



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi

AVRIL 2024

Gilles LARA-ADELAÏDE
Aude CHARBONNIER
Marie de SARNEZ
Joé VINCENT-GALTIÉ

Érik RANCE
Isabelle MENANT

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Inspection générale des
finances**

IGF N° 2023-M-108-03

**Inspection générale des
affaires sociales**

IGAS N° 2023-115R

RAPPORT

REVUE DE DÉPENSES : DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EMPLOI ET À L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Établi par

GILLES LARA-ADELAÏDE
Inspecteur général des
finances

AUDE CHARBONNIER
Inspectrice des finances

MARIE DE SARNEZ
Inspectrice des finances

Avec le concours de
JOÉ VINCENT-GALTIÉ
Data-scientist au Pôle science
des données

ÉRIK RANCE
Inspecteur général des
affaires sociales

ISABELLE MENANT
Inspectrice des
affaires sociales

- AVRIL 2024 -

SYNTHÈSE

À la demande de la Première ministre, une mission interministérielle, formée par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), a conduit **une revue des dépenses relatives aux dispositifs de soutien à l'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi**. La mission a formulé des propositions d'économies budgétaires par rapport à la trajectoire financière de la programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2025-2027, susceptibles d'être inscrites dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2025. Elle en précise les conditions de mise en œuvre et les conséquences sur l'emploi.

1/ La mission a examiné une quinzaine de dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi, dont les dépenses de fonctionnement et d'intervention du service public de l'emploi, représentant **un périmètre budgétaire de 12,7 Md€, dont 7,8 Md€ de crédits budgétaires**. Le périmètre sous revue ne comprend pas les exonérations de cotisations. Incluse dans le périmètre budgétaire, l'allocation spécifique de solidarité n'a pas été analysée par la mission, compte tenu de l'annonce de sa suppression au cours des travaux.

Au terme de cet examen, il s'avère que pour apprécier les moyens de la politique d'accès et de retour à l'emploi, il convient de prendre en compte non seulement l'évolution tendancielle globale de la situation de l'emploi, mais également de pondérer cet indicateur par une prise en compte de **l'intensité variable de l'accompagnement des publics en recherche d'emploi, en fonction de leur degré d'éloignement de l'emploi**. L'intensification de ce soutien est, en outre, un axe d'effort du nouvel opérateur France Travail pour atteindre l'objectif de plein emploi d'ici 2027.

2/ Au cours de ses investigations, la mission a constaté que les dispositifs d'accompagnement et de soutien mériteraient d'être mieux articulés afin de **créer une dynamique de parcours de rapprochement de l'emploi**. Cela renforcerait aussi les démarches d'évaluation de la performance dont les aspects qualitatifs (ciblage, qualité de la sortie en emploi à moyen terme) apparaissent seconds par rapport aux indicateurs quantitatifs de consommation des enveloppes de contrats.

3/ Documentant trois scénarios d'économies de montants compris entre 0,39 et 1,03 Md€, **la mission préconise un scénario « central » susceptible de dégager 0,61 Md€ d'économies dès 2025** (1,8 Md€ sur la période 2025-2027). Il repose principalement sur :

- ◆ une réduction de l'ambition initialement portée en LPFP au titre des dispositifs en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi, afin de la rendre plus réaliste ;
- ◆ un resserrement du ciblage des dispositifs en faveur des jeunes ;
- ◆ une limitation des créations d'emplois francs au niveau de 2024 et une modification du dispositif dans le sens d'une aide ponctuelle ;
- ◆ et une diminution de l'enveloppe des prestations externalisées de France Travail.

En complément, la mission propose **des mesures transversales susceptibles de réduire d'environ 0,14 Md€ par an le coût pour l'État de la gestion des dispositifs**, par la hausse de la part cofinancée par les collectivités locales pour les missions locales, d'une part, ainsi que par la responsabilisation financière des échelons déconcentrés pour substituer à une logique de gestion par les moyens, celle de l'application d'une stratégie locale d'accompagnement fondée sur une enveloppe régionale fongible, d'autre part.

Rapport

Ces mesures, dont certaines nécessiteraient une disposition législative, auraient un impact limité, inférieur à 1 000 destructions d'emploi par rapport aux hypothèses de la LPFP. Enfin, **des mécanismes d'ajustement des moyens à l'évolution de la conjoncture pourraient être envisagés** : par variation de l'intensité d'accompagnement vers les publics plus ou moins proches de l'emploi en fonction de la tension sur le marché de l'emploi, à moyen terme, et par adaptation des effectifs à l'évolution tendancielle du taux de chômage, à plus long terme.

Rapport

Tableau 1 : Liste des propositions

N°	Proposition
1	Renforcer les conditions d'évaluation en distinguant, dans l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi, d'une part, la finalité visant le retour à l'emploi et, d'autre part, celle visant la levée des difficultés sociales.
2	Structurer une stratégie de parcours des publics les plus éloignés de l'emploi, qui n'existe pas à l'heure actuelle, au terme de travaux portant à la fois sur l'enchaînement possible des dispositifs, leur pilotage et leurs effets sur le rapprochement à l'emploi.
3	Maîtriser la croissance du volume des dispositifs d'IAE et de TZCLD pour en garantir la soutenabilité et la viabilité sur la période 2025-2027.
4	Maintenir le volume des entrées en contrat d'engagement jeunes préférentiellement au PACEA, moins intensif et resserrer les critères du CEJ pour mieux cibler les jeunes les plus éloignés de l'emploi.
5	Réserver le versement d'une allocation à taux plein aux jeunes sans diplôme ayant plus de difficulté d'insertion.
6	Prévoir une dégressivité de l'aide au poste en entreprise adaptée au-delà de cinq ans, par exemple, reflétant une moindre intensité du besoin d'accompagnement consécutivement à la montée en compétence du salarié.
7	Supprimer la perception de l'AAH comme unique critère d'entrée dans le dispositif des entreprises adaptées.
8	Pour les emplois francs, passer d'un système d'aide dans la durée à une prime ponctuelle, permettant de lever le frein à l'embauche lié au lieu de résidence ; pour maintenir la qualité de l'emploi, la prime pourrait être d'un montant supérieur en cas de signature d'un CDI, et remboursable en cas de rupture avec un délai déterminé.
9	Supprimer l'exonération au profit des organismes d'intérêt général dans les zones de revitalisation rurale pour les contrats antérieurs au 1 ^{er} novembre 2007.
10	Ramener le financement des prestations externalisées alloué à France Travail à un niveau proche de celui constaté antérieurement à la crise sanitaire, notamment en abandonnant les programmes les moins directement liés au placement des demandeurs d'emploi, tels que le parcours emploi santé.
11	Clarifier les responsabilités financières respectives de l'État et des collectivités locales (communes, départements, régions) dans le financement des dépenses des missions locales.
12	Pour donner au niveau régional une meilleure capacité à s'adapter aux spécificités de l'offre et de la demande d'emploi dans les territoires, notifier des budgets régionaux, aménageant une fongibilité entre dispositifs, ainsi que la fixation de modalités de suivi et d'objectif d'évaluation.
13	Définir un mécanisme d'ajustement à trois ans (sur la période de mise en œuvre d'une convention tripartite), permettant de tirer les conséquences, à la hausse ou à la baisse, sur les moyens du service public de l'emploi en fonction de l'amélioration ou de la dégradation tendancielle du marché de l'emploi.
14	Définir un mécanisme d'ajustement à 12 mois, qui, à effectifs de conseillers constants, permette une variation de la taille moyenne des portefeuilles par conseiller, et donc une modulation de l'intensité du suivi en fonction de l'évolution de la conjoncture à court terme.

