

N° 652

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **maisons de l'emploi**,*

Par M. Emmanuel CAPUS et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nugein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....   | 5            |
| AVANT-PROPOS .....   | 7            |
| <b>PREMIÈRE PARTIE</b>   |              |
| <b>EN DÉPIT D'UN CHAMP D'INTERVENTION INSTABLE, LES MAISONS<br/>DE L'EMPLOI ONT SU DÉVELOPPER UNE OFFRE DE SERVICES PROPRE,<br/>DONT LE BILAN APPARAÎT GLOBALEMENT POSITIF</b>             |              |
| <b>I. DES STRUCTURES ISSUES DU PLAN « BORLOO » DE 2004 SE<br/>CARACTÉRISANT PAR UN FORT ANCRAGE TERRITORIAL.....</b>   | <b>9</b>     |
| A. DES STRUCTURES PROTÉIFORMES RELEVANT MAJORITAIREMENT DU<br>STATUT ASSOCIATIF.....   | 9            |
| B. DES ENTITÉS RESSERRÉES DONT LES EFFECTIFS MOYENS NE DÉPASSENT<br>PAS DIX ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN .....  | 13           |
| C. UNE GOUVERNANCE PARTENARIALE ET DÉCONCENTRÉE.....   | 14           |
| D. UNE COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE PARTIELLE ET HÉTÉROGÈNE.....  | 15           |
| <b>II. UN CHAMP D'INTERVENTION DONT LE PÉRIMÈTRE N'A CESSÉ<br/>D'ÉVOLUER AU FIL DU TEMPS, TRADUISANT LES HÉSITATIONS DE<br/>L'ÉTAT SUR LE POSITIONNEMENT DES MAISONS DE L'EMPLOI .....</b> | <b>18</b>    |
| A. LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHÉSION SOCIALE DU<br>18 JANVIER 2005 OUVRAIT LA VOIE À LA MISE EN ŒUVRE D'UNE<br>VÉRITABLE TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI .....       | 18           |
| B. UNE LÉGITIMITÉ QUI A PU ÊTRE QUESTIONNÉE AVEC LA CRÉATION DE<br>PÔLE EMPLOI EN 2008 .....   | 19           |
| C. UN RECENTRAGE DES MISSIONS DES MAISONS DE L'EMPLOI ACCENTUÉ À<br>COMPTER DE 2013.....   | 20           |
| <b>III. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF, QUI APPELLE À UNE<br/>STABILISATION DE LEUR CHAMP D'INTERVENTION .....</b>   | <b>21</b>    |
| A. UN « ENSEMBLIER » AU NIVEAU LOCAL QUI A SU TROUVER SA PLACE AUX<br>CÔTÉS DES AUTRES ACTEURS DE L'EMPLOI, EN PARTICULIER PÔLE<br>EMPLOI.....   | 21           |
| B. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DE L'EMPLOI ET DES COMPÉTENCES<br>TERRITORIALE : CŒUR DE MÉTIER DES MAISONS DE L'EMPLOI.....  | 23           |

|   |    |
|---|----|
| C. UNE EXPERTISE EN INGÉNIERIE DE PROJETS DANS DES DOMAINES<br>DIVERSIFIÉS .....                  | 25 |
| D. DES ACTEURS RECONNUS EN MATIÈRE DE PROMOTION ET DE<br>DÉVELOPPEMENT DES CLAUSES SOCIALES ..... | 27 |

**DEUXIÈME PARTIE  
UN PILOTAGE NATIONAL LACUNAIRE**

|   |    |
|---|----|
| I. UN SUIVI DÉCONCENTRÉ VARIABLE PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS<br>LE CADRE DU CONVENTIONNEMENT .....        | 31 |
| II. UNE ABSENCE DE PILOTAGE AU NIVEAU NATIONAL.....   | 32 |
| A. UN RÔLE DE L'ALLIANCE VILLES EMPLOI ESSENTIEL MAIS QUI NE<br>SAURAIT SE SUBSTITUER À CELUI DE L'ÉTAT ..... | 32 |
| B. UN SUIVI AU NIVEAU NATIONAL INEXISTANT.....  | 33 |

**TROISIÈME PARTIE  
UNE ABSENCE DE VISIBILITÉ EN MATIÈRE DE FINANCEMENT  
PÉNALISANTE**

|  |    |
|--|----|
| I. UNE DIMINUTION CONSTANTE DES CRÉDITS DEPUIS 2010 QUI QUI A PU<br>ÊTRE COMPENSÉE PAR UNE AUGMENTATION DE LA PARTICIPATION<br>DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ..... | 37 |
| A. DES RÈGLES DE FINANCEMENT REVUES AU GRÉ DES ÉVOLUTIONS DU<br>CHAMP DE COMPÉTENCES ASSIGNÉ AUX MAISONS DE L'EMPLOI.....  | 37 |
| B. ...SE TRADUISANT PAR UNE BAISSSE DU MONTANT ET DE LA PART DES<br>FINANCEMENTS DE L'ÉTAT.....  | 40 |
| II. UNE ABSENCE DE VISIBILITÉ PRÉJUDICIABLE .....  | 43 |
| III. UNE SUPPRESSION DES CRÉDITS ÉTATIQUES PRÉVUE EN 2019 QU'IL<br>CONVIENT DE RÉEXAMINER .....  | 44 |
| EXAMEN EN COMMISSION.....  | 47 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....  | 59 |
| ANNEXES .....  | 61 |

---

## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Axe 1

#### **Maintenir un financement de l'État en faveur des maisons de l'emploi et stabiliser leur domaine d'intervention**

**Recommandation n° 1** : maintenir un financement de l'État en faveur des maisons de l'emploi.

**Recommandation n° 2** : stabiliser le champ d'intervention des maisons de l'emploi ouvrant droit au financement de l'État.

**Recommandation n° 3** : dans le cadre d'une conférence nationale des financeurs, rassemblant État, collectivités territoriales et l'Alliance villes emploi, établir une convention triennale définissant une trajectoire d'évolution de la participation financière de l'État.

### Axe 2

#### **Améliorer le suivi de l'action et des moyens des maisons de l'emploi au niveau agrégé**

**Recommandation n° 4** : faire évoluer la grille de notation mise en place en 2016 vers la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance permettant un véritable dialogue de gestion au niveau national.

**Recommandation n° 5** : produire chaque année un bilan financier des maisons de l'emploi.

**Recommandation n° 6** : réaliser une consolidation nationale de l'utilisation des crédits du programme 103 consacrés au financement d'actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) par type de bénéficiaire. À partir de ces données, identifier les territoires où il n'existe aucune action de GPEC afin de mettre en place des outils partenariaux chargés de cette mission, les maisons de l'emploi ayant une légitimité particulière pour ce faire.

### **Axe 3**

#### **Renforcer les mutualisations, entre les maisons de l'emploi au niveau régional, et avec les projets locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE)**

**Recommandation n° 7** : encourager les fusions entre les maisons de l'emploi et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et emploi (PLIE), afin de permettre une mutualisation des moyens et la constitution de structures disposant d'une connaissance fine des enjeux territoriaux et assurant l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail.

**Recommandation n° 8** : développer les réseaux régionaux entre maisons de l'emploi afin d'atteindre une taille critique leur permettant de répondre à des appels à projet nécessitant une présence à l'échelle régionale.

---

Mesdames, Messieurs,

**Créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005<sup>1</sup>**, les maisons de l'emploi constituent un acteur original du service public de l'emploi.

**Expressions et instruments d'une politique territorialisée de l'emploi, elles demeurent cependant dans une large mesure méconnues du grand public**, qui ne les distingue pas toujours des autres acteurs de la politique de l'emploi : plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), missions locales, voire Pôle emploi.

L'initiative du présent contrôle budgétaire part ainsi du constat **d'un écart important entre le regard très positif porté par les élus locaux sur ces structures** - expliquant le dépôt d'un nombre important d'amendements à l'Assemblée nationale comme au Sénat à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances visant à préserver les moyens consacrés aux maisons de l'emploi - **et cette méconnaissance, dont vos rapporteurs spéciaux ont pu constater qu'elle était dans une large mesure partagée par les gouvernements qui se sont succédé.**

En effet, depuis la création de Pôle emploi en 2008, né de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic), **l'État n'a cessé de s'interroger sur la place des maisons de l'emploi au sein du service public de l'emploi.**

**Leur champ d'intervention s'est ainsi considérablement réduit, le nombre d'axes ouvrant droit à un financement de l'État passant de quatre en 2009 à deux en 2013.**

Pour autant, **le positionnement des maisons de l'emploi en tant qu'« ensembliers » des différents acteurs de la politique de l'emploi est désormais clarifié.** En particulier, leur action en matière de gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences (GPTEC), d'ingénierie territoriale et de promotion des clauses sociales est reconnue et saluée par leurs interlocuteurs et partenaires.

Au terme de leurs travaux, **vos rapporteurs spéciaux dressent un bilan globalement positif de l'action des maisons de l'emploi.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Ils considèrent que **l'État ne s'est jamais véritablement donné les moyens d'appréhender l'activité des maisons de l'emploi au niveau national**. En effet, **les seules informations agrégées auxquelles ont eu accès vos rapporteurs spéciaux sont celles produites par l'Alliance villes emploi, dans le cadre des « consolidations » des maisons de l'emploi, dont la dernière remonte à 2016 et est fondée sur des données datant de 2014.**

Ils estiment ainsi que **la décision du Gouvernement de se retirer totalement du financement des maisons de l'emploi serait triplement préjudiciable** : d'une part, elle risque de mettre certaines structures, dont l'action est utile localement, dans une situation financière difficile, d'autre part, et de manière liée, elle aggravera les inégalités territoriales, seules les collectivités territoriales les plus « riches » étant en mesure de maintenir de telles structures sur leur territoire, enfin, elle affaiblira le poids de l'État dans leur gouvernance et donc sa capacité à influencer sur les décisions prises.

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux formulent **huit recommandations** s'articulant autour de **trois axes principaux** :

- **maintenir des crédits de l'État en faveur des maisons de l'emploi et stabiliser leur domaine d'intervention**, afin de leur permettre de disposer d'une visibilité suffisante pour initier des actions de moyen-long terme. Votre rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian considère en effet que les crédits actuels (12 millions d'euros) représentant une part très mineure du budget global de la mission « Travail et emploi », leur diminution aurait des conséquences très négatives pour un impact en termes de réduction des dépenses publiques très faible ;

- **améliorer le suivi** de l'action et des moyens des maisons de l'emploi **au niveau agrégé** ;

- **renforcer les mutualisations**, entre les maisons de l'emploi au niveau régional, et avec les projets locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).



---

## PREMIÈRE PARTIE EN DÉPIT D'UN CHAMP D'INTERVENTION INSTABLE, LES MAISONS DE L'EMPLOI ONT SU DÉVELOPPER UNE OFFRE DE SERVICES PROPRE, DONT LE BILAN APPARAÎT GLOBALEMENT POSITIF

### I. DES STRUCTURES ISSUES DU PLAN « BORLOO » DE 2004 SE CARACTÉRISANT PAR UN FORT ANCRAGE TERRITORIAL

#### A. DES STRUCTURES PROTÉIFORMES RELEVANT MAJORITAIREMENT DU STATUT ASSOCIATIF

Prévues dans le cadre du plan de cohésion sociale - dit plan « Borloo » - adopté en juin 2004, **les maisons de l'emploi ont été formellement créées par l'article premier de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005<sup>1</sup>**, généralisant ainsi une expérimentation conduite sur le territoire de Valenciennes, qui visait à **renforcer les partenariats entre les différents acteurs du service public de l'emploi.**

Du fait de leur caractère local, dès l'origine, **une grande autonomie leur a été laissée**, concernant notamment leurs modalités d'organisation, **sous réserve du respect d'un cahier des charges établi par un arrêté du 7 avril 2005<sup>2</sup>** et modifié par deux arrêtés pris en 2009<sup>3</sup> et en 2013<sup>4</sup>.

**Les maisons de l'emploi peuvent ainsi opter entre deux statuts juridiques distincts** : association loi de 1901 ou groupement d'intérêt public (GIP).

**Le statut associatif a cependant été privilégié par une très grande majorité de structures.** Ainsi, en 2017, sur les 116 maisons de l'emploi disposant d'une convention avec l'État, 95 relevaient du statut d'association et 21 seulement avait pris la forme d'un GIP.

Par ailleurs, **certaines maisons de l'emploi ont développé des activités communes avec les missions locales et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).**

Si les mutualisations concernent pour l'essentiel **les moyens généraux** (locaux, mobilier, etc.) et **les fonctions support** (secrétariat,

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

<sup>2</sup> Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi, NOR: SOCF0510371A.

<sup>3</sup> Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi, NOR: ECED0927694A.

<sup>4</sup> Arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi, NOR: ETSD1331113A.

budget, outils de communication, etc.), les maisons de l'emploi peuvent également **assurer le portage juridique de ces structures.**

### **Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi**

Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) proposent un accompagnement individualisé et renforcé des publics. Cet accompagnement s'inscrit dans la durée et dans une prise en compte globale de la personne. Il est assuré par des référents de parcours individualisés et se poursuit durant les six premiers mois d'accès à l'emploi durable. **Ainsi, les PLIE disposent d'une connaissance fine des personnes accompagnées et sont à même de mieux répondre aux besoins de candidats des entreprises.**

L'entrée dans le PLIE est un acte volontaire du participant, auquel est alors affecté un référent unique de parcours, dont les missions sont d'établir un diagnostic des compétences, des difficultés et des attentes du participant, de co-construire avec lui son parcours d'insertion et d'en coordonner les étapes, puis d'assurer un suivi dans l'emploi durant les six premiers mois.

La mise en œuvre des étapes du parcours d'insertion échoient à différents opérateurs ou prestataires, sélectionnés par les PLIE et appelés « bénéficiaires ». Les PLIE conventionnent avec chacun d'entre eux et assurent la gestion et le suivi de la réalisation des opérations. Certaines étapes du parcours d'insertion peuvent être effectuées dans le cadre des clauses sociales dans les marchés publics.

**Le PLIE associe, à l'échelle d'une ou plusieurs communes, l'ensemble des acteurs institutionnels et des partenaires socio-économiques concernés.** Présidée par un élu local, la structure juridique du PLIE assure les responsabilités financières et juridiques de tous les engagements contractuels du PLIE. Elle peut prendre quatre formes : régie au sein d'une collectivité locale, établissement public, association ou groupement d'intérêt public.

En 2016, 150 PLIE étaient recensés, couvrant un territoire de 25 017 336 habitants et concernant 5 015 communes.

Cette même année, **101 418 personnes ont bénéficié d'un parcours d'insertion professionnelle** proposé par les 115 PLIE ayant répondu au questionnaire adressé par l'Alliance ville emploi, pour **un taux de sortie positive s'élevant à 42 %.**

Le total des financements mobilisés par les 88 PLIE ayant transmis leurs données financières à l'Alliance villes emploi s'est élevé à 101,8 millions d'euros, selon la répartition figurant dans le tableau ci-après.

EN DÉPIT D'UN CHAMP D'INTERVENTION INSTABLE, LES MAISONS DE L'EMPLOI ONT  
SU DÉVELOPPER UNE OFFRE DE SERVICES PROPRE, DONT LE BILAN APPARAÎT  
GLOBALEMENT POSITIF

**Total des financements mobilisés par les PLIE en 2016**

(en millions d'euros)

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| Communes, EPCI                   | 16,5  |
| Conseils départementaux          | 9,9   |
| Conseils régionaux               | 3,3   |
| Etat                             | 21,2  |
| Autres financements mobilisés    | 7,3   |
| FSE                              | 43,6  |
| Total des financements mobilisés | 101,8 |

Source : ministère du travail et consolidation 2016 des PLIE de l'Alliance villes emploi

Ainsi, sur les 116 maisons de l'emploi conventionnées avec l'État en 2017, plus de la moitié (65) portait des activités supplémentaires : 35 au titre des PLIE et 30 au titre des missions locales.

Des coopérations locales avec Pôle emploi peuvent également exister. Cela est par exemple le cas de la maison de l'emploi de Vitré, qui accueille dans ses locaux une agence Pôle emploi.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que ces mutualisations, dès lors qu'elles correspondent à des besoins locaux ou répondent à des impératifs d'efficacité, vont dans le bon sens.

En particulier, compte tenu de la proximité entre les PLIE et les maisons de l'emploi, qui peuvent relever d'une même entité juridique, dont les actions apparaissent complémentaires et qui disposent d'une tête de réseau commune *via* l'Alliance villes emploi (cf. *infra*), les fusions entre ces deux structures devraient être encouragées, afin de permettre la constitution d'acteurs disposant d'une connaissance fine de la situation économique du territoire sur lequel ils sont implantés et en mesure de proposer un accompagnement « sur mesure » aux publics rencontrant des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail.

