10 quater</i> <b>Demande de rapport relatif aux spécificités du déploiement de l'ETCLD dans les outre-mer</b> .....	76
• <i>Article 11 (supprimé)</i> <b>Gage financier</b> .....	76
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	79
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3 DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)</b> .....	103
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT</b> .....	105
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION</b> .....	109

## L'ESSENTIEL

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.

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

Le titre I<sup>er</sup> de la proposition de loi met en œuvre certaines des propositions du « Pacte d'ambition pour l'insertion 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.

L'**article 1<sup>er</sup>**, 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**).

## II. 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.

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 territoires 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.

### III. 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.

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.

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### RENFORCEMENT DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

*Article premier*

#### **Modification de la procédure d'agrément ouvrant droit à un parcours d'insertion par l'activité économique**

*Cet article vise à supprimer l'obligation de délivrance par Pôle emploi d'un agrément préalablement à l'entrée d'une personne en parcours d'insertion au sein d'une structure d'insertion par l'activité économique et à permettre l'auto-prescription par les structures.*

*Dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, il précise les conditions d'application du dispositif aux associations intermédiaires. Il ouvre par ailleurs la possibilité de prolonger à titre dérogatoire les contrats à durée déterminée conclus par ces structures au-delà de vingt-quatre mois, lorsque les difficultés rencontrées par le salarié le justifient et pour une durée maximum de soixante mois.*

*La commission a modifié cet article en mentionnant notamment les modalités de contrôle de la nouvelle procédure.*

**I – Le texte supprime l'agrément de Pôle emploi et rend possible l'auto-prescription par les structures**

**A. Une procédure d'agrément perçue comme un frein au développement de l'insertion par l'activité économique**

**1. La procédure actuelle de prescription par le service public de l'emploi et d'agrément par Pôle emploi**

L'insertion par l'activité économique (IAE) s'adresse à des personnes sans emploi qui rencontrent « des difficultés professionnelles et sociales particulières »<sup>1</sup> ne leur permettant pas d'accéder à l'emploi dans les conditions habituelles du marché du travail : chômeurs de longue durée, jeunes sans qualification, travailleurs handicapés, allocataires de minima sociaux, chômeurs en situation de handicap, etc.

---

<sup>1</sup> Art. L. 5132-1 du code du travail.

Elle vise à faciliter leur insertion professionnelle, pendant une durée limitée, *via* des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement au sein de structures spécialisées. L'État peut conclure avec ces structures des conventions prévoyant des aides financières<sup>1</sup>.

Fin 2018, le secteur de l'IAE comptait un peu plus de 132 300 salariés en insertion, répartis dans environ 3 800 structures conventionnées<sup>2</sup>.

L'entrée pour les personnes concernées dans un parcours d'insertion par l'activité économique nécessite actuellement, après une première phase d'orientation, la **prescription par un acteur habilité** puis **l'agrément de Pôle emploi**.

**Tous les acteurs du service public de l'emploi (SPE) sont habilités à prescrire un parcours d'IAE** : Pôle emploi, les missions locales, les Cap emploi, de même que les intervenants sociaux désignés par le préfet après avis du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE)<sup>3</sup>. Une fois munie de cette prescription, la personne déclarée éligible peut prétendre au recrutement au sein d'une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE).

L'article L. 5132-3 du code du travail dispose cependant que **seules les embauches agréées par Pôle emploi ouvrent droit aux aides financières** aux entreprises d'insertion (EI), aux entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et aux ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Pour les associations intermédiaires (AI), cette obligation, qui ne concerne que les salariés mis à disposition dans le secteur marchand pour une durée hebdomadaire supérieure à seize heures, est prévue à l'article L. 5132-9 du code du travail.

Lorsqu'elles ont sélectionné un candidat éligible ayant bénéficié d'une prescription par le SPE, les SIAE doivent donc formaliser une demande d'agrément auprès de Pôle emploi. Cet agrément valide l'accès de la personne concernée à un parcours d'IAE. Toujours lié à une proposition effective d'embauche, il désigne l'employeur concerné, lequel doit être conventionné au titre de l'IAE.

L'agrément a notamment pour finalités d'intégrer l'IAE dans l'offre des solutions que Pôle emploi peut proposer aux demandeurs d'emploi en situation d'exclusion et d'aménager les parcours d'insertion en facilitant le passage d'une structure à une autre<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. L. 5132-2 du code du travail.

<sup>2</sup> Source : DARES Résultats n° 2020-008, février 2020.

<sup>3</sup> Circulaire DGEFP/DGAS n°2003-24 du 3 octobre 2003 relative à l'aménagement de la procédure d'agrément par l'ANPE et au suivi des personnes embauchées dans une structure d'insertion par l'activité économique.

<sup>4</sup> Cf. étude d'impact du projet de loi, déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2019, ratifiant diverses ordonnances prévues par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et portant diverses mesures d'ordre social.

### Les différentes catégories de SIAE et leurs spécificités

Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) pouvant conclure des conventions avec l'État sont :

- les **entreprises d'insertion (EI)**, régies par l'article L. 5132-5 du code du travail. Opérant dans le secteur marchand, elles proposent à des personnes en difficulté une activité productive assortie d'un accompagnement adapté à leurs besoins d'insertion socioprofessionnelle. Pendant l'exécution de ces contrats, une ou plusieurs conventions peuvent prévoir une période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) auprès d'un autre employeur ;

- les **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)**, encadrées par l'article L. 5132-6 du code du travail. Ce sont des entreprises d'intérim qui, tout en étant soumises aux règles du travail temporaire, sont spécialisées dans l'insertion professionnelle des personnes en difficulté, et qui proposent à ces personnes un accompagnement social et professionnel pendant et en dehors des missions accomplies auprès d'entreprises utilisatrices ;

- les **associations intermédiaires (AI)**, régies par les articles L. 5132-7 à L. 5132-14 du code du travail. Associations à but non lucratif, elles assurent la mise à disposition de personnes en insertion auprès de divers utilisateurs (particuliers, associations, collectivités territoriales ou entreprises). La durée totale des mises à disposition d'un même salarié ne peut excéder une durée fixée à 480 heures sur vingt-quatre mois<sup>1</sup> ;

- les **ateliers et chantiers d'insertion (ACI)** mentionnés aux articles L. 5132-15 et L. 5132-15-1 du code du travail. Ces dispositifs peuvent être portés par une structure publique ou privée à but non lucratif figurant dans une liste fixée par décret<sup>2</sup>, la majorité ayant un statut associatif. Ils assurent l'accueil, l'embauche et la mise au travail des personnes en insertion dans des activités développées à cette fin, qui ne doivent pas se substituer à des emplois existants. Comme dans les EI, les contrats peuvent toutefois prévoir une PMSMP auprès d'un autre employeur.

En principe, les contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) peuvent être renouvelés dans la limite d'une **durée maximale de 24 mois**. À titre exceptionnel, ils peuvent être prolongés au-delà de cette durée, sur autorisation de Pôle emploi :

- dans les EI, les AI et les ACI, pour des salariés âgés de cinquante ans et plus ou des personnes reconnues handicapées qui rencontrent des difficultés particulières<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> Sauf en cas de mise à disposition auprès de personnes physiques ou de personnes morales de droit privé à but non lucratif (cf. art. L. 5132-9 du code du travail).

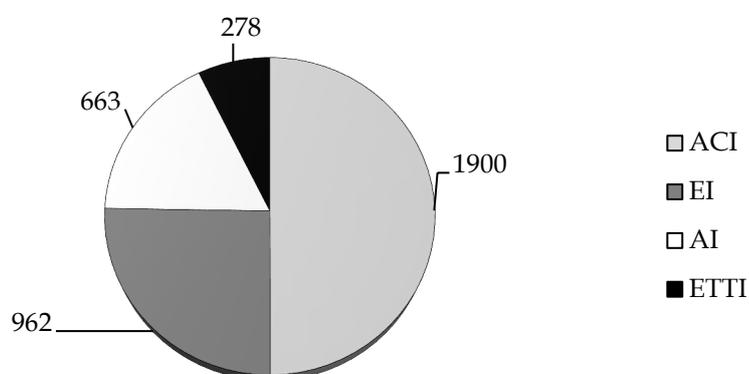
<sup>2</sup> Organismes de droit privé à but non lucratif ayant pour objet l'IAE, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, départements, chambres d'agriculture, établissements d'enseignement professionnel et d'enseignement agricole de l'État, Office national des forêts (art. D. 5132-27 du code du travail).

<sup>3</sup> Art. L. 5132-5, L. 5132-11-1 et L. 5132-15-1 du code du travail

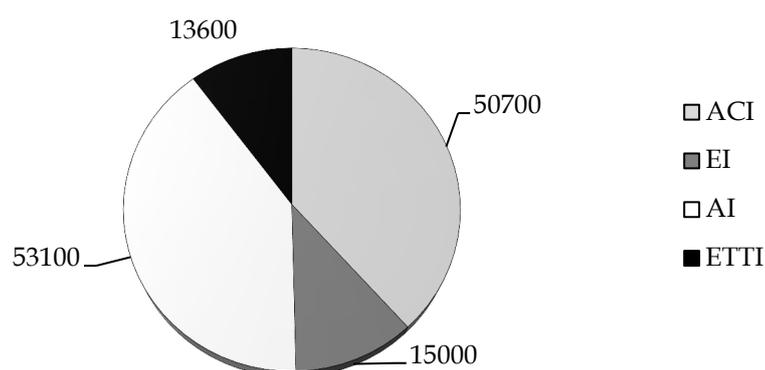
- dans les ACI uniquement, lorsque des salariés rencontrent des difficultés particulièrement importantes dont l'absence de prise en charge ferait obstacle à leur insertion professionnelle, dans la limite de 60 mois<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé, dans le cadre d'une expérimentation de trois ans, les **entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)** qui permettent à des personnes en insertion de bénéficier de la mise en relation avec des clients ainsi que d'un accompagnement<sup>2</sup>. Les contrats conclus dans ce cadre doivent également être soumis à l'agrément de Pôle emploi.

### 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*

<sup>1</sup> Art. L. 5132-15-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – article 83.

## 2. Une procédure souvent inutile et perçue comme un frein au développement de l'IAE

**Le principe de suppression de l'agrément de Pôle emploi**, qui fait l'objet de la mesure n° 29 du Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique (cf. encadré ci-dessous), est soutenu par l'ensemble des acteurs de l'IAE auditionnés par le rapporteur, qui font état de lenteurs administratives, voire de refus non justifiés dans certains cas.

Perçu comme une contrainte administrative par Pôle emploi, l'agrément est en outre susceptible de générer de la tension entre l'opérateur et les acteurs de l'IAE, voire entre les opérateurs du SPE. Il s'avère enfin souvent inutile, les enquêtes menées au sein du réseau de Pôle emploi montrant que le taux de refus d'agrément est « *très faible* ».

Par ailleurs, les SIAE font état de difficultés à recruter dues à un **déficit d'orientation et à des prescriptions insuffisamment adaptées** aux différentes structures, l'offre existante étant limitée et peu connue des prescripteurs habilités. Les SIAE n'avaient de leur côté, jusqu'au développement de la Plateforme de l'inclusion, aucun moyen d'identifier elles-mêmes les profils éligibles.

### **Le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique**

Remis le 10 septembre 2019 à la ministre du travail, Muriel Pénicaud, par Thibaut Guilluy, président du Conseil de l'inclusion dans l'emploi, le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique, intitulé *Permettre à chacun de trouver sa place – Libérons notre potentiel d'inclusion pour créer 100 000 emplois de plus !*, a été élaboré après une concertation de plus de six mois avec les acteurs de l'IAE.

Se voulant « *un guide pour l'action* », il vise à concrétiser la promesse du Président de la République, formulée lors de la présentation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le 13 septembre 2018, de **porter de 140 000 à 240 000 le nombre de contrats d'insertion**.

Le Pacte d'ambition contient 30 mesures, déclinées en recommandations concrètes, lesquelles traduisent **cinq engagements** :

- « *accompagner chaque personne selon ses besoins* » ;
- « *innover et libérer le potentiel de création d'emplois des entreprises sociales inclusives* » ;
- « *rallier toutes les entreprises et tous les acteurs publics à la cause de l'inclusion* » ;
- « *agir ensemble sur tous les territoires* » ;
- « *simplifier, digitaliser et co-construire en confiance* ».

Thibaut Guilluy a été nommé le 18 mars 2020, en Conseil des ministres, haut-commissaire à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises afin notamment d'assurer le déploiement du Pacte d'ambition.

## **B. Un dispositif permettant l'auto-prescription par les SIAE**

L'article 1<sup>er</sup> vise à supprimer l'obligation de délivrance d'un agrément par Pôle emploi et à permettre l'auto-prescription par les SIAE.

### **1. La refonte de la procédure de prescription**

Le 1<sup>o</sup> du I réécrit ainsi l'article L. 5132-3 du code du travail en supprimant l'agrément de Pôle emploi et en prévoyant **deux modes de prescription d'un parcours d'IAE** : soit **par un prescripteur habilité**, soit **directement par une SIAE**. Un décret en Conseil d'État doit fixer les modalités d'application de ces dispositions, notamment les modalités de collecte, de traitement et d'échange de données à caractère personnel ainsi que les informations nécessaires à la détermination de l'éligibilité d'une personne à un parcours d'IAE.

En pratique, **cette refonte de la procédure de prescription, baptisée « Pass IAE », s'appuie sur le développement de la Plateforme de l'inclusion**, qui constitue une mesure centrale du Pacte d'ambition<sup>1</sup>. La plateforme permettra la mise en relation directe des SIAE avec les candidats à l'IAE. Selon le Pacte, elle rendra également possible un **contrôle a posteriori, par échantillon et sur pièce, de l'éligibilité** des personnes à l'IAE.

Le déploiement de cette plateforme est en cours<sup>2</sup>, Pôle emploi ayant participé à son expérimentation dans trois départements. Selon Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises, plus de 20 000 candidatures reçues via la plateforme ont déjà été traitées mi-septembre 2020.

Quant aux prescripteurs, dont la liste doit être fixée par décret, il s'agirait, selon le Pacte, des acteurs du SPE – soit Pôle emploi, les missions locales et les Cap emploi – mais aussi *« d'acteurs tels que le conseil départemental, le SPIP<sup>3</sup>, la PJJ<sup>4</sup>... Cette liste pourra être complétée sur demande de tous organismes (...) et après validation par le préfet »*.

**Le texte modifie en outre le cadre de l'expérimentation de l'insertion par le travail indépendant** en supprimant de même l'agrément des contrats par Pôle emploi<sup>5</sup>. Ouvriront ainsi droit aux aides financières les contrats conclus par les EITI avec les personnes éligibles à un parcours d'IAE dans les conditions prévues par la proposition de loi pour les autres catégories de SIAE (II).

Enfin, le III prévoit l'entrée en vigueur de ce nouveau régime au **1<sup>er</sup> janvier 2021**.

---

<sup>1</sup> Cf. mesure n° 26 du Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique.

<sup>2</sup> Cf. <https://inclusion.beta.gouv.fr/>.

<sup>3</sup> Service pénitentiaire d'insertion et de probation.

<sup>4</sup> Protection judiciaire de la jeunesse.

<sup>5</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – article 83.

## *2. Les conséquences en cas de dérogation à la durée maximale des contrats*

Le 2° du I vise à **assouplir la procédure en cas de prolongation, actuellement soumise à l'autorisation de Pôle emploi, d'un contrat au-delà de la durée maximale de 24 mois** au sein des EI et des AI, pour des salariés âgés de cinquante ans et plus ou des personnes reconnues handicapées qui rencontrent des difficultés particulières faisant obstacle à leur insertion durable dans l'emploi<sup>1</sup>. **Cette prolongation pourrait désormais être accordée soit par un des prescripteurs prévus par la proposition de loi, soit par la SIAE en cas de recrutement direct.**

Le 3° du I procède à la même modification en cas de prolongation exceptionnelle d'un contrat au sein d'un ACI, qu'elle concerne des salariés âgés de cinquante ans et plus ou des personnes reconnues handicapées, d'une part, ou, dans la limite de soixante mois, de salariés rencontrant des difficultés particulièrement importantes dont l'absence de prise en charge ferait obstacle à leur insertion professionnelle, d'autre part<sup>2</sup>.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

### **A. Les modifications apportées en commission**

À l'Assemblée nationale, la commission des affaires sociales a adopté un amendement de la rapporteure, Marie-Christine Verdier-Jouclas, précisant que le décret d'application de la nouvelle procédure d'appréciation de l'éligibilité des candidats à un parcours d'IAE pourra prévoir des **mesures transitoires applicables aux associations intermédiaires (1° du I)**.

En effet, pour des raisons historiques, les AI se distinguent des autres catégories de SIAE en ce que **seule une partie de leurs salariés est aujourd'hui soumise à l'agrément** :

- d'une part, les salariés mis à disposition dans le secteur marchand travaillant pendant une durée hebdomadaire supérieure à seize heures sont soumis à l'agrément de Pôle emploi ;

- d'autre part, ne sont pas soumis à l'agrément les salariés mis à disposition dans le secteur non marchand ainsi que les salariés mis à disposition dans le secteur marchand pendant une durée inférieure à seize heures par semaine<sup>3</sup>.

La réforme du « Pass IAE » faisant rentrer dans le droit commun l'ensemble des salariés en parcours d'insertion au sein des AI, **un temps d'adaptation pourrait donc s'avérer nécessaire.**

---

<sup>1</sup> Art. L. 5132-5 et L. 5132-11-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Art. L. 5132-15-1 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. L. 5132-9 et R. 5132-18 du code du travail.

La commission a par ailleurs adopté deux séries d'amendements identiques corrigeant des erreurs de référence.

***B. Les modifications apportées en séance publique***

En séance, un amendement du Gouvernement a procédé à un « toilettage » des dispositions législatives du code du travail relatives aux associations intermédiaires afin d'appliquer la réforme du « Pass IAE » à ces structures.

**Est ainsi explicitement supprimée**, à l'article L. 5132-9 du code du travail, **l'obligation d'obtenir l'agrément de Pôle emploi**, ainsi que toute référence à un seuil hebdomadaire d'heures travaillées **(b) du 2° ter du I)**. L'obligation de passation d'une convention de coopération avec Pôle emploi pour effectuer des mises à disposition est également supprimée **(a) du 2° ter du I)**.

L'amendement permet en outre aux AI de conclure une telle convention de coopération avec l'ensemble des prescripteurs prévus par la proposition de loi **(2° bis du I)**<sup>1</sup>.

En conséquence de la création par la proposition de loi d'un « contrat à durée indéterminée inclusion senior » (*cf. infra, article 2*), la possibilité de prolonger à titre exceptionnel, au-delà de 24 mois, le contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) d'un salarié âgé de cinquante ans et plus rencontrant des difficultés particulières est **limitée à l'âge de cinquante-sept ans**.

En revanche, **une nouvelle possibilité est ouverte aux AI de prolonger au-delà de 24 mois la durée d'un contrat**, « lorsque des salariés rencontrent des difficultés particulièrement importantes dont l'absence de prise en charge ferait obstacle à leur insertion professionnelle, par décisions successives d'un an au plus, dans la limite de soixante mois » **(2° quater du I)**<sup>2</sup>.

Il convient de rappeler que, pour les AI, l'emploi de salariés pendant une durée supérieure à vingt-quatre, voire à soixante mois reste également possible au moyen de contrats à durée déterminée dit « d'usage » (CDDU), dans le cadre des articles L. 1242-2 et D. 1242-1 du code du travail<sup>3</sup>.

L'amendement a enfin **reporté la date d'entrée en vigueur** de ces dispositions à une date fixée par décret, et **au plus tard six mois après la publication de la loi (III)**.

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un amendement de coordination du Gouvernement **(4° du I)**.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Art. L. 5132-8 du code du travail.

<sup>2</sup> Art. L. 5132-11-1 du code du travail.

<sup>3</sup> Selon la DARES, les AI ont principalement recours au CDD d'usage et marginalement au CDDI. Cf. DARES Résultats n° 2019-001, janvier 2019.

### **III - La position de la commission : un assouplissement bienvenu, des modalités de contrôle et de sanction à préciser**

La réforme proposée représente un assouplissement bienvenu au profit des acteurs de terrain dont le rapporteur partage les objectifs. Les acteurs auditionnés ont notamment évoqué la redondance des vérifications lorsque des personnes prescrites par d'autres acteurs du service public de l'emploi doivent à nouveau prouver leur éligibilité à l'IAE devant Pôle Emploi pour l'obtention de l'agrément, ce qui les conduit parfois à y renoncer.

Sévèrement affecté par la crise sanitaire (*cf.* encadré ci-après), le secteur de l'IAE a plus que jamais besoin de mesures de soutien et de simplification.

S'il faut donc saluer le passage d'une logique de l'agrément préalable à une logique partenariale basée sur la confiance, il convient de remarquer que **ni les modalités du contrôle *a posteriori* de l'éligibilité des bénéficiaires, ni la sanction en cas de non-respect de la démarche par une SIAE ne sont envisagés par cet article.** Or, ces contrôles, et notamment les délais dans lesquels ils pourront être réalisés, suscitent de légitimes inquiétudes des acteurs de terrain.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement (COM-31)** prévoyant que le décret d'application de la nouvelle procédure déterminera les modalités de contrôle de l'éligibilité par l'administration, ainsi que les conditions dans lesquelles la capacité d'auto-prescription peut être retirée à une SIAE en cas de non-respect des règles.

Il supprime en revanche l'alinéa, inséré en commission à l'Assemblée nationale, prévoyant des **mesures réglementaires transitoires applicables aux AI**, le texte fixant désormais des dates d'entrée en vigueur différenciées pour ces structures (*cf.* **article 3 ter**).

De plus, il prévoit que **la liste des prescripteurs habilités sera fixée, pour plus de souplesse, par arrêté** et non par décret. Cette liste pourra ainsi être enrichie plus facilement au fur et à mesure du déploiement de la Plateforme de l'inclusion.

L'amendement opère enfin des modifications de cohérence rédactionnelle visant à mieux définir les acteurs pouvant permettre la dérogation à la durée maximum de renouvellement de 24 mois des contrats.

Par ailleurs, en cohérence avec les modifications proposées à **l'article 2, l'amendement COM-46 du rapporteur rétablit la possibilité pour les AI de prolonger à titre exceptionnel, au-delà de 24 mois, le contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) d'un salarié âgé de cinquante-sept ans et plus.**

La commission a également adopté un **amendement COM-45 de coordination** des dispositions du code du travail relatives à l'IAE.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

### **Les structures d'insertion par l'activité économique face à la crise sanitaire**

Afin de recueillir des informations relatives à l'impact de la crise sanitaire due à l'épidémie de covid-19 sur les SIAE, la DARES a réalisé, du 22 avril au 4 mai 2020, une « enquête flash » auprès de l'ensemble de ces structures<sup>1</sup>.

Il en ressort que le secteur de l'IAE a été très sévèrement affecté par le confinement de la population.

**Pendant la période de confinement, près d'une SIAE sur trois a fermé** et près d'un salarié en insertion sur cinq a vu son contrat prendre fin. Plus généralement, plus de 95 % des structures ont baissé ou stoppé leur activité pendant cette période.

**87 % des SIAE déclarent avoir eu recours à l'activité partielle**, que ce soit en raison de la restriction d'activités pendant le confinement, d'une baisse de leurs débouchés ou de l'impossibilité de maintenir leur activité tout en assurant les mesures de sécurité sanitaire pour leurs salariés. Dans 51 % des SIAE, l'activité partielle a concerné plus de 80 % des effectifs en insertion.

Le numérique n'a que très minoritairement permis de limiter les effets de la crise sanitaire, le télétravail étant très peu répandu dans ces structures.

Toutes les activités des SIAE ont connu une forte diminution, en particulier dans les services à la personne. Toutefois, des activités nouvelles, telles que la fabrication de masques, ont été développées dans 7 % des structures en réponse à l'épidémie.

43 % des SIAE anticipaient ainsi, à la fin du confinement, une baisse supérieure à 20 % de leur résultat de fin d'année.

Afin de limiter les ruptures de contrat et les interruptions de parcours, la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire permet, à compter du 12 mars 2020 et jusqu'au 10 janvier 2021, de conclure ou de renouveler des contrats à durée d'insertion (CDDI) ou, pour les ETTI, des contrats de mission pour une durée totale de 36 mois (au lieu de 24)<sup>2</sup>. Le recours à l'activité partielle a en outre été facilité pour les associations intermédiaires.

Selon la DARES, 22 % des structures ont ainsi renouvelé de manière exceptionnelle des contrats de salariés en insertion placés en activité partielle.

<sup>1</sup> Cf. *Résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des structures de l'insertion par l'activité économique*, DARES, mai 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne – Article 5.

## Article 2

### Création d'un contrat à durée indéterminée inclusion pour les seniors

*Cet article tend à permettre aux personnes âgées d'au moins cinquante-sept ans rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières de conclure avec une structure d'insertion par l'activité économique un contrat à durée indéterminée.*

*La commission a adopté cet article en maintenant la possibilité de prolonger un contrat à durée déterminée d'insertion après l'âge de cinquante-sept ans. Elle a également précisé l'application du nouveau contrat aux entreprises de travail temporaire d'insertion.*

#### I - La création d'un nouvel outil pour adapter les parcours d'insertion aux seniors

##### A. L'insuffisance des solutions offertes aux seniors

Alors que les contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) sont en principe renouvelables dans la limite d'une durée de 24 mois, **ils peuvent être prolongés à titre exceptionnel au-delà de cette durée**, dans les entreprises d'insertion (EI), les associations intermédiaires (AI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), **pour des salariés âgés de cinquante ans et plus** qui rencontrent des difficultés particulières faisant obstacle à leur insertion durable dans l'emploi<sup>1</sup>.