Source : Mission.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. DANS UN CONTEXTE DE TAUX DE CHÔMAGE PLUS BAS, LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN NÉCESSITENT D'ÊTRE BUDGÉTAIREMENT AJUSTÉS À LEUR CONTRIBUTION À L'AMÉLIORATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI.....	2
1.1. Dans un contexte d'amélioration tendancielle de la situation de l'emploi, les moyens consacrés par l'État et ses opérateurs aux dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi demeurent stables.....	2
1.1.1. <i>En dépit d'une dégradation récente, les indicateurs du marché de l'emploi ont présenté, mi-2023, un niveau favorable inédit depuis quarante ans, avec un taux de chômage de 7,2 % et un taux d'emploi de 68,6 %.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La mission a conduit une revue des dépenses, dont celles du service public de l'emploi, soit une quinzaine de dispositifs pour un montant de 12,7 Md€ en 2024.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Au sein d'une mission dont le budget augmente, les moyens dédiés aux dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi oscillent entre 7,4 et 7,8 Md€.....</i>	<i>5</i>
1.2. En facilitant l'appariement entre offre et demande de travail, les dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi contribuent théoriquement à la rejointe de l'objectif de plein emploi.....	6
1.2.1. <i>Les dispositifs de soutien facilitent l'accès ou le retour à l'emploi par un « accompagnement », dont l'intensification cible les publics le plus éloignés.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>L'accompagnement fluidifie la confrontation entre offre et demande de travail pour optimiser la croissance et contribuer au plein emploi.....</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>La création de l'opérateur « France Travail », en janvier 2024, met l'accent sur l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi et une coordination renforcée des acteurs de l'insertion professionnelle.....</i>	<i>10</i>
2. UNE MEILLEURE ARTICULATION DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN, DANS UNE DYNAMIQUE DE PARCOURS, CONTRIBUERAIT À LA MESURE DE LEUR PERFORMANCE EN TERMES D'ACCÈS OU DE RETOUR À L'EMPLOI.....	12
2.1. Les demandeurs les plus éloignés de l'emploi bénéficient de dispositifs d'aide au poste qui, en pratique, servent deux finalités : l'accès au travail et l'insertion sociale par l'emploi.....	12
2.1.1. <i>Présentation des dispositifs.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Éléments de bilan.....</i>	<i>15</i>
2.2. Les dispositifs en faveur des jeunes ou des personnes en situation de handicap ont pour ambition de faciliter l'accès ou le retour à l'emploi de publics dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale.....	16
2.3. L'offre d'accompagnement et de soutien est complétée par un nombre réduit de dispositifs en faveur de territoires vulnérables, mais nécessiterait surtout une gestion d'ensemble mieux adaptable aux besoins locaux.....	20

2.4. Le service public de l'emploi	21
2.4.1. <i>Les moyens de France Travail ont évolué de manière inversement proportionnelle au nombre de demandeurs d'emploi</i>	22
2.4.2. <i>Les moyens des missions locales ont également progressé</i>	24
3. LA MISSION PROPOSE UN SCÉNARIO CENTRAL D'ÉCONOMIES D'ENVIRON 0,61 MD€ DÈS 2025 QUI DÉGAGERAIT DES MARGES DE MANŒUVRE SANS PERTURBER LES CONDITIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN À L'EMPLOI	25
3.1. La mission présente trois scénarios permettant de dégager des marges d'économies dont le montant est compris entre 0,39 et 1,03 Md€ dès 2025	25
3.1.1. <i>La mission a passé en revue les paramètres de volume et de prix associés aux principaux dispositifs, dont l'évolution était susceptible de dégager des marges d'économie</i>	25
3.1.2. <i>À partir d'hypothèses d'évolution des principaux paramètres physiques et financiers, la mission a établi deux premiers scénarios dont les bornes s'établissent à 0,39 et à 1,03 Md€ d'économies</i>	26
3.1.3. <i>La mission préconise de retenir un scénario « central » qui dégagerait une économie de 0,61 Md€ dès 2025 et près de 1,8 M€ sur la période 2025-2027</i>	28
3.1.4. <i>Des mesures transversales abonderaient le quantum d'économies sur le budget de l'État à concurrence de 130 à 140 M€ supplémentaires dès 2025</i>	30
3.2. Les conditions de mise en œuvre du scénario « central » impliquent des mesures d'accompagnement technique, mais peu de mesures de compensation compte tenu de l'effet limité sur l'emploi	32
3.2.1. <i>Les effets du scénario « central » sur d'éventuelles destructions d'emploi seraient limités</i>	32
3.2.2. <i>La mise en œuvre de ces scénarios d'économies implique des mesures législatives voire d'accompagnement financier</i>	33
3.2.3. <i>Deux mécanismes d'ajustement complémentaires permettraient de tirer, de manière équilibrée à court ou plus long terme, les conséquences d'évolutions de la conjoncture sur les moyens du service public de l'emploi</i>	34
CONCLUSION	36

INTRODUCTION

Par lettre en date du 9 novembre 2023, la Première ministre a confié à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une revue des dépenses relatives aux dispositifs de soutien à l'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cette mission s'inscrit dans le cadre du dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique, prévu à l'article 167 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 et par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2024-2027.

La mission s'est attachée à formuler des propositions susceptibles d'être mises en œuvre dès le prochain projet de loi de finances, en veillant à examiner les mesures techniques nécessaires à leur mise en œuvre et à éclairer les conséquences des propositions sur l'emploi.

Les travaux de la mission se sont appuyés sur la littérature importante relative aux différents dispositifs, dont en particulier les rapports IGF-IGAS suivants :

- ◆ le rapport d'« évaluation de la convention tripartite 2019-2022 » d'octobre 2022 ;
- ◆ le rapport relatif à la « comparaison des services publics de l'emploi de différents pays européens » de février 2023 ;

Ainsi que les rapport IGAS suivants :

- ◆ le rapport « l'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives » de décembre 2022 ;
- ◆ le rapport « Evaluation d'étape de l'accompagnement des jeunes dans le cadre du contrat engagement jeunes » de mars 2023.

En quatre mois, la mission a réalisé 50 entretiens et a rencontré 160 personnes. Elle s'est appuyée sur les services de la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de la direction générale de France Travail, de la direction du budget (DB), de la direction générale du Trésor (DG Trésor) et de la direction de l'animation, de la recherche et de la statistique (DARES), de la direction des recherches, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) ainsi que sur les travaux du Pôle Sciences des données de l'IGF. Après avoir recueilli les réflexions d'économistes, elle a réalisé quatre déplacements dans les départements d'Ille-et-Vilaine, du Nord, du Vaucluse et de Seine-Saint-Denis pour échanger avec les services déconcentrés et les responsables de structures d'accompagnement. Elle a également échangé avec des fédérations, associations et organisations d'élus ou de professionnels chargés de l'animation, de la gestion ou de la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi.