Les personnes entendues lors de la visite de l'EPEC (Ensemble Paris emploi compétences)<sup>1</sup>, ont ainsi dressé un bilan positif de la fusion entre la maison de l'emploi et le PLIE de Paris intervenue en janvier 2016, en indiquant qu'elle avait permis, outre une mutualisation des fonctions support, de mettre en place des projets plus « globaux » intégrant ingénierie territoriale, accueil et accompagnement du public et relations avec les entreprises.

<sup>1</sup> Déplacement du 29 juin 2018.

**Recommandation n° 7** : encourager les fusions entre les maisons de l'emploi et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et emploi (PLIE), afin de permettre une mutualisation des moyens et la constitution de structures disposant d'une connaissance fine des enjeux territoriaux et assurant l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail.

Par ailleurs, **si l'ancrage communal ou intercommunal des maisons de l'emploi constitue indéniablement un atout de ce dispositif, cette échelle n'apparaît cependant pas toujours la plus pertinente, certaines actions nécessitant une mise à œuvre au niveau départemental, voire régional.**

**La mise en réseau des maisons de l'emploi à l'échelle régionale semble, à cet égard, constituer une solution intéressante, dans la mesure où elle permet, d'une part, de préserver les spécificités de chaque structure et, d'autre part, de développer des synergies et d'actions coordonnées.**

Ainsi, au sein de la région Grand Est, **les onze maisons de l'emploi et le Conseil régional travaillent actuellement à l'élaboration d'une convention-cadre pluriannuelle pour les années 2018 à 2021, qui vise à définir des axes de travail communs et à encourager les mutualisations.**

**Vos rapporteurs spéciaux estiment que ce type d'initiatives mériterait d'être généralisé à l'ensemble du territoire.**

En particulier, **dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC)<sup>1</sup>, qui reposera notamment sur la signature de pactes régionaux d'investissement dans les compétences, la mise en réseau des maisons de l'emploi leur permettra de ne pas être exclues *de facto* des appels à projet, faute de proposer des actions structurées au niveau régional.**

---

<sup>1</sup> Doté de 15 milliards d'euros sur la période 2018-2022, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) vise à permettre le financement de deux millions d'actions de formation à destination des jeunes et des demandeurs d'emplois pas ou pas qualifiés et à accélérer la transformation du système de formation professionnelle.

**Recommandation n° 8** : développer les réseaux régionaux entre maisons de l'emploi afin d'atteindre une taille critique leur permettant de répondre à des appels à projet nécessitant une présence à l'échelle régionale.

### **B. DES ENTITÉS RESSERRÉES DONT LES EFFECTIFS MOYENS NE DÉPASSENT PAS DIX ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN**

Au 31 décembre 2014, les 97 maisons de l'emploi ayant répondu à un questionnaire transmis par l'Alliance villes emploi dans le cadre de la consolidation réalisée en 2016<sup>1</sup> employaient **887 équivalents temps plein (ETP)**, dont 177 ETP mis à disposition, soit **une moyenne de moins de dix ETP par structure**.

Un rapport de 2014 établi par un groupe de travail présidé par Patricia Bouillaguet<sup>2</sup> rappelait qu'**une forte hétérogénéité** pouvait être relevée entre les maisons de l'emploi, **les effectifs par structure variant du simple au double en fonction de la situation géographique**, celles situées en zone rurale apparaissant moins bien dotées<sup>3</sup>.

Par ailleurs, **une diminution des effectifs peut être constatée entre 2013 et 2014, le nombre moyen d'ETP par maison de l'emploi passant de 9,86 à 9,14**.

Si cette évolution doit être interprétée avec prudence, les chiffres de la consolidation établie par l'Alliance villes emploi reposant sur des données déclaratives, celle-ci ne semble pas illogique compte tenu de **la très forte diminution des crédits de l'État entre 2013 et 2014, de l'ordre de 20 %** (cf. *infra*).

<sup>1</sup> Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016.

<sup>2</sup> Bilan partagé des maisons de l'emploi au titre de la période 2011-2013, groupe de travail présidé par Patricia Bouillaguet, personnalité qualifiée du conseil national de l'emploi, juin 2014.

<sup>3</sup> Fin 2013, l'effectif moyen s'élevait ainsi à 6 ETP par maison de l'emploi rurale, 8,22 ETP par maison de l'emploi mixte et 13,12 ETP par maison de l'emploi urbaine.

### Effectifs des maisons de l'emploi au 31 décembre 2014

|   | ETP propres à la MDE | ETP mis à disposition par les partenaires à titre onéreux | ETP mis à disposition par les partenaires à titre gratuit | TOTAL au 31 décembre 2014 |
|---|----------------------|---|---|---------------------------|
| Axe 1 : participer au développement de l'anticipation des mutations économiques | 229,05               | 32,49   | 10,17   | 271,71                    |
| Axe 2 : contribuer au développement local de l'emploi                           | 186,41               | 26,79   | 20,4  | 233,6                     |
| Actions hors axes 1 et 2  | 191,46               | 32,63   | 29,86   | 253,95                    |
| Gestion administrative et fonctionnelle de la MDE                               | 75,08                | 13,09   | 3,11  | 91,28                     |
| Coordination, animation territoriales   | 28,28                | 5   | 3,24  | 36,52                     |
| Total au 31 décembre 2014   | 710,28               | 110   | 66,78   | 887,06                    |

Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016

Fin 2014, la gestion administrative et fonctionnelle ne représentait que 10 % des effectifs, contre 57 % pour la mise en œuvre d'actions relevant des axes d'intervention prioritaires définis par l'État (anticipation des mutations économiques et développement local de l'emploi), 9 % pour la mise en œuvre d'actions en dehors de ce périmètre, et 4 % pour la coordination et l'animation territoriales.

### C. UNE GOUVERNANCE PARTENARIALE ET DÉCONCENTRÉE

Projet de territoire, la création d'une maison de l'emploi résulte exclusivement d'une initiative locale.

Selon la consolidation 2014 de l'Alliance villes emploi, ces structures sont ainsi majoritairement créées à l'initiative d'établissements publics de coopération intercommunale (74 %, contre 20 % à l'initiative de communes et 5 % de conseils départementaux).

La création d'une maison de l'emploi nécessite la participation d'au moins trois membres, appelés « membres constitutifs obligatoires » : les collectivités territoriales ou leur groupement porteur de projet, l'État et Pôle emploi.

Les conseils régionaux, départementaux, les intercommunalités et les communes distinctes de la collectivité territoriale fondatrice, qui participent au projet, peuvent, à leur demande, être « membres constitutifs ».

EN DÉPIT D'UN CHAMP D'INTERVENTION INSTABLE, LES MAISONS DE L'EMPLOI ONT SU DÉVELOPPER UNE OFFRE DE SERVICES PROPRE, DONT LE BILAN APPARAÎT GLOBALEMENT POSITIF

Les autres acteurs locaux, notamment les partenaires sociaux, peuvent également participer au projet sous le statut de « **membres associés** », sous réserve de l'accord des membres constitutifs obligatoires.

### Schéma de gouvernance d'une maison de l'emploi

| Membres constitutifs obligatoires                                | Membres constitutifs à leur demande | Membres associés   |   |
|--|-------------------------------------|--|---|
| Pôle emploi  | Conseils régionaux (66 %)           | Missions locales (82,5 %)  | <b>Conseil d'orientation</b>  |
| État   | Communes, EPCL, Pays (63 %)         | Chambres de commerce et d'industrie (78,3 %)   |   |
| Collectivités territoriales ou leur groupement porteur de projet | Conseils départementaux (54 %)      | Chambres de métiers (74,1 %)   | Chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers, communes, EPCL, Pays, missions locales, organisations syndicales, organisations patronales, conseils départementaux; Cap emploi, conseils régionaux, etc. |
|  |                                     | Organisations patronales, organisations syndicales, AFPA, chambres d'agriculture, CAP Emploi, association et fédérations d'entreprises, opérateurs de la création d'entreprises (entre 30% et 41 %)  |   |
|  |                                     | PLIE, structures de l'insertion par l'activité économique, organismes de développement économiques, autres organismes de formation, structures d'intérim, éducation nationale, entreprises, OCPA, personnalités qualifiées, universités, cités des métiers, etc. (entre 3 % et 27,5 %) |   |

Source : commission des finances du Sénat, d'après la consolidation 2014

L'arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi<sup>1</sup> prévoit que les membres constitutifs obligatoires doivent disposer de la majorité des voix au sein du conseil d'administration et du bureau.

Par ailleurs, **les maisons de l'emploi peuvent mettre en place des conseils d'orientation associant les entreprises et les partenaires sociaux.**

#### D. UNE COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE PARTIELLE ET HÉTÉROGÈNE

**Le plan de cohésion sociale prévoyait la création de 300 maisons de l'emploi réparties sur l'ensemble du territoire** – soit environ une pour trois agences de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE).

<sup>1</sup> Arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi, NOR : ETSD1331113A.

Une phase de labellisation poursuivie jusqu'en 2009 a donné lieu à la création et au conventionnement de 205 structures (associations ou groupements d'intérêt public).

**Depuis cette date et l'interruption de la procédure de labellisation, le nombre de maisons de l'emploi n'a cessé de diminuer. Ainsi, au 31 décembre 2011, 195 maisons de l'emploi étaient conventionnées. Ce nombre n'était plus que de 180 fin 2014 et de 116 fin 2017.**

Corrélativement, **la couverture territoriale du réseau s'est dégradée au fil du temps.** Selon le rapport « Bouillaguet » précité, les maisons de l'emploi « *couvrent [...] une population de de 20,7 millions d'habitants, soit un peu plus de 30 % de la population française* ».

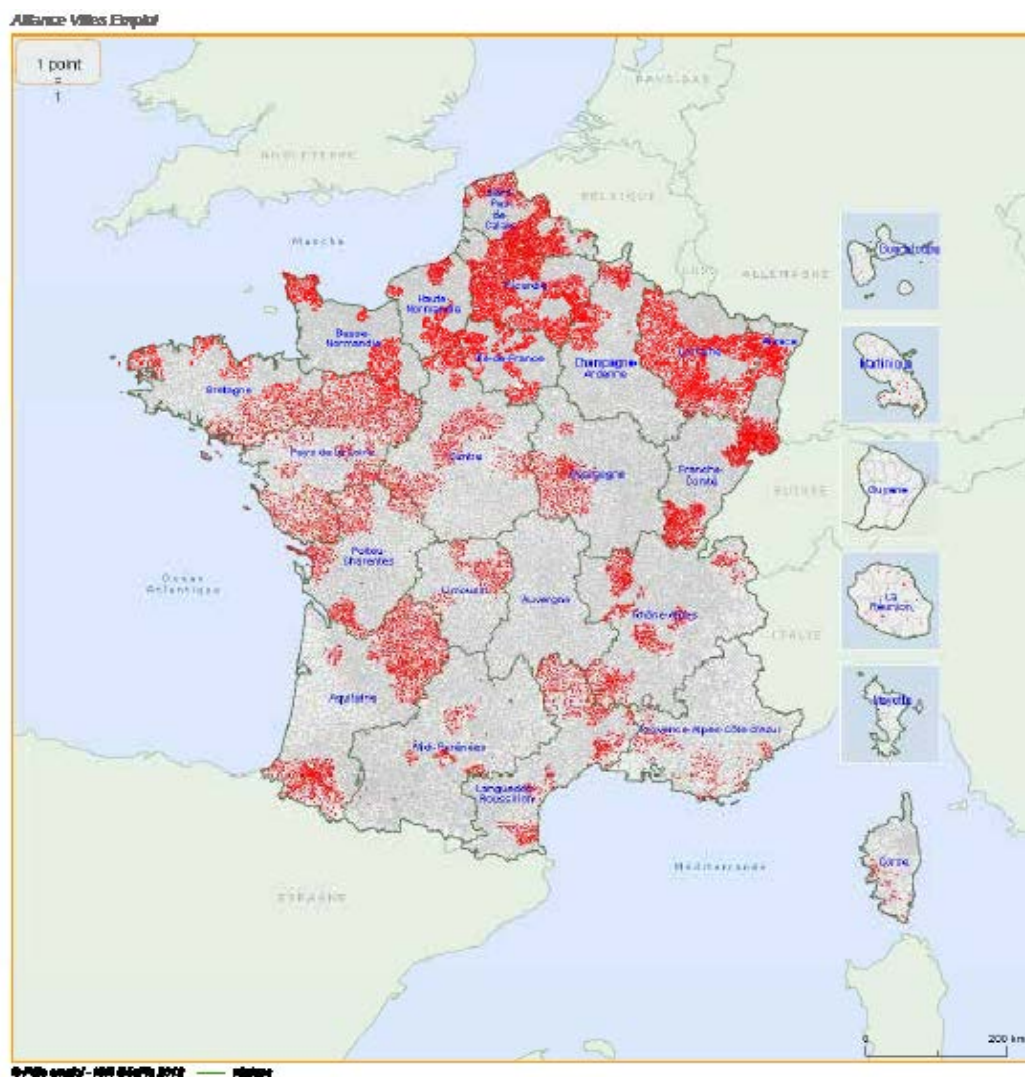
**Une forte disparité territoriale** peut en outre être constatée, **au détriment des territoires ruraux.** Sur les 97 maisons de l'emploi ayant participé à la consolidation réalisée par l'Alliance villes emploi en 2016, **45 % étaient situées en territoire « mixte », 35 % en territoire « urbain » et 20 % seulement en territoire « rural ».**

Comme le note le rapport de 2014 précité, « *à l'absence de maisons de l'emploi dans certaines régions (comme l'Auvergne ou également en Guyane et en Guadeloupe), répond un maillage resserré dans d'autres* ».



EN DÉPIT D'UN CHAMP D'INTERVENTION INSTABLE, LES MAISONS DE L'EMPLOI ONT SU DÉVELOPPER UNE OFFRE DE SERVICES PROPRE, DONT LE BILAN APPARAÎT GLOBALEMENT POSITIF

### Répartition géographique des maisons de l'emploi



Source : Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016

Cette hétérogénéité résulte de **deux facteurs principaux** : d'une part, les maisons de l'emploi étant le fruit d'initiatives locales, **leur création et leur maintien dépend de la volonté des élus locaux**, d'autre part, ces structures ne pouvant fonctionner sur les seuls crédits étatiques (cf. *infra*), les collectivités territoriales importantes, disposant de ressources financières suffisantes, sont plus susceptibles de disposer d'une telle structure.

L'Alliance villes emploi<sup>1</sup> a cependant rappelé à vos rapporteurs spéciaux que **certaines structures locales dont l'action est proche de celle des maisons de l'emploi, n'en ont cependant pas le « label », ou ont choisi de quitter le réseau, afin de s'affranchir des contraintes liées à l'obtention des financements de l'État et à l'absence de visibilité sur leur évolution.**

## II. UN CHAMP D'INTERVENTION DONT LE PÉRIMÈTRE N'A CESSÉ D'ÉVOLUER AU FIL DU TEMPS, TRADUISANT LES HÉSITATIONS DE L'ÉTAT SUR LE POSITIONNEMENT DES MAISONS DE L'EMPLOI

### A. LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA COHÉSION SOCIALE DU 18 JANVIER 2005 OUVRAIT LA VOIE À LA MISE EN ŒUVRE D'UNE VÉRITABLE TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

L'article premier de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 précité a créé un article L. 311-10 au sein du code du travail relatif aux maisons de l'emploi qui prévoyait que ces dernières :

- contribuent « à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi » ;

- exercent « des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations » ;

- participent « à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise ».

**Ces missions ont été progressivement élargies par l'article 6 de la loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes<sup>2</sup>, qui prévoyait que les maisons de l'emploi « mènent auprès des employeurs privés et publics en activité dans leur ressort des actions de sensibilisation et d'information relatives à l'égalité professionnelle et à la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes », et l'article 19 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances<sup>3</sup>, qui leur assignait la mission de mener « auprès des employeurs privés et publics des actions d'information et de sensibilisation aux phénomènes des discriminations à l'embauche et dans l'emploi ».**

L'arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi<sup>4</sup> est venu préciser le champ d'action des maisons de l'emploi. Outre la coordination entre les différents acteurs, celles-ci devaient intervenir dans **trois domaines obligatoires** :

---

<sup>1</sup> Audition du 13 février 2018.

<sup>2</sup> Loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

<sup>3</sup> Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

<sup>4</sup> Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi, NOR: SOCF0510371A.

- l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire ;
- l'accès et le retour à l'emploi ;
- le développement de l'emploi et la création d'entreprises.

**L'arrêté du 7 avril 2005 précité reconnaissait donc aux maisons de l'emploi une compétence en matière d'accompagnement et d'insertion des demandeurs d'emploi.**

Or, comme le souligne le Centre d'études de l'emploi<sup>1</sup>, ce positionnement n'était pas sans ambiguïté.

Les élus locaux semblaient ainsi se voir reconnaître le rôle de chef de file de « *la gouvernance locale du marché du travail* », prémisse au développement d'une véritable politique territoriale de l'emploi, alors que la compétence emploi demeurerait très largement du ressort de l'État.