Les seniors, minoritaires parmi les bénéficiaires des politiques d'insertion, représentent en effet un public particulier dans la mesure où la logique de tremplin qui sous-tend l'insertion par l'activité économique (IAE) perd de son sens en ce qui les concerne, comme le relève le Pacte d'ambition. Pour des personnes ayant atteint un âge proche de l'âge légal de la retraite et qui ont été frappées par le chômage de longue durée, **le retour à l'emploi classique à l'issue d'un parcours d'insertion de deux ans peut ainsi ne pas s'avérer un objectif réaliste.**

C'est pourquoi la mesure n° 2 du Pacte propose d'ouvrir aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) la possibilité d'embaucher une personne âgée de plus de 55 ans en contrat à durée indéterminée (CDI) d'inclusion. Cette disposition, de nature à sécuriser l'insertion des publics concernés, se serait substituée à la possibilité existante de déroger à la durée maximale de renouvellement des CDDI. Elle aurait ainsi eu l'avantage de simplifier les démarches incombant aux SIAE employant des seniors.

---

<sup>1</sup> Art. L. 5132-5, L. 5132-11-1 et L. 5132-15-1 du code du travail.

Suivant cette proposition, **la loi de finances pour 2020 a ouvert des crédits de 8,93 millions d'euros pour mettre en place ce dispositif**. Selon les hypothèses du projet annuel de performance (PAP), le nombre de personnes concernées aurait été de 700 et le montant de l'aide au poste de 12 764 euros, soit 70 % d'une aide au poste classique.

**B. La création d'un contrat à durée indéterminée inclusion pour les personnes âgées de 57 ans et plus**

L'article 2 de la proposition de loi s'inspire, en modifiant ses modalités, de la mesure n° 2 du Pacte d'ambition pour l'IAE.

Il ouvre ainsi la possibilité de conclure des CDI avec des **salariés âgés d'au moins 57 ans rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières**, selon des modalités définies par décret :

- au 1°, aux entreprises d'insertion (article L. 5132-5-1 nouveau du code du travail) ;

- au 2°, aux entreprises de travail temporaire d'insertion (article L. 5132-6-1 nouveau) ;

- au 3°, aux associations intermédiaires (article L. 5132-14-1 nouveau) ;

- au 4°, aux ateliers et chantiers d'insertion (article L. 5132-15-1-1 nouveau).

Comme le relève Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure de l'Assemblée nationale, dans son rapport sur la proposition de loi dont elle est également l'auteure, « *l'âge de 57 ans correspond à l'âge retenu par d'autres dispositifs de droit du travail réservés aux seniors<sup>1</sup> (...). Il correspond en outre à l'âge moyen des personnes bénéficiant d'une prolongation de contrat au titre de la dérogation actuelle* ».

Selon les informations fournies par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), **l'aide au poste versée au titre de ces contrats serait dégressive** et diminuerait au bout de deux ans.

Il convient de mentionner que, contrairement à la proposition du Pacte, **cette disposition s'ajoute à la dérogation à la durée maximale de renouvellement des CDDI dans les EI, les AI et les ACI** pour les personnes âgées de 50 ans et plus et ne s'y substitue pas.

**S'agissant des ETTI, le texte précise que ce CDI est un contrat à durée indéterminée intérimaire (CDII)** tel que mentionné à l'article L. 1251-58-1 du code du travail.

---

<sup>1</sup> C'est notamment le cas du « CDD senior » encadré par les articles L. 1242-3 (1°) et D. 1242-2 du code du travail.

### Le CDI intérimaire

Introduit dans le code du travail par la loi du 7 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup> après avoir fait l'objet d'une expérimentation, le contrat de travail à durée indéterminée intérimaire (CDII) est conclu entre un salarié et une entreprise de travail temporaire (ETT) pour la réalisation de missions successives.

Ce contrat de travail temporaire comporte des périodes d'exécution des missions et peut prévoir des **périodes sans exécution de mission, dites « périodes d'intermission »**, lesquelles sont assimilées à du temps de travail effectif pour la détermination des droits à congés payés et pour l'ancienneté.

L'ETT verse au salarié en CDII une **rémunération mensuelle minimale garantie** au moins égale au SMIC<sup>2</sup>.

Par dérogation à la durée de droit commun de dix-huit mois, la durée totale de la mission d'un salarié lié par un CDII avec une entreprise de travail temporaire peut atteindre **trente-six mois**<sup>3</sup>.

## II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

À l'Assemblée nationale, la commission des affaires sociales a adopté un amendement rédactionnel à l'initiative de la rapporteure.

En séance, **un amendement de la rapporteure a entendu préciser l'articulation entre les dérogations existantes et le nouveau dispositif (1° A).**

Ainsi, la possibilité de prolonger à titre exceptionnel, au-delà de 24 mois, le CDDI d'un salarié âgé de cinquante ans et plus rencontrant des difficultés particulières dans une EI ou un ACI est **limitée à l'âge de cinquante-sept ans**.

S'agissant des AI, la même limitation a été prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi (*cf. supra*).

Par conséquent, une SIAE ayant travaillé plus de deux ans avec un salarié en insertion qui a atteint l'âge de 57 ans n'aura plus d'autre choix, à l'issue du CDDI en cours, que d'embaucher cette personne en CDI ou de mettre fin à son parcours.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

<sup>1</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 116.

<sup>2</sup> Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

<sup>3</sup> Art. L. 1251-58-6 du code du travail.

### III - La position de la commission : maintenir la dérogation à la durée de renouvellement des CDD au-delà de 57 ans

Le rapporteur est favorable à la création de cet outil en faveur de seniors et n'est pas opposé à l'âge de 57 ans qui a été retenu.

Toutefois, il est regrettable qu'au-delà de cette limite d'âge, il ne soit plus permis de déroger à la durée maximale de 24 mois de renouvellement d'un CDDI. En effet, la dégressivité de l'aide au poste correspondant aux nouveaux contrats « inclusion senior » pourrait faire hésiter une structure à embaucher certains profils particulièrement fragiles en CDI.

La commission a donc adopté un **amendement COM-32 du rapporteur** visant à rétablir la possibilité de prolonger à titre exceptionnel, au-delà de 24 mois, le CDDI d'un salarié âgé de cinquante-sept ans et plus rencontrant des difficultés particulières dans une EI ou un ACI<sup>1</sup>.

Par ailleurs, ces dispositions appellent des observations concernant les ETTI. On peut relever qu'il leur est donné la possibilité de conclure un CDI inclusion senior alors qu'elles ne disposent pas de celle de déroger à la durée maximale de renouvellement des CDDI. Les salariés de ces structures sont en effet recrutés dans le cadre de contrats de travail temporaire (ou contrats de mission) et non en CDDI.

Aux termes de l'article L. 5132-6 du code du travail, l'activité des ETTI est soumise à l'ensemble des dispositions relatives au travail temporaire prévues au chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre II de la 1<sup>ère</sup> partie du CT, **y compris donc sa section 4 bis relative au CDI intérimaire**. Il semble nécessaire de mettre en cohérence ces dispositions, sans quoi la portée de la création du CDI inclusion senior se trouverait limitée dans le cas des ETTI.

De plus, alors que le contrat de mission peut être renouvelé jusqu'à 36 mois dans le cadre du CDII<sup>2</sup>, il est limité à 24 mois renouvellement compris pour les ETTI<sup>3</sup>, par dérogation à la durée de droit commun de 18 mois des contrats de travail temporaire.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement COM-33** visant à clarifier l'articulation entre la création du CDI inclusion senior et les dispositions législatives applicables aux ETTI :

**- en excluant, en règle générale, la conclusion de CDI intérimaires par une ETTI**, sous réserve du CDI inclusion senior introduit par l'article 2 ;

---

<sup>1</sup> Un amendement du rapporteur propose par ailleurs la même modification concernant les AI (cf. article 1<sup>er</sup>).

<sup>2</sup> Art. L. 1251-58-6 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. L. 5132-6 du code du travail.

- en précisant que, par dérogation à l'article L. 5132-6 du code du travail, **la durée de renouvellement des contrats de mission peut être portée à 36 mois** dans le cadre du CDI inclusion senior conclu avec une ETTI.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 2 bis*

**Réaffirmation de la règle de la triple exclusivité applicable aux entreprises de travail temporaire d'insertion**

*Cet article, introduit en commission à l'Assemblée nationale, tendait à inscrire explicitement dans la loi la règle de la triple exclusivité d'activité, de moyens et de public qui régit les entreprises de travail temporaire d'insertion.*

*Dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, il se borne à préciser la définition du public éligible.*

*La commission a modifié cet article en rétablissant son intention initiale de réaffirmation de la règle de la triple exclusivité.*

**I - L'affirmation de la règle de la triple exclusivité applicable aux entreprises de travail temporaire d'insertion**

L'article L. 5132-6 du code du travail définit les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) comme celles « *dont l'activité exclusive consiste à faciliter l'insertion des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières* » et qui « *concluent avec ces personnes des contrats de mission* ».

Selon la DARES, 278 ETTI accueillient, fin 2018, 13 600 personnes en parcours d'insertion, soit 10,3 % des salariés de l'insertion par l'activité économique (IAE)<sup>1</sup>.

**Le Pacte d'ambition pour l'IAE vise un doublement du nombre de salariés en insertion au sein de ces structures.** Dans cette perspective, le Pacte indique que « *le strict respect de la triple exclusivité conditionnera toute création* » de nouvelles ETTI<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : DARES Résultats n° 2020-008, février 2020.

<sup>2</sup> Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique, mesure n° 11.

Pour sa part, le Pacte d'engagements pour développer le travail temporaire d'insertion comme passerelle à l'emploi durable<sup>1</sup> stipule que l'administration s'engage à réaffirmer expressément la règle de la triple exclusivité « *en précisant les modalités d'application et les sanctions afférentes en cas de non-respect de cette règle* »<sup>2</sup>.

Cette **règle de la triple exclusivité** peut se formuler de la manière suivante :

- comme toute entreprise de travail temporaire, une ETTI a pour **activité exclusive** la mise à disposition de salariés auprès d'entreprises utilisatrices ;

- elle **s'adresse exclusivement aux personnes sans emploi** rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ;

- elle consacre **l'intégralité de ses moyens** afin de favoriser l'insertion de ces publics.

Introduit en commission des affaires sociales par un amendement de notre collègue député Didier Baichère (La République en Marche), l'article 2 bis vise donc à **inscrire explicitement cette règle dans le code du travail** en ajoutant, à l'article L. 5132-6, que les ETTI « *consacrent l'intégralité de leurs moyens, humains et matériels, à cette fin* ».

## II - Un article dénaturé en séance publique à l'Assemblée nationale

En séance publique, deux amendements de notre collègue Stéphane Viry (Les Républicains) ont réécrit cet article.

Le premier amendement tend à mentionner explicitement l'appellation d' « *entreprise de travail temporaire d'insertion* » dans la rédaction du premier alinéa de l'article L. 5132-6, bien que celle-ci ne souffrît d'aucune ambiguïté sur ce point.

**Le second amendement entend préciser la définition du public éligible** par renvoi à la notion de « *personnes éligibles à un parcours d'insertion par l'activité économique* » mentionnée à l'article L. 5132-3, dans la rédaction proposée à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi. **Ce faisant, il « écrase » toutefois malencontreusement le texte de la commission** et annule l'affirmation dans la loi de la règle de la triple exclusivité, vidant ainsi l'article de sa substance.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Signé le 10 février 2020 entre le ministère du travail, la Fédération des entreprises d'insertion et le Conseil de l'inclusion dans l'emploi.

<sup>2</sup> Article 3 du Pacte ETTI, engagement n° 4.

### **III - La position de la commission : rétablir cet article dans son intention initiale**

**Affirmer dans la loi la règle de la triple exclusivité applicable aux ETTI semble utile** afin de réguler la concurrence entre celles-ci et les entreprises de travail temporaire traditionnelles, d'une part, et entre les différentes catégories de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), d'autre part. Reste néanmoins, comme le stipule le « Pacte ETTI », à en préciser les modalités d'application ainsi que les sanctions afférentes.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement (COM-34) tendant à réaffirmer la règle de la triple exclusivité applicable aux ETTI.**

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

#### *Article 2 ter*

### **Dérogation au plafond d'heures applicable aux associations intermédiaires**

*Cet article, introduit en commission à l'Assemblée nationale, visait à permettre au préfet de département d'accorder des dérogations aux associations intermédiaires afin de dépasser, dans un territoire donné et pour une durée limitée, le plafond d'heures de mise à disposition d'un salarié auprès d'employeurs de droit privé.*

*Dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, il tend à supprimer le plafond fixé par défaut dans la loi à 480 heures sur 24 mois.*

*La commission a adopté cet article en ajustant sa rédaction.*

### **I - Une possibilité de déroger au plafond d'heures de mise à disposition par les associations intermédiaires**

#### **A. Le plafond de 280 heures de mise à disposition peut constituer un frein au développement des associations intermédiaires**

L'article L. 5132-9 du code du travail dispose que la durée totale des mises à disposition d'un même salarié par une association intermédiaire (AI) « ne peut excéder une durée déterminée par décret, pour une durée de vingt-quatre mois à compter de la première mise à disposition ». À défaut de décret, cette durée est fixée à **480 heures**.

Fixée par décret à 240 heures en 2008, cette durée maximale a été portée en 2014 à 480 heures, soit le plafond par défaut fixé dans la loi<sup>1</sup>.

Cette règle n'est pas applicable en cas de mise à disposition auprès de personnes physiques, pour des activités ne ressortissant pas à leurs exercices professionnels, et de personnes morales de droit privé à but non lucratif.

Ce plafond a été pensé à l'origine pour limiter les distorsions de concurrence entre les AI et les entreprises de travail temporaire. Les associations intermédiaires bénéficient en effet d'un cadre dérogatoire au droit commun du travail temporaire en raison notamment de l'aide au poste qu'elles perçoivent<sup>2</sup>, des contrats à durée déterminée (CDD) d'usage qu'elles peuvent mobiliser dans le cadre des articles L. 1242-2 et D. 1242-1 du code du travail<sup>3</sup> et du régime fiscal favorable applicable aux organismes sans but lucratif.

Une telle limitation générale constitue toutefois aujourd'hui, selon le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique, **un frein au développement et à l'efficacité de ces structures**, les mises à disposition auprès d'entreprises étant celles qui offrent le plus de débouchés à la sortie des parcours.

Le Pacte plaide ainsi pour introduire de la souplesse dans le dispositif en permettant des adaptations locales du plafond afin de tenir compte de la réalité des marchés et des équilibres concurrentiels<sup>4</sup>.

### **B. Le texte donne au préfet la possibilité d'accorder des dérogations pour une durée limitée**

#### **1. Un article introduit en commission**

Introduit en commission des affaires sociales à l'initiative de la rapporteure, Marie-Christine Verdier-Jouclas, l'article 2 *ter* tend à modifier l'article L. 5132-9 du code du travail afin de **permettre au préfet de département d'autoriser une AI à déroger au plafond**, pour une durée maximale de **trois ans renouvelable**, « *en tenant compte des activités exercées par d'autres structures d'insertion par l'activité économique dans le département* ». Les conditions d'application de cette disposition seraient définies par décret.

---

<sup>1</sup> Art. R. 5132-18 du code du travail. La dernière version résulte du décret n° 2014-197 du 21 février 2014 portant généralisation de l'aide au poste d'insertion et diverses mesures relatives à l'insertion par l'activité économique.

<sup>2</sup> Celle-ci, d'un montant de 1 331 euros, est toutefois inférieure à l'aide au poste perçue par les entreprises de travail temporaires d'insertion (4 351 euros).

<sup>3</sup> Selon la DARES, les AI ont principalement recours au CDD d'usage et marginalement au CDD d'insertion. Cf. DARES Résultats n° 2020-008, février 2020.

<sup>4</sup> Cf. mesure n° 12 du Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique.

## 2. Les modifications apportées en séance publique

En séance, quatre amendements identiques issus de divers groupes de l'Assemblée<sup>1</sup> ont apporté, contre l'avis de la rapporteure et du Gouvernement, **deux modifications** au dispositif :

- **le plafond « par défaut » de 480 heures** de mise à disposition sur 24 mois, inscrit à l'article L. 5132-9 du code du travail, **a été supprimé** ;

- **les conditions dans lesquelles le préfet serait autorisé à déroger au plafond fixé par décret ont été reformulées** : une dérogation serait possible *« s'il n'est pas démontré que les conditions de l'activité exercée par l'association intermédiaire sont de nature à fausser le jeu de la concurrence avec les entreprises de travail temporaire d'insertion installées sur le territoire »*.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

## II - La position de la commission : un assouplissement bienvenu sous réserve d'ajustements rédactionnels

Le rapporteur relève que la suppression du plafond « par défaut » de 480 heures dans la loi est **surtout de portée symbolique** : le plafond fixé par décret, également fixé à 480 heures, demeure en tout état de cause applicable. Dans la mesure où cette modification ne remet pas en cause la possibilité de dérogation accordée au préfet de département, la commission n'est pas opposée à cette suppression.

En revanche, la rédaction issue de l'Assemblée nationale peut être considérée comme **trop restrictive** dans la mesure où l'intervention d'associations intermédiaires dans les mêmes secteurs que des entreprises de travail temporaire « fausse » par nature le jeu de la concurrence entre ces structures, compte tenu des conditions différentes dans lesquelles elles exercent leurs activités, les AI n'appartenant pas au secteur concurrentiel.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement COM-35** tendant à permettre au préfet d'autoriser des dérogations **en tenant compte des activités exercées par les entreprises de travail temporaire d'insertion installées dans le département et à condition que la qualité des parcours d'insertion soit garantie**.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Les Républicains, Mouvement Démocrate et Socialistes.

*Article 3 (supprimé)*

**Expérimentation du contrat de travail renforcé à durée indéterminée**

*Cet article prévoyait l'expérimentation dans certains territoires, pendant cinq ans, d'un nouveau dispositif visant à prévenir le chômage de longue durée dénommé « contrat de travail renforcé à durée indéterminée ».*

*Supprimé par l'Assemblée nationale, il n'a pas été rétabli par la commission.*

**I - L'expérimentation d'un nouveau type de contrat pour lutter contre le chômage de longue durée**

L'article 3 prévoyait la mise en place dans certains territoires volontaires, pour une durée de cinq ans, d'une nouvelle expérimentation « *visant à prévenir le chômage de longue durée par un dispositif d'accélération du retour vers l'emploi* », permettant aux personnes concernées d'être embauchées dans le cadre d'un **nouveau type de contrat de travail dénommé « contrat de travail renforcé à durée indéterminée »**.

Ce dispositif reposait notamment sur un « **diagnostic d'agilité professionnelle** », réalisé par Pôle emploi, destiné à révéler « *une fragilité au titre des compétences maîtrisées ou de la catégorie d'emploi exercée dont l'obsolescence sur le marché du travail est avérée* ».

Étaient éligibles à ce dispositif :

- les jeunes de moins de trente ans identifiés au moyen du diagnostic d'agilité professionnelle ;
- les demandeurs d'emploi de longue durée ;
- les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ;
- les demandeurs d'emploi identifiés au moyen du diagnostic d'agilité professionnelle.

Dans le cadre d'une convention tripartite entre l'employeur, le salarié et Pôle emploi, le contrat aurait compris **une période d'apprentissage ou de tutorat**, incluant la période d'essai, d'une durée de deux à quatre mois, pendant laquelle l'employeur aurait perçu une **allocation mensuelle financée et versée par Pôle emploi**. Le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée aurait également participé au financement (*cf. article 5*).

Un décret en Conseil d'État devait définir les modalités d'application de cette expérimentation.

## II - Un article supprimé par l'Assemblée nationale

### A. Les modifications apportées en commission

À l'Assemblée nationale, la commission des affaires sociales a adopté sept amendements de notre collègue député Didier Baichère (La République en Marche) tendant notamment à :

- **recourir à la notion de « formation »** plutôt qu'à celle, prêtant à confusion, d'« apprentissage » ;

- prévoir la remise au Parlement par le Gouvernement, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, d'un **rapport de suivi et d'évaluation** de l'expérimentation.

La commission a également adopté six amendements rédactionnels de la rapporteure, Marie-Christine Verdier-Jouclas.

### B. Les modifications apportées en séance publique

À l'initiative de Didier Baichère, considérant à l'issue des auditions menées par la rapporteure qu'une nouvelle expérimentation inscrite dans la loi « *n'apporte[rait] pas la souplesse nécessaire à la mise en place et à l'adaptation de ce dispositif sur les territoires* », **l'Assemblée nationale a adopté un amendement supprimant ces dispositions.**

La ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, Élisabeth Borne, a en effet proposé en séance d'expérimenter « *le fait de proposer au salarié d'une SIAE une embauche sous contrat aidé dans une entreprise* » dans le cadre du dispositif existant du contrat initiative emploi (CIE)<sup>1</sup>.

**L'Assemblée nationale a supprimé cet article.**

## III - La position de la commission : une suppression confirmée

Le rapporteur ne voit pas d'objection à la suppression d'un nouveau dispositif expérimental dont la complémentarité et l'articulation avec les contrats d'insertion existants ainsi qu'avec l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » étaient mal définies. Celui-ci aurait de plus constitué une mission supplémentaire pour Pôle emploi, dans un contexte où ses effectifs sont pleinement mobilisés face à la crise.

**La commission a confirmé la suppression de cet article.**

---

<sup>1</sup> Le contrat initiative emploi (CIE) constitue la déclinaison, pour le secteur marchand, du contrat unique d'insertion (CUI). Depuis janvier 2018, ces contrats s'inscrivent dans le parcours emploi compétences (PEC).

*Article 3 bis*

**Expérimentation visant à faciliter le recrutement par les entreprises de personnes en fin de parcours d'insertion**

*Cet article, introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à mettre en place l'expérimentation d'un « contrat passerelle » permettant la mise à disposition d'un salarié en insertion auprès d'entreprises de droit commun en vue de leur éventuelle embauche.*

*La commission a adopté cet article après avoir précisé le cadre de l'expérimentation.*

**I - L'expérimentation d'un « contrat passerelle » pour favoriser la mobilité vers l'entreprise**

**A. La mise en œuvre d'une recommandation du Pacte d'ambition, prévue dans le PLF pour 2020**

Afin de faciliter le recrutement par les entreprises de droit commun de personnes en fin de parcours d'insertion, de sécuriser la période de transition professionnelle et de favoriser les sorties en emploi durable, le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique propose **d'expérimenter, pour les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), la mise à disposition de salariés auprès d'une entreprise** autre qu'une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE)<sup>1</sup>. Le dispositif envisagé dans le Pacte serait limité à six mois, pendant lesquels la SIAE se ferait rembourser le salaire et les charges afférentes par l'entreprise utilisatrice. Si, à l'issue du « contrat passerelle », l'expérience n'était pas concluante pour l'entreprise ou pour le salarié, ce dernier pourrait réintégrer la SIAE.

Il convient de rappeler qu'à la différence des associations intermédiaires (AI) et des entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), dont la vocation est de mettre à disposition des salariés au sein d'entreprises, d'associations ou au domicile de particuliers, **les EI et les ACI sont en principe des dispositifs basés sur la production de biens ou de services au sein même de la structure d'insertion**. Une convention peut certes prévoir, pendant l'exécution des contrats conclus avec les personnes en parcours d'insertion, des **périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)** auprès d'autres employeurs<sup>2</sup>. Toutefois, conclues pour une durée maximale d'un mois, celles-ci ne peuvent en aucun cas être mises en œuvre pour exécuter une tâche régulière correspondant à un poste permanent, ni pour faire face à un accroissement temporaire d'activité, ni pour occuper un emploi saisonnier, ni pour remplacer un salarié absent.

---

<sup>1</sup> Pacte d'ambition pour l'IAE, mesure n° 17.

<sup>2</sup> Art. L. 5132-5 et L. 5132-15-1 du code du travail.

Cette mesure a déjà fait l'objet d'une **ouverture de crédits dans la loi de finances initiale pour 2020 à hauteur de 7,38 millions d'euros**. Le projet annuel de performance (PAP) prévoyait en effet un total de 1 800 personnes accompagnées, le montant de l'aide au poste s'élevant à 4 100 euros.

**Un dispositif similaire est actuellement prévu pour les entreprises adaptées<sup>1</sup>** dans le cadre de l'article L. 5213-16 du code du travail (*cf.* encadré ci-dessous).

#### **La mise à disposition d'un travailleur reconnu handicapé auprès d'une autre entreprise**

Le travailleur handicapé employé dans une entreprise adaptée (EA) peut, avec son accord et en vue d'une embauche éventuelle, être mis à la disposition d'un autre employeur dans le cadre d'un contrat de mise à disposition.

Cette mise à disposition ouvre droit à une aide financière versée à l'EA au titre de l'accompagnement professionnel individualisé visant à favoriser la réalisation du projet professionnel du travailleur reconnu handicapé et à faciliter son embauche. L'emploi d'un travailleur handicapé par l'EA pour remplacer le travailleur mis à disposition ouvre également droit à une aide financière<sup>2</sup>.