Les travaux de la mission sont restitués dans le présent rapport qui s'appuie sur huit annexes :

- ◆ l'annexe I présente le contexte et les enjeux relatifs aux dispositifs ;
- ◆ l'annexe II présente les dispositifs bénéficiant aux publics les plus éloignés de l'emploi ;
- ◆ l'annexe III présente les dispositifs aux publics présentant des caractéristiques spécifiques au regard de l'emploi ;
- ◆ l'annexe IV présente les dispositifs territorialisés de soutien et d'accompagnement ;
- ◆ l'annexe V présente l'évolution du service public de l'emploi ;
- ◆ l'annexe VI présente les scénarios d'économies relatifs au périmètre sous revue ;
- ◆ l'annexe VII présente les principales données et statistiques des principaux dispositifs de soutien à l'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- ◆ l'annexe VIII présente la liste des personnes rencontrées par la mission.

1. Dans un contexte de taux de chômage plus bas, les dispositifs d'accompagnement et de soutien nécessitent d'être budgétairement ajustés à leur contribution à l'amélioration du marché de l'emploi

1.1. Dans un contexte d'amélioration tendancielle de la situation de l'emploi, les moyens consacrés par l'État et ses opérateurs aux dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi demeurent stables

1.1.1. En dépit d'une dégradation récente, les indicateurs du marché de l'emploi ont présenté, mi-2023, un niveau favorable inédit depuis quarante ans, avec un taux de chômage de 7,2 % et un taux d'emploi de 68,6 %

Au terme du second trimestre 2023, l'Insee relevait un taux de chômage à 7,2 % de la population active française¹ au sens du Bureau international du travail (BIT, cf. encadré 1), soit un point bas inédit depuis 40 ans. Au même moment, les taux d'emploi (68,6 %) et d'activité (73,9 %) ont été mesurés au niveau le plus haut depuis la création de ces indicateurs, en 1975² (cf. graphique 1).

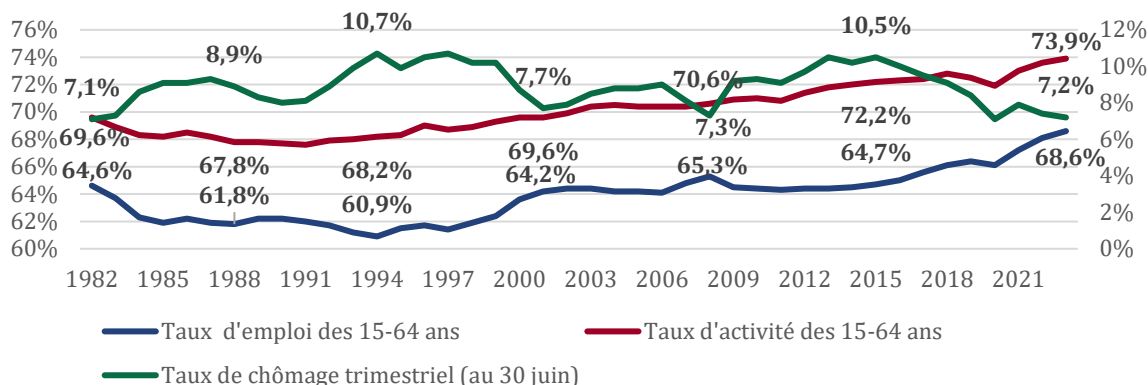
Encadré 1 : Chômage, éléments de définition

Un chômeur au sens du BIT est une personne âgée de 15 ans ou plus qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi durant une semaine donnée ; être disponible pour prendre un emploi dans les deux semaines ; avoir cherché activement un emploi au cours des quatre dernières semaines ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois. Les démarches actives peuvent comprendre l'étude des annonces d'offres d'emploi, la visite d'un salon professionnel, etc.

Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs et l'ensemble de la population correspondante, généralement calculée sur la population âgée de 15 à 64 ans. **Le taux de chômage est le pourcentage de chômeurs dans la population active** (actifs occupés et chômeurs). **Le taux d'emploi rapporte le nombre de personnes en emploi à la population totale.**

Source : Insee.

Graphique 1 : Évolution comparée des taux de chômage, d'emploi et d'activité en France entre 1982 et 2023, en pourcentage



Source : Insee, enquête Emploi 2022, séries longues sur le marché du travail.

¹ Les chiffres du chômage national sont présentés hors département de Mayotte.

² Insee, Informations Rapides n° 203, « Au deuxième trimestre 2023, le taux de chômage est quasi stable à 7,2 % », 11 août 2023.

Rapport

Au terme du quatrième trimestre de l'année 2023, les chiffres indiquent une dégradation relative de la conjoncture : le taux d'emploi se replie à 68,4 %, d'une part, et le taux de chômage remonte à 7,5 % de la population active française, d'autre part, ce dernier demeurant supérieur de 0,4 point à celui constaté à la fin de l'année 2022³. Le taux d'activité (74,1 %) marque un nouveau point haut depuis la création de la mesure.

1.1.2. La mission a conduit une revue des dépenses, dont celles du service public de l'emploi, soit une quinzaine de dispositifs pour un montant de 12,7 Md€ en 2024

La revue a porté sur une quinzaine de dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi, dont les dépenses de fonctionnement et d'intervention du service public de l'emploi (SPE). La liste en est présentée dans le tableau 2 ci-après.

Tableau 2 : Liste des dispositifs sous revue de la mission et budgets associés, en millions d'euros et en crédits de paiement

N°	Dispositifs	PLF 2024
Indemnisation des demandeurs d'emploi (P102, action 1)		1 725,7 M€
1	Allocation spécifique de solidarité (ASS)	1 678,8 M€
	Autres dispositifs d'indemnisation des demandeurs d'emploi	46,9 M€
Structures de mise en œuvre de la politique de l'emploi (P102, action 2)		7 041,2 M€
2	Subvention à Pôle emploi / France Travail	1 420,4 M€
	Contribution UNEDIC à Pôle emploi / France Travail	4 884,0 M€
3	Missions locales	632,7 M€
4	Autres structures et organismes de supports	104,1 M€
Accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi (P102, action 3)		2 464,9 M€
5	Contrats aidés (parcours emploi compétences et contrats initiative emploi)	398,7 M€
6	Insertion par l'activité économique (IAE) dont exonérations	1 517,9 M€
7	Inclusion dans l'emploi des personnes en situation de handicap	470,4 M€
8	Expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée » (ETZCLD)	68,6 M€
N/A	Exonérations liées aux structures agréées	9,3 M€
Insertion des jeunes sur le marché du travail (P102, action 4)		1 084,4 M€
9	Contrat d'engagement jeunes (CEJ)	864,0 M€
10	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)	100,0 M€
11	Structures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi	120,4 M€
Formation professionnelle des demandeurs d'emploi (P103, action 2)		148,0 M€
12	Formation des demandeurs d'emploi aux compétences clés (sous-action 5)	120,0 M€
	Formation des demandeurs d'emploi aux compétences numériques (sous-action 3)	28,0 M€
Actions pour favoriser la mise en activité professionnelle des demandeurs d'emploi (P103, action 5)		222,1 M€
13	Actions pour lever les freins périphériques à l'emploi	44,4 M€
14	Exonérations en faveur du recrutement dans les zones géographiques en difficulté	73,6 M€
15	Emplois francs	104,1 M€
Total du périmètre sous revue		12 686,3 M€
	<i>Dont programme « 102. Accès et retour à l'emploi »</i>	<i>7 432,2 M€</i>
	<i>Dont programme « 103. Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »</i>	<i>370,1 M€</i>
	<i>Dont contribution Unédic au financement du service public de l'emploi</i>	<i>4 884,0 M€</i>

Source : Mission.