De même, l'intervention des maisons de l'emploi dans le champ de l'accès et du retour à l'emploi des demandeurs d'emploi n'allait pas de soi et a pu être source de relations conflictuelles avec l'opérateur de l'époque, l'ANPE.

#### **B. UNE LÉGITIMITÉ QUI A PU ÊTRE QUESTIONNÉE AVEC LA CRÉATION DE PÔLE EMPLOI EN 2008**

Lors de la création de Pôle emploi en 2008 résultant de la fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC, la question du maintien des maisons de l'emploi s'est posée dans la mesure où elle ôtait à ces dernières la possibilité d'intervenir dans le champ de l'accès et du retour à l'emploi.

Le choix a néanmoins été fait de conserver ces structures en redéfinissant leur champ d'action.

**L'article 3 de la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi<sup>2</sup> a ainsi modifié l'article L. 311-10 précité, dont les dispositions figurent désormais à l'article L. 5313-1 du code du travail.**

En particulier, cet article a précisé l'articulation entre les maisons de l'emploi et Pôle emploi. Aux termes de l'article L. 5313-1 précité, les maisons de l'emploi doivent ainsi contribuer à la coordination des actions du service public de l'emploi et **en complémentarité avec Pôle emploi, les réseaux spécialisés et les acteurs locaux** à « *l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi* » et « *au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise* ».

---

<sup>1</sup> Centre d'études de l'emploi, « Les maisons de l'emploi ou l'introuvable politique territoriale de l'emploi », *Connaissance de l'emploi*, numéro 118, janvier 2015.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

L'arrêté du 21 décembre 2009<sup>1</sup> rappelle que les « *maisons de l'emploi n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement mais à inscrire leurs interventions en complémentarité des actions menées par les autres acteurs locaux de l'emploi sur le territoire et à développer une fonction de coordination* ».

Il a en outre redéfini le champ d'action des maisons de l'emploi en identifiant **quatre axes obligatoires d'intervention** :

- développer une stratégie territoriale partagée : du diagnostic au plan d'actions ;
- participer à l'anticipation des mutations économiques ;
- contribuer au développement de l'emploi local ;
- réduire les obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi ;

L'arrêté du 21 décembre 2009 ajoute que si **Pôle emploi** « *a la responsabilité générale de l'accueil, de l'orientation et de l'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi* », les **maisons de l'emploi** « *peuvent développer des actions d'accueil et d'information* » - **et non de placement** - « *pour répondre à des besoins locaux* ».

Il rappelle en outre que l'action de ces structures doit « *privilégier la coordination, la complémentarité des acteurs locaux en matière de politique de l'emploi et la mise en œuvre des actions* » et qu'**elles n'ont donc pas** « *vocation à développer une offre de service déjà existante* ».

### **C. UN RECENTRAGE DES MISSIONS DES MAISONS DE L'EMPLOI ACCENTUÉ À COMPTER DE 2013**

En 2013, le Gouvernement a souhaité poursuivre le recentrage des activités des maisons de l'emploi entamé quelques années auparavant. **L'arrêté du 18 décembre 2013 précité a ainsi limité à deux le nombre d'axes d'intervention « prioritaires » de ces structures** :

- participer au développement de l'anticipation des mutations économiques ;
- contribuer au développement local de l'emploi.

**Le caractère large des intitulés de ces deux axes a permis aux maisons de l'emploi de conserver une offre de services diversifiée (cf. infra).**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi, NOR : ECED0927694A.

Par ailleurs, l'arrêté du 18 décembre 2013 précité rappelle que « *les maisons de l'emploi pourront continuer à mettre en place d'autres actions* » à condition que celles-ci soient « *financées par les collectivités territoriales ou d'autres financeurs* ».

**Certaines d'entre elles ont cependant été amenées à abandonner une partie de leurs missions**, faute de financements suffisants. L'exemple de l'orientation a ainsi été cité lors du déplacement à Strasbourg<sup>1</sup>.

Selon la consolidation réalisée en 2016 par l'Alliance villes emploi, l'axe 1 représentait, en 2014, 41 % des actions engagées par les maisons de l'emploi, contre respectivement 37,5 % pour l'axe 2 et 21,5 % pour les actions hors axes 1 et 2.

Au total, la mise en place de Pôle emploi a donc conduit les maisons de l'emploi à développer des actions spécifiques, complémentaires à celles menées par les autres acteurs du service public de l'emploi (cf. *infra*).

### III. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF, QUI APPELLE À UNE STABILISATION DE LEUR CHAMP D'INTERVENTION

#### A. UN « ENSEMBLIER » AU NIVEAU LOCAL QUI A SU TROUVER SA PLACE AUX CÔTÉS DES AUTRES ACTEURS DE L'EMPLOI, EN PARTICULIER PÔLE EMPLOI

**Les personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux ont, dans leur ensemble, salué l'action menée par les maisons de l'emploi.**

Lors de son audition, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)<sup>2</sup> a ainsi indiqué que les maisons de l'emploi « *souples et pragmatiques, sont devenues des plateformes de proximité complémentaires à Pôle emploi et sont particulièrement impliquées auprès des élus, des collectivités et des services de l'État* », appelant à une pérennisation du dispositif.

Dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, l'AMF estime que ces structures :

- **font pleinement partie du service public de l'emploi** et sont « *un outil de déclinaison territoriale des politiques nationales d'insertion et d'emploi* » ;

- **apportent de la cohérence** et constituent **un outil permettant aux élus locaux de mener des actions en faveur du développement économique de leur territoire** ;

---

<sup>1</sup> Déplacement du 5 juin 2018.

<sup>2</sup> Audition du 13 mars 2018.

---

- « par leurs différentes actions (emplois partagés, accompagnement à la création d'une école de la deuxième chance, diagnostics territoriaux d'accompagnement aux mutations économiques, ...), [...] **participent au maintien de la cohésion sociale du tissu local** ».

Selon l'association, les actions menées par les maisons de l'emploi sont **complémentaires à celles de Pôle Emploi**, en particulier en milieu rural, même si elles y sont peu nombreuses, où l'accès aux services de l'opérateur est parfois complexe et où l'inscription comme demandeur d'emploi est « *souvent un parcours du combattant, la structure chargée de les accueillir étant souvent éloignée* ».

Lors de son audition<sup>1</sup> par vos rapporteurs spéciaux, **Pôle emploi a indiqué partager cette analyse**. Selon l'opérateur, la plus-value de ces structures est de trois ordres :

- une fonction de **coordination des différents acteurs**. L'intervention de la maison de l'emploi de Strasbourg a ainsi permis de donner de l'ampleur à une initiative développée par Pôle emploi et son homologue allemand, la *Bundesagentur für Arbeit*, située à Kehl, de l'autre côté du Rhin. Baptisé « **Emploi 360°** », **ce programme, soutenu par l'Eurométropole de Strasbourg et l'Union européenne, via la stratégie Interreg, vise à promouvoir l'emploi transfrontalier**, avec un objectif d'orienter et d'accompagner 1 200 personnes d'ici la fin de l'année 2018. L'action de la maison de l'emploi a consisté à **développer la communication autour de ce programme, à faire vivre un réseau de référents au sein de structures partenaires, françaises et allemandes, à proposer des événements destinés à faire connaître les entreprises allemandes et à développer une offre de formation à la langue allemande ;**

- une **proximité des maisons de l'emploi avec les élus locaux ;**

- la **mise en œuvre d'actions reposant sur l'expertise de chaque acteur**. La « Plateforme RH » à destination des très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME), créée en 2009 et portée par la maison de l'emploi de Corbeil-Essonnes / Évry, a ainsi été citée comme un exemple de coopération réussie. Pôle emploi contribue à ce projet en fournissant une information sur son offre de service, en participant aux rencontres organisées avec les entreprises et en répondant aux besoins de recrutement qui lui parviennent *via* la plateforme. Selon l'opérateur, l'intérêt de ce dispositif est de permettre aux entreprises, qui ont identifié un acteur référent, de ne pas devoir s'adresser à un ou plusieurs tiers. Lors du déplacement à Strasbourg, ce point a également été cité comme un atout par les représentants de la *Bundesagentur für Arbeit* de Kehl, qui ont indiqué que **la maison de l'emploi de Strasbourg constituait une « porte d'entrée » vers d'autres partenaires français, qu'il s'agisse de Pôle emploi, mais aussi d'entreprises, des missions locales, etc.**

---

<sup>1</sup> Audition du 21 mars 2018.

## **B. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DE L'EMPLOI ET DES COMPÉTENCES TERRITORIALE : CŒUR DE MÉTIER DES MAISONS DE L'EMPLOI**

**Du fait de leur connaissance des potentialités et des enjeux propres à chaque territoire, la « gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale » (GPECT) est progressivement devenue le cœur de métier des maisons de l'emploi.**

*L'arrêté du 18 décembre 2013 précité précise ainsi que « sur la base d'un diagnostic territorial partagé, lié à la mise en œuvre d'une action de GPEC territoriale, les maisons de l'emploi mènent des actions de coordination et d'informations spécialisées à destination des acteurs locaux, institutionnels et économiques, afin de leur permettre de mieux anticiper les mutations économiques sur le territoire concerné. En particulier, les maisons de l'emploi peuvent assurer l'animation, la coordination et la mise en œuvre des actions en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale ».*

Les modalités de déclinaison de cet axe par les maisons de l'emploi sont très diversifiées, allant de la simple information, à la réalisation d'études spécifiques, notamment des diagnostics sur les filières d'emplois ainsi que sur les métiers émergents, ou au développement d'actions concrètes en matière d'adaptation de l'offre de formation, d'anticipation et d'accompagnement des recrutements.

**Au total, quatre axes d'intervention principaux peuvent être identifiés :**

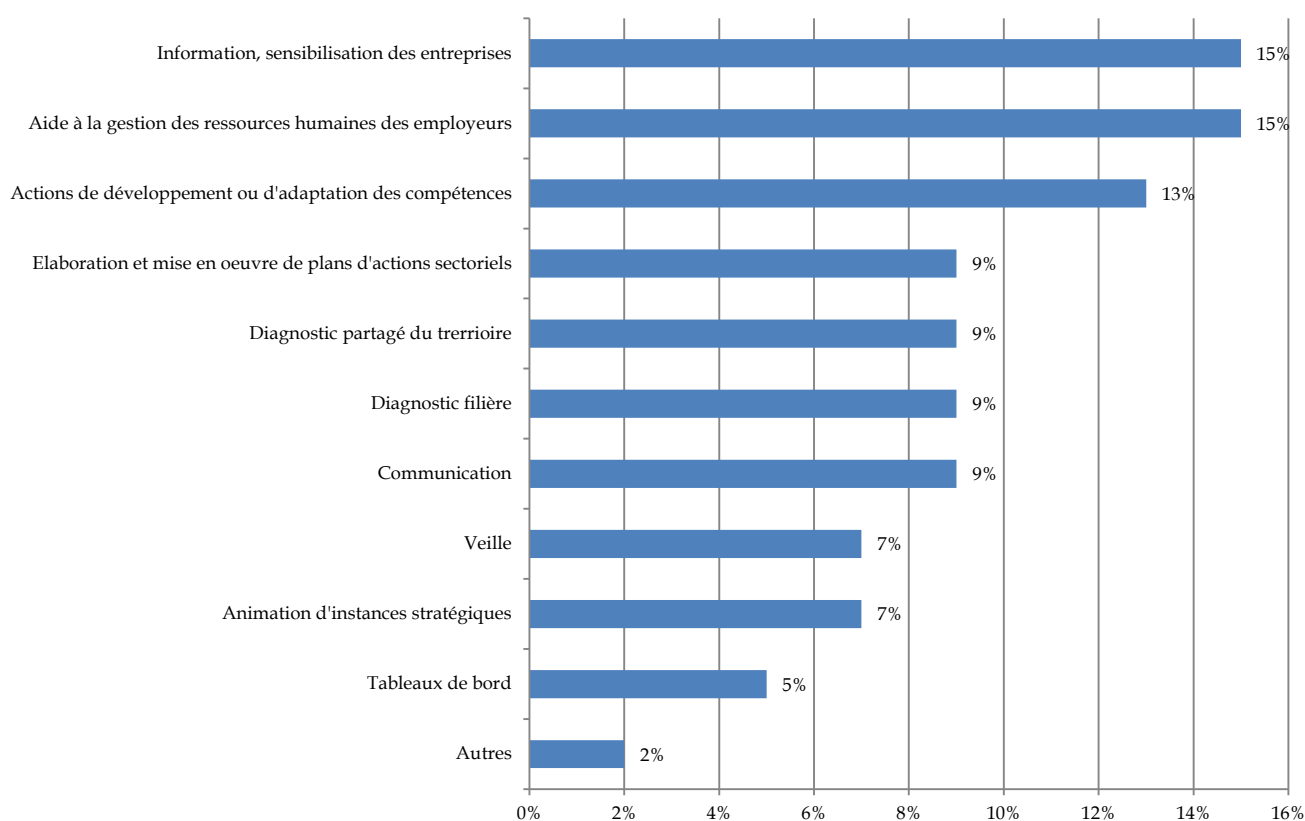
**- l'anticipation des tensions sur le marché du travail et la mise en œuvre d'actions visant à les résorber, via notamment un travail sur l'amélioration de l'adéquation entre l'offre et la demande locales.** Dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, l'AMF rappelle ainsi que *« les maires constatent que les formations proposées sont souvent en inadéquation au regard des emplois de leur territoire, ou insuffisantes. [...] Certains territoires manquent cruellement de professionnels qualifiés ce qui pèse sur le développement de l'offre de services ».* Selon l'association, *« les maisons de l'emploi ont développé depuis leur genèse, des actions de gestion prévisionnelle des emplois et compétences permettant de répondre à ces difficultés. Chaque territoire étant différent, la souplesse, la réactivité et les compétences des maisons de l'emploi apparaissent comme des leviers du rapprochement entre le besoin et la demande locale en matière d'emploi et de formations » ;*

**- l'accompagnement des entreprises en matière de gestion des ressources humaines ;**

**- la mise en œuvre d'actions en faveur des personnes éloignées de l'emploi ;**

- le développement de coopérations entre entreprises sur l'emploi et les compétences. Sur la base d'un diagnostic établi en coopération avec des représentants de l'interprofession du champagne et du secteur du tourisme, la maison de l'emploi d'Épernay a ainsi cherché à répondre à la problématique du caractère saisonnier de l'activité du territoire. En lien avec les autres membres du service public de l'emploi, elle accompagne la mise en place de groupements d'employeurs permettant de mutualiser certaines fonctions telles que l'accueil et la communication dans le cadre d'une stratégie de développement de l'œnotourisme.

### Actions mises en œuvre par les maisons de l'emploi en matière de GPECT



Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016

Les actions mises en œuvre par les maisons de l'emploi en matière de GPECT s'adressent en outre à **un public très large de bénéficiaires** : entreprises, autres acteurs de l'emploi et de l'insertion, acteurs institutionnels, élus, demandeurs d'emploi, etc.

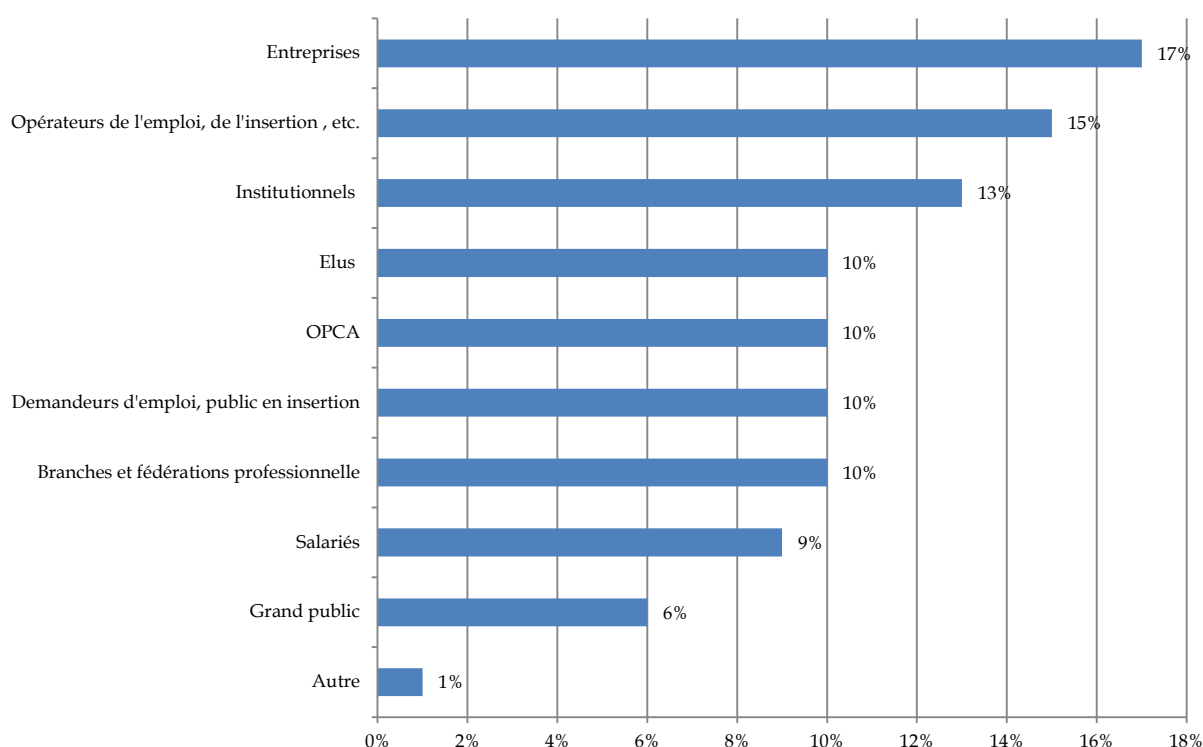
La réalisation de diagnostics sur les filières, sorte de « bilans de santé des entreprises », ainsi que sur les dynamiques d'emplois des territoires, en lien avec les branches professionnelles, permet la mise en



place, avec agilité, de formations et de transitions professionnelles vers les métiers émergents.