Les contrats de mise à disposition auprès d'un même employeur sont conclus pour une durée maximale d'un an, renouvelable une fois. À titre exceptionnel, cette durée peut être prolongée d'un an avec l'accord du salarié, lorsque des difficultés particulièrement importantes liées à la situation de handicap du salarié ont fait obstacle à la réalisation de la mise à disposition<sup>3</sup>.

Le salarié handicapé qui a démissionné d'une EA pour travailler dans une entreprise ordinaire bénéficie, dans le délai d'un an à compter de la rupture de son contrat, d'une priorité d'embauche s'il manifeste le souhait de réintégrer l'entreprise adaptée<sup>4</sup>.

#### **B. Un dispositif encadré par les règles relatives au prêt de main d'œuvre**

Créé par un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en séance publique, l'article 3 *bis* met en place une **expérimentation d'une durée de trois ans** permettant à un ou plusieurs travailleurs en insertion dans une EI ou un ACI d'être **mis à disposition d'un employeur autre qu'une SIAE** ou une entreprise adaptée, « pour une durée déterminée », « en vue de leur éventuelle embauche ».

<sup>1</sup> Régies par l'article L. 5213-13 du code du travail, les entreprises adaptées comptent au moins au moins 80 % de travailleurs handicapés auxquels elles permettent d'exercer une activité professionnelle dans des conditions adaptées à leurs possibilités.

<sup>2</sup> Art. D. 5213-81 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. D. 5213-83 du code du travail.

<sup>4</sup> Art. D. 5213-86 du code du travail.

Ces mises à disposition seraient encadrées par l'article L. 8241-2 du code du travail, relatif au **prêt de main d'œuvre à but non lucratif**. Elles requièrent ainsi :

- l'accord du salarié concerné ;
- une convention de mise à disposition entre la structure prêteuse et l'entreprise utilisatrice qui en définit notamment la durée ;
- un avenant au contrat de travail, signé par le salarié, précisant le travail confié dans l'entreprise utilisatrice, les horaires et le lieu d'exécution du travail, ainsi que les caractéristiques particulières du poste de travail.

Le comité social et économique (CSE) de l'entreprise utilisatrice doit être informé et consulté préalablement à l'accueil de salariés mis à sa disposition dans ce cadre.

La structure prêteuse et le salarié peuvent convenir que la mise à disposition est soumise à une période probatoire au cours de laquelle il peut y être mis fin à la demande de l'une des parties.

Pour compléter ce cadre très large, un décret doit préciser les modalités de mise en œuvre et d'évaluation de l'expérimentation.

Il est prévu qu'une **évaluation** soit réalisée au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation.

## **II - La position de la commission : une expérimentation à encadrer davantage**

Le rapporteur est favorable aux efforts visant à faciliter les rapprochements entre l'IAE et le secteur marchand et à encourager les logiques de parcours.

Toutefois, **cette mesure est critiquée par certains représentants du secteur de l'IAE** auditionnés par le rapporteur, qui considèrent, tout en partageant l'objectif d'améliorer les sorties en emploi durable des salariés en fin de parcours d'insertion, que les « contrats passerelles » ne sont pas la solution la plus adaptée. En effet, selon ces organisations :

- rien n'obligera l'entreprise utilisatrice à embaucher le salarié une fois la mise à disposition terminée ;

- ce contrat, loin de sécuriser la fin de parcours du salarié en insertion, créerait une marche supplémentaire avant son entrée dans l'emploi durable. Selon le haut-commissaire Thibaut Guilluy, cet argument n'est pas recevable dans la mesure où le passage par un « contrat passerelle » n'aurait pas de caractère obligatoire. De fait, il existe bien actuellement une marche que tous les salariés en insertion ne réussissent pas à franchir ;

- ce dispositif risque d'introduire un « brouillage » des dispositifs d'insertion et de remettre en cause le modèle économique des AI et des ETTI, lesquelles ne peuvent pour leur part produire elles-mêmes des biens et services pour renforcer leur modèle. La « triple exclusivité » à laquelle sont soumises les ETTI est d'ailleurs réaffirmée à l'article 2 *bis* de la présente proposition de loi (*cf. supra*). Il est cependant bien précisé que les mises à disposition dans le cadre du « contrat passerelle » seront réalisées à titre non lucratif.

Les réseaux de SIAE soutiennent ainsi d'autres voies pour favoriser les passerelles entre contrats d'insertion et contrats de travail de droit commun, notamment le cumul des contrats d'insertion avec un CDI ou un CDD de plus de trois mois (*cf. infra, article 3 ter A*) ou la mise en place d'une prestation de suivi dans l'emploi (PSDE) simplifiée et mieux rémunérée<sup>1</sup>.

Pour le rapporteur, **ces différentes voies pour parvenir à l'objectif de sécuriser les fins de parcours d'insertion sont toutefois complémentaires** et non nécessairement concurrentes.

**Il paraît donc possible d'approuver le principe de cette expérimentation tout en l'assortissant de conditions** visant à garantir sa bonne articulation avec les parcours d'insertion. Sur la proposition du rapporteur, la commission a ainsi adopté un **amendement (COM-36)** précisant le cadre de l'expérimentation :

- en ajoutant une **condition d'ancienneté de quatre mois** dans un parcours d'IAE pour les bénéficiaires ;
- en limitant les mises à disposition à une **durée de trois mois renouvelable une fois** ;
- en **dispensant de période d'essai** un salarié embauché à la suite d'un « contrat passerelle ».

Il restera à déterminer le montant de l'aide qui sera versée à la SIAE dans ce cadre, qui devrait être inférieure à l'aide au poste reçue en cas d'emploi direct par la structure.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Expérimentée dans le cadre du plan « Nouvelles solutions face au chômage de longue durée » à partir de 2015, la PSDE consistait en un accompagnement des employeurs et des salariés pour faciliter la prise de poste, l'intégration et le maintien dans le poste de salariés issus d'un parcours d'IAE et ayant un bas niveau de qualification. À l'issue de deux années de mise en œuvre, ce dispositif n'a pas réussi à atteindre les objectifs escomptés. Il n'a pas été reconduit au-delà du 31 décembre 2017.

*Article 3 ter A (nouveau)*

**Possibilité de cumul entre un contrat d'insertion  
et un autre contrat de travail à temps partiel**

*Cet article, introduit par la commission, introduit un dispositif de « temps cumulé » visant à faciliter la transition entre un contrat à durée déterminée d'insertion auprès d'une structure d'insertion par l'activité économique et un autre contrat de travail à temps partiel à durée indéterminée ou déterminée.*

L'article 3 *bis* de la proposition de loi vise à mettre en place **l'expérimentation d'un « contrat passerelle »** permettant la mise à disposition d'un salarié en insertion auprès d'entreprises de droit commun en vue de leur éventuelle embauche. Toutefois, de l'avis de certains des acteurs de l'insertion par l'activité économique (IAE) auditionnés par le rapporteur, ce dispositif n'est pas le plus approprié pour améliorer les sorties en emploi durable des salariés en insertion (*cf. supra, article 3 bis*).

Partageant l'objectif de faciliter les rapprochements entre l'IAE et le secteur marchand et à encourager les logiques de parcours, la commission a adopté à titre de mesure complémentaire au « contrat passerelle », à l'initiative du rapporteur, un article additionnel (**amendement COM-37**) visant à **favoriser le cumul 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.**

**Ce seuil est légalement fixé à 20 heures :**

- à l'article L. 5132-5 du code du travail pour les entreprises d'insertion (EI) ;

- à l'article L. 5132-11-1 pour les contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) conclus par les associations intermédiaires (AI)<sup>1</sup> ;

- à l'article L. 5132-15-1 pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Ces derniers peuvent toutefois déroger à ce seuil, lorsque le contrat le prévoit, « *pour prendre en compte les difficultés particulièrement importantes de l'intéressé* ».

Il serait parallèlement possible de **déroger à la durée minimale hebdomadaire de travail en contrat à temps partiel de droit commun**, fixée à défaut d'accord de branche à **24 heures**<sup>2</sup>, afin de suivre une logique de « vases communicants » entre le CDDI et le contrat de travail classique.

---

<sup>1</sup> Pour les autres contrats conclus par ces structures (CDD d'usage), l'article L. 5132-7 du code du travail dispose qu'« une durée de travail hebdomadaire inférieure à la durée minimale mentionnée à l'article L. 3123-6 peut être proposée aux salariés lorsque le parcours d'insertion le justifie ».

<sup>2</sup> Art. L. 3123-7, L. 3123-19 et L. 3123-27 du code du travail.

Ce cumul dans le cadre d'un **nouveau dispositif de « temps cumulé »** permettrait ainsi au salarié de continuer à bénéficier de l'accompagnement de la structure d'IAE, tout en accomplissant une transition progressive vers l'emploi de droit commun.

L'objectif étant de sécuriser la sortie du parcours d'IAE, le contrat conclu dans ce cadre avec une entreprise de droit commun serait assorti d'une **durée fixée par décret**.

**La commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

*Article 3 ter*

**Dispositions transitoires relatives à la modification  
de la procédure d'agrément pour les associations intermédiaires**

*Cet article, introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à différer la réforme de la procédure d'agrément pour une partie des mises à disposition opérées par les associations intermédiaires.*

*La commission a adopté cet article sans modification.*

**I - Une entrée en vigueur différée pour certaines dispositions de l'article 1<sup>er</sup> relatives aux associations intermédiaires**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi supprime l'obligation de délivrance par Pôle emploi d'un agrément préalablement à l'entrée d'une personne en parcours d'insertion au sein d'une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) et à permettre l'auto-prescription par les structures (*cf. supra*). En particulier, il opère dans cette perspective un « toilettage » des dispositions du code du travail relatives aux associations intermédiaires (AI). Ces dispositions doivent entrer en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard six mois après la publication de la loi.

Introduit par un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale en séance publique, **l'article 3 ter prévoit que l'intégration dans la réforme du « Pass IAE » des salariés mis à disposition par les AI dans le secteur marchand pourra entrer en vigueur à une date ultérieure** fixée par décret, et au plus tard un an après la publication de la loi. En effet, seule une partie des salariés en insertion au sein des AI est aujourd'hui soumise à la procédure d'agrément<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des salariés mis à disposition dans le secteur marchand pour une durée hebdomadaire supérieure à seize heures.

Dans l'intervalle, les AI demeureront régies par les dispositions du code du travail dans leur rédaction actuelle, sauf en ce qui concerne :

- la possibilité de conclure des « contrats à durée indéterminée inclusion » avec des personnes âgées de cinquante-sept ans ou plus (*cf. article 2*) ;

- la faculté de déroger, sur autorisation du préfet de département, au plafond d'heures de mise à disposition applicable aux AI (*cf. article 2 ter*).

## **II - La position favorable de la commission**

Le rapporteur n'est pas opposé à l'adoption de dispositions transitoires visant à accorder un temps d'adaptation supplémentaire aux AI qui, pour des raisons historiques, ne sont pas soumises aux mêmes règles que les autres SIAE et que la présente réforme fait rentrer dans le droit commun.

À cet égard, il est par ailleurs prévu qu'un décret en Conseil d'État fixera, « *le cas échéant, les dispositions transitoires applicables aux associations intermédiaires* » (*cf. article 1<sup>er</sup>*). La transition de ces structures vers le « Pass IAE » semble ainsi suffisamment sécurisée.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

## TITRE II

### EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE VISANT À SUPPRIMER LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

#### *Article 4*

#### **Prolongation et extension de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée »**

*Cet article étend à 50 nouveaux territoires et prolonge de cinq ans l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. La commission a adopté des amendements visant à préciser le rôle des départements et du fonds d'expérimentation ainsi que les objectifs de la démarche expérimentale.*

#### **I - La prolongation et l'extension d'une expérimentation lancée en 2016**

L'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, dite « territoires zéro chômeur de longue durée » a été prévue par une loi du 29 février 2016<sup>1</sup> entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Prévue pour une durée de cinq ans, elle doit donc prendre fin le 30 juin 2021. Le présent article tend à la prolonger, sur une nouvelle base législative, tout en l'étendant à de nouveaux territoires.

À cette fin, il abroge la loi du 29 février 2016 (I) et prévoit un dispositif qui est similaire à celui de 2016 tout en présentant un certain nombre de différences (II à VII).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

### L'expérimentation menée depuis 2016

Issue d'une proposition de députés du groupe socialiste adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat, la loi du 29 février 2016 a permis l'expérimentation d'un dispositif promu notamment par l'association ATD-Quart Monde. Ses modalités d'application ont été précisées par un décret publié en juillet 2016<sup>1</sup>.

Cette expérimentation repose sur la triple hypothèse que personne n'est inemployable pour peu qu'on parvienne à proposer des modalités de travail adaptées à chacun, que le travail ne manque pas dans la mesure où il existe des activités utiles à la société qui ne sont pas assez rentables pour être effectuées par des entreprises privées et que l'argent ne manque pas car les coûts directs et indirects de la privation durable d'emploi (prestations sociales et externalités en termes de santé, de délinquance, d'échec scolaire *etc.*) ne sont pas supérieurs au coût d'un emploi rémunéré au niveau du Smic.

Elle consiste à permettre, sur les territoires expérimentateurs, l'embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) de personnes durablement privées d'emploi (PPDE) par des structures de l'économie sociale et solidaire (entreprises à but d'emploi, EBE), pour des activités n'entrant pas en concurrence avec des activités économiques déjà présentes sur le territoire. Ces EBE bénéficient au titre de chaque personne embauchée - et rémunérée au moins au niveau du Smic - d'une aide au poste intitulée « contribution au développement de l'emploi » (CDE) versée par un fonds d'expérimentation. Ce fonds est géré par une association (ETCLD)<sup>2</sup>.

Aux termes du décret du 27 juillet 2016, le montant de la CDE ne peut excéder 113 % du Smic. L'État participe à son financement à hauteur d'un montant arrêté chaque année et fixé pour 2020 à 95 % du Smic<sup>3</sup>. Les collectivités territoriales et les personnes publiques et privées intéressées peuvent compléter ce financement dans le cadre de conventions avec le fonds. Dans les faits, seuls les départements participent au financement de la CDE, à hauteur de 7,8 % du Smic en moyenne. La prise en charge par les financeurs publics des rémunérations des salariés en EBE est ainsi comprise selon les cas en 2019 entre 96 % et 109 % du Smic.

Les EBE bénéficient par ailleurs de diverses subventions de la part des pouvoirs publics leur permettant de disposer des fonds propres nécessaires au développement de leurs activités, mais aussi de combler l'insuffisance de leur chiffre d'affaires.

Au niveau de chaque territoire expérimentateur, des comités locaux d'expérimentation (CLE), constitués par les collectivités locales concernées et au sein desquels sont notamment représentés l'administration et Pôle emploi, sont chargés du pilotage de l'expérimentation.

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

<sup>2</sup> Cette association, présidée par M. Louis Gallois est distincte, bien que leurs liens soient importants, de l'association Territoires zéro chômeurs de longue durée (TZCLD), présidée par M. Laurent Grandguillaume.

<sup>3</sup> La participation de l'État au financement de la CDE est comprise entre 53 % et 101 % du Smic. Elle était de 101 % du Smic en 2017 et 2018 et de 95 % du Smic en 2019.

### *Une prolongation et un élargissement de l'expérimentation*

Aux termes du II du présent article, la nouvelle expérimentation serait prévue pour une période de cinq ans. Le texte initial prévoyait de l'étendre à 30 nouveaux territoires, soit 40 en comptant ceux qui sont entrés dans le dispositif depuis 2016. À l'Assemblée nationale, un amendement du Gouvernement, identique à trois autres amendements adoptés en séance publique, a porté ce nombre à 60 territoires dont 50 nouveaux.

Ces territoires pourraient, comme c'est déjà le cas, couvrir tout ou partie de la superficie d'une ou plusieurs collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Alors que le but de l'expérimentation adoptée en 2016 était de « résorber fortement le chômage de longue durée », la proposition de loi se donne pour objectif de « mettre un terme à la privation durable d'emploi », sans que cette évolution sémantique n'ait d'effet juridique<sup>1</sup>.

### *La nature des activités réalisées*

Le principe demeure celui de l'expérimentation menée depuis 2016, c'est-à-dire l'embauche des personnes concernées en contrat à durée indéterminée (CDI) par des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) pour exercer des activités économiques « non-concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire ». Il n'est toutefois plus précisé que les activités en question doivent être pérennes ni que l'objectif de l'expérimentation est que ses financeurs en tirent un bénéfice supérieur au coût du dispositif.

### *L'évaluation*

Le III prévoit la remise d'un rapport par le fonds d'expérimentation au plus tard 18 mois avant le terme de l'expérimentation. Le IV prévoit un autre rapport, au plus tard 12 mois avant le terme, par le comité scientifique. Il était précisé dans la rédaction initiale que ce rapport devait « déterminer les conditions appropriées pour son éventuelle généralisation ». Huit amendements identiques de députés appartenant à plusieurs groupes politiques adoptés par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ont prévu que le rapport du comité scientifique détermine les conditions d'une éventuelle pérennisation plutôt que d'une généralisation de l'expérimentation. Un amendement du député Dominique Potier adopté en séance publique a précisé que le rapport du comité scientifique devra tenir compte des « nouveaux indicateurs de richesse définis par la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 ».

Ces rapports devront être transmis au Parlement et rendus publics (V).

---

<sup>1</sup> La rédaction initiale de la proposition de loi mentionnait l'objectif de « supprimer » cette privation. La rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale résulte d'un amendement de la rapporteure adopté en commission.

### *Les bénéficiaires*

Le VI définit les personnes susceptibles d'être embauchées dans le cadre de l'expérimentation. Les conditions d'éligibilité diffèrent de celles qui avaient été prévues par la loi de 2016 (article 2) en ce que l'inscription à Pôle emploi n'en fait plus partie. Un avis du service public de l'emploi sur les embauches était prévu dans la version initiale du texte mais a été supprimé au stade de l'examen par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, sur proposition de la rapporteure et de plusieurs de ses collègues.

Par ailleurs, alors que la condition de résidence dans le territoire expérimentateurs était portée de six mois à un an dans la version initiale du texte, un amendement du Gouvernement identique à un amendement du député Dominique Potier adoptés en séance publique ont rétabli la condition actuelle.

### *Le rôle des comités locaux*

Le VII est relatif aux comités locaux d'expérimentation (CLE) qui étaient prévus à l'article 3 de la loi de 2016. Il est précisé que les acteurs du service public de l'emploi (SPE) sont représentés au sein de ces comités locaux<sup>1</sup>, dont les missions sont par ailleurs précisées. Alors que la loi de 2016 ne mentionnait que la promotion de la création d'entreprises conventionnées ou le conventionnement d'entreprises existantes<sup>2</sup>, la proposition de loi leur confie également le soin d'apprécier la privation durable d'emploi, de déterminer les modalités d'accompagnement des bénéficiaires et de veiller au caractère supplémentaire des emplois créés par rapport à ceux qui existent sur le territoire. Il est également précisé que le fonds d'expérimentation approuve les modalités de fonctionnement des comités locaux.

Un amendement de la rapporteure a précisé les missions des comités locaux, afin qu'ils ne se bornent pas à apprécier la privation durable d'emploi mais plus largement l'éligibilité des personnes dont l'embauche est envisagée au regard des conditions prévues au VI.

En commission, un amendement du député André Chassaigne, sous-amendé par la rapporteure, a ajouté aux missions des comités locaux celle d'identifier et de « *privilégier les activités qui participent au développement socio-économique du territoire* ». Un amendement du député Dominique Potier a précisé que, pour ce faire, le comité local devra s'appuyer « *sur un faisceau d'indicateurs permettant de mesurer l'ensemble des dynamiques de l'économie et de l'emploi du territoire concerné afin de s'assurer de la complémentarité et de l'efficacité du dispositif* »

---

<sup>1</sup> L'article 20 du décret du 20 juillet 2016 prévoyait déjà la représentation de Pôle emploi au sein de chaque comité local.

<sup>2</sup> Un amendement de la rapporteure adopté en commission tend à faire de la création d'entreprises nouvelles une solution subsidiaire afin de favoriser l'adossement des EBE à des SIAE déjà existantes.

## II - Une démarche expérimentale à poursuivre

### *Des évaluations contrastées*

L'expérimentation menée depuis 2016 a fait l'objet d'une évaluation par le comité scientifique, ainsi qu'une seconde demandée par le Gouvernement à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) Ces évaluations se sont notamment appuyées sur une étude réalisée par la direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (Dares).

L'association porteuse du projet a elle aussi publié sa propre évaluation remettant en question les conclusions tirées par les deux évaluations indépendantes.

Plusieurs éléments ressortent de ces évaluations et plaident pour une poursuite prudente de la démarche expérimentale.

Premièrement, si le dispositif n'a pas permis, en si peu de temps, d'éradiquer le chômage de longue durée dans les territoires expérimentateurs<sup>1</sup>, les effets positifs du retour en emploi pour les bénéficiaires semblent indiscutables. Les données chiffrées produites par la Dares confirment en effet l'intuition selon laquelle un emploi rémunéré est préférable à une situation d'exclusion. En revanche, le comité scientifique estime qu'on ne peut à ce stade pas observer d'effets positifs significatifs pour les territoires<sup>2</sup>.

Deuxièmement, les rapports d'évaluations pointent un certain nombre de difficultés dans le fonctionnement des entreprises à but d'emploi. Elles soulignent notamment des tensions liées à leur croissance rapide et à l'absence en leur sein d'encadrement intermédiaire, alors que leur chiffre d'affaires reste de manière générale très faible.

La poursuite de l'expérimentation et les enseignements tirés au fil de l'eau pourraient permettre d'aplanir une partie de ces difficultés. D'autres pourraient être plus structurelles.

Par ailleurs, si la stabilité offerte par un emploi en CDI comporte des avantages indéniables, on peut également s'interroger sur la pertinence de ne pas chercher à orienter les bénéficiaires vers l'emploi non-subventionné ou sur les perspectives d'évolution professionnelle qu'offrent sur le long terme les activités proposées par les EBE.

---

<sup>1</sup> Selon l'association ETCLD, au 31 décembre 2019, 2 407 PPDE avaient été rencontrées sur environ 4 000 bénéficiaires potentiels identifiés. 918 d'entre elles avaient été embauchées par une EBE, tandis que 568 avaient par ailleurs retrouvé un emploi.

<sup>2</sup> Cette conclusion se base sur les résultats d'enquêtes auprès des habitants des territoires concernés.

### *La question de l'efficience du dispositif*

En revanche, tant le comité scientifique que la mission conjointe Igas-IGF concluent que l'équation financière sur laquelle repose le dispositif n'a pas pu être vérifiée. Les dépenses publiques en faveur de l'expérimentation seraient ainsi supérieures à 30 000 euros par ETP alors que les économies et recettes supplémentaires individualisables mesurées seraient de l'ordre de 5 000 euros par personne.

Si ces estimations font l'objet de débats et pourraient évoluer sur le long terme du fait de la baisse de certaines dépenses induites par le chômage de longue durée, il semble hasardeux de conclure, comme persistent à le faire les promoteurs du dispositif, que le dispositif est neutre financièrement et il convient au contraire d'admettre qu'il représente un coût très important pour les pouvoirs publics.

Dès lors, la poursuite de l'expérimentation ne devra pas seulement permettre de déterminer si le dispositif « zéro chômeur de longue durée » est un outil efficace de lutte contre la privation durable d'emploi mais également s'il s'agit d'un outil plus efficace que les autres dispositifs d'insertion par l'activité économique qui bénéficient d'aides au poste nettement moins élevées et limitées dans le temps.

### *Le nombre de territoires expérimentateurs*

Dans ses réponses écrites au questionnaire que lui a adressé le rapporteur, le comité scientifique d'évaluation estimait que le nombre de 30 nouveaux territoires initialement retenu par la proposition de loi constituait un maximum. En effet, un élargissement trop important présenterait plusieurs difficultés.

Premièrement, dans la mesure où il semble établi que le dispositif n'est pas neutre pour les finances publiques et que son coût est potentiellement très important à court terme, le souci d'une bonne gestion des deniers publics incite à la prudence.

De plus, les différents rapports d'évaluation ont montré la nécessité de renforcer les moyens financiers accordés à l'expérimentation, afin de doter les EBE des fonds propres nécessaires, de leur permettre de mettre en place un encadrement intermédiaire ou afin d'améliorer l'accès des personnes embauchées à la formation professionnelle. Le financement d'emplois au sein des CLE est également demandé afin d'aider les territoires à structurer leur projet. Or, une extension de l'expérimentation à un nombre trop grand de nouveaux territoires pourrait obérer la capacité des pouvoirs publics à financer ces dépenses complémentaires, qui ne correspondent pas à l'activation de dépenses passives.

Deuxièmement, l'extension du dispositif à de nouveaux territoires posera la question de la capacité du fonds à développer à une plus grande échelle l'action individualisée qu'il a menée depuis 2016 pour accompagner chacun des territoires expérimentateurs et les entreprises à but d'emploi et qui s'est avérée décisive pour la réussite des projets locaux. L'augmentation du nombre de territoires suivis par le fonds doit donc être raisonnable.

Troisièmement, le rapporteur est attaché à la logique expérimentale et considère qu'entrer dans le dispositif « zéro chômage de longue durée » ne doit constituer ni une faveur ni une récompense à l'action menée par les territoires. À l'inverse, ne pas être retenu comme territoire expérimentateur ne doit être perçu ni comme une brimade ni comme une injustice. La comparaison entre les territoires expérimentateurs et ceux qui, n'étant pas habilités auront néanmoins engagé une démarche de mobilisation des acteurs locaux, pourra d'ailleurs être instructive. Il convient à cet égard de souligner que, selon l'association ETCLD, de nombreuses personnes retrouvent un emploi non pas en étant embauchées par une EBE mais grâce à la dynamique créée par la mobilisation territoriale.