³ Insee, Informations Rapides n° 33, « Au quatrième trimestre 2023, le taux de chômage est stable à 7,5 % », 13 février 2024.

Rapport

De nature hétérogène, les dispositifs sous revue comprennent :

- ◆ des dispositifs d'aide au poste (AAP) qui compensent les coûts de l'emploi, de la formation ou des charges d'accompagnement spécifique au demandeur d'emploi. Il s'agit des contrats aidés des secteurs marchand et non-marchand (n° 5), des aides à l'insertion par l'activité économique (n° 6), à l'inclusion des personnes en situation de handicap, dont les entreprises adaptées (n° 7), à l'expérimentation « territoire zéro chômeurs de longue durée » (n° 8) et des emplois francs (n° 15) ;
- ◆ les dispositifs d'insertion sur le marché du travail au bénéfice des jeunes, dont le dispositif de contrat d'engagement jeunes (n° 9), opéré par France Travail et les missions locales, le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (n° 10) et des organismes dédiés (n° 11), tels que l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) ou les écoles de la deuxième chance (E2C) ;
- ◆ des actions visant à lever des obstacles à l'accès de demandeurs au marché de l'emploi (n° 13) et de formations pour l'acquisition de certaines compétences clés (n° 12) ;
- ◆ des exonérations visant à favoriser le recrutement de demandeurs d'emploi dans des zones géographiques en difficulté (n° 14) ;
- ◆ les subventions de fonctionnement et d'intervention pour France Travail (n° 2) et les missions locales de l'emploi (n° 3), hors dispositifs spécifiques (emplois francs, CEJ), ainsi que les structures support du SPE (n° 4), tels que le groupement d'intérêt public (GIP) « plateforme de l'inclusion » ou les maisons de l'emploi.

En janvier 2024⁴, le Premier ministre a annoncé la suppression de l'allocation spécifique de solidarité (n° 1). Aussi, la mission la mentionne, sans émettre de recommandation (cf. 3.1.4).

Les budgets alloués à ces dispositifs, soit 12,69 Md€, sont répartis le périmètre suivant :

- ◆ l'intégralité des crédits inscrits sur le programme budgétaire « 102. Accès et retour à l'emploi » (P 102), soit 7,43 Md€ de crédits de paiement (CP) en PLF 2024 ;
- ◆ une contribution de l'Unédic au financement des actions conduites par France Travail pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi, soit 4,88 Md€ en 2024 ;
- ◆ une fraction des crédits inscrits sur le programme budgétaire « 103. Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (P 103)⁵, soit 0,37 Md€ de CP en PLF 2024, soit 2,6 % des crédits du P 103 (14,32 Md€ en CP).

La contribution de l'Unédic correspond à la part des recettes du régime de l'assurance chômage « versée à la section 'fonctionnement et investissement' et à la section 'intervention' du budget de l'opérateur France Travail »⁶, en complément de la subvention de l'État (cf. encadré 2).

⁴ Discours de politique générale du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, en date du 30 janvier 2024.

⁵ En termes de gouvernance, les P 102 et P 103 sont placés sous la responsabilité budgétaire du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

⁶ Code du travail, article L 5422-24.

Encadré 2 : l'Unédic et le financement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Association de droit privé et instance paritaire gérée par les partenaires sociaux représentant les salariés et les employeurs, l'Unédic assure la mission d'intérêt général de gestion de l'assurance chômage. Elle informe des règles de l'assurance chômage, les prescrit et les sécurise par la formalisation des textes. Elle garantit le financement du régime d'assurance chômage et accompagne sa mise en œuvre, en particulier par la gestion des relations avec les opérateurs (France Travail en particulier).

Dans ce cadre, elle garantit la conformité et la qualité du service délivré aux demandeurs d'emploi. Elle finance l'opérateur France Travail par le versement de 11 % des contributions prélevées sur ses recettes (dont un point de majoration au titre du renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi).

Source : Mission, d'après le site de l'Unédic et le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage (art. 3).

1.1.3. Au sein d'une mission dont le budget augmente, les moyens dédiés aux dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi oscillent entre 7,4 et 7,8 Md€

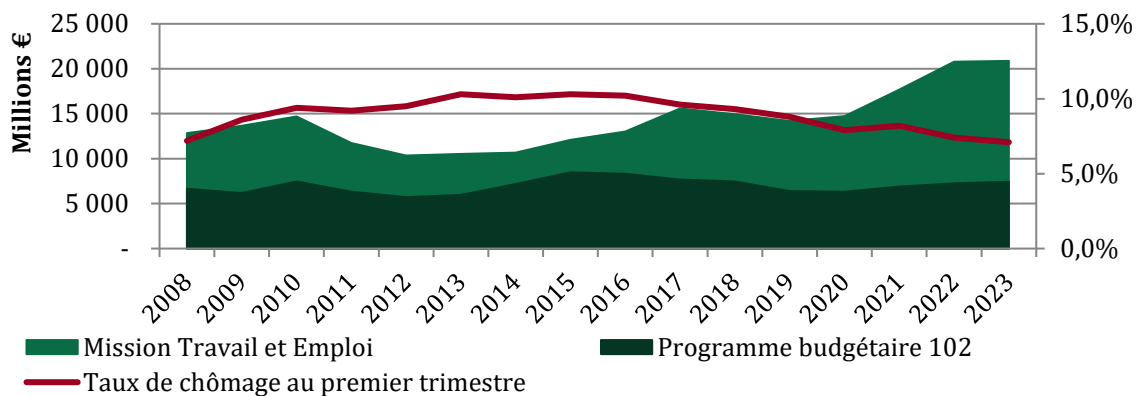
Les dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi sont inscrits sur la mission budgétaire « Travail et emploi » qui a connu une nette augmentation ces quinze dernières années, en suivant une dynamique décorrélée de celle de l'évolution du taux de chômage : à taux de chômage comparables (7,2 %), le budget de la mission représentait 12,54 Md€ en 2008 pour 20,88 Md€ en 2023, soit +63 % (cf. tableau 3 et graphique 2).

Tableau 3 : Évolution comparée des budgets de la mission « Travail et emploi » et des taux de chômage entre 2008 et 2023, en milliards d'euros de crédits de paiement et en pourcentage

Lignes budgétaires et taux de chômage	2008	2013	2018	2023
Budget de la mission « Mission et emploi », en Md€ et en CP	12,54	10,39	15,66	20,88
Budget du P 102 « Accès et retour à l'emploi », en Md€ et en CP	6,35	5,76	7,87	7,43
Taux de chômage au premier trimestre, en pourcentage	7,2 %	10,3 %	9,3 %	7,1 %

Source : Mission, d'après les projets annuels de performance ; Insee.

Graphique 2 : Évolution comparée du taux de chômage et des crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi » depuis 2008, en millions d'euros de crédits de paiement et en pourcentage



Source : Rapports annuels de performance de la mission budgétaire « Travail et emploi » depuis 2008 ; Insee.

Le périmètre budgétaire des dispositifs sous revue fluctue depuis 2017 entre 7,4 et 7,8 Md€ et devrait retrouver, en 2027, le niveau de l'exécution 2022, après un point haut en 2024. Ce phénomène est marqué par un reflux des contrats aidés et une hausse des dispositifs en faveur des jeunes et de l'insertion par l'activité économique (cf. tableau 4).