Ces différentes actions d'anticipation des besoins territoriaux et d'accompagnement des mutations économiques méritent d'être soulignées et soutenues.

### Bénéficiaires des actions mises en œuvre par les maisons de l'emploi en matière de GPECT



Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016

### C. UNE EXPERTISE EN INGÉNIERIE DE PROJETS DANS DES DOMAINES DIVERSIFIÉS

Depuis leur création, les maisons de l'emploi ont développé une offre de services très diversifiée, en réponse aux problématiques locales auxquelles font face les territoires sur lesquels elles sont implantées, mais aussi à des enjeux nationaux nécessitant des solutions déclinées localement.

Compte tenu de l'hétérogénéité des projets portés par les maisons de l'emploi, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité se concentrer sur quelques exemples qu'ils considèrent comme représentatifs des axes d'intervention privilégiés de ces structures.

Les maisons de l'emploi ont ainsi multiplié les initiatives au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Fortes d'un

---

**maillage territorial dense dans les territoires urbains, les maisons de l'emploi interviennent dans 70 % des QPV.**

Au niveau local, elles ont développé des actions spécifiques à destination des habitants de ces quartiers et notamment des jeunes.

La maison de l'emploi de Strasbourg est ainsi à l'origine du programme « activités rémunérées à la carte » (ARC), qui vise à permettre à des jeunes issus du quartier du Neuhof pas ou faiblement qualifiés d'exercer une activité répondant à un besoin non-satisfait d'une entreprise, en raison du faible quota d'heures qu'elle représente ou de son caractère ponctuel. Soutenu par le Conseil départemental du Bas-Rhin, ce programme comprend trois phases : deux phases amont réalisées par deux équipes différentes de jeunes diplômés eux-mêmes issus du quartier du Neuhof consistant à identifier des entreprises et des activités éligibles et une phase de mise en œuvre.

Plus ponctuellement, **les maisons de l'emploi peuvent également être amenées à décliner au niveau local des initiatives nationales.**

**L'Alliance villes emploi a ainsi été retenue en 2017 par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour porter une initiative mise en œuvre par une trentaine de maisons de l'emploi dans les QPV.** Ce projet s'articule autour de **trois axes** :

- la mise en réseau des acteurs à l'échelle des QPV ;
- le développement du numérique sur les QPV ;
- l'implication des habitants des QPV.

Lancée pour une durée de **neuf mois**, cette expérience fera l'objet d'un bilan au cours du second semestre 2018.

Les maisons de l'emploi ont également développé une offre de services à destination des entreprises afin de les accompagner sur les enjeux liés à la transition énergétique et numérique.

Entre 2008 et 2015, dans le cadre d'un partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), elles ont ainsi été amenées à conduire des « *diagnostics territoriaux, des études prospectives et des actions visant à anticiper les besoins en emplois et en compétences des entreprises du bâtiment dans les domaines de l'efficacité énergétique et du développement des énergies renouvelables* ». Au total, plus de 600 actions ont été déployées sur 43 territoires. Cette expérience a permis aux maisons de l'emploi qui y ont participé de développer une expertise en matière de transition énergétique, notamment dans la filière du bâtiment, et de mener d'autres projets, nationaux ou locaux, par la suite.

**Dans le domaine du numérique, les maisons de l'emploi assurent le portage du projet national « Transition numérique, les territoires se mobilisent avec leurs MDE et leurs PLIE ». D'une durée de trois ans**

(2018-2020), ce projet, cofinancé par le fonds social européen, **visé à proposer aux TPE et PME des dispositifs et des outils déjà conçus et expérimentés avec succès par les maisons de l'emploi et les PLIE en matière de numérique**. À l'horizon 2020, les résultats attendus sont les suivants :

- l'« essaimage » de six outils ou dispositifs innovants et remarquables dans douze territoires ;
- l'engagement dans la démarché de 30 territoires dont au moins un par région ;
- l'accompagnement de 1 000 TPE ou PME ;
- la formation de 500 demandeurs d'emploi à la production ou à l'usage du numérique ;
- la participation de 100 maisons de l'emploi et PLIE à des journées « découverte » ;
- l'animation d'un groupe ressource composé de professionnels de maisons de l'emploi et de PLIE ;
- la mise en place d'un centre de ressources « GPECT numérique » ;
- la réalisation d'un guide méthodologique.

#### ***D. DES ACTEURS RECONNUS EN MATIÈRE DE PROMOTION ET DE DÉVELOPPEMENT DES CLAUSES SOCIALES***

Mises en œuvre à partir du milieu des années 1990 par les collectivités territoriales, les clauses sociales d'insertion et de promotion de l'emploi peuvent désormais être mises en œuvre par l'ensemble des donneurs d'ordre publics. Elles visent à **utiliser la commande publique comme un vecteur d'insertion et d'accès à l'emploi des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières** (cf. annexes).

Les PLIE, à compter de 1994, et les maisons de l'emploi, dès leur création, ont participé au développement et à la promotion de ce type de clauses.

En 2007, la fonction de « facilitateur » a ainsi été créée. Le facilitateur a pour mission de contribuer « *sur son territoire, au développement des clauses sociales dans les marchés publics (et privés le cas échéant). Il fournit un appui aux maîtres d'ouvrage couvrant l'ensemble des différentes phases du dispositif. Il remplit également une fonction d'intermédiation en tous les partenaires concernés, les donneurs d'ordre, les entreprises, les personnes éloignées de l'emploi, le service public de l'emploi et les acteurs de l'insertion par l'activité économique* »<sup>1</sup>.

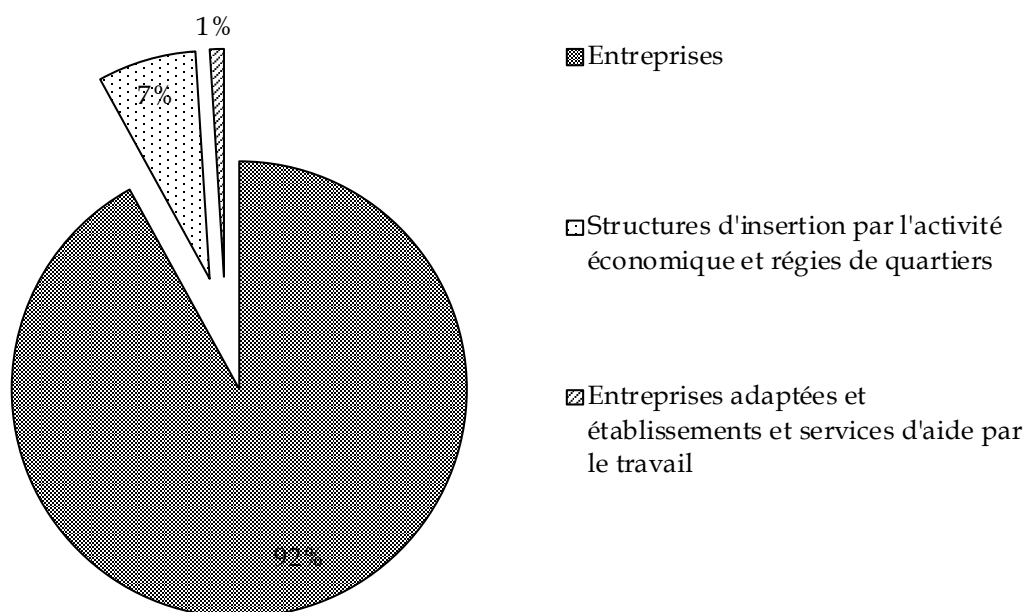
---

<sup>1</sup> Alliance villes emploi, « Consolidation nationale des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi 2016 », décembre 2017.

Selon la consolidation nationale des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion établie en décembre 2017 par l'Alliance villes emploi, en 2016, **60,6 % des 432 « facilitateurs » étaient employés par des maisons de l'emploi et des PLIE.**

**Les entreprises attributaires des marchés comportant des clauses sociales sont en très grande majorité des entreprises « classiques »,** les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), les entreprises adaptées et les établissements et services d'aide par le travail (Esat) ne représentant que 8 % du total.

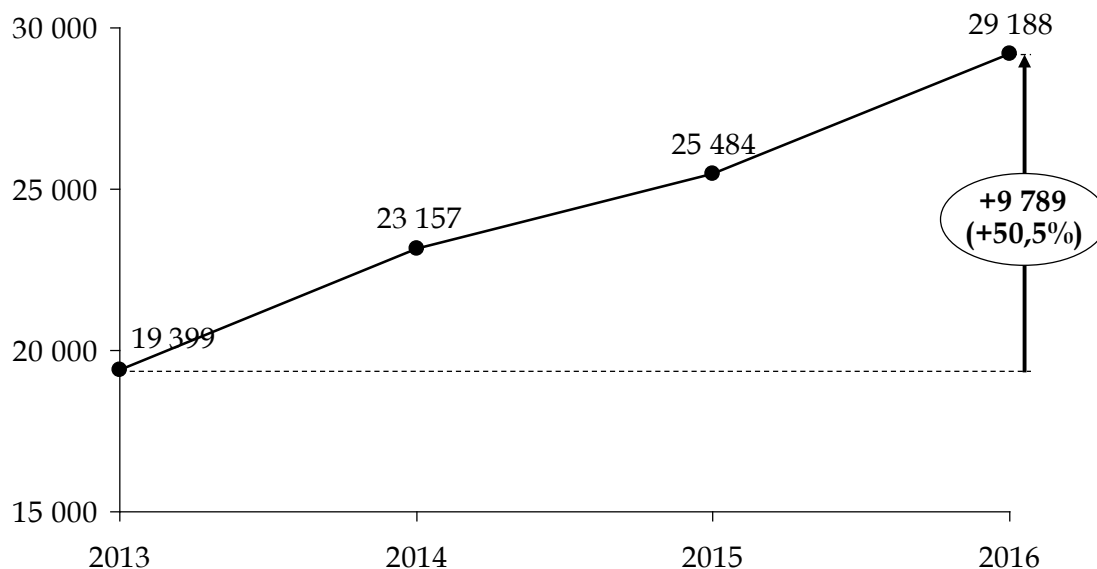
#### Répartition des attributaires de marchés comportant une clause sociale par type d'employeur



Source : Alliance villes emploi, « Consolidation nationale des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi 2016 », décembre 2017

**Le nombre de bénéficiaires de ces clauses est passé de près de 19 400 en 2013 à 29 200 en 2016 (+ 50,5 %), attestant du succès croissant et de l'utilité de ce dispositif.**

### Évolution du nombre de bénéficiaires



Source : Alliance villes emploi, « Consolidation nationale des résultats de la clause sociale d'insertion et de promotion de l'emploi 2016 », décembre 2017

Vos rapporteurs spéciaux ont pu mesurer l'intérêt du travail réalisé par les maisons de l'emploi en matière de promotion des clauses sociales lors de leur visite de l'EPEC<sup>1</sup>. **Cette structure a ainsi été désignée opérateur unique pour la mise en œuvre de ces clauses à Paris, qui ont été inscrites dans plus de 750 marchés, bénéficient à près de 1 500 personnes et représentent près d'un million d'heures d'insertion.**

**L'EPEC intervient à tous les stades de leur mise en œuvre : conseil en amont sur leur pertinence au sein d'un marché, « sourcing » des entreprises ou structures susceptibles d'y répondre, suivi du marché, etc.**

Ces services peuvent à la fois être proposés aux directions compétentes de la Ville de Paris, mais aussi aux entreprises privées ou encore à l'État. **La direction des achats de l'État (DAE), direction d'administration centrale du ministère de l'action et des comptes publics chargée de définir la politique des achats de l'État, s'appuie ainsi sur l'EPEC pour l'inscription de clauses sociales dans le cadre de marchés concernant les administrations centrales.**

<sup>1</sup> Déplacement du 29 juin 2018.

\*

Au total, vos rapporteurs spéciaux estiment que si le Gouvernement devait revenir sur sa décision de supprimer totalement les crédits consacrés aux maisons de l'emploi, ainsi qu'ils l'appellent de leurs vœux (cf. *infra*), **la stabilisation du champ d'intervention des maisons de l'emploi apparaît indispensable afin de donner de la visibilité à ces structures et leur permettre le développement d'actions de moyen long terme.**

**Recommandation n° 2 :** stabiliser le champ d'intervention des maisons de l'emploi ouvrant droit au financement de l'État.

## DEUXIÈME PARTIE UN PILOTAGE NATIONAL LACUNAIRE

### I. UN SUIVI DÉCONCENTRÉ VARIABLE PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DU CONVENTIONNEMENT

Le cahier des charges de 2009 a prévu la **déconcentration de la gestion du suivi des maisons de l'emploi, effective au 1<sup>er</sup> janvier 2010**. Depuis cette date, **celle-ci est exercée par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi** (Direccte).

L'article R. 5313-6 du code du travail, dans sa rédaction issue du décret du 18 décembre 2009 précité, prévoit ainsi **qu'une convention doit être conclue entre le préfet de région et la maison de l'emploi afin de préciser « les objectifs à atteindre, les moyens mis en œuvre, la durée du conventionnement et le budget de la maison de l'emploi, ainsi que le montant et les conditions de contrôle de l'utilisation de l'aide allouée »**.

Par ailleurs, l'article R. 5313-7 du code du travail dans sa rédaction issue du décret du 18 décembre 2009 précité précise que **les maisons de l'emploi doivent adresser chaque année au préfet de région un compte-rendu financier et un bilan d'activité « mettant en évidence les contributions apportées au fonctionnement du service public de l'emploi et du marché de l'emploi sur leur territoire d'intervention »**.

L'arrêté du 18 décembre 2013 précité fixe les modalités du conventionnement :

- le préfet de région doit porter à la connaissance des présidents des maisons de l'emploi le cahier des charges ;

- l'organe délibérant transmet son projet (descriptif, projet de convention, budget initial, plan d'actions, statuts, engagements des partenaires) au préfet de région, à qui il revient de décider de l'attribution ou non d'une aide financière.

Ainsi qu'il a été indiqué à vos rapporteurs spéciaux, **l'intensité du suivi de l'action des maisons de l'emploi par les Direccte peut être extrêmement variable d'une région à l'autre, allant d'un simple contrôle formel à un suivi rigoureux, chaque action bénéficiant d'un financement de l'État devant faire l'objet d'une justification, y compris lorsque celle-ci a déjà été approuvée par les instances dirigeantes de la structure, dans lesquelles les services de l'État sont représentés**.

---

## II. UNE ABSENCE DE PILOTAGE AU NIVEAU NATIONAL

### A. UN RÔLE DE L'ALLIANCE VILLES EMPLOI ESSENTIEL MAIS QUI NE SAURAIT SE SUBSTITUER À CELUI DE L'ÉTAT

Créée en 1993 et présidée par notre collègue Nathalie Delattre, sénatrice de la Gironde, l'Alliance villes emploi « regroupe les collectivités territoriales, communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ainsi que leurs outils territoriaux de développement de l'insertion et de l'emploi, les maisons de l'emploi et PLIE. Elle réunit les élus, maires, maires adjoints, présidents et vice-présidents des EPCI, de toute obédience politique, sur le thème de la lutte contre le chômage, de l'insertion et de l'emploi ainsi que les directeurs des maisons de l'emploi et des PLIE »<sup>1</sup>.

À ce titre, **l'Alliance villes emploi joue un rôle d'animation et de représentation du réseau des PLIE et des maisons de l'emploi au niveau national** en apportant son expertise aux structures qui le souhaitent et en assurant la diffusion des bonnes pratiques.