Le rapporteur considère néanmoins que le passage de 30 à 50 nouveaux territoires, voté par l'Assemblée nationale, peut être accepté, à la condition que seuls des territoires ayant développé un projet mûr soient inclus dans le dispositif et que le processus de sélection soit tout à fait exempt de considérations autres que celles relevant strictement d'une logique d'expérimentation.

#### *Le champ des activités développées par les EBE*

La détermination du champ des activités exercées par les EBE constitue un des éléments pour lesquels les rapports d'évaluation identifient des marges de progrès importantes. Le critère de non-concurrence avec des activités économiques existant sur le territoire, dont l'appréciation est nécessairement locale<sup>1</sup>, semble globalement respecté. On peut en revanche s'interroger sur l'existence d'une concurrence avec les activités des structures d'insertion par l'activité économique. À cet égard, un dialogue en amont entre les acteurs locaux est indispensable. Certaines des activités exercées relèvent également parfois de la compétence des collectivités territoriales, en particulier des communes, et on peut se demander si l'expérimentation ne constitue pas en quelque sorte un transfert de charges du bloc communal vers l'État ou la monétisation d'activités exercées ailleurs par des bénévoles.

---

<sup>1</sup> La création d'une boulangerie solidaire peut par exemple être pertinente dans une zone rurale alors qu'elle entrerait nécessairement en concurrence avec l'offre existante dans un territoire urbain.

Enfin, la recherche de l'exhaustivité et le souhait de partir des aspirations des personnes recrutées conduit parfois les EBE à développer des activités dont on peut se demander si elles sont réellement épanouissantes sur le long terme. Les rapports d'évaluation font en effet apparaître certaines frustrations. Rémunérer ces activités au même niveau que certains emplois du secteur marchand présentant un niveau de contrainte ou de pénibilité bien supérieur peut, outre les interrogations que cela peut susciter quant à la valeur du travail, créer des effets d'éviction.

Fermer par la loi le champ des activités exercées par les EBE serait incompatible avec la logique d'expérimentation territoriale. La poursuite de l'expérimentation doit permettre d'approfondir la réflexion sur le champ des activités qui peuvent être développées par les EBE.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un **amendement (COM-24)** tendant à regrouper les dispositions relatives aux missions des CLE et à faire figurer clairement parmi celles-ci l'identification des activités qui pouvant être développées par les EBE.

#### *La question du ciblage des bénéficiaires*

L'écart entre le coût mesuré par la Dares et les prévisions des promoteurs de l'expérimentation résulte en partie de l'absence de ciblage des personnes embauchées. Il apparaît en effet qu'une partie importante des personnes recrutées par les EBE ne bénéficiaient l'année précédente d'aucune prestation sociale. Cela s'expliquerait en partie par le non-recours aux prestations sociales et en partie par le fait que certains salariés des EBE avaient occupé un emploi l'année précédant leur embauche.

En outre, au vu des activités proposées et de l'absence de perspective d'évolution professionnelle et salariale, l'expérimentation n'est sans doute pas adaptée à un public jeune. Or, selon l'association ETCLD, 8,4 % des salariés des EBE avaient moins de 25 ans.

Tant le rapport Igas-IGF que le rapport du comité scientifique soulignent donc la nécessité de mieux cibler les bénéficiaires de l'expérimentation. La proposition de loi confie le soin de déterminer l'éligibilité des bénéficiaires au comité local. Le rapporteur estime que fixer dans la loi, de manière uniforme, des critères d'éligibilité s'avérerait hasardeux. En effet, cibler uniquement les bénéficiaires d'un *minima* social ou encore les personnes inscrites sur les listes de Pôle emploi pourrait conduire à exclure certaines personnes en situation de grande précarité. Introduire un critère d'âge pourrait être intéressant mais la définition de la borne pertinente semble difficile.

Le rapporteur a donc souhaité que la poursuite de l'expérimentation permette d'identifier les publics pour lesquels le modèle des EBE est particulièrement adapté afin qu'un ciblage plus pertinent puisse le cas échéant être défini ultérieurement.

### *La participation financière des départements*

L'expérimentation menée depuis 2016 est largement financée par l'État. Si tous les départements concernés participent financièrement, notamment au titre de la contribution au développement de l'emploi (CDE), les modalités de calcul de cette participation varient d'un département à l'autre. Le montant apporté par les départements demeure en règle générale relativement faible, compris entre 2 % et 16 % du Smic en 2016, soit un peu moins de 1 500 euros par an et par ETP en moyenne.

La proposition de loi prévoit de rendre obligatoire la participation financière des départements, sans que le montant de cette participation, qui sera déterminé par un décret, ne soit connu à ce stade.

La faiblesse de la participation des départements au financement des emplois créés par les EBE remet en question la logique d'activation des dépenses passives. Pour autant, imposer un financement des départements à hauteur des dépenses de RSA économisées ne serait pas nécessairement pertinent. En effet, seuls 26 % des salariés des EBE percevaient le RSA avant leur embauche. En outre, le RSA étant une prestation différentielle dont le montant varie d'un bénéficiaire à l'autre, retenir le montant de RSA perçu avant l'embauche conduirait à différencier la participation des départements en fonction de chaque salarié. Cela conduirait également à figer cette dépense dans le temps quelle que soit l'évolution de la composition et des revenus du foyer. Enfin, si une activation des dépenses de RSA peut avoir un sens à court terme, on comprendrait mal que les départements continuent à financer sans limite de durée les CDI créés par les EBE.

Une logique de financement forfaitaire n'apparaît pas plus pertinente. D'une part, elle ne correspondrait pas à la logique d'activation des dépenses passives. D'autre part, elle s'apparenterait, pour les départements, à une simple charge financière supplémentaire qui ne les inciterait pas à s'investir dans le projet territorial.

Enfin, s'agissant d'une expérimentation proposée par le milieu associatif et autorisée par l'État, dont on ne connaît pas encore toutes les implications financières ni l'efficacité réelle dans la lutte contre l'exclusion, il n'est pas souhaitable d'imposer aux départements, dont la compétence en matière sociale est par ailleurs fortement sollicitée, de participer au financement. Il convient à l'inverse que cette participation, qui semble indispensable, soit volontaire, et qu'elle corresponde à une réelle volonté du département de participer au projet.

Sur proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement (COM-41)** tendant à maintenir le caractère volontaire de la participation financière des départements.

*Les objectifs de la démarche expérimentale*

Compte tenu des interrogations que suscite encore le dispositif « zéro chômeur de longue durée », il convient de définir ce qui est attendu de l'expérimentation.

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale prévoit que le rapport qui sera réalisé par le comité scientifique se bornera à déterminer « *les conditions appropriées pour son éventuelle pérennisation* ». Or, s'il est probable que le coût du dispositif sera, quels que soient ses mérites, un obstacle à une pérennisation, des enseignements pourront être tirés de la mobilisation des territoires et de la démarche portée par l'association ETCLD.

La commission a donc adopté un **amendement** du rapporteur (COM-23) précisant l'objet des travaux qui devront être menés par le comité scientifique. Son rapport devra ainsi, aux termes de la rédaction adoptée par la commission, identifier le coût du dispositif et ses externalités et comparer ses résultats à ceux des autres dispositifs d'insertion par l'activité économique. Sur la base de cette analyse pourront être déterminées les conditions dans lesquelles il serait possible de le prolonger, de le pérenniser ou de le généraliser. S'il s'avérait que le dispositif devait être davantage ciblé, pour constituer une offre complémentaire aux autres outils de la politique de l'emploi, le rapport d'évaluation permettra de définir les territoires et les publics pertinents. Il devra enfin évaluer la pertinence d'une dégressivité dans le temps de la prise en charge des rémunérations versées par les EBE, qui pourrait permettre de les inciter à former leurs salariés pour permettre leur insertion sur le marché du travail de droit commun ou pour réduire leur déficit de productivité. Une telle dégressivité ne peut être envisagée que sur le temps long, probablement au-delà des cinq ans de l'expérimentation.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 5*

**Fonds d'expérimentation territoriale  
contre le chômage de longue durée**

*Cet article précise le fonctionnement et le rôle du fonds d'expérimentation. La commission a précisé ces dispositions et a confié au fonds la mission de réaliser un suivi annuel de l'expérimentation.*

**I - La prolongation du fonds d'expérimentation**

L'article 5 de la proposition de loi reprend largement les dispositions de l'article 3 de la loi du 29 février 2016, relatives au fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée.

Ce fonds, dont la gestion demeure confiée à une association, demeure ainsi chargé de financer une fraction de la rémunération des personnes embauchées. La rédaction proposée mentionne cependant les emplois « *supplémentaires* ». Il est toutefois précisé que ce fonds pourra désormais financer également le démarrage et le développement des entreprises conventionnées.

Il n'est plus précisé que le cahier des charges de l'expérimentation est élaboré par le fonds et approuvé par le ministre chargé de l'emploi mais qu'il est fixé par un arrêté de ce ministre. Cette évolution n'aura toutefois que peu d'impact en pratique, l'association gestionnaire du fonds ayant présenté au rapporteur le cahier des charges qu'elle entend soumettre à la ministre du travail.

Le fonds serait par ailleurs néanmoins chargé de veiller au respect des orientations de l'expérimentation et d'apporter l'appui et l'accompagnement nécessaires aux collectivités participant à l'expérimentation. Un amendement de la rapporteure du texte à l'Assemblée nationale, identique à un autre amendement et adopté en séance publique, a prévu que le cahier des charges de l'expérimentation prenne en compte les spécificités des outre-mer.

La possibilité pour les fondations d'entreprise de participer au financement du dispositif, qui était redondante avec une disposition figurant à l'article 6, a été supprimée par l'Assemblée nationale au stade de l'examen du texte en commission.

Comme dans le texte de 2016, la proposition de loi précise que le ministre chargé de l'emploi désigne un commissaire du Gouvernement doté du pouvoir de s'opposer, le cas échéant, à la mise en œuvre de décisions du conseil d'administration du fonds qui seraient contraires aux dispositions régissant ses missions et sa gestion. Ce commissaire du Gouvernement est destinataire de toutes les délibérations du conseil d'administration. Un

amendement du député Pierre Cordier a précisé que les présidents des collectivités territoriales engagées dans le dispositif doivent également l'être.

Il est précisé que les collectivités et EPCI disposent de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la proposition de loi pour faire acte de candidature. Comme la loi de 2016 le prévoyait déjà, les territoires habilités à participer à l'expérimentation seront déterminés par un arrêté du ministre chargé de l'emploi sur proposition du fonds. Dans la rédaction initiale de la proposition de loi, les 10 territoires qui expérimentent actuellement le dispositif devaient être habilités de droit, sous réserve de toujours satisfaire les conditions d'habilitation. Cette réserve a été levée à l'Assemblée nationale par un amendement de la rapporteure adopté en commission qui a néanmoins précisé que ces territoires devront le cas échéant prendre les mesures nécessaires afin de se conformer au nouveau cahier des charges.

Enfin, alors que la composition du conseil d'administration de l'association gestionnaire du fonds était détaillée à l'article 3 de la loi du 29 janvier 2016, le présent article la renvoie à un décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, dans la rédaction initiale de la proposition de loi, le fonds avait également pour vocation à financer le dispositif expérimental de contrat de travail renforcé prévu par l'article 3. En cohérence avec la suppression de cet article intervenue à l'Assemblée nationale, cette possibilité a également été supprimée par plusieurs amendements identiques adoptés en séance publique.

## **II - La position de la commission : clarifier les compétences du fonds**

Les améliorations nécessaires dans la perspective d'une prolongation de l'expérimentation relèvent davantage de l'action du fonds et des différents comités locaux d'expérimentation que des dispositions législatives. Le rapporteur approuve néanmoins les évolutions apportées par rapport à la loi du 29 février 2016.

Il est notable que la gouvernance nationale et locale de cette expérimentation, qui est appelée à mobiliser des dizaines de millions d'euros, demeure largement confiée à une association, qui est à l'origine du projet et qui soutient fortement son élargissement. Cette particularité est de nature à assurer que tous les efforts seront faits afin de garantir son succès. Il conviendra néanmoins que les pouvoirs publics suivent avec attention l'usage des fonds qu'ils délèguent et dont l'utilisation est soumise à des règles nettement moins contraignantes que pour d'autres dispositifs d'insertion par l'activité économique.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un **amendement (COM-29)** tendant à préciser que **le contrôle par le fonds du respect par les entreprises des orientations de l'expérimentation se fera conjointement avec le préfet de département**. En revanche, ce contrôle ne saurait s'étendre à l'action des collectivités.

Par ailleurs, alors que l'expérimentation bénéficie d'un financement fragmenté, il serait souhaitable d'en avoir une connaissance consolidée. Un **amendement du rapporteur (COM-27)** a donc confié au fonds la tâche d'élaborer un **rapport moral et financier annuel** retraçant l'ensemble des financements qu'il perçoit et qui sont perçus par les comités locaux et les entreprises à but d'emploi. Ce rapport permettra en outre de connaître le profil des personnes embauchées et notamment la sommes des prestations sociales que leur entrée en EBE permet à la collectivité d'économiser.

La commission a également adopté un amendement (**COM-15**) de notre collègue Monique Lubin tendant à prévoir que le cahier des charges prend en compte les spécificités non seulement des outre-mer mais également des **territoires insulaires**.

La proposition de loi prévoit l'habilitation de nouveaux territoires au fil de l'eau, en laissant trois ans à ceux qui le souhaitent pour faire acte de candidature. Lorsque l'expérimentation arrivera à son échéance certains des territoires pourront ainsi avoir expérimenté le dispositif pendant une durée inférieure à cinq ans. Il semble néanmoins préférable que l'expérimentation ait la même date d'échéance dans tous les territoires expérimentateurs. En effet, si ses résultats devaient conduire à ne pas la prolonger dans les territoires qui l'ont mise en place dès 2016 ou dès 2021, une poursuite dans les seuls territoires entrés plus tardivement dans le dispositif n'aurait pas de sens. À l'inverse, si une nouvelle prolongation, voire une généralisation devait être envisagée, il serait de toutes façons nécessaire de légiférer avant 2026.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

## Article 6 Contractualisation et modalités d'application

*Cet article précise les modalités de financement de l'expérimentation. La commission a adopté plusieurs amendements du rapporteur tendant à préciser le rôle du département dans la gouvernance territoriale.*

### I - Le dispositif proposé

Le présent article reprend largement plusieurs dispositions des articles 4 à 7 de la loi du 29 février 2016, relatives au fonctionnement de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

#### *Conventions entre les EBE et le fonds d'expérimentation*

Comme dans le dispositif expérimental actuel (article 4 de la loi de 2016), le fonds d'expérimentation devra conclure une convention avec chaque entreprise à but d'emploi (EBE), précisant la part de la rémunération des bénéficiaires prise en charge par le fonds<sup>1</sup> (I). Il est toutefois précisé dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale et résultant d'un amendement de la rapporteure en commission, que cette prise en charge pourra dépendre « du prévisionnel et de la situation économique de l'entreprise », sans mentionner, comme c'est aujourd'hui le cas, la notion de dégressivité.

Les conventions devront également, comme aujourd'hui, fixer les conditions à respecter par les EBE. Le texte de 2016 citait parmi ces conditions les engagements de l'entreprise sur le contenu du poste proposé, et l'accompagnement et les actions de formation envisagées. La proposition de loi complète la liste de ces éléments afin que les conventions comportent également des éléments relatifs à la situation financière des entreprises. Dans la rédaction initiale du présent article, il était précisé que les conventions devraient préciser les engagements de l'entreprise « sur sa trajectoire d'embauche et son plan d'affaires disposant des principaux ratios économiques ». Dans la rédaction issue d'un amendement de la rapporteure adopté en commission, identique à quatre amendements de ses collègues, et d'un amendement rédactionnel adopté en séance publique, les conventions devront fixer les engagements de l'entreprise « sur sa trajectoire d'embauche prévue [et] son plan d'affaires ».

---

<sup>1</sup> Comme dans le texte de 2016, il est précisé que les personnes embauchées le sont en contrat à durée indéterminée et sont rémunérées au moins au niveau du Smic.

#### *Clause de suspension en cas de conclusion d'un autre contrat de travail*

La clause permettant à un salarié embauché par une EBE de bénéficier de la suspension de son contrat de travail pour effectuer une période d'essai ou un contrat à durée déterminée est reproduite sans modification (II). La suspension du contrat avec l'EBE vaut pour la durée de la période d'essai dans le cas d'un CDI ou d'un CDD d'au moins six mois et pour la durée du contrat dans le cas d'un CDD de moins de six mois.

#### *Reconduction des conventions en cours*

Le III prévoit la reconduction automatique des conventions conclues avec les EBE dans le cadre de la loi de 2016.

#### *Financement du fonds*

Le IV reprend largement les dispositions de l'article 5 de la loi de 2016 relatives au financement du fonds d'expérimentation. Comme en 2016, les financeurs mentionnés sont l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les groupes de collectivités ainsi que les organismes publics et privés susceptibles de tirer un bénéfice financier de l'expérimentation. Toutefois, la rédaction de la proposition de loi, contrairement à la loi de 2016, distingue l'État et les départements, dont la participation au financement est obligatoire, et les autres financeurs potentiels, pour lesquels elle a vocation à être volontaire.

La liste des financeurs potentiels est en outre élargie aux fondations d'entreprises.

Par ailleurs, sans modifications par rapport au texte de 2016, le fonds devra conclure avec chaque territoire participant à l'expérimentation une convention précisant les engagements à tenir pour respecter le cahier des charges ainsi que les conditions de leur participation financière. Cette convention devra être cosignée par l'État et par Pôle emploi.

Enfin, une convention signée entre les fonds et les financeurs fixe le montant de leur contribution et l'affectation de leurs contributions.

#### *Rupture des contrats*

Le V reprend sans modification de fond les dispositions de l'article 6 de la loi de 2016 relatives à la rupture des contrats de travail dans l'éventualité où l'expérimentation ne serait pas reconduite à son expiration. Dans ce cas, les licenciements éventuellement opérés le seraient selon les règles applicables aux licenciements économiques.

#### *Dispositions d'application*

Comme le faisait l'article 7 de la loi de 2016, le VI du présent article renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'application des articles 4 à 6 de la proposition de loi. Ce décret devra notamment définir la méthodologie de l'évaluation de l'expérimentation, les modalités de fonctionnement et de gestion des comités locaux et du fonds

d'expérimentation, les modalités de financement par les départements, les modalités de passation des différentes conventions prévues par le présent article, ainsi que les critères retenus pour fixer la part des rémunérations prise en charge par le fonds. Un amendement de la rapporteure du texte à l'Assemblée nationale adopté en séance publique a ajouté à cette énumération les modalités de transmission au comité scientifique des données à caractère personnel nécessaires à l'évaluation de l'expérimentation.

#### *Entrée en vigueur*

Le VII du présent article est relatif à la date d'entrée en vigueur des dispositions des articles 4 à 6. Cette date doit être fixée par un décret et, dans la rédaction initiale de la proposition de loi, ne pouvait être postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Un amendement de la rapporteure, identique à quatre autres amendements de ses collègues, a repoussé cette date limite au 1<sup>er</sup> juillet 2021, soit au lendemain de l'expiration de la l'expérimentation prévue par la loi du 29 février 2016.

Un amendement de la rapporteure a introduit des dispositions visant à sécuriser la transition d'un cadre juridique à l'autre.

## **II - Une gouvernance locale et une exigence vis-à-vis des entreprises à but d'emploi à renforcer**

Les rapports d'évaluation font apparaître un certain nombre d'évolutions qui sont indispensables au succès de l'expérimentation. Or, les dispositions du présent article font peu évoluer le cadre légal créé en 2016. C'est donc des mesures réglementaires d'application et de l'action de pilotage qui sera exercée par le fonds d'expérimentation que des améliorations sont à attendre.

#### *Le modèle économique des EBE*

Conformément aux recommandations émises par le rapport des inspections générales, il est prévu que, dans le cadre des conventions conclues avec le fonds, les entreprises devront définir leur plan d'affaires. De la mise en œuvre concrète de cette exigence dépendra une grande part du succès de l'expérimentation.

En effet, on ne pourrait considérer que les EBE sont une solution à la privation d'emploi si elles ne parviennent pas à trouver un modèle économique leur permettant de réduire progressivement leur dépendance aux subventions publiques. La suppression de la mention d'une potentielle dégressivité de la contribution au développement de l'emploi en fonction de la situation économique des entreprises semble toutefois indiquer que les auteurs de la proposition de loi ne s'attendent pas à une telle évolution.

L'élargissement de la liste des financeurs potentiels aux fondations d'entreprise semble pertinent, même s'il souligne la nécessité, pour assurer la viabilité des entreprises à but d'emploi, de trouver des financements complémentaires qui n'entrent pas dans l'équation sur laquelle repose le dispositif.

*Les modalités de contrôle a posteriori*

Alors que la proposition de loi initiale prévoyait un avis de Pôle emploi sur les embauches par les EBE (article 4), cette disposition a été supprimée par l'Assemblée nationale. Le rapporteur approuve cette suppression, qui laisse au comité local la responsabilité d'apprécier l'éligibilité des personnes dont l'embauche est envisagée. Cela semble en effet cohérent avec les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> tendant à supprimer la condition d'agrément par Pôle emploi pour les embauches en structure d'insertion par l'activité économique. La logique de confiance *a priori* suppose néanmoins qu'un contrôle puisse être exercé *a posteriori*. L'**amendement COM-50** du rapporteur précise ainsi que **la convention conclue entre le fonds et chaque EBE détermine les modalités selon lesquelles l'aide au poste versée par le fonds pourra être réduite voire interrompue dans le cas où les personnes embauchées ne rempliraient pas les critères d'éligibilité**. Il reviendra donc aux CLE d'être vigilants dans leur appréciation, afin de ne pas mettre en difficulté les EBE. En outre, cet amendement ajoute au contenu du décret d'application prévu par le présent article les **modalités de contrôle a posteriori par les acteurs locaux** des dispositions légales encadrant l'expérimentation.

*Le rôle du département dans le pilotage territorial*

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un **amendement (COM-42)** de cohérence avec celui qu'elle a adopté à l'article 4, tendant à **rendre volontaire la participation du département** au financement de l'expérimentation.

La commission a par ailleurs adopté plusieurs amendements tendant à renforcer le rôle du président du conseil départemental dans le pilotage territorial. Ainsi, **lorsque le département est financeur, le président du conseil départemental sera appelé à cosigner la convention** conclue entre le fonds et l'EBE et définissant notamment les conditions à respecter pour bénéficier du financement par le fonds (**amendement COM-44**). Le président du conseil départemental sera également **cosignataire, avec l'État et Pôle emploi, de la convention conclue entre le fonds et les territoires** participant à l'expérimentation (**amendement COM-43**).

*Transmission au fonds des informations nécessaires à l'évaluation*

Enfin, en cohérence avec l'amendement du rapporteur à l'article 5 confiant au fonds la mission de réaliser un suivi annuel de l'expérimentation, la commission a adopté **quatre amendements identiques (COM-4, COM-7, COM-11 et COM-20)**, déposés respectivement par Philippe Mouiller, Daniel Chasseing, Evelyne Perrot et Monique Lubin, tendant à ce que **le décret d'application prévu par le présent article précise les modalités de transmission au fonds des informations nécessaires à l'évaluation**, lesquelles seront également transmises au comité scientifique.

La commission a par ailleurs adopté un **amendement (COM-30)** corrigeant deux erreurs matérielles.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

## TITRE III

### DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL

#### Article 7

#### Articulation des allègements généraux avec le « bonus-malus »

*Cet article, reprenant pour partie les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel d'un article de la LFSS pour 2020, vise à garantir l'articulation entre le mécanisme des allègements généraux de cotisations et certains mécanismes incitatifs, notamment le « bonus-malus » affectant les contributions patronales d'assurance chômage en fonction du recours de l'entreprise aux contrats courts. Il tend par ailleurs à exclure les contrats d'insertion du nombre des fins de contrats pris en compte pour le calcul du bonus-malus.*

*La commission a supprimé cet article.*

#### I - Un article visant à préserver l'effet incitatif du « bonus-malus »

##### A. La réforme de l'assurance-chômage a instauré un « bonus-malus » lié au recours aux contrats courts...

Afin de lutter contre le recours abusif aux contrats courts, un **principe de « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage** a été introduit par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup>. **Le Sénat s'était alors opposé à cette mesure**, les rapporteurs de la commission des affaires sociales considérant notamment que le critère des fins de contrats peut s'avérer pénalisant pour de nombreux secteurs d'activités et que l'instauration d'un tel mécanisme ne garantit pas un recul de la précarité ni une limitation du recours abusif aux contrats courts<sup>2</sup>.

L'article L. 5422-12 du code du travail prévoit ainsi que **le taux de contribution de chaque employeur, de 4,05 %<sup>3</sup>, peut notamment être minoré ou majoré en fonction du nombre de fins de contrat de travail et de contrats de mise à disposition** (à l'exclusion des démissions et des contrats de mission des intérimaires, et sous réserve de l'inscription des personnes concernées par ces fins de contrat sur la liste des demandeurs d'emploi).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 52.