Rapport

Tableau 4 : Évolution du budget des dispositifs sous revue entre 2017 et 2027, en M€ en CP

Dispositifs, en M€ et en CP	2017	2022	2024	2027	% /an 2017-27	% /an 2022-27
Allocations de solidarité	1 317	1 926	1 726	1 635	2,2 %	-3,2 %
Pôle emploi / France Travail	1 508	1 064	1 420	970	-4,3 %	-1,8 %
Contrats aidés	2 764	932	399	300	-19,9 %	-20,3 %
Insertion par l'activité économique	787	1 182	1 518	1 920	9,3 %	10,2 %
Personnes en situation de handicap	376	430	470	494	2,8 %	2,8 %
Territoire zéro chômeurs	4	25	69	102	37,5 %	32,1 %
Jeunes, y compris missions locales	665	1 545	1 717	1 776	10,3 %	2,8 %
Emplois francs	0	112	104	104	n.a.	-1,5 %
Exonérations zonées	129	116	266	64	-6,8 %	-11,2 %
Autres	267	135	113	86	-10,7 %	-8,7 %
Total	7 817	7 468	7 802	7 451	-0,5 %	0,0 %

Source : Mission, d'après les données des rapports annuels de performance pour 2017-2022, projets annuels de performance pour 2023-2024 et réunion de répartition pour 2025-2027 ; *Note* : « n.a. » pour « non applicable ».

1.2. En facilitant l'appariement entre offre et demande de travail, les dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi contribuent théoriquement à la rejointe de l'objectif de plein emploi

1.2.1. Les dispositifs de soutien facilitent l'accès ou le retour à l'emploi par un « accompagnement », dont l'intensification cible les publics le plus éloignés

Les politiques de l'emploi peuvent être définies comme l'ensemble des interventions structurelles sur le marché du travail « visant à en corriger les éventuels déséquilibres et à limiter les effets néfastes de ces derniers »⁷. Dans ce but, elles s'appuient sur des mesures dites :

- ♦ « passives », quand elles ont pour objectif le maintien du revenu : indemnités et allocations de chômage, assistance sociale, programmes de réinsertion sociale, etc. ;
- ♦ « actives », quand elles ont pour objectif le retour à l'emploi : service d'orientation professionnelle, formation, reconversion, insertion, incitation à l'emploi, emploi protégé et réhabilitation, création directe d'emploi ou aides à la création d'entreprises⁸.

Les dispositifs d'accompagnement et de soutien sont des « mesures actives » améliorant les perspectives d'emploi (accès, salaire, qualité de l'emploi) des publics accompagnés par :

- ♦ l'accroissement de l'employabilité des demandeurs d'emploi, par la mise en situation professionnelle (« *work first* »)⁹ ;
- ♦ l'amélioration des débouchés offerts aux demandeurs d'emploi et aux personnes inactives sur le marché du travail ;
- ♦ la vérification, par les conseillers du service public de l'emploi, que les demandeurs d'emploi disposent de la motivation et des incitations utiles à la recherche de l'emploi.

Ces modalités d'intégration des demandeurs sur le marché de l'emploi sont désignées sous le vocable « accompagnement » dont les contours ne sont pas clairement définis (cf. encadré 3).

⁷ Barbier Jean-Claude, Gautié Jérôme, « Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis », PUF, 1998

⁸ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives de l'emploi*, 1985.

⁹ Comparativement, la formation accroît l'employabilité par acquisition ou consolidation de compétences, préalablement à la prise d'emploi (« *train first* »). A cet égard, la stratégie visant à privilégier ou « *work first* » ou « *train first* », pour l'accès et le retour à l'emploi, n'est pas toujours clairement établie.

Rapport

Encadré 3 : Accompagnement des demandeurs d'emploi, éléments de définition

Dans un rapport relatif à l'accompagnement, le Conseil d'orientation de l'emploi note que la notion est récente, de plus en plus mobilisée sans pour autant faire l'objet d'une définition partagée, et renvoie à une pluralité de conceptions et de pratiques, parfois non évaluées. Il ajoute qu'elle a pu « être utilisée, sans que cela soit pleinement pensé et clarifié, de façon indifférenciée pour désigner de manière générale la prise en charge des chômeurs, ou d'actions spécifiques de suivi des personnes en recherche d'emploi. »

Au sens large, l'accompagnement débiterait lors de l'inscription des demandeurs d'emploi auprès du service public de l'emploi, et inclurait les actions de formation professionnelle.

Dans un sens plus strict, l'accompagnement des demandeurs d'emploi peut recouvrir deux réalités :

- l'accompagnement « vers l'emploi », soit les formes d'aide à la recherche d'un emploi ;
- l'accompagnement « dans l'emploi », soit les formes d'aide proposées aux personnes en emploi pour accéder à un emploi pérenne ou en milieu ordinaire (personnes salariées dans des entreprises d'insertion, en contrat aidé ou venant de créer une entreprise).

Source : Mission, d'après le rapport du Conseil d'orientation de l'emploi, 2016.

Les modalités d'accompagnement sont différenciées selon la distance à l'emploi et le degré d'autonomie des demandeurs d'emploi (DE), donnant lieu à un suivi spécifique (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Les modalités de suivi et d'accompagnement (MSA) du demandeur d'emploi

France Travail met en œuvre quatre « modalités de suivi et d'accompagnement » (MSA) :

- « **suivi** », pour les DE autonomes dans leur recherche d'emploi et proches du marché du travail ;
- « **guidé** » : appui régulier à la recherche d'emploi ou l'élaboration du projet professionnel ;
- « **renforcé** », pour les DE les plus éloignés du marché du travail à accompagner dans l'accès à l'emploi et pour lever des obstacles économiques ou sociaux (« freins périphériques ») ;
- « **global** » : DE exposés à des « freins périphériques » qui bénéficient de l'accompagnement par un conseiller et un travailleur social pour une durée de 6 à 18 mois.

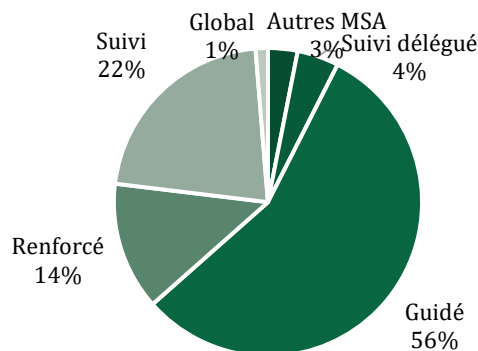
Un **accompagnement intensif jeunes (AIJ)** bénéficie aux DE de moins de 26 ans en difficulté pour s'insérer durablement sur le marché de l'emploi (potentiel demandeur d'emploi de longue durée).

Depuis 2019, s'ajoutent des **modalités dites « déléguées »** : « **expert handicap** », « **Equip' Emploi** » déployé en quartiers de la politique de la ville (QPV), et le « **contrat d'engagement jeune** ».

Source : Mission, d'après les travaux de la mission IGF-IGAS relative à l'évaluation de la convention tripartite 2019-2022, octobre 2022.