Vos rapporteurs spéciaux ont pu mesurer **l'importance de l'action menée par cette association**. Lors du déplacement à Strasbourg, la maison de l'emploi a ainsi indiqué que l'Alliance villes emploi avait joué **un rôle moteur dans le cadre du projet de convention entre les onze maisons de l'emploi de la région Grand Est et le Conseil régional**. Si ce projet devait aboutir, **l'Alliance villes emploi en assurerait en outre la diffusion dans d'autres régions**.

Au-delà de son offre de service à destination du réseau, **l'association établit régulièrement un bilan sur la base de questionnaires transmis à l'ensemble des maisons de l'emploi labellisées**. Ces consolidations constituent, à l'heure actuelle, **les seuls documents présentant une vision agrégée de l'action et des moyens financiers des maisons de l'emploi**.

Néanmoins, **les informations contenues dans ces documents reposent sur des données déclaratives et dépendent par conséquent du bon vouloir de chaque maison de l'emploi**. Cet exercice **n'est en outre pas réalisé annuellement** : la dernière consolidation remonte ainsi à 2016 et présente des données de 2014.

Ces études ne sauraient par conséquent se substituer à un suivi régulier et exhaustif par les services de l'État.

---

<sup>1</sup> Site internet de l'Alliance villes emploi.



## B. UN SUIVI AU NIVEAU NATIONAL INEXISTANT

Vos rapporteurs spéciaux ont été surpris de constater qu'alors que les gouvernements successifs ont justifié la diminution des crédits consacrés aux maisons de l'emploi par les faibles performances enregistrées par ces structures, **le ministère du travail ne dispose d'aucune donnée agrégée les concernant, qu'il s'agisse de leurs financements (à l'exception des crédits étatiques), de leurs dépenses ou de leurs emplois, alors même que ces informations sont obligatoirement communiquées aux services de l'État dans le cadre du conventionnement.**

De même, en dehors de rapports établis par des parlementaires<sup>1</sup>, des inspections générales<sup>2</sup> ou des groupes de travail *ad hoc*<sup>3</sup>, et d'initiatives ponctuelles, comme cela a été le cas en 2007 et en 2008 par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (Dares), **aucune évaluation globale de l'action des maisons de l'emploi n'est produite par les services de l'État.**

En 2016, **une grille d'évaluation nationale** (cf. annexe), **sur laquelle s'est appuyée la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) pour la répartition des financements de l'État en 2017 et 2018** (cf. *infra*), **a certes été établie, mais celle-ci n'a été actualisée qu'à la marge en 2017 et ne constitue pas véritablement un outil de suivi et de pilotage du réseau au niveau national.**

**19 critères d'évaluation ont ainsi été retenus**, dont la valeur est comprise entre un et onze points, pour un total de 50 points. Ils portent notamment sur :

- le niveau de représentation des entreprises, des organisations professionnelles, des partenaires sociaux dans l'instance de pilotage des maisons de l'emploi ;
- le rapprochement avec les PLIE, les missions locales, les comités de bassins d'emploi ;
- la complémentarité et la coordination territoriale ;
- l'anticipation des mutations économiques ;

---

<sup>1</sup> « Le financement de l'insertion par l'activité économique », *inspection générale et des finances et inspection générale des affaires sociales, janvier 2013* ; « Évaluation de la politique territoriale de l'emploi. Cartographie, bilan et recommandations », *inspection générale des affaires sociales, juillet 2013*.

<sup>2</sup> « Les maisons de l'emploi », *rapport à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Jean-Paul Anciaux, juin 2018* ; « Les collectivités territoriales et l'emploi : bilan d'un engagement », *rapport d'information n° 625 (2011-2012) de Patricia Schillinger, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, Sénat, 3 juillet 2012* ; « Pôle emploi et le service public de l'emploi », *rapport d'information n° 1107 (2012-2013) de Monique Iborra, fait au nom de la commission des affaires sociales, Assemblée nationale, 5 juin 2013*.

<sup>3</sup> *Bilan partagé des maisons de l'emploi au titre de la période 2011-2013, op.cit.*

- le développement local de l'emploi ;
- la transparence financière ;
- le périmètre territorial couvert.

#### Cotations moyennes régionales actualisées en 2018

| Région                     | Cotation actualisée |
|----------------------------|---------------------|
| Occitanie                  | 33                  |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 38                  |
| Pays de la Loire           | 41                  |
| Centre-Val de Loire        | 33                  |
| La Réunion                 | 37                  |
| Bourgogne-Franche-Comté    | 41                  |
| Normandie                  | 45                  |
| Hauts-de-France            | 44                  |
| Bretagne                   | 46                  |
| Ile-de-France              | 43                  |
| Auvergne-Rhône-Alpes       | 44                  |
| Nouvelle-Aquitaine         | 44                  |
| Grand-est                  | 46                  |

*Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux*

Le ministère du travail justifie cette absence de suivi au niveau national par le « *caractère déconcentré* » des maisons de l'emploi.

**Vos rapporteurs spéciaux estiment cependant que cet argument n'est pas entièrement recevable.**

Certes, le cahier des charges de 2009 a prévu la déconcentration de la gestion du dispositif – la définition des conventions pluriannuelles d'objectifs et l'attribution des crédits relevant donc désormais des Direccte, sous l'autorité du préfet de région – mais **les missions locales, qui peuvent également opter pour le statut d'association ou de GIP, font l'objet d'un suivi au niveau national et disposent d'une représentation au sein du ministère du travail via le délégué ministériel aux missions locales (DMML), mis en place par le décret du 12 octobre 2016<sup>1</sup>.**

En l'absence de données exhaustives et annuelles, **il n'est pas possible d'objectiver le bilan des maisons de l'emploi, toute évaluation ne pouvant reposer que sur le ressenti des acteurs de terrain.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1371 du 12 octobre 2016 modifiant le décret n° 2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales.

Aussi, vos rapporteurs spéciaux estiment-ils indispensable de faire évoluer la grille de notation établie en 2016 en un véritable outil de pilotage et d'évaluation des maisons de l'emploi, assorti d'objectifs et d'indicateurs de performance définis en concertation avec l'ensemble des acteurs.

**Recommandation n° 4** : faire évoluer la grille de notation mise en place en 2016 vers la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance permettant un véritable dialogue de gestion au niveau national.

Ils appellent en outre, sur la base des données collectées par les Direccte, à la réalisation d'un bilan financier annuel des maisons de l'emploi, présentant, pour l'ensemble du réseau, les recettes, les dépenses et les emplois de ces structures ainsi que leur évolution.

**Recommandation n° 5** : produire chaque année un bilan financier des maisons de l'emploi.



## TROISIÈME PARTIE UNE ABSENCE DE VISIBILITÉ EN MATIÈRE DE FINANCEMENT PÉNALISANTE

### I. UNE DIMINUTION CONSTANTE DES CRÉDITS DEPUIS 2010 QUI QUI A PU ÊTRE COMPENSÉE PAR UNE AUGMENTATION DE LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### A. DES RÈGLES DE FINANCEMENT REVUES AU GRÉ DES ÉVOLUTIONS DU CHAMP DE COMPÉTENCES ASSIGNÉ AUX MAISONS DE L'EMPLOI...

Aux termes de l'article L. 5313-1 précité, les maisons de l'emploi qui respectent les missions qui leur sont attribuées bénéficient d'une aide de l'État dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. L'article R. 5313-4, dans sa rédaction issue du décret du 18 décembre 2009 précité, précise que l'obtention de cette aide est soumise au respect des conditions figurant dans un cahier des charges, pris par arrêté du ministre chargé de l'emploi, qui « *précise les relations avec leurs partenaires et les modalités de leur financement par l'État* ».

Par ailleurs, l'article R. 5313-5 du code du travail dispose que la participation de l'État ne peut excéder un pourcentage du budget de fonctionnement de la maison de l'emploi et un plafond fixés par arrêté du ministre chargé de l'emploi.

**Deux arrêtés ont été pris depuis lors fixant les modalités d'attribution de cette aide.**

L'arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi prévoyait ainsi que **le financement de l'État ne pouvait excéder 70 % du budget de fonctionnement de la maison de l'emploi**, dans les limites des crédits ouverts en loi de finances initiale.

La contribution financière des collectivités territoriales et de leurs groupements devait ainsi représenter au minimum 30 % du budget propre de chaque maison de l'emploi.

Le financement de l'État était composé d'**un socle de financement** garanti en fonction de la population couverte, permettant d'assurer aux maisons de l'emploi un financement minimum de leurs dépenses de fonctionnement, et d'**une part variable**, qui était fonction de la nature des projets et des résultats atteints.

**La totalité du financement de l'État ne pouvait en outre être supérieure à un million d'euros.**

Ces modalités de financement pouvaient faire l'objet de deux aménagements :

- dans le cas où le budget de la maison de l'emploi impliquait un financement inférieur au socle garanti, la part de l'aide de l'État demeurerait fixée à 70 % du budget total ;

- le plafond du financement de l'État pouvait être réexaminé en cas de regroupement de structures.

**L'arrêté du 21 décembre 2009 a été modifié par l'arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi.**

**Concernant le financement de l'État, celui-ci ne peut excéder 60 % du budget de fonctionnement de la maison de l'emploi, dans la limite des crédits ouverts en loi de finances initiale.**

**La contribution financière des collectivités territoriales, de leurs groupements et des autres financeurs est ainsi portée, au minimum, à 40 % du budget propre de la maison de l'emploi.**

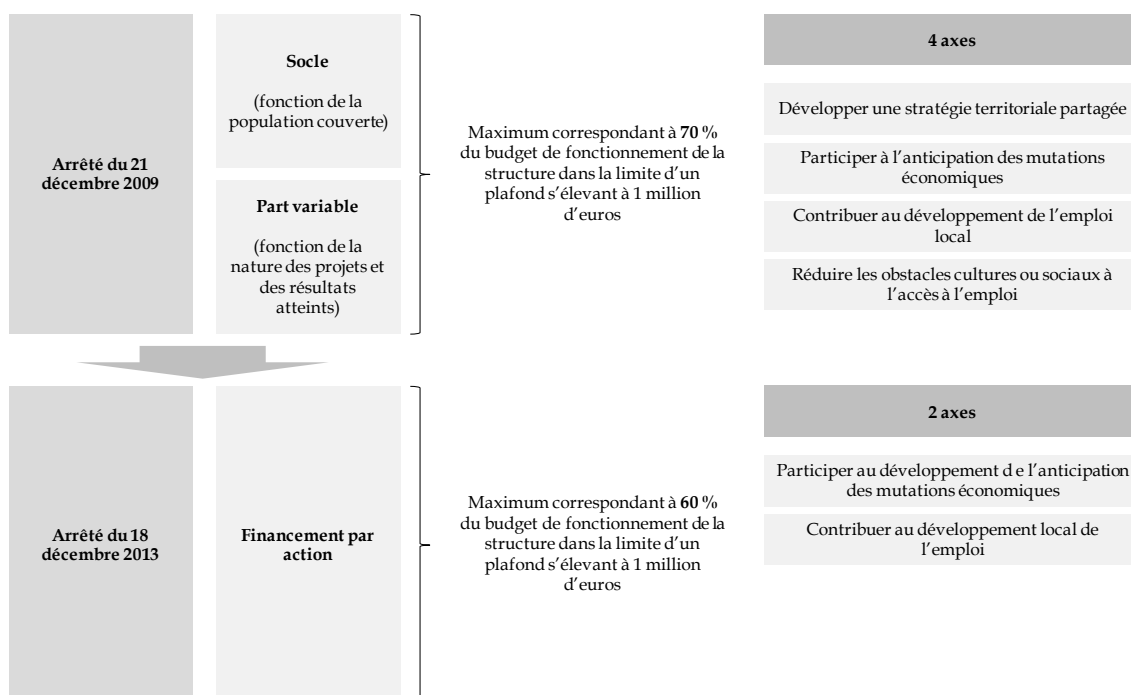
À titre exceptionnel, une dérogation portant le taux d'intervention de l'État à 70 % peut être ouverte pour les maisons de l'emploi qui s'engagent dans une démarche de rapprochement avec une autre maison de l'emploi effective, dans un cadre fixé par une convention avec l'État.

**Les financements de l'État sont en outre attribués action par action, les maisons de l'emploi devant en justifier l'emploi auprès des Direccte, et ne reposent donc plus sur un socle garanti.**

**La totalité du financement de l'État ne peut être supérieure à un million d'euros.** Ce plafond peut cependant être réexaminé dans les situations où des maisons de l'emploi viendraient à se regrouper.

Par ailleurs, **l'arrêté du 18 décembre 2013 portant modification du cahier des charges a ciblé le financement de l'État pour les maisons de l'emploi sur le soutien aux actions relevant des deux champs prioritaires rappelés *supra*.**

### Évolution des règles de financement des maisons de l'emploi par l'État



Source : commission des finances du Sénat

L'instruction du 4 février 2016, qui précise les modalités de financement des maisons de l'emploi à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, prévoit notamment **la prise en compte des résultats obtenus au regard de la grille d'évaluation (cf. supra) dans la détermination du montant attribué par les Directe à chaque structure.**

En 2017, les crédits ont été répartis sur la base de cette grille de notation. Cette clé de répartition a été reprise en 2018, hors ajustements à la marge.

Pour l'année 2018, l'enveloppe des crédits de l'État consacrée aux maisons de l'emploi a été répartie de la manière suivante :

### Répartition 2018 des crédits de l'État consacrés aux maisons de l'emploi

(en euros)

| Région                     | Budget 2018 notifié |
|----------------------------|---------------------|
| Occitanie                  | 315 070             |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 580 105             |
| Pays de la Loire           | 702 530             |
| Centre-Val de Loire        | 312 111             |
| La Réunion                 | 110 520             |
| Bourgogne-Franche-Comté    | 609 554             |
| Normandie                  | 444 034             |
| Hauts-de-France            | 1 890 298           |
| Bretagne                   | 484 811             |
| Ile-de-France              | 2 207 977           |
| Auvergne-Rhône-Alpes       | 645 914             |
| Nouvelle-Aquitaine         | 806 957             |
| Grand-est                  | 1 275 068           |

Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

### **B. ...SE TRADUISANT PAR UNE BAISSSE DU MONTANT ET DE LA PART DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT**

Les crédits consacrés aux maisons de l'emploi sont portés par la sous-action 2 « Coordination du service public de l'emploi » de l'action 01 « Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

Les crédits inscrits en **loi de finances pour 2018** au titre du financement des maisons de l'emploi s'élèvent à **12 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), soit une diminution de 9 millions d'euros par rapport à 2017 et de plus de 87 % par rapport à 2009.**



### Évolution des crédits consacrés aux maisons de l'emploi

(en euros)

|           |    | 2006        | 2007        | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       |
|-----------|----|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Prévision | AE | 150 000 000 | 145 010 000 | 89 297 000 | 85 833 000 | 84 833 000 | 64 414 286 | 57 414 286 | 54 000 000 | 36 000 000 | 26 000 000 | 21 000 000 | 21 000 000 | 12 000 000 |
|           | CP | 128 500 000 | 123 510 000 | 89 297 000 | 95 513 000 | 94 513 000 | 77 414 286 | 62 414 286 | 63 000 000 | 49 000 000 | 26 000 000 | 21 000 000 | 21 000 000 | 12 000 000 |
| Exécution | AE | 33 400 000  | 84 490 000  | 78 582 828 | 81 882 612 | 94 994 799 | 83 139 052 | 50 068 295 | 41 866 418 | 28 512 645 | 19 158 333 | 13 605 345 | 13 786 935 |            |
|           | CP | 10 620 000  | 51 300 000  | 66 226 828 | 74 837 453 | 88 644 794 | 68 890 537 | 57 222 046 | 53 292 570 | 36 932 269 | 22 976 802 | 18 835 855 | 18 510 567 |            |

Source : ministère du travail, réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

Les maisons de l'emploi peuvent également prétendre à des financements issus du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Ces crédits sont délégués aux Direccte dans le cadre de budgets opérationnels de programme (BOP) territoriaux. Une ligne intitulée « appui aux partenariats territoriaux » est identifiée pour permettre de financer notamment des projets de GPEC sur lesquels peuvent émarger les maisons de l'emploi. À ce titre, 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 47 millions d'euros en crédits de paiement ont été notifiés aux Direccte en 2018. Néanmoins, ainsi que l'a indiqué la DGEFP dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, « il n'est pas réalisé de consolidation au niveau national de l'utilisation de ces crédits par type de bénéficiaire ». Le montant versé aux maisons de l'emploi n'est donc pas connu du ministère.

Il conviendrait par conséquent que le ministère du travail réalise cet exercice de consolidation. Celle-ci devrait en outre permettre d'identifier les territoires sur lesquels il n'existe aucune action de GPEC afin de mettre en place des outils partenariaux chargés de cette mission.

**Recommandation n° 6 :** réaliser une consolidation nationale de l'utilisation des crédits du programme 103 consacrés au financement d'actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) par type de bénéficiaire. À partir de ces données, identifier les territoires où il n'existe aucune action de GPEC afin de mettre en place des outils partenariaux chargés de cette mission, les maisons de l'emploi ayant une légitimité particulière pour ce faire.