<sup>2</sup> Cf. rapport Sénat n° 609 du 27 juin 2018, tome I (2017-2018), commentaire de l'article 29 du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>3</sup> L'assiette de la contribution est la même que celle des cotisations sociales, avec un plafond de quatre fois le montant du plafond de la sécurité sociale.

À la suite de l'échec des négociations entre les partenaires sociaux sur la réforme de l'assurance chômage, un décret<sup>1</sup> a mis en place ce système de bonus-malus **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021**.

Ainsi, le dispositif s'appliquera uniquement aux **entreprises de plus de onze salariés**.

Les secteurs concernés sont ceux dont le taux de séparation médian<sup>2</sup> est supérieur à un seuil fixé pour trois ans par arrêté du ministre chargé de l'emploi. Pour les années 2021 à 2023, le dispositif doit ainsi s'appliquer à **sept secteurs** (cf. encadré ci-dessous).

**Liste des secteurs d'activité concernés par le bonus-malus<sup>3</sup>**

- Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ;
- Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques ;
- Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution ;
- Hébergement et restauration ;
- Transport et entreposage ;
- Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits non métalliques ;
- Travail du bois, industrie du papier et imprimerie.

Pour les entreprises entrant dans ce champ, **il est calculé un ratio** égal à la moyenne du nombre de séparations imputées à l'entreprise par rapport à son effectif, rapportée au taux de séparation moyen du secteur concerné.

Le taux de contribution patronale à l'assurance chômage est alors le résultat de la formule suivante :

$$\text{Taux de contribution} = \text{ratio de l'entreprise} * 1,46 + 2,59$$

Toutefois, le résultat de cette formule **ne peut avoir pour effet de porter le taux de contribution à un niveau supérieur à 5,05 % ou inférieur à 3,0 %**.

<sup>1</sup> Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, annexe A, articles 50-2 à 50-15.

<sup>2</sup> Ce taux est défini comme la moyenne des médianes des taux de séparation de l'ensemble des entreprises de chaque secteur, pondéré par un taux de masse salariale.

<sup>3</sup> Arrêté du 27 novembre 2019 relatif aux secteurs d'activité et aux employeurs entrant dans le champ d'application du bonus-malus.

---

*B... qui risque d'être atténué du fait de l'application des allègements généraux*

**1. Le risque de neutralisation du bonus-malus**

La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse pérenne de cotisations patronales « maladie » sur les rémunérations allant jusqu'à 2,5 SMIC<sup>1</sup>, combinée au renforcement du barème de la réduction générale de cotisations patronales dite « réduction Fillon »<sup>2</sup>, a conduit à neutraliser l'ensemble des cotisations dues par les employeurs au niveau du SMIC<sup>3</sup>.

En particulier, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019, **les contributions patronales d'assurance chômage ont été intégrées dans la formule des allègements généraux de cotisations et contributions sociales**, régis par l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale et s'appliquant aux rémunérations comprises entre 1 et 1,6 SMIC.

Ainsi, pour des salariés dont la rémunération est proche du SMIC, **la différence de taux de contributions à l'assurance chômage due au bonus-malus peut être atténuée, voire annulée, par l'application des allègements généraux**, ce qui prive le dispositif de son impact<sup>4</sup>.

**2. Un ajustement nécessaire en matière de cotisations AT-MP**

Il apparaît par ailleurs souhaitable de clarifier, à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, **l'articulation entre le calcul des allègements généraux et la modulation, plus ancienne, du taux de cotisations des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP)** en fonction de la sinistralité dans l'entreprise<sup>5</sup>. La réduction de cotisations AT-MP ne doit en effet s'appliquer que dans la limite du taux de cotisation « socle », c'est-à-dire celui qui s'applique aux entreprises les plus vertueuses.

*C. Un dispositif censuré dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020...*

Afin de préserver l'effet incitatif du système de bonus-malus, l'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 se proposait de **préciser**, au sein de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale définissant les allègements généraux, **que le taux de la contribution d'assurance chômage pris en compte pour définir le coefficient de**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

<sup>3</sup> Les allègements généraux diminuent ensuite progressivement jusqu'à s'annuler à 1,6 SMIC.

<sup>4</sup> Pour un développement plus détaillé, voir le rapport Sénat n° 104 du 6 novembre 2019, tome II (2019-2020), commentaire de l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

<sup>5</sup> Selon la taille de l'entreprise, s'applique en matière de cotisations AT-MP une tarification collective (entreprises de moins de 20 salariés), une tarification mixte (entreprises de 20 à 150 salariés) ou une tarification propre à chaque entreprise calculée en tenant compte du coût des maladies professionnelles ou accidents du travail effectivement survenus dans l'entreprise (entreprises de 150 salariés et plus) (art. D. 242-6-2 du code de la sécurité sociale).

**réduction ne tiendrait pas compte de l'application du bonus-malus.** Ainsi, le taux de droit commun, soit 4,05 %, servirait systématiquement de base de calcul.

De plus, il était proposé que, dans le cas où la minoration des contributions dues au titre de l'assurance chômage à la charge de l'employeur aboutirait à un montant de réduction supérieur au montant des cotisations et contributions applicables à la rémunération d'un salarié, **la part excédentaire puisse être imputée sur les contributions d'assurance chômage à la charge de l'employeur dues au titre de ses autres salariés.**

Le cas échéant, **la part restante après cette imputation aurait pu être imputée sur les autres cotisations et contributions à la charge de l'employeur,** selon des modalités définies par décret.

Il était toutefois précisé que **l'imputation sur les cotisations et contributions autres que celles dues au titre de l'assurance chômage donnerait lieu à une compensation** de telle sorte qu'elle n'ait pas d'incidence pour les régimes de sécurité sociale ou les organismes auxquels ces cotisations et contributions sont affectées.

L'article 8 de la LFSS pour 2020 réglait également le cas du dispositif spécifique d'allègement de cotisations et contributions applicable aux aides à domicile ainsi que le cas particulier des gens de mer.

Il opérait par ailleurs les ajustements nécessaires à l'application des allègements généraux en matière de cotisations des employeurs à la branche AT-MP.

**Pour des raisons tenant à la fois à la forme et au fond, le Sénat a supprimé, sur la proposition de la commission des affaires sociales, les dispositions relatives à l'articulation entre les allègements généraux et le bonus-malus** lors de l'examen en nouvelle lecture du PLFSS pour 2020, les rapporteurs estimant en particulier que « *le dispositif proposé introdui[sait] la notion de contributions négatives à une assurance sociale, termes qui paraissent antinomiques* », et que son objet concernait quasi exclusivement les contributions d'assurance-chômage, posant plus généralement la question de leur inclusion dans le périmètre des LFSS<sup>1</sup>.

Adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale, cet article a finalement été jugé **contraire à la Constitution** par le Conseil constitutionnel, qui a considéré que « *ces dispositions relatives aux contributions patronales d'assurance chômage sont étrangères au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport Sénat n° 153 du 27 novembre 2019 (2019-2020) sur l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 (nouvelle lecture).

<sup>2</sup> Décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019.

D. ... et repris pour l'essentiel dans la proposition de loi

**1. En matière de contributions d'assurance chômage**

L'article 7 de la proposition de loi réplique pour partie les dispositions de l'article 8, censuré, de la LFSS pour 2020.

Le **ii) du a) du 2° du I** modifie ainsi le I de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale pour préciser que **le calcul de la réduction dégressive des contributions d'assurance chômage doit être effectué à hauteur d'un taux qui ne tienne pas compte de l'application du bonus-malus**, soit le taux normal de 4,05 %.

Le **b) du 2° du I** modifie de plus le III de l'article L. 241-13 pour permettre à un éventuel « bonus » d'annuler ou réduire d'autres cotisations et contributions que les contributions d'assurance chômage, dans la mesure où elles sont incluses dans le périmètre de la réduction.

En revanche, **ne sont pas reprises dans cet article les dispositions de l'article 8 de la LFSS pour 2020 précisant explicitement :**

- que la part excédentaire de la réduction au titre d'un salarié peut être imputée sur les contributions employeur d'assurance chômage dues au titre de ses autres salariés ;

- que la part éventuellement restante après cette imputation pourra être imputée sur les autres cotisations et contributions à la charge de l'employeur ;

- que cette imputation donnera lieu à une compensation de sorte qu'elle n'ait pas d'incidence pour les régimes de sécurité sociale ou les organismes auxquels ces cotisations et contributions sont affectées.

En effet, selon la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), **ces dispositions relevaient de mesures techniques prises par les organismes de recouvrement et non du domaine de la loi.**

Par ailleurs, le **1° du I** étend ce dispositif de neutralisation à l'exonération spécifique applicable aux organismes visés au III de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale<sup>1</sup>.

Enfin, le **II** prévoit le même dispositif pour l'exonération de contribution patronale d'assurance chômage applicable aux gens de mer<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Associations et entreprises déclarées pour l'exercice des activités concernant la garde d'enfants ou l'assistance aux personnes âgées ou handicapées ; centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ; organismes habilités au titre de l'aide sociale ou ayant passé convention avec un organisme de sécurité sociale.

<sup>2</sup> Art. L. 5553-11 du code des transports.

## **2. En matière de cotisations AT-MP**

Le **i) du a) du 2° du I** vise à clarifier la rédaction de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale en précisant que **la réduction de la cotisation AT-MP dans le cadre des allègements généraux ne s'applique qu'à hauteur de la cotisation « socle »** (*cf. supra*).

En effet, aux termes de l'article L. 241-5 du code de la sécurité sociale, l'allègement général sur les cotisations AT-MP ne peut excéder un taux fixé par arrêté ministériel « *dans la limite du taux applicable à une entreprise où aucun accident du travail ou maladie professionnelle n'est jamais survenu* ».

Par cohérence, il est proposé d'effectuer un renvoi à ce même taux au sein de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, qui porte la définition globale des allègements généraux.

## **3. L'exclusion des structures d'insertion par l'activité économique du bonus-malus**

L'article L. 5422-12 du code du travail exclut du nombre des fins de contrat prises en compte pour le calcul du bonus-malus les démissions ainsi que les contrats de mission des intérimaires.

Le **III** vise à **exclure également de ce décompte les contrats de travail et les contrats de mise à disposition conclus avec une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE)**.

## **4. Application aux outre-mer et entrée en vigueur**

Le **IV** prévoit l'applicabilité des dispositions de l'article 7 à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Quant au **V**, il fixe son entrée en vigueur au **1<sup>er</sup> janvier 2021**, soit la date de mise en application du bonus-malus.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

À l'Assemblée nationale, la commission des affaires sociales a adopté trois amendements rédactionnels et un amendement de coordination à l'initiative de la rapporteure, Marie-Christine Verdier-Jouclas.

En séance publique, cet article n'a pas subi d'autre modification.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

### **III - La position de la commission : une opposition réaffirmée au bonus-malus dans un contexte de concertation sur l'assurance chômage**

En cohérence avec son opposition constante au principe du bonus-malus, **la commission a supprimé, sur la proposition du rapporteur, l'ensemble des dispositions de cet article**, bien que leur rédaction ait été améliorée par rapport à l'article 8 de la LFSS pour 2020 (**amendement COM-38**).

Si l'exclusion des contrats d'insertion du bonus-malus serait accueillie favorablement par les acteurs de l'IAE, elle tend à corroborer l'intuition des rapporteurs du Sénat, formulée au moment de l'examen de la loi « Avenir professionnel », selon laquelle il faudrait, pour rendre ce dispositif opérationnel, « *prévoir une longue liste d'exceptions, qui aboutirait à un dispositif illisible et fort complexe* »<sup>1</sup>.

Au demeurant, la réforme de l'assurance chômage étant désormais suspendue à la concertation initiée au mois de septembre entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, les ajustements proposés pourraient *in fine* s'avérer inutiles.

Enfin, le rapporteur n'est pas opposé à l'ajustement proposé concernant les cotisations AT-MP mais considère qu'il trouvera toute sa place dans le PLFSS pour 2021, dans le cadre de l'examen plus général des allègements de cotisations et contributions sociales.

#### **La commission a supprimé cet article.**

#### *Article 8*

#### **Prolongation de l'expérimentation du « journal de bord » des demandeurs d'emploi**

*Cet article prolonge l'expérimentation prévue par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 relative au journal de bord des demandeurs d'emploi. La commission l'a adopté sans modification.*

#### **I - Une expérimentation qui a démarré avec retard**

L'article 58 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>2</sup> a prévu une expérimentation consistant à exiger des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi qu'ils renseignent, au moment de l'actualisation de leur situation, un « journal de bord » électronique retraçant l'avancée de leur recherche d'emploi.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport Sénat n° 609 du 27 juin 2018, tome I (2017-2018), commentaire de l'article 29 du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Prévue pour une durée de 18 mois à compter du 1<sup>er</sup> juin 2019, cette expérimentation doit s'achever à la fin de l'année 2020. Les modalités de son évaluation sont précisées par un décret du 26 juillet 2019<sup>1</sup>.

Or, cette expérimentation a été lancée avec retard, notamment en raison de la réforme de l'assurance chômage menée concomitamment. Ainsi, le décret précisant ses conditions de mise en œuvre n'a été publié qu'en juillet 2019 et les régions sur le territoire desquelles elle est menée (Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val-de-Loire) n'ont été arrêtées qu'en octobre 2019<sup>2</sup>. Ce n'est ainsi qu'entre novembre 2019 et février 2020 que l'expérimentation a réellement pu être lancée.

Le présent article propose d'allonger l'expérimentation en portant sa durée totale de 18 à 44 mois, ce qui fixerait son terme au 31 janvier 2023<sup>3</sup>.

## **II - Une prolongation pertinente**

Le renseignement du journal de bord électronique n'apparaît pas comme une formalité excessivement contraignante pour les demandeurs d'emploi concernés. En effet, selon Pôle emploi, 96 % d'entre eux ont actualisé leur situation fin juillet 2020, soit un taux similaire à celui qui est observé dans les autres régions. Une enquête menée par Pôle emploi auprès d'un échantillon de demandeurs d'emploi dans le département de l'Indre fait en outre apparaître que les trois quarts des personnes interrogées perçoivent l'intérêt de cet outil.

Pour autant, le retard pris dans le démarrage de l'expérimentation ne permettra pas d'en tirer des enseignements utiles d'ici à son terme, à la fin de l'année 2020.

Or, compte tenu des travaux effectués par Pôle emploi pour mettre cette expérimentation en œuvre, il serait regrettable de l'arrêter de manière brutale. Au contraire, il convient de la prolonger afin de pouvoir en réaliser une évaluation rigoureuse.

Une prolongation trop courte conduirait à ce que l'expérimentation prenne fin au cours de l'année électorale 2022. Fixer son terme au mois de janvier 2023 permettra au Parlement nouvellement élu de se pencher sur une éventuelle généralisation du dispositif sans risque de rupture dans les régions expérimentatrices.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-796 du 26 juillet 2019 relatif aux nouveaux droits à indemnisation, à diverses mesures relatives aux travailleurs privés d'emploi et à l'expérimentation d'un journal de la recherche d'emploi.

<sup>2</sup> Arrêté du 16 octobre 2019 portant désignation des régions soumises à l'expérimentation territoriale visant à l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

<sup>3</sup> Cette mesure figure également à l'article 4 du projet de loi n° 2412 ratifiant diverses ordonnances prévues par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et portant diverses mesures d'ordre social déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2019.

Dans ces conditions, le rapporteur est favorable à l'adoption du présent article.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

#### *Article 9*

### **Prise en charge des frais de formation des demandeurs d'emploi**

*Cet article propose de permettre une imputation forfaitaire sur le compte personnel de formation (CPF) des demandeurs d'emploi du montant des formations financées par des fonds publics ou mutualisés. La commission l'a adopté sans modification.*

#### **I - Un ajustement dans les règles d'imputation du compte personnel de formation des demandeurs d'emploi**

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup> (loi LCAP) a rénové le compte personnel de formation (CPF), dont disposent tous les actifs. Aux termes de l'article L. 6323-22 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi LCAP, lorsqu'un demandeur d'emploi accepte une formation financée par la région, par un opérateur de compétences (Opco), par Pôle emploi ou par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), son CPF est débité du montant correspondant, dans la limite des droits inscrits.

Le présent article, qui figure également dans le projet de loi ratifiant diverses ordonnances prévues par la loi LCAP et portant diverses mesures d'ordre social déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2019<sup>2</sup>, réécrit l'article L. 6323-22 du code du travail afin de renvoyer à un décret les modalités selon lesquelles le CPF du demandeur d'emploi est débité. Ce débit ne serait plus systématique mais opéré en fonction notamment de la situation sociale et professionnelle de l'intéressé.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>2</sup> Projet de loi n° 2412 ratifiant diverses ordonnances prévues par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et portant diverses mesures d'ordre social déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2019.

## **II - La position de la commission**

L'étude d'impact jointe au projet de loi de ratification des ordonnances évoque des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 6323-22 du code du travail. En effet, il apparaît que les régions, notamment, ne sont pas toujours en mesure de communiquer en temps utile à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui gère le CPF, les informations relatives au coût exact des formations qu'elles financent.

Toujours aux termes de cette étude d'impact, le renvoi à un décret permettra de lever cette difficulté en mettant en place une imputation forfaitaire en fonction du montant et de la nature de l'action réalisée.

Le rapporteur estime que cette logique forfaitaire est source de simplification.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

### *Article 9 bis*

#### **Prolongation de l'expérimentation du contrat de travail à temps partagé aux fins d'employabilité**

*Cet article prévoit la prolongation de deux ans d'une expérimentation tendant à permettre la conclusion de contrats de travail à temps partagé aux fins d'employabilité. La commission l'a amendé afin de reporter également de deux ans la date de remise du rapport d'évaluation.*

## **I - La prolongation d'une expérimentation visant à favoriser l'insertion dans l'emploi**

Le travail à temps partagé, défini aux articles L. 1252-1 et suivants du code du travail, consiste en la mise à disposition d'un salarié, par un employeur dont c'est l'activité exclusive, au bénéfice d'un client utilisateur pour l'exercice d'une mission.

L'article 115 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>1</sup> a prévu l'expérimentation d'un contrat de travail à temps partagé à fin d'employabilité au bénéfice de personnes connaissant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Dans ce cadre, le salarié bénéficie durant son temps de travail d'actions de formation et d'un abondement majoré de son compte personnel de formation.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Cette expérimentation doit prendre fin au 31 décembre 2021 et faire l'objet d'un rapport portant sur les conditions de son éventuelle pérennisation transmis au Parlement avant le 30 juin 2021.

Le présent article, issu d'un amendement de la députée Fadila Khattabi, présidente de la commission des affaires sociales, et de plusieurs de ses collègues adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, tend à prolonger l'expérimentation de deux ans. Il fixe son terme au 31 décembre 2023 et la date de remise du rapport d'évaluation au 30 juin de la même année.

Cet amendement tient par ailleurs compte du remplacement, prévu par la loi LCAP, de la commission nationale de la négociation collective (CNNC) par une commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP). Cette commission doit être consultée sur le rapport d'évaluation.

## **II - Une prolongation qui apparaît pertinente mais qui doit s'accompagner d'une évaluation sérieuse**

Selon les informations fournies au rapporteur par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), cette dernière n'est pas à ce jour en mesure d'effectuer une évaluation pertinente de l'expérimentation.

Le présent article porterait à cinq ans la durée totale de l'expérimentation ce qui, compte tenu des perturbations créées sur le marché du travail par l'épidémie de covid-19, paraît raisonnable.

Pour autant, il apparaît dès lors logique que la date de remise du rapport d'évaluation soit également décalée dans le temps. La commission a adopté un **amendement (COM-40)** du rapporteur en ce sens.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

*Article 9 ter*

**Expérimentation de l'ouverture du contrat de professionnalisation  
aux entreprises de portage salarial**

*Cet article, introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à permettre à titre expérimental aux entreprises de portage salarial de conclure des contrats de professionnalisation.*

*La commission a adopté cet article sans modification.*

**I - Le lancement d'une expérimentation en faveur de l'insertion dans l'emploi des seniors**

**A. Le portage salarial, une forme d'emploi hybride contribuant à l'insertion dans l'emploi des seniors ?**

Apparu au cours des années 1980 sans base juridique, le portage salarial a connu un développement rapide au cours des années 2000. Cette forme d'emploi, qui permet à des actifs de combiner les avantages et la protection du salariat avec la liberté propre au travail indépendant, répond en effet à l'évolution du rapport au travail dans notre société, caractérisée par la recherche de souplesse et par une demande d'autonomie dans l'activité professionnelle. **En pratique, elle concerne principalement des travailleurs diplômés ayant un niveau de rémunération relativement élevé**; les salariés en portage salarial exécutent généralement des **prestations intellectuelles** dans les domaines du conseil, de la formation et de l'audit.

Un encadrement juridique de cette forme d'emploi a été apporté par la loi en 2008<sup>1</sup> avant d'être sécurisé par ordonnance en 2015<sup>2</sup>. La signature puis l'extension de la convention collective de branche du 22 mars 2017 ont complété ce cadre d'exercice.

L'article L. 1254-1 du code du travail définit le portage salarial comme un ensemble constitué par :

- la relation, se traduisant par la conclusion d'un contrat commercial, entre une entreprise de portage salarial et une entreprise cliente, d'une part ;
- le contrat de travail conclu entre l'entreprise de portage et le salarié porté, d'autre part.

L'entreprise de portage salarial doit exercer cette activité à titre exclusif. Réciproquement, seule une entreprise de portage salarial peut conclure des contrats de travail en portage.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2015-380 du 2 avril 2015 relative au portage salarial.

L'article L. 1254-2 définit le salarié porté comme **justifiant d'une expertise, d'une qualification et d'une autonomie** qui lui permet de **rechercher lui-même ses clients**. Il précise que ce salarié bénéficie d'une **rémunération minimale** dont le montant est, à défaut d'accord de branche, fixé à 75 % du plafond de la sécurité sociale pour une activité à temps plein, sans que l'entreprise de portage soit tenue de fournir du travail au salarié porté.

Une entreprise cliente ne peut avoir recours au portage salarial que pour l'exécution d'une tâche occasionnelle ne relevant pas de son activité normale et permanente, ou pour une activité ponctuelle nécessitant une expertise dont elle ne dispose pas<sup>1</sup>.

Les services à la personne sont exclus du champ du portage salarial<sup>2</sup>. Il en va de même de certaines professions réglementées.

En 2008, les partenaires sociaux envisageaient cette nouvelle forme d'emploi comme « *permett[ant] le retour à l'emploi de certaines catégories de demandeurs d'emploi, notamment des seniors* »<sup>3</sup>.

Selon le Syndicat des professionnels de l'emploi en portage salarial (PEPS)<sup>4</sup>, environ **32 000 personnes**, dont l'âge moyen était de **46 ans**, travaillaient sous ce statut en France en 2018.

### **B. Le contrat de professionnalisation, un contrat de formation en alternance destiné aux jeunes et aux demandeurs d'emploi**

Le contrat de professionnalisation est **un contrat de travail en alternance** entre un employeur du secteur privé et un salarié. Il est ouvert :

- aux **jeunes** de 16 à 25 ans, afin de compléter leur formation initiale ;
- aux **demandeurs d'emploi** âgés de 26 ans et plus ;
- aux **bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)**, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ou encore aux personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion (CUI)<sup>5</sup>.

Le contrat de professionnalisation permet d'associer l'acquisition d'un savoir théorique en cours (enseignement général, professionnel ou technologique) et d'un savoir-faire pratique au sein d'une ou plusieurs entreprises. L'employeur désigne, pour chaque salarié en contrat de professionnalisation, un **tuteur** chargé de l'accompagner.

---

<sup>1</sup> Art. L. 1254-3 du code du travail.

<sup>2</sup> Art. L. 1254-5 du code du travail.

<sup>3</sup> Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail.

<sup>4</sup> Livre blanc « Le portage salarial, une solution pour l'emploi », PEPS, 2020.

<sup>5</sup> Art. L. 6325-1 du code du travail.

Le contrat peut être à **durée déterminée**, pour une durée comprise entre six et douze mois, **ou à durée indéterminée** ; il comprend alors une **période de formation, dite « action de professionnalisation »**, d'une durée de six à douze mois située en début de contrat.

Il vise à l'obtention de titres ou diplômes correspondant à des qualifications soit enregistrées dans le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), soit reconnues dans les classifications d'une convention collective nationale de branche, soit figurant sur la liste ouvrant droit à un certificat de qualification professionnelle<sup>1</sup>.

#### **L'expérimentation d'un contrat de professionnalisation « sur mesure »**

Jusqu'à fin décembre 2021, une expérimentation, créée sur l'ensemble du territoire par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>2</sup>, permet de **conclure un contrat de professionnalisation en vue d'acquérir des compétences définies par l'employeur et l'opérateur de compétences (OPCO)**, en accord avec le salarié. Ces compétences peuvent différer des qualifications citées ci-dessus et consister en un ou plusieurs blocs de compétences mentionnés à l'article L. 6113-1 du code du travail<sup>3</sup>.

Ciblant les salariés les plus éloignés de l'emploi, ce dispositif a pour objectif de permettre l'adaptation des compétences à acquérir dans le cadre d'un contrat de professionnalisation au projet professionnel du salarié et à l'activité de la structure employeuse.

**Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) peuvent participer à cette expérimentation**, qui leur offre la possibilité de proposer un contrat de professionnalisation adapté à des salariés en insertion alors que ceux-ci rencontrent souvent des difficultés à suivre des parcours de formation longs et qualifiants.