Les trois-quarts des demandeurs d'emploi inscrits à France Travail (78 % en 2022) font l'objet d'une MSA « suivi » ou « guidée ». 22 % font l'objet d'une modalité dite « intensive », c'est-à-dire « renforcée », « globale » ou « déléguée » (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Répartition des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi par modalité de suivi



Source : Pôle emploi, 2022.

Rapport

Les dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi concernent l'ensemble des demandeurs d'emploi, mais avec une spécificité concernant les demandeurs les plus éloignés du marché du travail, dont il s'agit d'améliorer « l'employabilité » dans le but de leur permettre l'accès à l'emploi, d'une part, et à l'emploi « durable » en milieu ordinaire¹⁰.

Le rapport de préfiguration de France Travail fonde son analyse sur le fait que l'intensification de l'accompagnement, davantage que l'évolution du taux de chômage, serait un déterminant clé de l'évolution des moyens (effectifs et budget) consacrés aux dispositifs sous revue, comme au service public de l'emploi.

Il propose de développer des parcours intensifs au profit des publics les plus éloignés de l'emploi pour permettre un suivi personnalisé, avec des temps d'accompagnement accrus. Cela suppose une réduction de la taille moyenne de « portefeuille » par conseiller entre 30 et 50 dossiers suivis¹¹, contre 350 à 400 actuellement.

1.2.2. L'accompagnement fluidifie la confrontation entre offre et demande de travail pour optimiser la croissance et contribuer au plein emploi

L'évolution du taux de chômage à moyen terme dépend de paramètres extérieurs :

- ◆ l'évolution de la population active, qui structure celle de la population générale ;
- ◆ la croissance de l'activité économique et les créations d'emploi qui en découlent ;
- ◆ l'adéquation entre offre et demande d'emploi dans les différents secteurs de l'économie.

En termes d'emploi, l'enjeu des dispositifs d'accompagnement et de soutien se mesure à la fluidification de l'appariement entre offre et demande de travail, qui permet de réduire le chômage frictionnel, fruit d'un processus permanent de création et de destruction d'emplois. L'accompagnement peut aussi réduire le chômage structurel par une meilleure orientation des demandeurs d'emploi.

Le chômage frictionnel se caractérise par la coexistence de court terme entre le chômage, d'une part, et des vacances d'emplois, d'autre part. Il diffère du chômage structurel. Ce dernier résulte notamment de la difficulté à recruter pour des métiers en tension. Selon l'efficacité de la confrontation entre offre et demande, le taux de chômage pour un nombre donné d'emplois vacants sera plus faible. Cette relation est modélisée par la courbe de Beveridge¹².

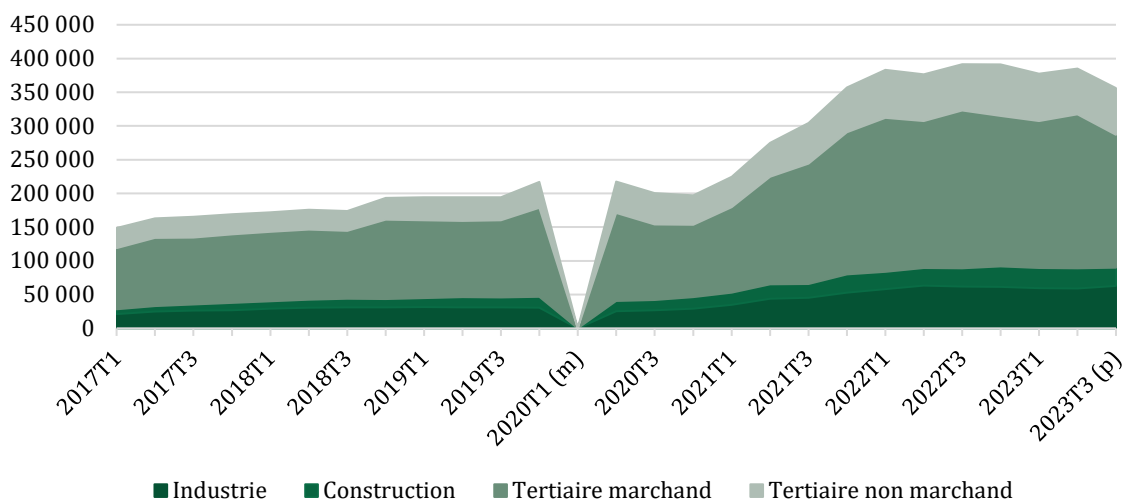
Or, le marché du travail national est marqué par des difficultés de recrutement : au troisième trimestre 2023, la DARES estimait à 356 300 le nombre d'emplois vacants dans les entreprises de dix salariés ou plus du secteur privé (hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales), en hausse de 116 % par rapport à 2017 (cf. graphique 4).

¹⁰ Sont considérées en emploi « durable » les personnes ayant exercé des contrats successifs (espacés de deux jours au plus) chez le même employeur et dont la durée dépasse six mois en tout.

¹¹ Rapport de la mission de préfiguration France Travail, avril 2023, proposition n° 13.

¹² La courbe de Beveridge représente la relation entre le taux de chômage et le taux de vacance des postes disponibles ; en général, quand le taux de chômage est élevé, le taux de vacance est bas, et inversement.

Graphique 4 : Nombre d'emplois vacants par secteur économique



Source : DARES, enquête Acemo trimestrielle ; Acoess, estimations d'emploi ; calculs DARES. Note : données manquantes pour le T1 2020 en raison de l'interruption temporaire de l'enquête Acemo trimestrielle en raison de la crise sanitaire.

Les difficultés de recrutement présentent un risque pour la croissance car elles sont susceptibles d'affecter le dynamisme de l'économie et les créations d'emplois à moyen terme¹³.

En théorie, l'accès à l'emploi des publics qui en sont le plus éloignés permet, à moyen terme, de réduire le stock des emplois vacants, notamment dans les secteurs économiques en tension et, consécutivement, le taux de chômage.

S'il contribue théoriquement à la rejointe de l'objectif de plein-emploi, le rapprochement du marché du travail des publics les plus vulnérables par les dispositifs d'accompagnement et de soutien n'est pas exempt de risques :

- ◆ l'augmentation du taux d'emploi par l'insertion sur le marché du travail de publics éloignés de l'emploi, et donc moins productifs, enrichit la croissance en emploi mais réduit la productivité moyenne de l'économie¹⁴ ;
- ◆ le développement des dispositifs en faveur des publics les plus éloignés peut susciter l'activation d'une partie de la population inactive, dégradant alors mécaniquement le taux de chômage ;
- ◆ le maintien à un niveau élevé de dépenses publiques, dont le retour sur investissement reste à approfondir notamment au regard du « coût direct évité du chômage »¹⁵ comme du coût de l'exclusion sociale comme développé dans le rapport de préfiguration de France Travail.

En tout état de cause, la rejointe de l'objectif de plein-emploi reste soumise au dynamisme de la croissance économique : le graphique 5 illustre la relation linéaire inverse entre chômage et taux de croissance économique¹⁶, en France, entre 2007 et 2022.