Par ailleurs, trois millions d'euros de crédits du fonds social européen (FSE) déconcentrés sont programmés sur la période 2014-2020, au titre de la GPECT ou des clauses d'insertion sociale.

À ces crédits étatiques et européens s'ajoutent les financements des collectivités territoriales ainsi que des subventions d'organismes privés.

Au total, selon la « consolidation » des maisons de l'emploi 2014, **les 97 maisons de l'emploi ayant répondu à l'enquête ont mobilisé 73,35 millions d'euros**, selon la répartition figurant dans le tableau ci-après.

**Répartition des différentes sources de financement  
des maisons de l'emploi**

|  | Montant<br>(en millions<br>d'euros) | Part du total<br>des<br>financements<br>(en<br>pourcentage) |
|--|-------------------------------------|---|
| État   | 26,75                               | 36,47 %   |
| Fonds européens                                  | 8,25                                | 11,25 %   |
| Collectivités<br>territoriales                   | 33,15                               | 45,19 %   |
| Financements<br>privés et autres<br>financements | 5,2                                 | 7,09 %  |
| <b>Total</b>                                     | <b>73,35</b>                        | <b>100 %</b>  |

*Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016*

**Fin 2014, la part des crédits de l'État dans le total des financements s'élevait ainsi à 36,5 %, contre 45,6 % fin 2012.**

**La diminution de la participation de l'État a pu être en partie compensée par les collectivités territoriales.**

Cela a par exemple été le cas de **la maison de l'emploi de Strasbourg, qui a vu le montant de la dotation versée par l'Eurométropole doubler entre 2017 et 2018.**

Pour autant, comme le note le rapport « Bouillaguet » de 2014, la forte baisse des financements de l'État *« a contrarié la réalisation des plans d'actions prévus et a plongé certaines [maisons de l'emploi] dans de grandes difficultés financières »*.

**La diminution du nombre de structures constatée depuis 2009 traduit ainsi pour partie l'impossibilité pour les collectivités territoriales – elles-mêmes soumises, dans le même temps, à une baisse importante de leurs dotations – à augmenter le niveau des subventions versées aux maisons de l'emploi pour compenser la baisse des crédits de l'État.**

## II. UNE ABSENCE DE VISIBILITÉ PRÉJUDICIALE

Si la diminution progressive de la part de l'État dans le financement des maisons de l'emploi, entamée par la précédente majorité, a été annoncée dès 2013, l'ampleur de la baisse en année N n'est pas connue avant le dépôt du projet de loi de finances en année N-1.

Cette incertitude, conjuguée à des modalités de financement reposant de plus en plus sur des appels à projet (cf. *supra*), nuit à la visibilité dont ont besoin ces structures pour lancer des actions de moyen-long terme.

Dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, le ministère du travail a indiqué que « *les services de l'État sont attentifs à accompagner les structures qui se trouveraient mises en difficulté par la restriction des financements d'État. D'ores et déjà, la répartition des crédits pour l'année 2018 entre les régions a été réalisée en intégrant le besoin d'accompagner la transition liée au retrait des financements de l'État, à l'instar des années précédentes* ».

De fait, la maison de l'emploi de Strasbourg a bénéficié de l'accompagnement de la Direccte afin de trouver des sources de financement alternatives.

Une telle situation n'apparaît cependant pas satisfaisante dans la mesure où, d'une part, elle fait peser une incertitude sur les maisons de l'emploi, qui ne sont pas incitées à lancer des projets ambitieux et, d'autre part, elle nécessite la mobilisation d'effectifs, tant des structures elles-mêmes que des services déconcentrés de l'État, pour des montants généralement faibles.

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux estiment que la mise en place d'une convention pluriannuelle nationale dès 2013 aurait permis aux maisons de l'emploi d'anticiper le niveau de la baisse des financements étatiques et de chercher de nouveaux financements, voire, le cas échéant, d'abandonner certaines actions.

|  |
|--|
| <p><b>Recommandation n° 3 :</b> dans le cadre d'une conférence nationale des financeurs, rassemblant État, collectivités territoriales et l'Alliance villes emploi, établir une convention triennale définissant une trajectoire d'évolution de la participation financière de l'État.</p> |
|--|

### III. UNE SUPPRESSION DES CRÉDITS ÉTATIQUES PRÉVUE EN 2019 QU'IL CONVIENT DE RÉEXAMINER

Dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, le ministère du travail a indiqué qu' *« au vu des missions très variables et territorialisées des maisons de l'emploi et des besoins prioritaires par ailleurs portés par la mission « Travail et emploi », le choix a été fait, dans un contexte de contraction des finances publiques, de poursuivre le retrait du financement de ces structures par l'État, dans la continuité des exercices budgétaires précédents. L'objectif du gouvernement, en termes de financement de structures, est de prioriser les opérateurs du service public national de l'emploi en concentrant tous les efforts budgétaires sur les politiques qu'ils portent »*.

En conséquence, **il est prévu la disparition de la contribution de l'État au budget 2019 de fonctionnement des maisons de l'emploi.**

Vos rapporteurs spéciaux estiment que **ce désengagement total de l'État du financement des maisons de l'emploi (hors dispositifs spécifiques) n'est pas souhaitable pour deux raisons.**

En premier lieu, cela aboutirait à **une situation paradoxale où l'État continuerait de faire partie de la gouvernance des structures en tant que membre constitutif sans pour autant participer à leur financement.** Or, ainsi que l'ont rappelé certaines personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux, **la suppression des crédits portés par le programme 102 discréditerait la voix de l'État au sein des conseils d'administration des maisons de l'emploi et donc sa capacité d'influence.** Les responsables de l'EPEC ont par exemple indiqué que **la suppression des financements de l'État aurait un impact sur son activité de promotion des clauses sociales.** En particulier, ils ont estimé qu'ils ne seraient plus en mesure d'accompagner la direction des achats de l'État et les institutions faisant appel aux services de l'EPEC dans ce domaine.

En second lieu, ce retrait pose une question en termes d'**égalité territoriale, seules les collectivités territoriales les plus « riches » étant en mesure de conserver une telle structure sur leur territoire.**

Comme le notait l'Igas en 2013, *« les territoires ne disposant pas de structures de ce type sont donc doublement handicapés. Ils ne bénéficient pas des actions correspondantes. Ils ne bénéficient pas davantage des financements apportés par l'État à ce titre »*.

Vos rapporteurs spéciaux appellent par conséquent le **Gouvernement à revenir sur sa décision et demandent le maintien d'un financement étatique.**

Votre rapporteur spécial Emmanuel Capus estime que **le choix du Gouvernement fait en 2018, tendant à orienter les financements de l'État vers les maisons de l'emploi enregistrant des résultats positifs, allait dans**

**le bon sens.** Il considère par conséquent qu'il serait illogique de mettre en difficulté des structures dont la valeur ajoutée est reconnue. **Il revient cependant au Gouvernement de déterminer le montant pertinent, au regard de la diminution du nombre de maisons de l'emploi qui aurait pu être constatée en 2018 et des résultats enregistrés par ces structures, compte tenu de la nécessaire réduction de la dépense publique.**

**Votre rapporteure spéciale Sophie Taillé-Polian estime pour sa part que les crédits de l'État doivent être maintenus à leur niveau de 2018, soit 12 millions d'euros. En effet, bien que faible et donc « absorbable » par le budget de l'État, ce montant assure un socle de financement, leur permettant de poursuivre le développement d'actions et de candidater sur des appels à projet, dans un contexte où les mutations économiques doivent être mieux anticipées au niveau des territoires.**

|   |
|---|
| <p><b>Recommandation n° 1 :</b> maintenir un financement de l'État en faveur des maisons de l'emploi.</p> |
|---|



---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 11 juillet 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux, sur les maisons de l'emploi.**

**M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial.** - Je concentrerai mon intervention sur les principaux constats qui figurent dans notre rapport, avant de laisser ma collègue corapporteuse, Sophie Taillé-Polian, vous présenter nos recommandations.

L'initiative de ce contrôle part d'une interrogation : comment expliquer l'écart entre le regard positif porté par les élus locaux sur les maisons de l'emploi, qui s'est traduit par le dépôt de nombreux amendements tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances, et la méconnaissance de ces structures par le grand public, voire par l'État, lequel prévoit de se retirer de leur financement dès l'année prochaine ?

Nous avons donc souhaité nous forger notre propre opinion, en établissant un bilan de leur action. Quatre constats s'imposent.

Premier constat : le champ d'intervention des maisons de l'emploi a énormément évolué au cours du temps.

Ces structures ont été créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, avec l'objectif, notamment, d'accueillir et d'orienter les demandeurs d'emploi. Cette fonction a perdu de son intérêt lors de la fusion de l'ANPE et des Assedic, qui a abouti à la création de Pôle emploi en 2008. Depuis lors, l'État n'a cessé de s'interroger sur la place des maisons de l'emploi au sein du service public de l'emploi. Leur champ d'intervention s'est ainsi considérablement réduit, le nombre d'axes ouvrant droit à un financement étatique passant de quatre en 2009 à deux en 2013.

Deuxième constat : depuis cette date, le champ de compétence des maisons de l'emploi semble néanmoins clarifié et accepté par les autres acteurs du service public de l'emploi, qui ont unanimement salué l'action de ces structures. Celle-ci se décline autour d'un triptyque : fédérer, anticiper et innover.

Premier axe d'action : fédérer. Il s'agit du plus petit commun dénominateur des maisons de l'emploi. Ces dernières jouent un rôle d'« ensembleur » des différents intervenants en matière de politique de l'emploi. La coordination s'effectue non seulement au niveau de la gouvernance, qui réunit au minimum l'État, les collectivités territoriales et Pôle emploi, mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre d'actions partenariales.

---

Deuxième axe d'action : anticiper. La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale, la GPECT, est ainsi devenue le cœur de métier des maisons de l'emploi.

Troisième axe d'action : innover. Les maisons de l'emploi ont développé une expertise en ingénierie de projets. Elles sont également des acteurs incontournables en matière de promotion des clauses sociales, qui permettent d'insérer, au sein des marchés publics, des obligations en matière de développement social ou environnemental. Ces clauses rencontrent un succès croissant, le nombre de bénéficiaires ayant crû de plus de 50 % entre 2013 et 2016.

Le troisième constat que nous avons pu dresser, c'est que le suivi par l'État de l'activité et des moyens des maisons de l'emploi au niveau agrégé est succinct.

Si un contrôle d'intensité variable est exercé par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, les Direccte, dans le cadre du conventionnement liant ces structures à l'État, en revanche, au niveau national, les seules données dont nous disposons sont celles qui sont produites par l'Alliance villes emploi.

Les informations présentées dans ces « consolidations » réalisées à partir de réponses à des questionnaires sont utiles, mais nécessairement imparfaites, puisque déclaratives, non exhaustives et non annuelles. En 2016, une grille d'évaluation nationale, sur laquelle s'est appuyée la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) pour la répartition des financements de l'État en 2017 et 2018, a, certes, été établie, mais celle-ci n'a été actualisée qu'à la marge en 2017.

Le quatrième et dernier constat à souligner tient au fait que les maisons de l'emploi souffrent d'une absence de visibilité sur leur financement. Entre 2009 et 2018, les crédits du budget de l'État consacrés aux maisons de l'emploi sont passés de 75 millions à 12 millions d'euros, soit une diminution de près de 87 %. Si la diminution progressive de la part de l'État dans le financement des maisons de l'emploi, entamée par la précédente majorité, a été annoncée dès 2013, l'ampleur de la baisse annuelle n'est connue qu'au moment du dépôt du projet de loi de finances. Cette incertitude, conjuguée à des modalités de financement reposant de plus en plus sur des appels à projets, nuit à la visibilité dont ont besoin ces structures pour lancer des actions de moyen-long terme.

Mes chers collègues, au terme de nos travaux, nous dressons donc un bilan globalement positif de l'action des maisons de l'emploi, constat, semble-t-il, partagé par l'ensemble des personnes que nous avons entendues. C'est pourquoi il n'est pas injustifié d'envisager le maintien d'un financement de ces structures.



---

Sophie Taillé-Polian et moi-même avons cependant un désaccord sur le montant qui doit leur être alloué. Je considère, pour ma part, que la participation financière de l'État pourrait être modulée en fonction du nombre et des performances de ces structures, tout en prenant en compte la nécessité de maîtriser la dépense publique, quand Sophie Taillé-Polian demande le maintien des crédits à leur niveau actuel.

C'est là notre seul point de divergence sur les maisons de l'emploi.

**Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale.** – Il me revient de vous présenter nos recommandations. Notre rapport en comprend huit, qui s'appuient sur trois axes.

Premier axe : assurer la pérennité des maisons de l'emploi.

Comme vient de l'indiquer Emmanuel Capus, nous appelons tout d'abord au maintien d'un financement étatique en faveur de ces structures. La décision du Gouvernement de se retirer totalement du financement des maisons de l'emploi à partir de 2019 serait triplement préjudiciable : outre les difficultés financières auxquelles seraient confrontées un nombre croissant de maisons de l'emploi, ce retrait aggraverait les inégalités territoriales, seules les collectivités territoriales les plus « riches » étant en mesure de maintenir de telles structures sur leur territoire. Par ailleurs, cela affaiblirait le poids de l'État dans leur gouvernance et, donc, sa capacité à influencer sur les décisions prises.

Pour ma part, je souhaite que les crédits consacrés aux maisons de l'emploi soient maintenus à leur niveau de 2018, soit 12 millions d'euros. Cela me semble l'étiage minimal, au regard de la diminution d'ores et déjà observée au cours des dernières années.

Si le Gouvernement revenait sur sa décision, il serait nécessaire de mettre en place une convention triennale définissant une trajectoire d'évolution de la participation financière de l'État. Celle-ci pourrait être établie dans le cadre d'une conférence nationale des financeurs, rassemblant l'État, les collectivités territoriales et l'Alliance villes emploi, présidée par notre collègue Nathalie Delattre. Un tel document permettrait de donner de la visibilité à ces structures, ce qui est indispensable pour le développement et la mise en œuvre d'actions ambitieuses, qui ne peuvent se penser que sur le moyen-long terme. Je rappelle qu'il s'agit là de structures tout de même extrêmement modestes, employant en moyenne une dizaine d'équivalents temps plein.

Dans le même objectif, nous appelons à une stabilisation du champ d'intervention des maisons de l'emploi, en maintenant les deux axes actuels que sont la participation au développement de l'anticipation des mutations économiques et la contribution au développement local de l'emploi.

Deuxième axe : améliorer le suivi de l'action et des moyens des maisons de l'emploi au niveau agrégé.

---

Comme l'a indiqué Emmanuel Capus à l'instant, nous avons été surpris de constater que les seules données nationales relatives aux maisons de l'emploi sont celles qui sont produites par l'Alliance villes emploi.

Il pourrait être envisagé de faire évoluer la grille de notation établie en 2016 pour qu'elle devienne un véritable outil de pilotage et d'évaluation de ces structures, assorti d'objectifs et d'indicateurs de performance définis en concertation avec l'ensemble des acteurs. Un bilan financier annuel des maisons de l'emploi devrait être réalisé sur la base des données collectées par les Direccte, présentant, pour l'ensemble du réseau, les recettes, les dépenses et les emplois de ces structures, ainsi que leur évolution.

Troisième et dernier axe : renforcer les mutualisations, entre les maisons de l'emploi au niveau régional et avec les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, les PLIE.

Sur les 116 maisons de l'emploi conventionnées avec l'État en 2017, plus de la moitié portait des activités supplémentaires, dont 35 au titre des PLIE. Compte tenu de la proximité et de la complémentarité des maisons de l'emploi et des PLIE, les fusions entre ces deux structures devraient être encouragées, afin de permettre la constitution d'acteurs disposant d'une connaissance fine de la situation économique du territoire sur lequel ils sont implantés et capables de proposer un accompagnement « sur mesure » aux publics rencontrant des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail.

Si l'ancrage communal ou intercommunal des maisons de l'emploi constitue indéniablement un atout, cette échelle n'est pas toujours la plus pertinente, car certaines actions nécessitent une mise en œuvre au niveau départemental, voire régional. Par conséquent, la mise en réseau des maisons de l'emploi à l'échelle régionale peut constituer une solution intéressante, dans la mesure où elle permet, d'une part, de préserver les spécificités de chaque structure et, d'autre part, de développer des synergies et des actions coordonnées.

Au sein de la région Grand Est, les onze maisons de l'emploi et le conseil régional travaillent ainsi à l'élaboration d'une convention-cadre pluriannuelle pour les années 2018 à 2021, qui vise à définir des axes de travail communs et à encourager les mutualisations. Ce type d'initiatives nous semble devoir être encouragé et étendu à l'ensemble du territoire, y compris pour pouvoir prétendre aux financements prévus dans le cadre de certains appels à projets. La pérennité des maisons de l'emploi passe par une telle mise en réseaux.