Pour assurer la pleine mobilisation des SIAE dans cette expérimentation et leur permettre de financer l'accompagnement des publics concernés, le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique recommande de prévoir une aide financière spécifique à ces structures<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Art. L. 6314-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Article 28.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1263 du 26 décembre 2018 relatif à l'expérimentation étendant le contrat de professionnalisation à l'acquisition de compétences définies par l'employeur et l'opérateur de compétences.

<sup>4</sup> Cf. Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique, mesure n° 4.

Les employeurs de salariés en contrat de professionnalisation peuvent bénéficier, selon les cas, de certaines **aides financières** :

- une aide d'un montant de 2 000 euros est versée aux entreprises à l'embauche d'un **demandeur d'emploi âgé de 45 ans et plus** en contrat de professionnalisation<sup>1</sup> ;

- une aide forfaitaire, plafonnée à 2 000 euros, peut en outre être attribuée à l'employeur par Pôle emploi pour l'embauche en contrat de professionnalisation d'un **demandeur d'emploi de 26 ans et plus**<sup>2</sup> ;

- à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020, les **groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)**<sup>3</sup> qui organisent l'accompagnement personnalisé vers l'emploi au profit des **personnes rencontrant des difficultés d'insertion particulières** et répondant aux caractéristiques fixées dans un cahier des charges peuvent également bénéficier d'une aide de l'État<sup>4</sup> ;

- dans le cadre du plan de relance post-crise sanitaire, une aide exceptionnelle est attribuée aux employeurs pour l'embauche entre le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et le 21 février 2021 de **salariés en contrat de professionnalisation âgés de moins de 30 ans**, à hauteur de 5 000 euros maximum pour un salarié de moins de 18 ans et 8 000 euros maximum pour un salarié de 18 ans et plus<sup>5</sup> ;

- en revanche, l'embauche en contrat de professionnalisation d'un demandeur d'emploi âgé de 45 ans et plus ou la conclusion d'un contrat de professionnalisation par un GEIQ n'ouvrent plus droit à des exonérations spécifiques mais à la **réduction générale dégressive renforcée de cotisations patronales** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

### C. La mise en place d'une nouvelle expérimentation

Si les entreprises de travail temporaire peuvent conclure des contrats de professionnalisation à durée déterminée<sup>6</sup>, **cette possibilité n'est pas ouverte aux entreprises de portage salarial.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2011-524 du 16 mai 2011 relatif à l'aide à l'embauche des demandeurs d'emploi de quarante-cinq ans et plus en contrat de professionnalisation.

<sup>2</sup> Instruction Pôle emploi n° 2019-29 du 10 octobre 2019 relative à l'aide individuelle à la formation.

<sup>3</sup> Aux termes de l'article L. 1253-1 du code du travail, les groupements d'employeurs qui organisent des parcours d'insertion et de qualification pour les salariés rencontrant des difficultés d'insertion qu'ils mettent à la disposition de leurs membres peuvent être reconnus comme des GEIQ.

<sup>4</sup> Décret n° 2020-1122 du 10 septembre 2020 relatif aux parcours d'insertion au sein des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification.

<sup>5</sup> Décret n° 2020-1084 du 24 août 2020 relatif à l'aide aux employeurs de salariés bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation prévue à l'article 76 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>6</sup> Art. L. 6325-23 du code du travail.

Créé par deux amendements identiques<sup>1</sup> adoptés par l'Assemblée nationale en séance publique, l'article 9 *bis* met en place une **expérimentation permettant, pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, aux entreprises de portage salarial de conclure des contrats de professionnalisation** à durée déterminée ou indéterminée.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement, ce dispositif doit « *permettre de renforcer les solutions en matière d'insertion dans l'emploi des seniors que permet le portage salarial via l'accès à un contrat de professionnalisation adapté aux exigences très spécifiques de cette forme d'emploi* ».

Ce contrat de professionnalisation *ad hoc* doit permettre l'obtention d'une qualification professionnelle visée à l'article L. 6314-1 du code du travail, à l'exclusion des qualifications reconnues dans les classifications d'une convention collective nationale de branche, et favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle.

Dans ce cadre, **l'entreprise de portage et le salarié porté désignent conjointement le tuteur**, choisi parmi les salariés volontaires et qualifiés de l'entreprise de portage. Ce dernier ne peut exercer simultanément cette fonction à l'égard de plus de cinq salariés en contrat de professionnalisation.

Le contrat, ou l'action de professionnalisation s'il s'agit d'un CDI, est d'une **durée comprise entre six et vingt-quatre mois**.

Les actions de positionnement, d'évaluation et d'accompagnement ainsi que les enseignements généraux, professionnels et technologiques dispensés dans ce cadre sont mis en œuvre soit par un organisme de formation, soit, lorsqu'elle dispose d'un service de formation, par l'entreprise de portage elle-même. Leur durée, comprise entre 15 % et 25 % de la durée totale du contrat, ne peut être inférieure à soixante heures.

**Toutes les dispositions relatives au portage salarial restent applicables** dans le cadre de cette expérimentation.

Il est prévu que le Gouvernement remette au Parlement, au plus tard trois mois avant son terme, un rapport d'évaluation de cette expérimentation.

## **II - La position favorable de la commission malgré des interrogations**

Outre que, sur la forme, cette disposition aurait pu être considérée comme un « cavalier » législatif, le texte déposé ne comportant aucune mesure relative au contrat de professionnalisation ou au portage salarial, cet article suscite en première analyse des interrogations de fond.

---

<sup>1</sup> Amendements de Sylvain Maillard (La République en Marche) et du Gouvernement.

Le rapporteur relève en particulier **l'antinomie apparente entre le contrat de professionnalisation**, qui vise à l'obtention d'une qualification ainsi que d'une expérience professionnelle sous la tutelle d'un salarié de l'entreprise, **et la définition du salarié porté** qui « *justifie d'une expertise, d'une qualification et d'une autonomie qui lui permettent de rechercher lui-même ses clients* ». Ainsi, aux termes de la convention collective de branche des salariés en portage salarial, le salarié porté « *dispose au minimum d'une qualification professionnelle de niveau III (...) ou d'une expérience significative d'au moins 3 ans dans le même secteur d'activité.* »

En outre, il « *dispose d'une expertise particulière constituée d'un ensemble de compétences et de savoirs spécifiques dans son domaine. Sa maîtrise et son savoir-faire le rendent apte à appréhender une situation/opportunité professionnelle en vue de son évaluation, de la préparation et de l'exécution du projet qui en découle* »<sup>1</sup>.

Il est ainsi difficile d'imaginer quelles pourraient être les activités concernées par cette expérimentation et quels profils pourraient entrer dans ce cadre. Selon le Medef, qui soutient cette mesure, ce dispositif permettrait aux salariés concernés d'acquérir les compétences attendues d'un consultant : travailler en « mode projet », gérer son activité par mission, développer un portefeuille client, mener une stratégie commerciale, communiquer.

En outre, il convient de rappeler le succès limité des aides réservées aux employeurs qui engagent des demandeurs d'emploi de plus de 45 ans sous contrat de professionnalisation. Comme le relève le rapport de nos collègues Monique Lubin et René-Paul Savary sur l'emploi des seniors, ce dispositif a peine à décoller<sup>2</sup>. Toutefois, selon la DARES, la part de contrats de professionnalisation conclus avec des personnes de plus de 45 ans est passée entre 2017 et 2018 de 3,1 % à 3,7 %<sup>3</sup>.

Cette expérimentation est souhaitée par les entreprises de portage salarial, bien qu'il soit permis de s'interroger sur son attractivité en l'absence d'aides financières spécifiques. Dans la mesure où le dispositif proposé ne pose pas de condition d'âge et pourrait également concerner de jeunes travailleurs, et avec l'esprit d'ouvrir le champ des possibles et de faciliter les parcours vers la création d'activité, la commission n'est pas opposée à cette nouvelle expérimentation.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Convention collective de branche du 22 mars 2017 – Article 2.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 749 (2018-2019) de Mme Monique Lubin et M. René-Paul Savary, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 26 septembre 2019.

<sup>3</sup> DARES Résultats n° 2020-016, mai 2020.

*Article 10 (supprimé)*

**Extension aux opérateurs de compétences de la prise en charge des cotisations de sécurité sociale des stagiaires de la formation professionnelle**

*Cet article proposant une disposition déjà entrée en vigueur, il a été supprimé par l'Assemblée nationale.*

**I - Le dispositif proposé**

Cet article modifiait l'article L. 6342-3 du travail pour prévoir la **prise en charge par l'opérateur de compétences (OPCO) des cotisations de sécurité sociale d'un stagiaire de la formation professionnelle** dès lors que le financement de l'action de formation incombe à l'OPCO.

**II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Cette disposition est déjà entrée en vigueur puisqu'elle a été **adoptée dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020**<sup>1</sup>. Elle a donc été opportunément supprimée en commission à l'Assemblée nationale.

**L'Assemblée nationale a supprimé cet article.**

**III - La position de la commission**

**La commission a confirmé la suppression de cet article.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 – Article 75.

Article 10 bis

**Rapport au Parlement évaluant les possibilités d'adaptation  
des règles du dialogue social afin de mieux y associer  
les salariés en parcours d'insertion**

*Cet article, introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la remise dans un délai de douze mois d'un rapport au Parlement afin d'évaluer les possibilités d'adaptation des règles du dialogue social afin de mieux y associer les salariés en parcours d'insertion.*

*La commission a supprimé cet article.*

**I - Une demande de rapport inspirée par le Pacte d'ambition pour l'IAE**

**A. Le cadre juridique du dialogue social limite la participation des salariés en insertion**

Dans sa mesure n° 6, le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique relève que le cadre juridique du dialogue social limite la mobilisation au sein de l'entreprise des salariés en parcours d'insertion.

En particulier, alors que la durée moyenne des parcours d'insertion serait de onze mois, **la condition d'ancienneté dans l'entreprise pour être éligible dans le cadre des élections professionnelles est d'un an**<sup>1</sup>. En conséquence, l'application du droit commun des élections professionnelles dans les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) « *réduit de manière significative le nombre de candidats au mandat de représentant du personnel et ne permet pas l'organisation normale des opérations électorales* »<sup>2</sup>. En outre, même lorsque des salariés remplissant la condition d'ancienneté sont élus, ils ne peuvent en pratique assurer leur mandat que pendant quelques mois, la durée du parcours d'insertion étant normalement limitée à vingt-quatre mois<sup>3</sup>.

S'agissant de la condition d'ancienneté pour l'éligibilité, **l'inspecteur du travail peut**, après avoir consulté les organisations syndicales représentatives dans l'entreprise, **autoriser des dérogations** « *lorsque l'application de ces dispositions conduirait à une réduction du nombre des candidats qui ne permettrait pas l'organisation normale des opérations électorales* »<sup>4</sup>. Ainsi, une SIAE a pu obtenir une dérogation afin que soient éligibles les électeurs travaillant dans l'entreprise depuis au moins huit mois<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. L. 2314-19 du code du travail.

<sup>2</sup> Cf. Pacte d'ambition pour l'IAE, mesure n° 6.

<sup>3</sup> La durée du mandat des élus du personnel au comité social et économique (CSE) est en principe de quatre ans. Elle peut être réduite à deux ans par accord de branche ou par accord d'entreprise.

<sup>4</sup> Art. L. 2314-25 du code du travail.

<sup>5</sup> Cf. Pacte d'ambition pour l'IAE.

Dès lors, le Pacte d'ambition envisage deux voies d'adaptation du cadre du dialogue social :

- **une voie législative** : il s'agirait d'inscrire, à l'article L. 2314-19 du code du travail, que la condition d'ancienneté pour être éligible aux élections professionnelles est ramenée à **trois mois** pour les personnes en parcours d'insertion travaillant dans une SIAE ;

- **une voie administrative** consistant à **faciliter l'obtention de dérogations pour les SIAE** en raison de la durée limitée par nature des parcours d'insertion.

### **B. Le texte prévoit l'évaluation des voies possibles dans un rapport**

Créé par deux amendements identiques adoptés par l'Assemblée nationale en séance publique<sup>1</sup>, l'article 10 *bis* s'inspire de cette recommandation du Pacte sans toutefois trancher entre ces options.

Il prévoit la remise par le Gouvernement, dans un **délai de douze mois** à compter de la promulgation de la loi, d'un **rapport évaluant les possibilités d'adaptation des règles du dialogue social** afin de mieux y associer les salariés en parcours d'insertion.

## **II - La position de la commission : un rapport superfétatoire**

Développer le dialogue social au sein des SIAE est un objectif légitime et pertinent afin d'impliquer les salariés en insertion dans un processus collectif.

Néanmoins, conformément à la position constante de la commission sur la multiplication des demandes de rapport au sein des textes de loi, le rapporteur propose de supprimer cette disposition. *A fortiori*, ce sujet ayant déjà été traité par le Pacte d'ambition, un tel rapport serait superfétatoire ; il est désormais attendu du Gouvernement des propositions concrètes afin de favoriser la participation des salariés en insertion.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement COM-39** de suppression de l'article.

**La commission a supprimé cet article.**

---

<sup>1</sup> Amendements des députés Claire Pitollat (La République en Marche) et Stéphane Viry (Les Républicains).

*Article 10 ter*

**Demande de rapport sur une potentielle extension de l'expérimentation territoriale « zéro chômage de longue durée »**

*Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport par le Gouvernement sur une éventuelle nouvelle extension de l'expérimentation territoriale « zéro chômage de longue durée ». Sur proposition du rapporteur, la commission l'a supprimé.*

**I - Une demande de rapport sur une nouvelle extension de l'expérimentation « zéro chômage de longue durée »**

Le présent article, issu de dix amendements identiques adoptés en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport dont l'objet serait de préciser le nombre de territoires qui pourraient être habilités « dans le cadre de la deuxième étape » de l'expérimentation prévue à l'article 4. Ce rapport devrait être remis dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la proposition de loi.

**II - La position de la commission : une demande de rapport prématurée**

La prolongation de l'expérimentation « zéro chômage de longue durée » menée depuis 2016 devra faire l'objet d'une évaluation rigoureuse par son comité scientifique avant qu'une nouvelle extension puisse, le cas échéant, être envisagée.

Demander au Gouvernement qu'il remette un rapport sur une telle extension dans les six mois suivant l'adoption de la présente proposition de loi semble donc prématuré. Au demeurant, la présente proposition de loi ne prévoit aucune « deuxième phase ».

Par ailleurs, les demandes de rapport, si elles permettent aux parlementaires d'évoquer des sujets sur lesquels les règles constitutionnelles de recevabilité ne leur permettent pas de déposer d'amendements, ne constituent pas une modalité satisfaisante de légiférer.

Sur proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement COM-25** tendant à supprimer le présent article.

**La commission a supprimé cet article.**

*Article 10 quater*  
**Demande de rapport relatif aux spécificités du déploiement  
de l'ETCLD dans les outre-mer**

*Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les spécificités inhérentes au développement de l'expérimentation TZCLD dans les outre-mer. Sur proposition du rapporteur, la commission l'a supprimé.*

Le présent article, issu d'un amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la remise au Parlement, dans les six mois, par le Gouvernement d'un rapport « *visant à étudier les spécificités inhérentes au déploiement de l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée dans les outre-mer* ».

Si une étude des spécificités du déploiement de l'expérimentation dans les territoires ultra-marins pourrait être utile, il semble que ce n'est pas au Gouvernement mais plutôt à l'association qui porte ce projet expérimental de la mener. En outre, la rigueur nécessaire à cette démarche ne semble pas conciliable avec la remise d'un rapport dans les six mois.

Enfin, les demandes de rapport n'apparaissent pas comme une manière satisfaisante de légiférer.

La commission a donc adopté un **amendement COM-26** du rapporteur tendant à supprimer cet article.

**La commission a supprimé cet article.**

*Article 11 (supprimé)*  
**Gage financier**

*Cet article visait à assurer les conditions de la recevabilité financière de la proposition de loi. À l'Assemblée nationale, le Gouvernement a levé ce gage financier.*

**I - Le dispositif proposé**

L'article 11 visait à assurer les conditions de la recevabilité financière de la proposition de loi en recourant au gage traditionnel par les droits de consommation sur le tabac.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression à l'initiative du Gouvernement afin de lever le gage financier.

**L'Assemblée nationale a supprimé cet article.**

## **III - La position de la commission**

**La commission a confirmé la suppression de cet article.**



## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 7 octobre 2020, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport de Mme Frédérique Puissat, rapporteur, sur la proposition de loi (n° 710, 2019-2020) relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».*

*Mme Catherine Deroche, présidente. – Depuis juin 2018, notre commission examine les textes au moyen de l'application Demeter (dématérialisation du travail en réunion), qui donne accès à divers documents, au tableau synoptique et aux amendements. Je vous invite à utiliser cet outil.*

*La parole est à notre rapporteur, Frédérique Puissat.*

*Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Notre commission reprend ses travaux sans tarder puisque nous sommes appelés à nous prononcer sur un texte qui sera examiné en séance publique dès la semaine prochaine.*

*Il s'agit d'une proposition de loi déposée par notre collègue députée Marie-Christine Verdier-Jouclas et plusieurs de ses collègues de la majorité et, ce n'est pas faire injure au travail des députés de le dire, un certain nombre des dispositions de ce texte portent la marque du Gouvernement, lequel a, du reste, engagé la procédure accélérée.*

*La proposition de loi que nous examinons ce matin, d'une part, tend à prolonger une expérimentation et, d'autre part, comprend diverses mesures présentant un lien plus ou moins direct avec l'insertion par l'activité économique (IAE).*

*Avant toute chose, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.*

*Au titre de la recevabilité, je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives aux procédures de prescription et d'agrément ouvrant droit à un parcours d'insertion par l'activité économique, aux règles encadrant les contrats de travail conclus par les structures d'insertion par l'activité économique ainsi qu'à la régulation des activités exercées par ces structures, au déroulement et à la sortie des parcours d'insertion par l'activité économique, à la prolongation, à l'extension et à la révision des modalités de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », ainsi qu'au pilotage et à l'évaluation de cette expérimentation, à la création ou à la prolongation d'autres expérimentations en matière de lutte contre le chômage ou d'insertion dans l'emploi, à la prise en charge des frais de formation des demandeurs d'emploi ainsi que des cotisations de sécurité sociale des stagiaires de la formation professionnelle et à l'articulation entre certains mécanismes portant sur les cotisations ou contributions sociales.*

*En revanche, il me semble que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé les amendements relatifs à l'organisation du service public de l'emploi, à l'indemnisation du chômage et aux minima sociaux, aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi, aux dispositifs d'aide à l'emploi en faveur des personnes en situation de handicap, à l'encadrement législatif du contrat de travail et de la durée du travail, hors du champ de l'insertion par l'activité économique, ou au droit de la commande publique. Ces amendements seraient donc irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

*Le titre I<sup>er</sup> de la proposition de loi est relatif à l'insertion par l'activité économique et contient diverses mesures visant à mettre en œuvre certaines des propositions du Pacte d'ambition, remis au Gouvernement le 10 septembre 2019 par le Conseil de l'inclusion dans l'emploi, après concertation avec les acteurs de l'insertion par l'activité économique. Ces mesures doivent contribuer à concrétiser la promesse du Président de la République de porter le nombre de contrats d'insertion de 140 000 à 240 000.*

*Ces mesures se veulent pragmatiques, se fondent sur les difficultés réelles remontées par les acteurs de terrain et font, pour la plupart, consensus. Elles sont d'autant plus urgentes que le secteur de l'insertion a été durement touché par la crise sanitaire. À cet égard, l'article 1<sup>er</sup>, qui supprime l'agrément obligatoire de Pôle emploi pour ce qui est des embauches au sein des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), représente un assouplissement bienvenu.*

*La nouvelle procédure proposée, appelée « Pass IAE », qui s'appuie sur le développement d'une plateforme numérique de l'inclusion en cours de déploiement, 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, très intéressant, à une logique partenariale fondée sur la confiance suppose un contrôle a posteriori de l'éligibilité des bénéficiaires. Le texte étant muet sur ce point, je vous proposerai, de manière à répondre aux interrogations des acteurs de terrain, un amendement prévoyant la détermination par décret des modalités de ce contrôle, ainsi que la possibilité, en cas de non-respect de la démarche, de retirer la capacité d'auto-prescription à une SIAE.*

*Pour répondre aux appréhensions des associations intermédiaires qui, à l'heure actuelle, ne sont pas soumises à l'agrément dans tous leurs champs d'intervention, l'article 3 ter prévoit une entrée en vigueur différée de cette réforme en ce qui les concerne.*

*La création, à l'article 2, d'un « CDI inclusion senior » répond aux besoins d'un public particulier, pour lequel la logique de tremplin qui sous-tend l'insertion par l'activité économique peut s'avérer irréaliste. Il vise les personnes âgées de 57 ans et plus, un seuil qui semble pertinent et cohérent avec les autres dispositifs existants. Toutefois, il est regrettable que soit du même coup 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 ; la dégressivité de l'aide au poste associée au contrat inclusion senior pourrait faire hésiter une structure à embaucher en CDI certains*

profils de seniors. Je vous proposerai donc de maintenir cette possibilité exceptionnelle au-delà de 57 ans, en complément du CDI senior.

De plus, l'articulation du CDI inclusion senior avec les dispositions législatives applicables aux entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) est problématique et fera l'objet d'un autre amendement que je vous présenterai.

D'autres mesures plus ponctuelles, introduites à l'Assemblée nationale, n'appelleront de ma part que des propositions d'ajustement rédactionnel, qu'il s'agisse de l'affirmation de la triple exclusivité applicable aux ETTI ou de la possibilité de déroger au plafond de 480 heures de mise à disposition applicable aux associations intermédiaires.

En revanche, l'expérimentation d'un « contrat passerelle » permettant à une entreprise d'insertion ou à un atelier et chantier d'insertion de mettre à disposition, pendant une durée déterminée, sous forme de prêt de main-d'œuvre à but non lucratif, un salarié en fin de parcours d'insertion auprès d'une entreprise de droit commun, n'est pas accueillie favorablement par certains acteurs de l'insertion par l'activité économique. En particulier, ce nouvel outil, loin de sécuriser la fin de parcours du salarié en insertion, pourrait créer une marche supplémentaire avant son entrée dans l'emploi durable.

Il lui est par ailleurs reproché d'introduire un « brouillage » entre les dispositifs d'insertion et de remettre en cause le modèle économique des associations intermédiaires et des entreprises de travail temporaire d'insertion, lequel repose sur la mise à disposition de salariés. On peut en effet relever que le cadre proposé offre peu de garanties que le dispositif remplira ses objectifs. Je vous proposerai donc de préciser ce cadre en introduisant une condition d'ancienneté de quatre mois dans un parcours d'insertion par l'activité économique pour les bénéficiaires, en limitant la durée de la mise à disposition à trois mois renouvelables et en dispensant de période d'essai le salarié en cas d'embauche par l'entreprise utilisatrice.

Plus généralement, il me semble important de soutenir les efforts visant à faciliter les rapprochements entre l'insertion par l'activité économique et le secteur marchand et à encourager les logiques de parcours.

En complément du « contrat passerelle », je vous proposerai ainsi 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. Par parallélisme, je vous propose de déroger également, dans le cadre du même dispositif, au minimum de 24 heures hebdomadaires en CDI à temps partiel.

D'autres mesures du Pacte d'ambition n'ont pas trouvé leur place dans ce texte et nous espérons en voir prochainement la concrétisation, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la gouvernance territoriale de l'insertion par l'activité économique.

*Les dispositions phares de cette proposition de loi, comprises aux articles 4 à 6, sont relatives à l'expérimentation territoriale dite « zéro chômeur de longue durée », qui semble susciter une adhésion transpartisane. En ces temps de polarisation de la vie politique, il faut se réjouir du consensus entourant une proposition visant à améliorer l'insertion de nos compatriotes les plus éloignés de l'emploi.*

*Je me suis néanmoins efforcée d'aborder cette proposition de loi dans une démarche de doute méthodique et de ne pas me laisser dépasser par l'enthousiasme qu'elle suscite parfois. J'ai ainsi procédé à de nombreuses auditions, rencontré des territoires candidats et je me suis déplacée pour rencontrer l'une des structures participant à l'expérimentation, dans le treizième arrondissement de Paris.*

*Résumée à gros traits, l'expérimentation consiste, sur un territoire donné, à financer des emplois pour toutes les personnes privées durablement d'emploi, en comptant sur le fait que les dépenses directes et indirectes liées à la privation d'emploi baisseront à due concurrence, de sorte que le dispositif serait neutre financièrement tout en apportant des bénéfices aux personnes concernées et en créant d'importantes externalités positives pour les territoires.*

*La loi du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée permet, sur les territoires expérimentateurs, l'embauche en contrat à durée indéterminée de chômeurs de longue durée par des structures de l'économie sociale et solidaire appelées « entreprises à but d'emploi » (EBE). Comme leur nom l'indique, ces entreprises ont pour finalité de fournir un emploi aux personnes qui en sont privées. Elles développent pour cela des activités économiques utiles au territoire sur lequel elles sont créées et qui n'entrent pas en concurrence avec les activités économiques qui y existent déjà. Dans les faits, ces activités sont très diverses ; il s'agit par exemple de recycleries, d'épiceries solidaires, ou encore d'ateliers de réparation.*

*Les entreprises à but d'emploi bénéficient d'une aide au poste, appelée contribution au développement de l'emploi (CDE), qui est essentiellement financée par l'État, à hauteur de 95 % du SMIC. Les départements apportent un concours dont le montant est variable mais généralement marginal. Les EBE bénéficient par ailleurs de diverses subventions de démarrage ou d'équilibre et peuvent faire appel au mécénat.*

*Ce dispositif est pour le moment expérimenté dans dix territoires, aux caractéristiques démographiques et socio-économiques différentes, correspondant à des zones rurales ou à des quartiers urbains et répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain. Prévue pour durer cinq ans, cette expérimentation arriverait à son terme à la fin du mois de juin prochain. Selon les chiffres dont je dispose, 918 personnes ont été embauchées dans l'ensemble de ces dix territoires. La proposition de loi tend à prolonger de cinq ans l'expérimentation, tout en l'étendant à cinquante nouveaux territoires avant, peut-être, d'en envisager la pérennisation.*

On peut regretter que cette proposition de loi intervienne alors que le comité scientifique ne rendra son rapport final que dans quelques semaines. Je rappelle également que, s'agissant d'une proposition de loi, ce texte n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact. Pour autant, nous disposons du rapport intermédiaire du comité scientifique et d'un rapport d'évaluation rendu par une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, ainsi que des travaux de l'association porteuse du projet, qui permettent de tirer de premiers enseignements.