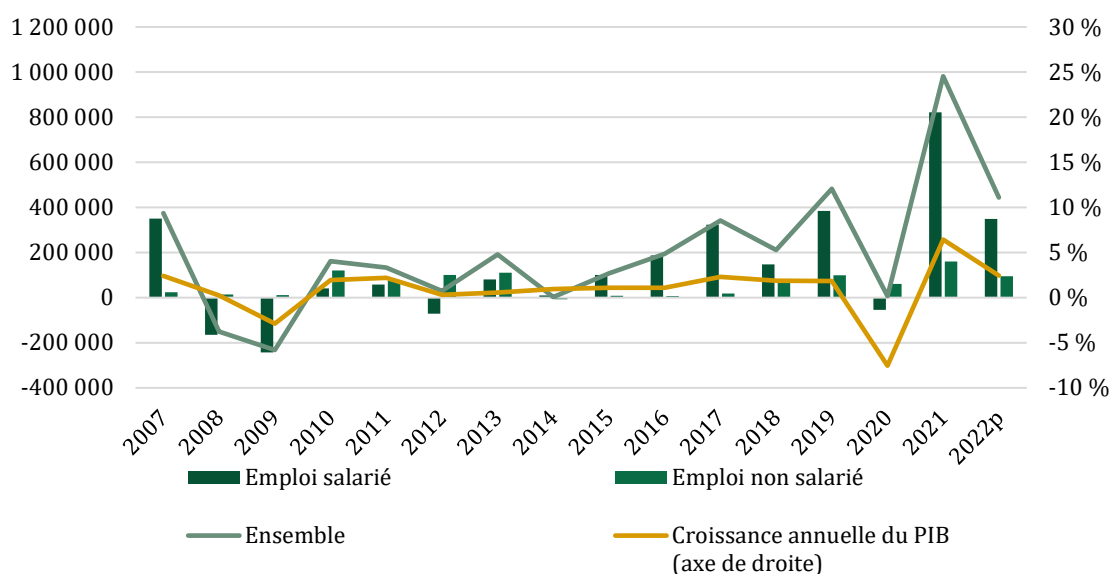
¹³ Du fait de la limitation de la capacité de production ou de hausses de salaire dans les secteurs en tension qui contribueraient, soit à la dégradation des marges, soit à un renchérissement des prix.

¹⁴ Une baisse de la productivité moyenne peut avoir des conséquences négatives, telles qu'une croissance économique plus faible, pression à la baisse sur les salaires et les revenus, inflation ou baisse des investissements du fait de la hausse des coûts de production, perte de compétitivité sur les marchés internationaux notamment.

¹⁵ Dans le rapport de préfiguration de France Travail, ce coût, pour une personne avec droit à indemnisation ouvert sur toute l'année, état estimé « en moyenne entre 13 000 et 25 000 €, selon le statut de la personne. »

¹⁶ Établie en théorie économique par l'Américain Arthur Okun.

Graphique 5 : Variations annuelles de l'emploi et croissance du PIB depuis 2007



Source : Insee, Estimations d'emploi. Champ : France hors Mayotte.

Si le taux de plein emploi est établi, par hypothèse, à 5 % de la population active, la rejointe de cet objectif en 2027 suppose « de créer 700 000 emplois sur les quatre prochaines années [de 2024 à 2027], et même jusqu'à 1,3 million d'emplois pour obtenir une baisse équivalente du nombre de personnes dans l'ensemble du 'halo' du chômage¹⁷ ». En tout état de cause, les dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi contribueraient, sans le sécuriser, à l'objectif de rejointe du plein emploi à horizon 2027.

1.2.3. La création de l'opérateur « France Travail », en janvier 2024, met l'accent sur l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi et une coordination renforcée des acteurs de l'insertion professionnelle

La loi de décembre 2023 pour le plein emploi crée l'opérateur France Travail, qui succède à Pôle emploi, en posant « l'ambition d'un emploi pour tous à travers un accompagnement socioprofessionnel renforcé des personnes qui en ont le plus besoin, et une transformation du service public de l'emploi et de l'insertion¹⁸ ». Pour cela, elle fixe les objectifs suivants :

- ◆ développer un accompagnement plus personnalisé des demandeurs d'emploi dans le cadre d'un parcours usager vers l'emploi, unifié, plus rapide et plus efficace ; elle prévoit notamment le principe d'une inscription généralisée auprès de France Travail, en qualité de demandeur d'emploi, des bénéficiaires du revenu de solidarité active (BRSA) ;
- ◆ renforcer les missions des acteurs au service du plein emploi grâce à une organisation et une coordination plus performante, en créant le « réseau pour l'emploi » et en établissant des instances de gouvernance territoriale et le principe d'outils partagés, dont un système informatique commun ;
- ◆ favoriser l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap, par une plus grande personnalisation de l'accompagnement en vue de l'accès ou du retour à l'emploi.

¹⁷ Rapport de la mission de préfiguration France Travail, avril 2023.

¹⁸ Exposé des motifs de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Rapport

France Travail a également pour objectif de renforcer l'accompagnement des entreprises dans leur processus de recrutement, et donc de contribuer à la réduction du stock des emplois vacants en fluidifiant l'appariement entre offre et demande de travail.

Il s'agit ainsi d'améliorer « l'employabilité » des demandeurs de d'emploi et « l'employeurabilité »¹⁹ des entreprises, afin de répondre aux offres d'emploi qui demeurent non pourvues, notamment dans les secteurs en tension ; cela implique à la fois une démarche de formation et d'accompagnement.

Au cours de ses entretiens, la mission a relevé que la transformation de France Travail :

- ◆ est perçue positivement sur le plan méthodologique, par une association constructive des acteurs dans le cadre des 47 expérimentations territoriales en cours ;
- ◆ crée des attentes concernant les modalités de coordination des acteurs locaux, sujet identifié comme un levier pour répondre efficacement aux besoins territoriaux en matière d'insertion et d'emploi ;
- ◆ suscite des préoccupations quant au calendrier, jugé rapide, de généralisation, d'une part, et quant à une absence de visibilité sur les moyens alloués, d'autre part, alors que les conseils départementaux anticipent la contrainte de recrutements en nombre pour contribuer à l'inscription et à l'accompagnement des BRSA dans le nouveau dispositif.

Sur le plan méthodologique, la mission s'est appuyée sur ce contexte de création du nouvel opérateur afin d'interroger les acteurs à propos des perspectives d'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi ou des dispositifs sous revue, comme de la pertinence de ces derniers au regard des caractéristiques des territoires et des initiatives locales²⁰.

Considérant que son mandat s'étendait aux seuls moyens inscrits dans la trajectoire financière de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2025-2027, la mission n'a pas analysé les moyens nouveaux qui découleraient de la transformation et de la montée en puissance de l'opérateur France Travail. En revanche, elle a inclus dans ses investigations le prolongement des moyens humains et financiers qui était ceux de l'ancien opérateur Pôle emploi.

¹⁹ Le terme désigne la capacité des employeurs à accueillir et à accompagner les publics plus éloignés de l'emploi.

²⁰ La mission s'est ainsi rendue dans les départements d'Ille-et-Vilaine, du Nord, du Vaucluse et de Seine-Saint-Denis.