Mes chers collègues, nous estimons que le bilan gain-efficacité d'un retrait total de l'État du financement des maisons de l'emploi serait négatif. Emmanuel Capus l'a dit, nous n'avons pas la même appréciation sur le montant à envisager. Le maintien de crédits étatiques ne signifie pas que nous souhaitons donner un blanc-seing aux maisons de l'emploi. Sa

---

contrepartie doit être le renforcement du suivi et du pilotage de ces structures, notamment au niveau national. Cela permettra d'avoir une vision consolidée des politiques de l'emploi. La GPECT est un véritable enjeu partout, puisque les mutations du tissu économique touchent tous les territoires. Or l'État n'a pas été capable de nous préciser où cette GPECT était actuellement mise en œuvre.

La convention triennale que nous souhaitons mettre en place doit permettre d'établir un bilan régulier de l'action de ces maisons de l'emploi et de moduler le montant des financements.

À l'heure où l'adaptation des politiques de l'emploi aux réalités territoriales est recherchée – c'est d'ailleurs la logique qui sous-tend le plan d'investissement dans les compétences (PIC) –, la fin du soutien de l'État aux maisons de l'emploi apparaîtrait en décalage. Les élus locaux l'ont bien compris, souhaitons qu'il en soit de même pour l'État d'ici au dépôt du prochain projet de loi de finances.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je partage la position de nos rapporteurs spéciaux quant au nécessaire maintien de cet outil que sont les maisons de l'emploi. Sophie Taillé-Polian a eu raison d'insister sur l'importance de renforcer la mutualisation au niveau des régions. L'absence de lisibilité sur les recettes est un préjudice indéniable.

De façon générale, si leurs activités et leur champ d'action peuvent différer selon les territoires, les maisons de l'emploi restent un outil performant, assurant notamment un lien essentiel avec le tissu économique. Dans les secteurs les plus en difficulté, elles ont un rôle à jouer au quotidien, y compris pour favoriser l'accès à la mobilité *via* l'aide à l'obtention du permis de conduire. L'arrêt du financement de l'État poserait problème, car les collectivités territoriales seraient dans l'impossibilité de le suppléer compte tenu de la baisse de leurs dotations.

C'est la raison pour laquelle je soutiens les conclusions de nos rapporteurs, avec une préférence pour la position défendue par Sophie Taillé-Polian sur le financement, à savoir le maintien de l'étiage de 2018.

J'ajoute que les maisons de l'emploi mènent des actions de soutien à la ruralité et au développement du numérique. La fracture numérique est à la fois territoriale et sociale, certains services n'étant accessibles que par le biais de moyens dématérialisés. Le personnel des maisons de l'emploi accompagne tous les publics vers le retour à l'emploi ou l'accès à des formations qualifiantes.

**M. Arnaud Bazin.** – Je partage les conclusions de nos rapporteurs et ce qui vient d'être dit par Antoine Lefèvre. La politique de l'État à l'égard des maisons de l'emploi est emblématique de ce qu'il ne faut pas faire : baisse de crédits quasi constante, changements d'objectifs et de missions très fréquents, ce qui touche aux compétences mêmes des personnels de ces

petites structures. Sans compter que ces modifications ne sont connues que très tardivement, deux mois, dans le meilleur des cas, avant l'échéance.

Pour avoir présidé de telles structures, je sais combien cela peut être un casse-tête épouvantable. Il a fallu, chaque fois un peu plus, solliciter les finances des collectivités territoriales, étant entendu que le chiffre de dix équivalents temps plein qui a été cité n'est qu'une moyenne. Le rôle des maisons de l'emploi est d'autant plus important que le territoire est défavorisé.

À leur création, les maisons de l'emploi étaient censées se préoccuper particulièrement des publics les plus éloignés de l'emploi, avant que l'État renvoie cette mission à Pôle emploi dans le cadre, plus général, du service public de l'emploi. Nos rapporteurs spéciaux ont-ils essayé de comparer l'efficacité des deux approches ?

Les collectivités territoriales n'ont pas attendu les conseils de l'État pour essayer de mutualiser ces structures de petite taille. Il y a eu un rapprochement, sur certains territoires, des maisons de l'emploi et des missions locales, ce qui a permis de diminuer les frais de gestion.

Il a été évoqué rapidement les clauses d'insertion. Au moment où des investissements importants sont attendus sur nos territoires, il importe que ces clauses d'insertion puissent se dérouler dans les meilleures conditions possible. Pour ce que j'en ai vu, seules les maisons de l'emploi fournissent un tel service.

**M. Jérôme Bascher.** – Je ferai entendre une voix quelque peu dissonante. Initialement, les maisons de l'emploi ont été créées en raison de l'inefficacité constatée de l'ANPE pour résorber le chômage de masse. En 2007-2008, la fusion de l'ANPE et des Assedic et la création de Pôle emploi ont mis fin à la labellisation des maisons de l'emploi. Dix années plus tard, suivant les endroits, Pôle emploi est devenu plus efficace. Cela dépend encore très largement des directeurs départementaux et des effectifs disponibles.

Aussi, je ne partage pas l'idée selon laquelle le système actuel est très satisfaisant partout sans coûter trop cher. Selon moi, il n'y a plus lieu, à certains endroits, de conserver une maison de l'emploi. Les collectivités locales sont amenées à financer une politique qui ne relève pas d'elles. Le développement économique est de la compétence des régions et des intercommunalités, mais pas la politique de l'emploi.

Sur mon territoire, la structure dénommée maison de l'emploi, des entreprises et de la formation, l'une des dernières à avoir été labellisées, a été fermée l'année dernière. Raisonner au niveau national n'a plus de sens. Qu'il n'y ait pas de vision consolidée est logique, dans la mesure où la volonté initiale était de favoriser une prise en charge locale de la politique de l'emploi. Entre-temps, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est passée et il n'y a plus de clause de compétence

générale. Je serais donc prêt à me rallier à l'avis exprimé par Emmanuel Capus.

Arnaud Bazin a évoqué le rapprochement avec les missions locales. À l'évidence, tout tourne un peu toujours autour des mêmes questions depuis quinze ans, je pense notamment aux problèmes de mobilités. L'efficacité de ces outils étant un vrai sujet, je m'interroge fortement sur l'utilité non seulement des maisons de l'emploi, mais aussi des missions locales. Une évaluation territoire par territoire permettrait une analyse plus fine.

**M. Patrice Joly.** - J'ai pu constater moi-même cette insécurité dans laquelle ont vécu les maisons de l'emploi et de la formation au cours des dernières années ; insécurité juridique, d'abord, avec des statuts fragiles ; insécurité financière, ensuite. Malgré tout, il y avait une vraie manière d'aborder la question de l'adéquation entre les compétences et les besoins tant des territoires que des filières. Cette approche globale n'avait été portée jusque-là par aucune autre institution.

Force est néanmoins de constater des problèmes de regroupement, de cohérence, d'articulation avec d'autres structures intervenant sur ce champ de l'emploi, de la formation et de l'accompagnement.

**M. Thierry Carcenac.** - Compte tenu de l'évolution tant du tissu économique que de l'organisation territoriale française, l'avenir des maisons de l'emploi pose en effet question. J'ai pu mesurer tout l'intérêt de telles structures, lorsque j'étais à la tête d'un exécutif départemental. En fonction de la répartition des compétences, chaque échelon de collectivités peut être intéressé par ces problématiques d'emploi : le département, pour l'insertion ; la région, pour la formation ; l'État, pour la politique de l'emploi. La transversalité apparaît donc comme une évidence.

Dans mon département, particulièrement concerné par les problématiques de transport, nous avons ainsi permis la création de structures associatives favorisant la mobilité des habitants. On compte 116 maisons de l'emploi conventionnées sur tout le territoire. Toutes souffrent d'une insécurité financière, l'État ayant pris l'habitude de n'indiquer le montant des crédits alloués qu'en cours d'année et, souvent, pas avant le mois de septembre.

Il faut maintenir les maisons de l'emploi sur le territoire. Cela passe par une cartographie détaillée, pour comprendre comment mieux travailler de façon transversale, mieux communiquer. Chacun ne doit plus décider dans son coin sans en référer aux autres.

**Mme Christine Lavarde.** - Dans mon territoire, les enjeux ne sont pas liés aux transports, mais plutôt aux difficultés de recrutement des entreprises et à la situation des personnes durablement éloignées de l'emploi.

---

La communauté d'agglomération, devenue depuis territoire, a décidé de créer son propre organisme, Seine Ouest Entreprise et Emploi, qui regroupe dans le même bâtiment la maison de l'emploi, la mission locale, l'espace insertion et le service économique. Ces acteurs, qui travaillaient auparavant sur des problématiques connexes, collaborent aujourd'hui. Le guichet unique permet une mise en relation plus simple des entreprises et des demandeurs d'emploi, et une réactivité plus grande pour répondre aux demandes des uns et des autres. Cette solution semble satisfaire l'ensemble des acteurs.

Nos collectivités ont concentré l'ensemble de leurs moyens sur cet organisme, qui est à l'échelle du territoire, et ont cessé de subventionner d'autres organismes, notamment ceux de niveau départemental.

Cet organisme et l'agence Pôle Emploi de Boulogne-Billancourt travaillent ensemble. Si Pôle emploi se concentre sur sa mission de contrôle des chômeurs, il participe également, comme toutes les entreprises intéressées, aux forums de l'emploi et *job dating* organisés par Seine Ouest Entreprise et Emploi. Il y a donc complémentarité entre cette dernière structure, dont la mission est de mettre en relation les acteurs concernés, et celle qui est chargée de vérifier la démarche de recherche d'emploi. Cela peut fonctionner si les deux organismes travaillent ensemble.

**M. Jean-François Husson.** – Je m'inscris dans la même démarche que **Christine Lavarde** et **Jérôme Bascher**. Dans le sud de la Meurthe-et-Moselle, sur le territoire d'un ancien bassin industriel, le service de public de l'emploi n'a pas produit hier – et peut-être pas plus aujourd'hui – les résultats attendus. À l'échelle du Grand Est, les maisons de l'emploi se sont engagées, en accord avec la région, à couvrir au mieux le territoire.

C'est un serpent de mer : on nous dit tous les deux ans que les crédits vont dégringoler ; la dernière fois, c'est Myriam El Khomri qui nous l'a annoncé. Je pense qu'il ne faut pas être dogmatique. On nous a parlé de différenciation et de réforme institutionnelle... Je suis favorable, par principe, à tout ce qui peut produire davantage de résultats et d'efficacité.

Je suis également attentif à ce que chaque euro dépensé produise le maximum de résultats. Aussi faut-il accepter qu'à certains endroits les maisons de l'emploi disparaissent, et qu'à d'autres elles soient consolidées. Compte tenu des contraintes budgétaires de l'État et des collectivités, il faudra viser juste. Je ne vois pas d'inconvénient à la mise en place de missions d'appui associant acteurs du territoire et acteurs agissant au nom de l'État.

Dans mon territoire, les maisons de l'emploi intègrent les missions locales depuis longtemps, ce qui permet d'atteindre des zones à dominante rurale – « l'hyper-ruralité » –, éloignées de Pôle Emploi.

---

Je salue le travail des rapporteurs spéciaux, qui ont abordé de nombreux sujets. Il faut faire preuve de pragmatisme, d'objectivité, c'est-à-dire ajuster en consolidant par endroits et en réduisant ailleurs. Les résultats devront être évalués le plus objectivement possible afin d'apporter un service là où c'est véritablement utile.

**M. Philippe Adnot.** – Mon propos ne vise pas à stigmatiser les maisons de l'emploi et les missions locales qui font un travail de qualité. Mais si celui-ci est nécessaire, c'est parce que d'autres n'ont pas fait le leur. En France, chaque fois qu'un organisme est défaillant, on en crée un autre à la place, ce qui n'a pas d'effet sur le nombre de chômeurs. On empile ainsi les dispositifs et, par là même, on donne des excuses.

Je souhaite, pour ma part, que Pôle Emploi remplisse sa mission et que l'État y consacre les moyens nécessaires. Si d'autres organismes veulent agir aussi, qu'ils en assument seuls la responsabilité !

**M. Marc Laménie.** – On déplore depuis de nombreuses années la multiplicité des intervenants, alors que, dans le même temps, on manque de moyens humains. Les chefs d'entreprise ne savent pas à qui s'adresser. Historiquement, Pôle Emploi est l'interlocuteur privilégié ; pourtant, il n'y a pas assez d'interlocuteurs. Tout cela a un coût pour l'État et les collectivités.

Les rapporteurs spéciaux ont-ils fait le lien avec l'éducation nationale, qui est le premier formateur ? On débat actuellement, en séance publique, de l'avenir professionnel et de l'orientation. À cet égard, que vont devenir les centres d'information et d'orientation (CIO) ?

**M. Jean-François Rapin.** – L'emploi est l'affaire de tous, pas seulement celle de l'État ou des territoires. Les maisons de l'emploi participent d'une opération de décentralisation, ce qui est une bonne chose.

Dans les Hauts-de-France, le service public de l'emploi a été réactivé grâce aux maisons de l'emploi, à Pôle Emploi, au dispositif spécifique Proch'Emploi et aux acteurs de la formation professionnelle, en vue de créer une adéquation entre l'emploi et la formation. Je m'en félicite car, grâce à cette politique du coup par coup, des jeunes ont pu trouver un emploi.

Certains territoires ont besoin des maisons de l'emploi, d'autres moins. Faisons leur confiance !

**M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial.** – Les questions posées montrent que nous avons bien choisi notre sujet, qui correspond à une préoccupation des élus locaux et nationaux. Nous l'avons vu lors de l'examen de la loi de finances, certains élus ont intérêt, ou non, au maintien des financements d'État.

Les opinions sont tranchées : d'aucuns sont favorables à la suppression des 12 millions d'euros de crédits, d'autres pour leur maintien total. **Sophie Taillé-Polian** et moi-même avons trouvé une position convergente. Pourtant au départ, je pensais que les maisons de l'emploi

n'avaient plus d'utilité, quand ma collègue corapporteuse trouvait que ces crédits avaient déjà beaucoup diminué.

Nous sommes tombés d'accord sur le maintien des crédits. En effet, la réponse locale est pertinente et très efficace à certains endroits, comme le Grand Est et les Hauts-de-France. Sur d'autres territoires, en revanche, il n'y a pas de maison de l'emploi... Il est dommage de supprimer les crédits quand la réponse apportée est utile.

Il convient donc d'opérer une différenciation entre territoires et, comme l'a dit **Christine Lavarde**, d'encourager la mutualisation entre les différents partenaires.

Pour répondre à **Marc Laménie**, l'éducation nationale n'entre pas tout à fait dans notre sujet, même si la formation a bien sûr des impacts.

Tel est l'équilibre que nous avons trouvé : pas de suppression totale des crédits, et leur maintien dans certains territoires pour ne pas déséquilibrer des structures qui fonctionnent.

**Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale.** – L'emploi est l'affaire de tous, et beaucoup celle des élus locaux, qui sont à la manœuvre et ne ménagent pas leur peine pour développer l'activité économique sur leur territoire. Les structures du service public de l'emploi, lorsqu'elles existent encore – un tri a été fait : on est passé de plus de 200 maisons de l'emploi à une centaine –, témoignent d'un portage politique fort et d'une mobilisation des acteurs autour de dynamiques locales.

Il serait dommage d'entraver l'action des maisons de l'emploi. Pôle Emploi atteste d'ailleurs de leur utilité là où elles existent. La concurrence entre ces deux acteurs, qui existait lors de la création de Pôle Emploi, appartient désormais au passé.

Le rôle de Pôle Emploi est d'accompagner individuellement les chômeurs, de faire du placement auprès des entreprises pour connaître les emplois disponibles et de gérer l'indemnisation, mais non pas d'analyser le tissu économique et ses mutations. Des services économiques se développent certes en son sein, mais ils visent à une meilleure appréhension individuelle des entreprises.

À Mulhouse notamment, pour le secteur du textile, la maison de l'emploi a fait un gros travail de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale, en collaboration avec la branche. Puis elle a contacté les acteurs de la formation professionnelle et initiale pour envisager l'accompagnement des personnes qui travaillent dans ce secteur et la formation des jeunes aux emplois de demain. De telles structures permettent donc la mise en œuvre d'une dynamique territoriale, portée par des élus. Il convient que l'État, dont la position doit être clarifiée, participe à ce tour de table.



Les maisons de l'emploi qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité sont d'ores et déjà remises en cause. Celles qui ont bien travaillé ne doivent pas être fragilisées. Je souhaite, pour ma part, le maintien des 12 millions d'euros de crédits ; mon collègue corapporteur **Emmanuel Capus** propose, quant à lui, de revisiter le dispositif. Quoi qu'il en soit, une vision globale de la situation serait utile, notamment à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, pour ajuster les outils lors des prochaines années.