Le premier constat qui s'impose est que la neutralité financière du dispositif n'est pas encore démontrée. Je n'entrerai pas dans le détail de la controverse méthodologique qui a opposé, d'une part, les inspections générales et le comité scientifique et, d'autre part, l'association porteuse du projet ; je vous renvoie pour cela aux différents rapports publiés à l'automne dernier.

Il ressort néanmoins de l'analyse des personnes embauchées par les EBE, que les économies liées aux moindres dépenses de prestations sociales, tout comme les gains dégagés en termes d'impôts et de cotisations sociales, sont inférieures aux prévisions. Cela résulte en partie du caractère flou de la notion de privation d'emploi. En effet, 46 % des personnes embauchées par les EBE n'avaient, semble-t-il, bénéficié l'année précédente d'aucune prestation sociale. Certaines étaient sans doute en situation de non-recours, donc leur embauche n'a pas entraîné d'activation des dépenses passives. D'autres avaient travaillé ou relevaient peut-être de structures d'insertion, et le surplus de recettes sociales et fiscales entraîné par leur embauche est donc moindre que prévu.

Par ailleurs, pour équilibrer son équation, l'association intègre les recettes sociales et fiscales liées à l'emploi des encadrants des EBE. Cela revient à considérer que ces personnes n'auraient pas été embauchées ailleurs.

Enfin, l'association fait l'hypothèse que la suppression de la privation durable d'emploi permet à la collectivité d'économiser plus de 3 000 euros par personne retrouvant un emploi, grâce à l'amélioration de l'état de santé et à la réduction des dépenses résultant de problématiques telles que l'échec scolaire, la délinquance, ou encore la maltraitance infantile.

Les autres effets indirects, même si l'on peut faire l'hypothèse raisonnable que de tels effets existent, ne peuvent être mesurés empiriquement à l'échelle individuelle et dans un délai aussi court.

Au total, le comité scientifique et les inspections générales s'accordent pour considérer que le coût net pour les finances publiques de l'expérimentation s'élève, en tenant compte des économies observées et des rentrées fiscales et sociales supplémentaires, à environ 25 000 euros par emploi créé. Cette estimation n'est pas définitive et des économies supplémentaires pourraient être dégagées sur le long terme. Néanmoins, on ne peut pas conclure à ce stade que le dispositif est neutre financièrement.

*J'ajoute qu'il y a un consensus assez large pour considérer qu'une des conditions du succès de l'élargissement proposé est un renforcement des moyens alloués, afin de doter les EBE en fonds propres, de leur permettre de recruter des encadrants, ou encore d'améliorer l'accès à la formation de leurs salariés. Tout cela ne relève pas de l'activation des dépenses passives et déséquilibrera encore davantage l'équation sur laquelle le dispositif repose.*

*Enfin, les dépenses publiques que le dispositif cherche à activer sont généralement temporaires et ont pour but de permettre la réinsertion des bénéficiaires. Or le recrutement en CDI par les EBE conduit à les pérenniser.*

*Il faut donc admettre que la généralisation du dispositif « zéro chômeur de longue durée » représenterait une dépense importante. Afin de déterminer si cet investissement est pertinent, il conviendrait donc de s'assurer si et à quelles conditions il s'agit d'une dépense efficiente. Pour cela, une prolongation de l'expérimentation me semble pertinente, mais il convient d'en apprécier avec rigueur le fonctionnement et les résultats.*

*D'un point de vue quantitatif, les 918 embauches n'ont pas permis de donner un travail à l'ensemble des bénéficiaires potentiels, estimés à un peu plus de 4 000. Ces résultats sont même nettement en deçà des prévisions, puisque nous avons voté pour 2020 un budget permettant de financer jusqu'à 1 750 postes. Toutefois, il me semble que, s'agissant d'un dispositif expérimental qui n'a été lancé que récemment, il ne faut pas nous arrêter à ces chiffres mais considérer qu'il s'agit d'un début prometteur.*

*D'un point de vue plus qualitatif, l'analyse des données chiffrées et des enquêtes déclaratives souligne que le retour en emploi entraîne une nette amélioration de la situation des bénéficiaires, qui retrouvent ainsi une place dans la société tout en voyant un certain nombre de leurs difficultés matérielles se réduire.*

*De manière plus intéressante, l'expérimentation semble montrer que, grâce à l'investissement et au travail des comités locaux, accompagnés par le fonds national, il est possible de proposer un travail à des personnes qui étaient en situation d'exclusion durable et dans des territoires parfois sinistrés économiquement.*

*Des questions se posent encore néanmoins sur la nature des activités proposées par les EBE. Si le critère de non-concurrence avec des activités économiques déjà existantes sur le territoire paraît être respecté dans la plupart des cas, on peut parfois se demander si l'expérimentation ne conduit pas à subventionner des activités qui relèvent de la compétence des collectivités territoriales ou qui sont exercées par ailleurs par des bénévoles du tissu associatif.*

*L'articulation avec l'action des structures d'insertion par l'activité économique qui s'adressent souvent aux mêmes publics doit aussi faire l'objet d'une attention particulière.*

Enfin, il me semble que la nature des activités proposées peut soulever la question de la valeur du travail dans notre société. Les tâches réalisées par les salariés des EBE présentent en effet souvent un niveau de contrainte inférieur à celui de certains emplois dans le secteur marchand, pourtant rémunérés au même échelon. Cela peut d'ailleurs entraîner des effets d'éviction.

L'expérimentation fait en outre apparaître des marges importantes de progrès, notamment dans l'organisation des EBE, dont la croissance rapide a parfois créé des difficultés managériales de nature à les fragiliser.

On s'aperçoit également que les EBE n'ont bien souvent pas trouvé de modèle économique viable, et ce avant même que la crise sanitaire ne les affecte. Si l'on peut s'attendre à ce qu'elles améliorent leurs résultats au fil du temps, il n'est pas certain que leurs activités, non rentables par nature, leur permettent d'atteindre un chiffre d'affaires suffisant.

L'expérimentation comporte enfin ce que le comité scientifique appelle un « impensé », qui touche à la trajectoire d'insertion professionnelle des personnes embauchées par les EBE. J'ai rencontré des porteurs de projets pour lesquels la sortie vers un emploi de droit commun doit être l'objectif à poursuivre. D'autres considèrent à l'inverse, conformément à la philosophie initiale de l'expérimentation, que les personnes embauchées par des EBE peuvent y demeurer indéfiniment. Or l'absence de perspective d'évolution professionnelle et salariale peut créer des déceptions, voire des frustrations.

À ce stade, l'expérimentation n'a pas démontré que le modèle des entreprises à but d'emploi pouvait être le remède miracle au problème du chômage de longue durée. Il s'agit en revanche certainement d'une solution complémentaire aux autres outils existants, qui serait particulièrement pertinente pour certains publics ou pour certains territoires. La poursuite de l'expérimentation doit donc nous permettre d'identifier comment cette solution peut être articulée avec l'action déjà menée par les SIAE.

Cette expérimentation a d'autres mérites. La démarche n'est pas imposée d'en haut, de manière uniforme et avec des règles administratives parfois éloignées des réalités du terrain. Elle procède des territoires et suppose une mobilisation conjointe de l'ensemble des acteurs pour mener à bien un projet qui tient compte des aspirations des personnes privées d'emploi mais également des besoins de l'écosystème local. Il semble d'ailleurs que de nombreuses personnes rencontrées par les comités locaux retrouvent du travail sans être embauchées par une EBE, mais du seul fait de la dynamique mobilisatrice permise par la démarche. En cela, il s'agit d'un laboratoire particulièrement intéressant, qui doit nous permettre de tirer des enseignements sur le décloisonnement des politiques d'accompagnement social et de retour à l'emploi.

Pour cette raison également, une poursuite de l'expérimentation, qui devra s'accompagner d'une évaluation rigoureuse, me paraît pertinente.

Je vous proposerai plusieurs amendements afin de mieux cadrer l'expérimentation et de préciser les objectifs que nous devons lui fixer.

*Il me semble notamment que la participation financière des départements doit demeurer volontaire, afin de respecter la règle de la libre administration des collectivités territoriales.*

*Je réponds par avance à celles et ceux qui pourraient estimer que le nombre de territoires prévus pour cette deuxième phase expérimentale n'est pas suffisant.*

*Premièrement, je rappelle que nous passons de dix à soixante territoires, ce qui constitue un saut important. L'un des enjeux des cinq années à venir, pour le fonds d'expérimentation, consistera à développer à grande échelle l'action d'accompagnement des territoires et des entreprises, qui s'avère être une condition essentielle du succès du dispositif. Le comité scientifique m'a d'ailleurs indiqué que le nombre de trente nouveaux territoires initialement retenu par la proposition de loi constituait un maximum.*

*Deuxièmement, nous sommes face à une expérimentation coûteuse à court terme et le souci du bon usage des deniers publics doit nous inciter à la prudence. De plus, élargir excessivement le nombre de territoires expérimentateurs pourrait obérer la capacité de l'État à apporter les financements complémentaires nécessaires au démarrage des EBE.*

*Enfin, je tiens à la logique expérimentale. Participer à cette expérimentation ne doit pas être une récompense et encore moins un droit accordé aux territoires méritants. Certains territoires qui auront engagé une démarche de mobilisation collective ne pourront être habilités et il sera justement intéressant de comparer leurs résultats avec ceux des territoires expérimentateurs.*

*Pour ce qui concerne la durée de l'expérimentation, cinq années me semblent suffisantes. Dans la mesure où les territoires auront trois ans pour faire acte de candidature, certains auront expérimenté le dispositif pendant moins de cinq ans lorsqu'il arrivera à échéance, mais cela ne me semble pas poser de problème. En effet, dès avant 2026, nous devons nous prononcer sur les suites à donner à l'expérimentation. Soit nous déciderons de la poursuivre, et il nous faudra légiférer de nouveau, soit nous déciderons qu'il faut y mettre un terme. Dans ce dernier cas, il ne serait pas logique que l'expérimentation s'arrête dans certains territoires alors qu'elle se poursuivrait comme une queue de comète dans d'autres.*

*J'en viens au titre III, qui contient diverses mesures liées de près ou de loin à l'emploi et à l'insertion.*

*Une disposition censurée de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, concernant l'articulation du bonus-malus sur les contrats courts avec les allègements généraux de cotisations sociales, refait son apparition à l'article 7. Le Sénat avait supprimé cette disposition pour des raisons de forme et de fond, avant que le Conseil constitutionnel considère qu'elle n'avait pas sa place pas dans une loi de financement de la sécurité sociale. Vu notre position constante sur ce bonus-malus, mécanisme pouvant s'avérer pénalisant pour de nombreux secteurs d'activités et ne garantissant en rien une limitation des recours abusifs aux contrats courts, il semble cohérent de supprimer cet article. Il est d'autant plus urgent d'attendre, que la réforme de l'assurance chômage est désormais suspendue à la concertation en cours entre le Gouvernement et les partenaires sociaux.*

*Par ailleurs, certains articles prévoient la prolongation d'autres expérimentations afin de disposer du recul nécessaire pour en apprécier la pertinence. Je vous proposerai de les adopter.*

*Dans la mesure où l'objet de cette proposition de loi est en grande partie expérimental, avec l'esprit d'ouvrir le champ des possibles, je suis également favorable à l'expérimentation de l'ouverture du contrat de professionnalisation aux entreprises de portage salarial, proposée à l'article 9 ter, même si la combinaison de ces deux dispositifs peut sembler a priori antinomique.*

*Enfin, conformément à la position habituelle du Sénat, je vous proposerai de supprimer les demandes de rapport formulées par l'Assemblée nationale.*

**M. Philippe Mouiller, vice-président.** – *Je félicite notre rapporteur de cette excellente présentation.*

*Je vous parle en tant qu'élu d'un territoire où l'expérimentation existe – je pense à la commune de Mauléon, dans les Deux-Sèvres – et je veux témoigner de la réussite de ce dispositif. Il faut insister sur le « I » de CDI ; c'est cela qui change toute la philosophie. De plus, les candidats intègrent volontairement le dispositif.*

*Il faudra que l'expérimentation dure le temps nécessaire et qu'elle soit élargie à d'autres territoires, pour avoir une vision plus globale et estimer correctement sa pertinence.*

*Je veux aussi saluer l'action du Gouvernement en la matière ; il met sur la table des moyens financiers pour l'insertion des chômeurs et l'extension de l'expérimentation. Je veux également saluer les travaux de Mme Puissat, qui lui permettent de nous proposer des dispositifs réellement adaptés au terrain, car le texte de l'Assemblée nationale était, sur certains points, en décalage par rapport aux attentes des territoires. On retrouve donc dans les amendements du rapporteur les éléments attendus par les professionnels.*

*On constate par ailleurs un décalage entre les budgets adoptés dans le cadre de la loi de finances pour 2020 et la réalité. L'administration a du mal à s'adapter aux simplifications administratives et ces décalages temporels entre l'adoption des dispositifs et leur mise en place conduisent à des difficultés de trésorerie pour les collectivités.*

*En conclusion, je ne peux qu'inviter les uns et les autres à soutenir cette belle expérimentation.*

**Mme Élisabeth Doineau.** – *Je m'associe aux propos de Philippe Mouiller pour féliciter le rapporteur et souligner la réussite de ce projet.*

*Je regrette en revanche la méthode employée, notamment le calendrier proposé. Mon département fait partie des territoires frustrés, car il n'a pas pu être intégré à l'expérimentation initiale.*

*Par ailleurs, ce texte était attendu, mais pourquoi y inclure l'insertion par l'activité économique ? Toutes ces dispositions sont mêlées, ce que je déplore. Sans doute, il s'agit d'améliorations, mais la méthode ne va pas, d'autres mécanismes s'y étant ajoutés, notamment au sein du titre III.*

*Le titre I<sup>er</sup> est malgré tout intéressant, notamment avec la suppression de l'agrément obligatoire des embauches par Pôle emploi. Je crains en revanche que la création du contrat à durée indéterminée inclusion senior ne soit source de complication pour les acteurs sur le terrain.*

*Se pose également la question des personnes en difficulté ayant moins de 57 ans - elles sont nombreuses - et dont le contrat au sein d'une SIAE ne peut être prolongé. Les acteurs réussissent à remettre une personne dans l'emploi, à lui redonner confiance en elle, puis, deux ans plus tard, doivent lui annoncer que tout est terminé. Ce texte ne résout pas ce problème...*

*J'espère que l'extension de l'expérimentation à cinquante nouveaux territoires répondra aux attentes de tous. Ce dispositif complètera ceux qui existent dans les territoires, même si, in fine, tout dépend des porteurs de projet.*

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** - *Je ne serai pas trop longue, car nous reviendrons sur ce texte en séance publique. Je remercie Mme Puissat de ce travail important, réalisé dans des conditions sanitaires difficiles.*

*L'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » semblait positive en 2016, mais son extension risque d'aggraver les défauts initiaux du dispositif. Celui-ci a été adopté à l'unanimité en 2016 et nombreux sont les candidats à cette expérimentation. Cette démarche repose sur une proposition de l'association ATD Quart Monde, mais sa mise en œuvre a posé quelques problèmes.*

*La présente proposition de loi, adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale, n'est pas totalement satisfaisante. D'abord, il n'est pas précisé que le prescripteur qui remplace Pôle emploi est une entité publique. En outre, nous proposerons la suppression de l'article 8 relatif au renforcement des contrôles de Pôle emploi, ainsi que celle de l'article 9, qui transfère le financement de la formation de Pôle emploi aux salariés eux-mêmes, via leur compte de formation. Enfin, nous proposerons l'interdiction des licenciements pendant l'expérimentation « territoires zéro chômeur ».*

**Mme Monique Lubin.** - *Je m'associe aux compliments adressés à Mme le rapporteur.*

*Nous ne serons pas d'accord avec toutes ses propositions, mais nous partageons les objectifs de cette proposition de loi, puisque ce dispositif procède, à l'origine, d'une initiative de nos collègues socialistes de l'Assemblée nationale.*

*Un certain nombre de personnes se trouvent totalement exclues du marché du travail, et cela va s'aggraver avec la crise sanitaire. Par conséquent, tout ce qui peut les aider à s'intégrer au marché du travail est bienvenu. Cela ne signifie pas non plus qu'il faut financer tous les dispositifs sans étudier leur efficacité. Néanmoins, on est parfois très exigeant à l'égard de certains dispositifs dispendieux et beaucoup moins par rapport à d'autres ; je pense que tout le monde comprend à quoi je fais allusion...*

*Cela dit, je n'émettrai pas beaucoup de réserves sur ce texte, même si je n'adhère pas à tous les amendements proposés. Il faut continuer l'expérimentation, l'étendre à plus de secteurs et, selon moi, en accroître la durée.*

**Mme Victoire Jasmin.** – Je félicite le rapporteur pour son travail.

Il est prévu que l'extension concerne différents territoires d'outre-mer, qui connaissent un taux de chômage élevé. En outre, les départements rencontrent des difficultés financières importantes. Cela suscite donc de l'espoir, mais ne résoudra pas pleinement le problème.

En outre, on peut observer des incohérences entre l'intitulé « zéro chômeur » et la réalité.

**M. Olivier Henno.** – Je félicite Frédérique Puissat pour la qualité de son rapport.

Le département dont je suis élu, le Nord, connaît de grandes difficultés d'accès au marché du travail. Du reste, parmi les territoires concernés figurent Maubeuge et Tourcoing.

N'y a-t-il pas un trou dans la raquette au sein de ce dispositif ? Pour garantir la pérennité de ces emplois, il faut résoudre la question de la formation et de la montée en compétence. Quel est votre point de vue à cet égard ?

**Mme Raymonde Poncet.** – Peu de propositions de loi auront fait l'objet d'autant d'évaluations, ce qui dénote peut-être une méfiance implicite vis-à-vis de ce dispositif...

Ces évaluations ne me semblent pas tenir compte des nouveaux indicateurs de richesse. Il ne faut pas évaluer que le coût financier ; il faut aussi tenir compte, conformément à la loi de 2015, de l'impact écologique et des externalités positives, qui sont peu pris en considération, ainsi que de l'indice de développement humain. Bref, je veux bien que l'on évalue, mais cela ne doit pas seulement se faire d'un point de vue financier ; il faut aussi estimer les coûts évités.

Sur le coût financier net, il y a en effet une controverse, sur laquelle je ne reviens pas. En tout état de cause, ce dispositif me semble très performant au regard du coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Je suis également contre l'instauration du contrat passerelle.

Je suis élue du Rhône, où Villeurbanne est candidate au dispositif ; c'est vrai, il y a un coût financier, mais quand un territoire peut être considéré comme prêt, il devrait pouvoir y participer. Or, aujourd'hui, quelque 120 territoires sont prêts ; donc, si on ne les retient pas tous, c'est qu'il y a une enveloppe fermée...

Enfin, le temps de l'expérimentation doit être effectif. Les expérimentations vont se mettre en place au fil de l'eau et, si le mécanisme n'est expérimenté dans certains territoires que durant les deux années précédant 2026, l'évaluation finale sera tronquée. Il faudrait que les territoires puissent commencer plus vite.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Merci à Philippe Mouiller de son expertise de terrain, importante pendant les auditions, même si les approches diffèrent selon les territoires. Je note votre remarque sur le budget, mais le texte prévoit une extension de l'expérimentation à soixante territoires, contre quarante dont le texte initial, ce qui induira un réajustement financier.

*Madame Doineau, on peut effectivement regretter qu'il y ait trois parties distinctes dans le texte – les SIAE, l'expérimentation « territoires zéro chômeur longue durée » et diverses autres dispositions sociales –, pour deux raisons : d'une part, s'agissant d'une proposition de loi, le texte nous est transmis sans étude d'impact et, d'autre part, on a l'impression que ce qui prend le pas dans les médias, ce sont les territoires « zéro chômeur longue durée », alors qu'il conviendrait aussi de saluer le travail considérable des SIAE.*

*Merci, Cathy Apourceau-Poly, de votre regard équilibré sur la question ; certaines choses ont fonctionné, d'autres non, il faut le dire.*

*Madame Lubin, merci de votre analyse. Ce dispositif procède effectivement du travail de Laurent Grandguillaume, qui faisait consensus dès le départ.*

*Madame Jasmin, les outre-mer ne sont pas oubliés dans ce dispositif, et le texte tient compte des particularités des différents territoires. Reste à définir ce que l'on prévoit pour la Corse.*

*Merci à Olivier Henno. C'est vrai, la formation est sans doute un impensé du dispositif ; cela a posé des difficultés humainement et financièrement. Néanmoins, chaque fois que l'on ajoute une dépense, on s'éloigne de la neutralité financière espérée. En outre, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) a compensé cette absence de formation en s'adressant aussi aux salariés des EBE, la difficulté étant que le PIC concerne en principe les entreprises de moins de 50 salariés, alors que les EBE en comptent souvent davantage.*

*Merci, madame Raymonde Poncet, de vos remarques. Oui, il y a eu beaucoup d'évaluations. Sans doute, il faut porter une attention particulière aux externalités positives, mais on attend le rapport définitif du comité scientifique. Évaluer des externalités positives est extrêmement complexe, même si cela fait, certes, partie du travail.*

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **Article 1<sup>er</sup>**

*L'amendement de coordination **COM-45** est adopté.*

***Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-21 rectifié** vise à supprimer la possibilité, pour une SIAE, de décider seule la prolongation dérogatoire d'un contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI), notamment pour les salariés âgés de 50 ans et plus. Cette possibilité est aujourd'hui soumise à l'accord de Pôle emploi, ce que l'article 1<sup>er</sup> entend justement supprimer. Je propose aux auteurs de cet amendement de le retirer au profit de celui que je vais présenter.*

***Mme Colette Mélot.** – Après avoir entendu les arguments de notre rapporteur, je retire cet amendement.*

*L'amendement **COM-21 rectifié** est retiré.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'article 1<sup>er</sup> supprime l'obligation de délivrance par Pôle emploi d'un agrément préalable et tend à permettre l'auto-prescription par les SIAE. Il s'agit d'une mesure demandée par les acteurs de terrain.

Nous nous inscrivons dans une logique intéressante de « confiance a priori » et de « contrôle a posteriori ». Toutefois, cette logique mérite d'être quelque peu encadrée : quand une structure d'insertion est contrôlée un ou deux ans après que des contrats ont été conclus, il devient alors compliqué d'opérer une compensation financière, raison pour laquelle nous proposons de clarifier la portée du contrôle a posteriori.

Par ailleurs, l'amendement **COM-31** tend également à fixer la liste des prescripteurs habilités par arrêté et non par décret, pour plus de souplesse.

L'amendement COM-31 est adopté.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Des possibilités de dérogation existent au-delà de 24 mois, au profit des contrats conclus par des SIAE. Ce texte prévoit notamment la création d'un « CDI inclusion senior » pour les personnes de plus de 57 ans.

L'amendement **COM-46** répond à une demande des acteurs de terrain qui ne souhaitent pas qu'après 57 ans, les possibilités se réduisent à l'alternative entre le CDI senior ou la fin du parcours d'insertion, soit parce que certaines des personnes concernées ne désirent pas conclure un CDI, soit parce qu'elles présentent parfois un profil plus difficile à gérer en CDI.

L'amendement COM-46 est adopté.

L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

## **Article 2**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Dans la même logique que l'amendement précédent, l'amendement **COM-32** tend à rétablir la possibilité de prolonger à titre exceptionnel, au-delà de 24 mois, le CDDI d'un salarié âgé de 57 ans sans basculer vers un CDI inclusion senior.

L'amendement COM-32 est adopté.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-33** vise à clarifier l'articulation entre le CDI inclusion senior et les dispositions législatives applicables aux entreprises de travail temporaire d'insertion.

L'amendement COM-33 est adopté.

**M. Xavier Iacovelli.** – Madame la présidente, je ne comprends pas les raisons pour lesquelles l'amendement **COM-5** qui visait à favoriser l'insertion des personnes en situation de handicap, et dont les dispositions étaient donc bien rattachées au texte, a été déclaré irrecevable. Aujourd'hui, près de 21 % des personnes en insertion sont porteuses de handicap. Cet amendement faisait suite à un rapport d'Adrien Taquet et de Jean-François Serres.

Qu'il soit – in fine – rejeté, c'est de notre responsabilité. Mais l'initiative parlementaire me semble mise à mal si l'on ne peut débattre de ce sujet.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Cet amendement a été déclaré irrecevable au regard de l'article 40...

**M. Xavier Iacovelli.** – ... Au regard de l'article 45, madame la présidente.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Plus précisément, monsieur Iacovelli, il est irrecevable aux termes de ces deux articles.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Au-delà de l'irrecevabilité de cet amendement, je n'ai pas mené d'auditions sur cette question puisqu'aucune disposition du texte ne porte sur l'emploi des personnes en situation de handicap. Il faudra donc trouver un autre véhicule législatif pour en discuter.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

#### **Article 2 bis (nouveau)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-34** vise simplement à rétablir la fameuse règle de la triple exclusivité des entreprises de travail temporaire et d'insertion (ETTI), « écrasée » à l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-34 est adopté.

L'article 2 bis (nouveau) est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

#### **Article 2 ter (nouveau)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'article 2 ter permet au préfet d'accorder des dérogations aux associations intermédiaires, afin de dépasser le plafond de 480 heures de mise à disposition d'un salarié auprès d'employeurs de droit privé.

Je suis très favorable à cette souplesse. Cela étant, l'amendement **COM-35** vise à revenir à une rédaction plus proche de l'équilibre trouvé en commission à l'Assemblée nationale qui donne une plus grande marge d'appréciation au préfet et intègre par ailleurs la condition de qualité des parcours d'insertion prévue dans le Pacte d'ambition.

L'amendement COM-35 est adopté.

L'article 2 ter (nouveau) est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

#### **Article 3 (supprimé)**

L'article 3 demeure supprimé.

### **Article 3 bis (nouveau)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements identiques **COM-13 rectifié** et **COM-47** visent à supprimer le fameux « contrat passerelle » qui figurait déjà dans le pacte proposé par le Haut-Commissaire à l'inclusion. Ce contrat posait certaines difficultés aux acteurs de terrain qui lui préféreraient un autre dispositif, que je vous proposerai d'adopter dans quelques instants.

Je vous suggère le retrait de ces amendements de suppression au profit de l'amendement que je présenterai pour ouvrir le champ des possibles et favoriser tout ce qui permet de passer de l'insertion au milieu traditionnel.

Les amendements identiques COM 13 rectifié et COM 47 ne sont pas adoptés.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements **COM-14 rectifié** et **COM-48** sont des amendements de repli visant à encadrer l'expérimentation du « contrat passerelle ». Je propose à leurs auteurs de les retirer au profit de mon amendement **COM-36** qui vise à introduire une condition d'ancienneté de quatre mois dans un parcours d'insertion pour bénéficier d'un contrat passerelle, à limiter à trois mois, renouvelable une fois, la durée de mise à disposition et à dispenser le salarié de période d'essai en cas d'embauche.

C'est une façon de donner corps à ce contrat passerelle dont nous n'avons pas encore débattu – peut-être le Gouvernement fera-t-il de nouvelles propositions en séance publique – tout en faisant écho au fameux « temps cumulé », très attendu par les territoires.

L'amendement COM-48 est retiré.

L'amendement COM-14 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement COM-36 est adopté.

L'article 3 bis (nouveau) est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

### **Articles additionnels après l'article 3 bis (nouveau)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements identiques **COM-12 rectifié bis** et **COM-22 rectifié** visent, comme l'amendement **COM-37** à permettre le cumul d'un CDDI avec un autre contrat à temps partiel.

S'il est parfois possible de sortir du dispositif d'insertion pour un contrat classique, il n'est plus possible d'y retourner si les choses se passent mal. L'amendement COM-37 vise à permettre une transition progressive du contrat d'insertion vers un contrat de travail de droit commun.

Pour ce faire, il est nécessaire de baisser le seuil minimum de 20 heures de durée hebdomadaire de travail pour les contrats d'insertion mais aussi celui de 24 heures pour les contrats classiques.

L'amendement COM-22 rectifié est retiré.

L'amendement COM-12 rectifié bis n'est pas adopté.

L'amendement COM-37 est adopté.

### **Article 3 ter (nouveau)**

L'article 3 ter (nouveau) est adopté sans modification.

### **Article 4**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-24** vise à regrouper les dispositions relatives aux missions des comités locaux d'expérimentation dans la bonne partie du texte.

L'amendement COM-24 est adopté.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Lors de son adoption, en 2016, ce dispositif était financé par l'État, les départements étant appelés de façon facultative. La proposition de loi rend la participation du département obligatoire, celle des autres collectivités demeurant facultative.

À travers cet amendement **COM-41**, je vous propose de rétablir le caractère facultatif de la participation des départements à l'expérimentation, conformément au principe de libre administration des collectivités. Qui décide paie.

L'amendement COM-41 est adopté.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – La loi de 2016 était assez floue sur le champ de l'expérimentation, raison pour laquelle l'amendement **COM-23** vise à préciser les éléments d'évaluation du comité scientifique, notamment sur le coût du dispositif pour les finances publiques, sur les externalités positives et sur les résultats comparés à ceux des SIAE, et à déterminer les conditions dans lesquelles, le cas échéant, l'expérimentation peut être prolongée, élargie ou pérennisée en identifiant les caractéristiques des territoires et les publics concernés.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

### **Article additionnel après l'article 4**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement **COM-9** qui constitue une demande de rapport.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

### **Article 5**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-29** vise à rendre le préfet signataire des conventions. Cette disposition peut certes alourdir le dispositif, mais le préfet doit savoir ce qui se passe sur le terrain.

L'amendement COM-29 est adopté.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les territoires candidats vont se présenter sur la base d'un cahier des charges élaboré par le fonds et validé par la ministre du travail. La question est de savoir s'il faut prendre en compte certaines particularités. Il est parfois difficile de refermer une boîte que l'on a ouverte et il se trouve qu'elle l'a été quelque peu pour les outre-mer. Dès lors, se pose la question des insulaires, et plus précisément des Corses.

Je me suis entretenue avec les présidents Simeoni et Talamoni, ainsi qu'avec M. Panunzi. J'ai été assez sensible aux problèmes de complexité de l'organisation territoriale des outre-mer et au taux très important de demandeurs d'emploi de longue durée. De même, j'ai été sensible à l'organisation territoriale atypique de la Corse, raison pour laquelle je suis favorable à l'amendement **COM-15 rectifié**.

**Mme Victoire Jasmin.** – Une remarque sémantique : quelle différence faites-vous entre « insulaires » et « outre-mer » ?

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les outre-mer figurent déjà dans le texte. En l'espèce, il aurait presque mieux valu inscrire « Corse » plutôt que « territoires insulaires »...

**M. Alain Milon.** – Cette initiative pourrait être intéressante pour l'avenir dans la mesure où vous proposez de régionaliser les lois ! Je songe au projet de loi de financement de la sécurité sociale ou à certaines mesures de santé... Je voterai cet amendement.

L'amendement COM-15 rectifié est adopté.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-18 rectifié** a réussi à passer sous les fourches caudines de l'article 40 car il n'atteint pas réellement l'objectif qu'il se fixe. J'en reste à ce qui est proposé : soixante territoires et cinq ans. S'il s'avère nécessaire de changer les choses, nous légifèrerons de nouveau. Avis défavorable.

L'amendement COM-18 rectifié n'est pas adopté.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Mon amendement **COM-27** tend à charger le fonds de publier un rapport moral et financier retraçant notamment l'ensemble des financements perçus par les entreprises, ainsi que les sommes ayant concouru au financement de l'expérimentation et présentant le nombre de personnes embauchées par ces entreprises, ainsi que le montant des prestations diverses dont elles ont bénéficié l'année précédant leur embauche.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

## **Article 6**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements **COM-10** et **COM-19 rectifié** tendent à prolonger la validité des conventions financières pour une durée de cinq ans. J'y suis défavorable, car ils n'ont aucun sens s'il n'y a plus d'expérimentation.

*Les amendements COM-10 et COM-19 rectifié ne sont pas adoptés.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Je rappelle que le dispositif des parcours d'insertion par l'activité économique repose sur un principe de confiance a priori et de contrôle a posteriori. Il me semble important que, dans le cadre de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », nous suivions la même logique. Aussi, l'amendement **COM-50** précise que l'aide au poste versée au titre des embauches réalisées par les EBE pourra être modulée, voire supprimée si les personnes embauchées ne remplissent pas les critères d'éligibilité.

En outre, il renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités de ce contrôle a posteriori.

*L'amendement COM-50 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-44** précise que, lorsque le département est partie prenante au financement de l'expérimentation, le président du conseil départemental est cosignataire de la convention conclue entre le fonds et chaque entreprise.

*L'amendement COM-44 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-30** vise à corriger deux erreurs matérielles.

*L'amendement COM-30 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Mon amendement **COM-42** tend à confirmer le caractère volontaire de la participation financière des départements à l'expérimentation. L'amendement **COM-16 rectifié**, lui, prévoit un financement de l'expérimentation par les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution. Il deviendra sans objet si mon amendement est adopté.

*L'amendement COM-42 est adopté.*

*L'amendement COM-16 rectifié n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-43** précise que, lorsque le département participe au financement de l'expérimentation, le président du conseil départemental est cosignataire avec l'État et Pôle emploi de la convention conclue entre le fonds et les territoires porteurs de projet.

*L'amendement COM-43 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements identiques **COM-11 rectifié**, **COM-20 rectifié**, **COM-7 rectifié bis** et **COM-4 rectifié** s'inscrivent dans la logique que j'évoquais tout à l'heure, puisqu'ils visent à ce que le fonds soit acteur du rendu de l'expérimentation en lui donnant accès aux informations qui lui permettront de suivre au fil de l'eau le profil des personnes embauchées. Avis favorable.

*Les amendements identiques COM-11 rectifié, COM-20 rectifié, COM-7 rectifié bis et COM-4 rectifié sont adoptés.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-49** souligne la difficulté qu'ont les EBE pour développer l'accès à la formation professionnelle de leurs salariés. Cependant, il est proposé que les fonds mutualisés des opérateurs de compétences (OPCO) soutiennent les EBE, alors que celles-ci dépassent en nombre de salariés le seuil qui le permettrait. En outre, les EBE ont désormais accès au plan d'investissement dans les compétences, ce qui me semble plus cohérent. Je demande le retrait de cet amendement.

**M. Olivier Henno.** – Je maintiens mon amendement.

L'amendement COM-49 n'est pas adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

#### **Article 7**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Mon amendement **COM-38** tend à supprimer l'article 7, qui a pour objet de garantir l'articulation entre le mécanisme des allègements généraux de cotisations et certains mécanismes incitatifs, notamment le bonus-malus. J'ajoute que l'ajustement concernant les cotisations AT-MP, proposé dans l'article, pourra trouver toute sa place dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L'amendement COM-38 est adopté et l'article 7 est supprimé.

#### **Articles 8 et 9**

Les articles 8 et 9 sont successivement adoptés sans modification.

#### **Article 9 bis (nouveau)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'article 9 bis prolonge jusqu'au 31 décembre 2023 une expérimentation prévue par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui tend à permettre la conclusion de contrats de travail à temps partagé aux fins d'employabilité. Par cohérence, l'amendement **COM-40** vise à reporter de deux ans, en la fixant au plus tard au 30 juin 2023, la date de remise par le Gouvernement d'un rapport d'évaluation relatif à son éventuelle pérennisation.

L'amendement COM-40 est adopté.

L'article 9 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

#### **Articles 9 ter**

L'article 9 ter est adopté sans modification.

#### **Article 10 (supprimé)**

L'article 10 demeure supprimé.

**Article 10 bis (nouveau)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'article 10 bis prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement, afin d'évaluer les possibilités d'adaptation des règles du dialogue social pour mieux y associer les salariés en parcours d'insertion. Si le développement du dialogue social au sein des structures d'insertion par l'activité économique est un vrai enjeu, mon amendement **COM-39** vise néanmoins à supprimer cet article conformément à la position de la commission sur les demandes de rapport.

Nous travaillons avec le Gouvernement à un dispositif expérimental en vue de la séance publique.

L'amendement COM-39 est adopté et l'article 10 bis est supprimé.

**Article 10 ter (nouveau)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-25** vise à supprimer cet article, qui prévoit une remise de rapport.

L'amendement COM-25 est adopté et l'article 10 ter est supprimé.

**Article 10 quater (nouveau)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-26** vise à supprimer cette autre demande de rapport.

L'amendement COM-26 est adopté et l'article 10 quater est supprimé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

**TABLEAU DES SORTS**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>TITRE IER : RENFORCEMENT DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE</b>			
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Modification de la procédure d'agrément</b> <b>ouvrant droit à un parcours d'insertion par l'activité économique</b>			
<b>Mme PUISSAT,</b> <b>rapporteur</b>	45	Coordinations	<b>Adopté</b>
M. CHASSEING	21 rect.	Suppression de la possibilité pour une SIAE de décider seule la prolongation dérogatoire d'un CDDI	<b>Retiré</b>
<b>Mme PUISSAT,</b> <b>rapporteur</b>	31	Modalités de la procédure de prescription	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	46	Dérogation à la durée maximale de renouvellement des CDDI pour les salariés âgés de 57 ans et plus dans les associations intermédiaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Création d'un contrat à durée indéterminée inclusion pour les seniors</b>			
M. IACOVELLI	5	Création d'une plateforme unique d'information et de services sur le handicap	<b>Irrecevable au titre de l'article 40</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	32	Dérogation à la durée maximale de renouvellement des CDDI pour les salariés âgés de 57 ans et plus dans les entreprises d'insertion et les ateliers et chantiers d'insertion	<b>Adopté</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	33	Modalités du CDI inclusion senior dans les entreprises de travail temporaire d'insertion	<b>Adopté</b>
<b>Article 2 bis (nouveau)</b> <b>Réaffirmation de la règle de la triple exclusivité applicable aux entreprises de travail temporaire d'insertion</b>			
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	34	Affirmation de la règle de la triple exclusivité applicable aux entreprises de travail temporaire d'insertion	<b>Adopté</b>
<b>Article 2 ter (nouveau)</b> <b>Dérogation au plafond d'heures applicable aux associations intermédiaires</b>			
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	35	Conditions de la dérogation au plafond de 480 heures de mise à disposition applicable aux associations intermédiaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 3 bis (nouveau)</b> <b>Expérimentation visant à faciliter le recrutement par les entreprises de personnes en fin de parcours d'insertion</b>			
Mme LUBIN	13 rect.	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
M. HENNO	47	Suppression de l'article	<b>Retiré</b>
Mme LUBIN	14 rect.	Encadrement de l'expérimentation du "contrat passerelle"	<b>Rejeté</b>
M. HENNO	48	Encadrement de l'expérimentation du "contrat passerelle"	<b>Retiré</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	36	Encadrement de l'expérimentation du "contrat passerelle"	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 3 bis (nouveau)</b>			
<b>Possibilité de cumul entre un contrat d'insertion et un autre contrat de travail à temps partiel</b>			
Mme LUBIN	12 rect. bis	Possibilité de cumul entre un CDDI et un autre contrat à temps partiel	<b>Rejeté</b>
M. HENNO	22 rect.	Possibilité de cumul entre un CDDI et un autre contrat à temps partiel	<b>Retiré</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	37	Possibilité de cumul entre un CDDI et un autre contrat à temps partiel	<b>Adopté</b>
<b>TITRE II : EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE VISANT À SUPPRIMER LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE</b>			
<b>Article 4</b>			
<b>Prolongation et extension de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée »</b>			
Mme LUBIN	17 rect.	Suppression du plafond de territoires pouvant être habilités à expérimenter	<b>Irrecevable au titre de l'article 40</b>
Mme PERROT	8	Suppression du plafond de territoires pouvant être habilités à expérimenter	<b>Irrecevable au titre de l'article 40</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	24	Missions des comités locaux d'expérimentation	<b>Adopté</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	41	Caractère facultatif de la participation financière des départements à l'expérimentation	<b>Adopté</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	23	Précision relative aux objectifs de l'évaluation de l'expérimentation	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 4</b>			
Mme PERROT	9	Demande de rapport sur les moyens financiers de l'expérimentation	<b>Rejeté</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée</b>			
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	29	Rôle du fonds d'expérimentation et du préfet de département	<b>Adopté</b>
Mme LUBIN	15 rect.	Prise en compte des spécificités des territoires insulaires dans l'élaboration du cahier des charges de l'expérimentation	<b>Adopté</b>
Mme LUBIN	18 rect.	Habilitation des territoires expérimentateurs pour une durée de 5 ans	<b>Rejeté</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	27	Publication par le fonds d'un rapport annuel moral et financier	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 6</b> <b>Contractualisation et modalités d'application</b>			
Mme PERROT	10	Prolongation de la validité des conventions financières entre le fonds et les EBE	<b>Rejeté</b>
Mme LUBIN	19 rect.	Prolongation de la validité des conventions financières entre le fonds et les EBE	<b>Rejeté</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	50	Modalités et conséquences du contrôle a posteriori de l'éligibilité des personnes embauchées	<b>Adopté</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	44	Co-signature des conventions par le président du conseil départemental	<b>Adopté</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	30	Correction d'erreurs matérielles	<b>Adopté</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	42	Caractère volontaire de la participation financière des départements	<b>Adopté</b>
Mme LUBIN	16 rect.	Financement de l'expérimentation par les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution	<b>Rejeté</b>
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	43	Co-signature des conventions par le président du conseil départemental	<b>Adopté</b>
Mme PERROT	11 rect.	Transmission d'informations sur les bénéficiaires au fonds d'expérimentation	<b>Adopté</b>
Mme LUBIN	20 rect.	Transmission d'informations sur les bénéficiaires au fonds d'expérimentation	<b>Adopté</b>
M. CHASSEING	7 rect. bis	Transmission d'informations sur les bénéficiaires au fonds d'expérimentation	<b>Adopté</b>
M. MOUILLER	4 rect.	Transmission d'informations sur les bénéficiaires au fonds d'expérimentation	<b>Adopté</b>
M. HENNO	49	Accès des EBE aux fonds mutualisés de la formation professionnelle	<b>Rejeté</b>
<b>TITRE III : DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL</b>			
<b>Article 7</b> <b>Articulation des allègements généraux avec le « bonus-malus »</b>			
<b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>	38	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 9 bis (nouveau)</b> <b>Prolongation de l'expérimentation du contrat de travail à temps partagé aux fins d'employabilité</b>			
<b>Mme PUISSAT,</b> <b>rapporteur</b>	40	Report de la date de remise du rapport d'évaluation	<b>Adopté</b>
<b>Article 10 bis (nouveau)</b> <b>Rapport au Parlement évaluant les possibilités d'adaptation des règles du dialogue social afin de mieux y associer les salariés en parcours d'insertion</b>			
<b>Mme PUISSAT,</b> <b>rapporteur</b>	39	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 10 ter (nouveau)</b> <b>Demande de rapport sur une potentielle extension de l'expérimentation territoriale « zéro chômage de longue durée »</b>			
<b>Mme PUISSAT,</b> <b>rapporteur</b>	25	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 10 quater (nouveau)</b> <b>Demande de rapport relatif aux spécificités du déploiement de l'ETCLD dans les outre-mer</b>			
<b>Mme PUISSAT,</b> <b>rapporteur</b>	26	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 (Supprimé)</b> <b>Gage financier</b>			
M. MALHURET	6 rect.	Expérimentation permettant le cumul entre RSA et contrat à temps partiel	<b>Irrecevable</b> <b>au titre de l'article 40</b>

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3 DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

---

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents le 20 mars 2019, la commission des affaires sociales a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 7 octobre 2020, **le périmètre indicatif de la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- aux procédures de prescription et d'agrément ouvrant droit à un parcours d'insertion par l'activité économique ;
- aux règles encadrant les contrats de travail conclus par les structures d'insertion par l'activité économique ainsi qu'à la régulation des activités exercées par ces structures ;
- au déroulement et à la sortie des parcours d'insertion par l'activité économique ;
- à la prolongation, à l'extension et à la révision des modalités de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », ainsi qu'au pilotage et à l'évaluation de cette expérimentation ;
- à la création ou à la prolongation d'autres expérimentations en matière de lutte contre le chômage ou d'insertion dans l'emploi ;
- à la prise en charge des frais de formation des demandeurs d'emploi ainsi que des cotisations de sécurité sociale des stagiaires de la formation professionnelle ;
- à l'articulation entre certains mécanismes portant sur les cotisations ou contributions sociales.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- à l'organisation du service public de l'emploi ;
- à l'indemnisation du chômage et aux minima sociaux ;
- aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi ;
- aux dispositifs d'aide à l'emploi en faveur des personnes en situation de handicap ;
- à l'encadrement législatif du contrat de travail et de la durée du travail, hors du champ de l'insertion par l'activité économique ;
- au droit de la commande publique.

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT**

---

- **Assemblée des départements de France**
  - Jean-Michel Rapinat**, directeur des politiques sociales
  - Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement
- **Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD)**
  - Michel Davy de Virville**, vice-président
  - Clémentine Hodeau**, directrice générale du fonds ETCLD, directrice générale adjointe de TZCLD
- **Association Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD)**
  - Laurent Grandguillaume**, président
  - Patrick Valentin**, vice-président
  - Antonin Gregorio**, directeur général
- **Pôle emploi**
  - Jean Bassères**, directeur général
  - Thomas Rémond**, chargé des relations institutionnelles
- **ATD Quart monde**
  - Marie-Aleth Grard**, présidente
  - Paul Maréchal**, délégué national
  - Emmanuel Altmayer**, responsable pour ATD Quart Monde du projet TZCLD
  - Denis Prost**, chef de projet TZCLD
  - Daniel Le Guillou**, chargé de mission TZCLD
- **Coorace**
  - Eric Béasse**, secrétaire général
  - Marie Lombard**, chargée de plaidoyer

- **Comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée**

**Olivier Bouba Olga**, président du comité scientifique, professeur des universités

**Pierre Cahuc**, membre du comité scientifique, professeur d'économie, Institut d'études politiques de Paris

**Carole Tuchsirer**, membre du comité scientifique, socio-économiste au Conservatoire national des arts et métiers

- **Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)**

**Titouan Blaize**, adjoint au chef de département Insertion professionnelle

**Félix Bonnetête**, chargé d'études au sein du département Insertion professionnelle

**Gwenaëlle Dumont**, chargée d'études sur les politiques du marché du travail - Département des synthèses sur les politiques d'emploi et la formation

- **Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)**

**Coline Derrey-Favre**, chargée de mission Emploi - Insertion par l'activité économique

- **Emmaüs**

**Sophie Roche**, vice-présidente - branche Économie solidaire et insertion

**Loriene Mulder**, responsable nationale de groupes

**Joséphine Damidot**, responsable nationale de groupes - branche Économie solidaire et insertion

- **Secours catholique**

**Guillaume Almeras**, responsable économie sociale et solidaire

- **Métropole européenne de Lille**

**Bernard Haesebroeck**, vice-président en charge de l'économie, l'emploi, la recherche et l'enseignement supérieur

**David Vaillant**, chef de la mission stratégique Développement économique des territoires et emploi

- **Communauté de communes du pays de Colombey et du Sud Toulinois**

**Philippe Parmentier**, président du comité local pour l'emploi pour le territoire du Pays de Colombey et du Sud Toulinois

**Aurélie Mathelin**, cheffe de projet TZCLD du Pays de Colombey et du Sud Toulinois

- **Haut-commissariat à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises**

**Thibaut Guilluy**, haut-commissaire, président du Conseil de l'inclusion dans l'emploi

**Armelle Dubois**, conseillère aux entreprises inclusives

**Ronan Le Goaziou**, conseiller parlementaire et administrations publiques

- **La Fabrique de l'emploi** (EBE du territoire de la Métropole de Lille)

**Ghislain de Muynck**, directeur

**Marc Godefroy**, administrateur secrétaire

- **La Fabrique** (EBE du territoire du Pays de Colombey et du Sud Toulinois)

**Denys Cordonnier**, président de la SCIC SA TEST « La Fabrique »

**Muriel Conte**, directrice de la SCIC SA TEST « La Fabrique »

- **Auteurs du rapport IGAS-IGF « L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD) »**

**Anne Perrot**, inspectrice générale des finances

**Geneviève Lallemand-Kirche**, inspectrice des finances

**Florence Allot**, inspectrice des affaires sociales

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

**Bruno Lucas**, délégué général

**Fabrice Masi**, sous-directeur en charge des parcours d'accès à l'emploi

**Sarah Devoucoux**, cheffe de la mission insertion professionnelle

- **Fédération des entreprises d'insertion**

**Olivier Dupuis**, secrétaire général

**Mamadou Touré**, élu du bureau national

**Mathilde Ausort**, chargée de mission plaidoyer

**Déplacement dans l'entreprise à but d'emploi « 13 Avenir »**  
*(Paris 13<sup>ème</sup> - 30 septembre 2020)*

**Elisa Lewis**, directrice générale, 13 Avenir

**Justine Evrard**, directrice des opérations, 13 Avenir

**Nicolas Zimman**, employé, 13 Avenir

**Toufik Bouslah**, employé, 13 Avenir

**Antonin Gregorio**, directeur général, Association Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD)

**Camille Delpey**, chef de projet Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, bureau des économies solidaire et circulaire, direction de l'attractivité et de l'emploi, Ville de Paris

**Virginie Darmon**, conseillère auprès d' Afaf Gabelotaud, adjointe à la Maire de Paris en charge des entreprises, de l'emploi et du développement économique

## LA LOI EN CONSTRUCTION

---

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat aux adresses suivantes :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-710.html>