*La commission donne acte de leur communication à M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

- Mme Claire DESCREUX, cheffe de service, adjointe à la déléguée générale ;
- M. Boris SUPLOT, adjoint à la cheffe du département « Pôle emploi » ;

### **Alliance villes emploi (AVE)**

- Mme Nathalie DELATTRE, sénatrice de la Gironde, présidente ;
- M. Patrick ROGER, conseiller délégué Strasbourg Eurométropole à l'insertion, à l'emploi et à l'économie transfrontalière, président de la maison de l'emploi du Bassin de Strasbourg, vice-président délégué aux maisons de l'emploi ;
- Mme Marie-Pierre ESTABLIE d'ARGENCÉ, déléguée générale ;

### **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)**

- M. Wilfried SCHWARTZ, maire de La Riche, vice-président ;
- Mme Valérie BRASSART, conseillère ;
- Mme Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement ;

### **Pôle emploi**

- Mme Firmine DURO, directrice des partenariats et de la territorialisation.

### **Contribution écrite du cabinet de la ministre du travail**

---

### **Déplacement à Strasbourg le 5 juin 2018**

- Visite de la maison de l'emploi, rencontres avec des représentants du Conseil départemental, de la Direccte, de la préfecture et de la *Bundesagentur für Arbeit* de Kehl.

**Visite de l'EPEC (Ensemble Paris emploi compétences) le 29 juin 2018**

- Présentation des activités de l'EPEC, rencontres avec des représentants de la Direccte, de Pôle emploi, de la Ville de Paris, d'AGEFOS PME et de la direction des achats de l'État.

## ANNEXES

### Fondements juridiques des clauses sociales

#### I) Principe général

- Article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics : « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ».

- Article 27 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession : « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ».

#### II) Critère d'attribution

- Article 52 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 : « le marché public est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution ».

- Article 62 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics : l'attribution d'un marché peut être fondée « sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché public ou à ses conditions d'exécution au sens de l'article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux » et, en particulier « la qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal ».

- Article 47 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 précitée : « le contrat de concession est attribué au soumissionnaire qui a présenté la meilleure offre au regard de l'avantage économique global pour l'autorité concédante sur la base de plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du contrat de concession ou à ses conditions d'exécution ».

- Article 27 du décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession : « pour attribuer le contrat de concession, l'autorité concédante se fonde, conformément aux dispositions de l'article 47 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 susvisée, sur une pluralité de critères non discriminatoires. Au nombre de ces critères, peuvent figurer notamment des critères environnementaux, sociaux, relatifs à l'innovation ».

#### III) Critère d'exécution

- Article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée : « les conditions d'exécution d'un marché public peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du marché public. Elles peuvent aussi prendre en compte la politique menée par l'entreprise en matière de lutte contre les discriminations ».

- Article 33 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 précitée : « les conditions d'exécution d'un contrat de concession peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social ou à l'emploi, à condition qu'elles soient liées à l'objet du contrat de concession. L'autorité concédante peut imposer, notamment dans les contrats de concession de défense ou de sécurité, au titre des conditions d'exécution, que les moyens utilisés pour exécuter tout ou partie de la concession, maintenir ou moderniser les travaux ou services réalisés soient localisés sur le territoire des États membres de l'Union européenne afin, notamment, de prendre en compte des considérations environnementales ou sociales ou d'assurer la sécurité des informations et des approvisionnements ».

#### **IV) Marché réservé aux entreprises adaptées et aux établissements et services d'aide par le travail**

- Article 36 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée : « des marchés publics ou des lots d'un marché public peuvent être réservés à des entreprises adaptées mentionnées à l'article L. 5213-13 du code du travail, à des établissements et services d'aide par le travail mentionnés à l'article L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'à des structures équivalentes, lorsqu'ils emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs handicapés qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales ».

- Article 13 du décret du 25 mars 2016 précité : « lorsque l'acheteur réserve un marché public ou des lots d'un marché public aux opérateurs économiques qui emploient des travailleurs handicapés ou défavorisés en application de l'article 36 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, l'avis d'appel à la concurrence ou, en l'absence d'un tel avis, les documents de la consultation renvoient au I ou au II de ce même article. La proportion minimale mentionnée aux I et II de l'article 36 susmentionné est fixée à 50 % ».

- Article 29 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 précitée : « des contrats de concession peuvent être réservés à des entreprises adaptées mentionnées à l'article L. 5213-13 du code du travail, à des établissements et services d'aide par le travail mentionnés à l'article L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'à des structures équivalentes, lorsqu'ils emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs handicapés qui, en raison de la nature ou de la gravité de leurs déficiences, ne peuvent exercer une activité professionnelle dans des conditions normales ».

- Article 3 du décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 précité : « l'autorité concédante peut mettre en œuvre la réservation prévue à l'article 29 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 susvisée à condition qu'au moins 50 % du personnel des structures visées à cet article soient des travailleurs handicapés ou défavorisés. La décision de réserver est mentionnée dans l'avis de concession ».

#### **V) Marché réservé aux structures d'insertion par l'activité économique**

- Article 36 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée : « des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité peuvent être réservés à des structures d'insertion par l'activité économique mentionnées à l'article L. 5132-4 du code du travail et à des structures équivalentes, lorsqu'elles emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs défavorisés ».

- Article 13 du décret du 25 mars 2016 précité : « lorsque l'acheteur réserve un marché public ou des lots d'un marché public aux opérateurs économiques qui emploient des travailleurs handicapés ou défavorisés en application de l'article 36 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, l'avis d'appel à la concurrence ou, en l'absence d'un tel avis, les documents de la consultation renvoient au I ou au II de ce même article. La proportion minimale mentionnée aux I et II de l'article 36 susmentionné est fixée à 50 % ».

- Article 29 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 précitée : « des contrats de concession peuvent être réservés à des structures d'insertion par l'activité économique mentionnées à l'article L. 5132-4 du code du travail et à des structures équivalentes, lorsqu'elles emploient une proportion minimale, fixée par voie réglementaire, de travailleurs défavorisés ».

- Article 3 du décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 précité : « l'autorité concédante peut mettre en œuvre la réservation prévue à l'article 29 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 susvisée à condition qu'au moins 50 % du personnel des structures visées à cet article soient des travailleurs handicapés ou défavorisés. La décision de réserver est mentionnée dans l'avis de concession ».

#### **VI) Marché réservé économie sociale et solidaire**

- Article 37 l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée : « I. - Des marchés publics ou des lots d'un marché public autres que ceux de défense ou de sécurité, qui portent exclusivement sur des services de santé, sociaux ou culturels dont la liste est publiée au Journal officiel de la République française, peuvent être réservés par un pouvoir adjudicateur, y compris lorsqu'il agit en tant qu'entité adjudicatrice, aux entreprises de l'économie sociale et solidaire définies à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 juillet 2014 susvisée et à des structures équivalentes, lorsqu'elles ont pour objectif d'assumer une mission de service public liée à la prestation de services mentionnés sur cette liste. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables aux entreprises titulaires, au cours des trois années précédant l'attribution de ces marchés, d'un marché public, attribué par ce pouvoir adjudicateur, relatif aux services mentionnés au premier alinéa. II. - La durée du marché public réservé en application du I ne peut être supérieure à trois ans ».

- Article 14 du décret du 25 mars 2016 précité : « lorsque l'acheteur décide de mettre en œuvre la réservation prévue à l'article 37 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, l'avis d'appel à la concurrence ou, en l'absence d'un tel avis, les documents de la consultation renvoient à cet article ».

#### **VII) Achat d'insertion / marché de services de qualification et insertion professionnelle**

- Article 28 du décret du 25 mars 2016 précité : « I. - Quelle que soit la valeur estimée du besoin, les marchés publics ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques, dont la liste est publiée au Journal officiel de la République française, peuvent être passés selon une procédure adaptée dans les conditions prévues par l'article 27. II. - Pour l'attribution du marché public, l'acheteur tient compte des spécificités des services en question. Il veille notamment à la qualité, la continuité, l'accessibilité, le caractère abordable, la disponibilité et l'exhaustivité des services, les besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, y compris des catégories défavorisées et vulnérables, la participation et l'implication des utilisateurs, ainsi que l'innovation. III. - Lorsqu'un marché public a pour objet à la fois des services sociaux mentionnés au I et d'autres services à l'exception des services juridiques de représentation définis à l'article 29, il est passé conformément aux règles applicables à celle de ces deux catégories de services dont la valeur estimée est la plus élevée. Lorsqu'un marché public a pour objet à la fois des services mentionnés au I et des services juridiques de représentation définis à l'article 29, le II de l'article 29 s'applique ».

- Article 35 du décret du 25 mars 2016 précité : « I. - Pour les marchés publics de services sociaux et autres services spécifiques mentionnés à l'article 28 : 1° Lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure au seuil européen applicable à ces marchés publics publié au Journal officiel de la République française, l'acheteur définit librement les mesures de publicité adaptées en fonction des caractéristiques du marché public, notamment le montant et la nature des services en cause ; 2° Lorsque la valeur estimée du besoin est égale ou supérieure au seuil européen applicable à ces marchés publics publié au Journal officiel de la République française, l'acheteur publie un avis de marché, un avis de préinformation, un avis périodique indicatif ou un avis sur l'existence d'un système de qualification conforme au modèle fixé par le règlement de la Commission européenne établissant les formulaires standard pour la publication d'avis dans le cadre de la passation de marchés publics. Cet avis est publié au Journal officiel de l'Union européenne dans les conditions prévues à l'article 36. Lorsqu'il utilise un avis de préinformation ou un avis périodique indicatif, cet avis fait référence spécifiquement aux types de services qui feront l'objet des marchés publics à passer, indique que les marchés publics seront passés sans publication ultérieure et invite les opérateurs économiques intéressés à manifester leur intérêt par écrit. L'avis de préinformation ou un avis périodique indicatif peut couvrir une période d'une durée supérieure à douze mois. II. - L'acheteur peut faire paraître une publicité supplémentaire sur un autre support que celui choisi à titre principal. La publicité supplémentaire peut ne comporter que certains des renseignements figurant dans l'avis de marché publié à titre principal sur le support de son choix à condition qu'elle indique les références de cet avis ».



## Critères nationaux d'appréciation de l'activité des maisons de l'emploi

| <i>Domaine</i>  | <i>Critères</i>   | <i>Critère obligatoire (*) ou scoring<sup>1</sup></i> | <i>Propositions d'indicateurs permettant d'objectiver la notation de ce critère<br/>(Ces critères peuvent être ajustés localement par la DIRECCTE)</i>  |
|---|---|---|---|
| <i>Gouvernance</i><br><br><b>4 points au total</b>  | <i>Membres constitutifs obligatoires majoritaires: les CT ou leur groupement porteurs de projet, l'État et Pôle emploi</i>  | *<br>Critère obligatoire                              |   |
|   | <i>Association des entreprises et des partenaires sociaux</i>   | 4 pts   | <i>Représentations des entreprises ou organisations professionnelles dans une instance de pilotage de la MDE (Conseil d'orientation, Comité ad-hoc, Conseil d'administration, assemblée générale...)<br/>= 2pts<br/>Représentation des partenaires sociaux dans une de ces instances de pilotage = 2pts</i> |
| <i>Rapprochement avec les PLIE, missions locales, comités de bassins d'emploi</i><br><br><b>1 point</b> | <i>Le rapprochement des MDE et des PLIE, missions locales et CBE est encouragé lorsque les périmètres territoriaux sont proches, en respectant un principe d'individualisation budgétaire et comptable grâce au développement d'une comptabilité analytique</i> | 1 pt  | <i>Portage juridique,<br/>Et/ou<br/>Présidence et/ou direction commune<br/>Et/ou<br/>Convention de partenariat<br/>Locaux communs<br/>Mutualisation de services</i>   |
| <i>Complémentarité et coordination territoriale</i><br><br><b>11 points au total</b>                    | <i>L'offre de service de la MDE est complémentaire</i>  | 2 pts   | <i>A déterminer à partir du plan d'action = 2 pt</i>  |
|   | <i>Capacité de la MDE à mener des actions innovantes</i>  | 2 pts   | 2 pts   |
|   | <i>Capacité de la MDE à mener des actions d'ingénierie de projet de développement territorial au regard des problématiques du territoire</i>  | 2 pts   | 2 pts   |

|  |   |                   |  |
|--|---|-------------------|--|
|  | Coordination et animation avec les autres acteurs (SPE, branches, comités de bassins d'emploi, PLIE, etc.)  | 5 pts             | Participation active aux instances de coordination et d'animation du SPE, voire de la politique de la ville et des comités ad-hoc de l'insertion = <b>2 pts</b><br>Animation de l'une ou l'autre des instances = <b>1 pt</b><br>Existences de chartes ou conventions de partenariat associant le SPE et l'Etat = <b>2 pts</b>  |
| <b>Anticipation des mutations économiques</b><br><br><b>12 points au total</b> | Animation coordination et mise en œuvre d'actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale   | 11 pts            | Réalisation des diagnostics partagés pour anticiper les besoins : observer pour agir = <b>1 pt</b><br><br>2 projets minimum GPTEC développés, conduits ou en, démarrage sur 2015 et 2016 = <b>3 pts</b> : si + de 2 projets GPTEC développés, conduits ou en, démarrage sur 2015 et 2016 = <b>4 pts</b><br><br>Vérification de la mobilisation des partenaires incontournables : UT, Branches Pro, OPCA et/ou entreprises <b>3 pts</b><br><br>Vérification de l'atteinte des objectifs fixés dans les projets<br><br><20% = <b>0 pt</b><br>20 à 50% = <b>1 pt</b><br>50 à 80% = <b>2 pts</b><br>> 80% = <b>3 pts</b> |
|  | Dans les bassins d'emploi non outillés, pilotage et animation d'une plate-forme de reconversion   | 1 pt              | Animation et pilotage = <b>1pt</b>   |
| <b>Développement local de l'emploi</b><br><b>12 points</b>                     | Actions de coordination entre les acteurs sur le territoire (pas d'offre de services propre) visant à développer l'emploi local   | 1 pt              | Animation d'un comité de pilotage = <b>1 pt</b><br><br>Portage et animation d'un dispositif = <b>1 pt</b>  |
|  | Aide à la création d'entreprise, de commerces et services de proximité - Soutien à la création et au développement des entreprises<br><br>RSE, promotion clause sociale - Développement des clauses d'insertion | 1 pt<br><br>5 pts | Nombre d'heures d'insertion<br><br>< 20 000 = <b>1pt</b><br>20 000 à 40 000 = <b>2 pts</b><br>40 000 à 80 000 = <b>3 pts</b><br>+ de 80 000 = <b>4 pts</b>   |

|                                       |   |                                     |  |
|---------------------------------------|---|-------------------------------------|--|
|                                       | <p>Plateforme RH</p> <p>Autres actions</p>  | <p>2 pts</p> <p>3 pts</p>           | <p>Nombre de marchés : Entre 5 et 10 = 0,5 <b>pt</b><br/>+ de 10 = 1 <b>pt</b></p> <p>Nombre d'entreprises accompagnées<br/>&lt;5 = 0 <b>pt</b><br/>5 à 20 = 1<b>pt</b><br/>+ 20= 2 <b>pts</b></p> <p>Participation à un plan d'action gouvernemental<br/>= 1 <b>pt</b></p> <p>Actions de lutte contre les discriminations= 1 <b>pt</b></p> <p>Action freins à l'emploi = 1<b>pt</b></p> |
| <b>Financement 6 points</b>           | <p>Respect et complétude des dossiers, et transmission au Préfet :</p> <p>- le financement de l'État ne peut ni excéder 60 % du budget de fonctionnement de la MDE (70 % si rapprochement de 2 MDE) ni 1 M€ au total</p> <p>- la MDE doit fournir un budget annuel prévisionnel et un compte- rendu financier annuel assorti d'un bilan d'activité.</p> | <p>*</p> <p>Critère obligatoire</p> | <p>S'assurer que la MDE transmet au préfet de région le descriptif du projet, le projet de convention, le budget initial, le plan d'actions envisagé et les statuts. Les engagements des partenaires doivent obligatoirement y figurer.</p>  |
|                                       | <p>Fort investissement des collectivités territoriales : financement de l'Etat inférieur à 50 %.</p>  | <p>3 pts</p>                        | <p>Selon objectifs locaux et mix de financements complémentaires mis en œuvre</p>  |
|                                       | <p>Qualité de ces documents</p>   | <p>3 pts</p>                        |  |
| <b>Périmètre territorial 4 points</b> | <p>Adaptation au périmètre territorial</p>  | <p>2 pts</p>                        | <p>Population couverte / DEFM ABCDE, RSA QPV et ZRR</p> <p>Nombre de communes</p>  |
|                                       | <p>Absence ou présence limitée de services publics de l'emploi (notamment lien avec schéma territorial de Pôle emploi et de la Politique de la Ville)</p>   | <p>2 pts</p>                        |  |