2. Une meilleure articulation des dispositifs d'accompagnement et de soutien, dans une dynamique de parcours, contribuerait à la mesure de leur performance en termes d'accès ou de retour à l'emploi

2.1. Les demandeurs les plus éloignés de l'emploi bénéficient de dispositifs d'aide au poste qui, en pratique, servent deux finalités : l'accès au travail et l'insertion sociale par l'emploi

2.1.1. Présentation des dispositifs

La notion de « *publics les plus éloignés de l'emploi* » n'est pas juridiquement définie, même si les textes y font référence²¹. L'expression désigne le demandeur dont la situation empêche un accès rapide à l'emploi. Les raisons sont hétérogènes et souvent cumulatives :

- ◆ un chômage de longue durée provoquant perte de compétence ou déconnexion des attentes du marché, manque de qualification ou d'expérience professionnelle ;
- ◆ des problèmes de santé, y compris de détresse psychologique, ou de handicap²² ;
- ◆ des facteurs socio-économiques ou des « freins périphériques à l'emploi », qui concernent au moins 35 % des demandeurs d'emploi (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Poids des freins périphériques en 2022 et évolution par rapport à 2020

Frein	Poids	Nombre DE	Évolution
Numérique	55 %	1 155 000	-3 %
Santé	28 %	588 000	5 %
Mobilité	23 %	483 000	2 %
Précarité financière	19 %	399 000	1 %
Contraintes familiales (telles que la garde d'enfants)	14 %	294 000	2 %
Maîtrise des savoirs de base (dont illettrisme)	13 %	273 000	1 %
Difficultés administratives et juridiques	8 %	168 000	1 %

Source : Mission. Données Pôle emploi du 18 septembre 2023. Note : DE, « demandeur d'emploi ».

Ces publics bénéficient d'un accompagnement « dans l'emploi » par des aides au poste (AAP) :

- ◆ les contrats aidés proposent des aides à l'embauche pour les employeurs des secteurs marchand (contrats initiative emploi, CIE) ou non-marchand (parcours emploi compétences, PEC) ;
- ◆ les dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE) ont pour objet d'accompagner, au sein de structures spécifiques, des « *personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle*²³ » ;

²¹ L'exposé des motifs de la loi de 2023 pour le plein emploi reconnaît le « *besoin d'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi* » ; la loi de finances pour 2024 prévoit un budget de 2,8 milliards d'euros en crédits de paiement, inscrit sur l'action budgétaire n° 2 « *Accompagnement des personnes les plus éloignés de l'emploi* » du programme « 102. Accès et retour à l'emploi ».

²² Les dispositifs d'insertion professionnelle pour les personnes en situation de handicap sont abordés au point 2.2.

²³ Code du travail, article L5132-1.

Rapport

- ◆ l'expérimentation « territoire zéro chômeurs de longue durée » (TZCLD)²⁴ est un cadre de développement de projets locaux permettant l'insertion professionnelle de personnes privées durablement d'emploi et volontaires pour intégrer le dispositif, au sein d'entreprises à but d'emploi (EBE).

Ces dispositifs comprennent des mises en situation professionnelle, des modalités d'accueil et d'accompagnement spécifiques, voire des actions de formation mais présentent des caractéristiques hétérogènes (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Caractéristiques des dispositifs en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi

Structure	Effectifs en 2024 (ETP)	Montant mensuel d'aide 2024 (en €)	Durée moyenne (en mois)	Sortie en emploi à 6 mois (%)
Contrat initiative emploi	15 000	4 240	9,5	47 %
Parcours emploi compétences	47 000	5 646	9,9	
Ateliers et chantiers d'insertion	42 257	1 820	11,3	35 %
Entreprises d'insertion	21 868	948	10,5	41 %
Associations intermédiaires	18 389	123	9,3	53 %
Entreprises de travail temporaire d'insertion	16 898	463	5,6	53 %
Entreprises à but d'emploi (TZCLD)	2 889	1 787	nd.	nd.
Total	164 301	<i>Non disponible (nd.)</i>		

Source : Mission, d'après DARES analyses janvier 2024 pour les sorties en emploi ; PLF 2024.

Le dispositif des **contrats aidés** est une aide au poste qui diminue le coût de l'embauche et de formation par l'employeur et rapproche les personnes les plus éloignées de l'emploi des employeurs les plus susceptibles de favoriser leur insertion par le développement de « compétences transférables » (savoir-faire professionnel). Il bénéficie aux publics éloignés de l'emploi orientés vers ces contrats par le service public de l'emploi (SPE) après un diagnostic global des freins à l'emploi.

À propos de ce dispositif, les constats retenus par la mission sont les suivants :

- ◆ 92 % des bénéficiaires de PEC sont inscrits à France Travail et 59 % sont des demandeurs d'emploi de longue durée ; ces taux sont, respectivement, de 78 % et de 30 % dans le cas des CIE ; les bénéficiaires de CIE ont un niveau supérieur au baccalauréat dans 50 % des cas, pour 45 % dans le cas des PEC ;
- ◆ sauf durant la crise sanitaire (ressaut à 83 000 en 2021), le nombre de bénéficiaires a baissé, passant de 107 000 en 2018 à moins de 50 000 à la fin de l'année 2023 ;
- ◆ la LPPF acte une baisse des entrées en CIE, de 31 150 en 2023 à 15 000 en 2024, pour une extinction en 2025 que les interlocuteurs interrogés n'ont pas contesté, reconnaissant un effet d'aubaine ;
- ◆ le taux de sortie en emploi dans les six mois diminue en 2022 (à 47 %) après avoir progressé de dix points entre 2017 et 2021 (de 49 % à 59 %)²⁵ ;
- ◆ l'obligation de formation est, en pratique, peu contrôlée par les services de l'État.

Le dispositif de **l'insertion par l'activité économique** repose sur 4 600 structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) qui se distinguent selon leur type d'activité (cf. tableau 7).

²⁴ Loi n° 2016-231 du 26 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, prolongée par la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

²⁵ Rapport annuel de performance pour 2022, réalisé.

Rapport

Tableau 7 : Répartition des SIAE par type d'activité

	Non marchand	Marchand
Production	Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	Entreprises d'insertion (EI)
Mise à disposition	Associations intermédiaires (AI)	Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)

Source : Mission.

Les trois-quarts des salariés en IAE (77 %) exercent dans les secteurs des services à la personne et à la collectivité, de l'agriculture, des espaces verts, de la construction, du transport et de la logistique.

Concernant l'IAE, la mission dresse les constats suivants :

- ◆ le public de l'IAE est constitué de personnes très éloignées de l'emploi, demandeurs d'emploi de longue durée (46 % inscrits à Pôle emploi depuis plus de douze mois, 30 % de BRSA), dont 80 % ont un niveau de formation inférieur au baccalauréat ;
- ◆ le nombre de contrats signés est stable depuis 2016, autour de 120 000 à 140 000 contrats, mais reste inférieur à l'objectif fixé en 2018 de 240 000 contrats²⁶ ;
- ◆ la durée d'emploi en SIAE est inférieure à 24 mois pour 90 % des salariés ;
- ◆ 45 % des bénéficiaires de l'IAE sont en emploi, « durable » ou non, six mois après leur sortie du dispositif, mais ce taux varie en fonction du dynamisme économique local et de la nature de la SIAE d'emploi (plus de la moitié en AI et en ETTI, un tiers en ACI).

Le dispositif « **territoire zéro chômeurs de longue durée** » repose sur des « entreprises à but d'emploi » (71 EBE en 2024) créées dans 60 territoires pour environ 2 900 salariés. L'embauche n'est pas sélective et peut concerner des personnes qui ne sont pas en recherche d'emploi : tout volontaire peut être embauché en CDI à temps choisi pour acquérir de nouvelles compétences dans une activité qui soutient le tissu économique local, sans concurrencer les entreprises et emplois existants. Il est financé par un fonds spécifique.

Concernant ce dispositif, les constats suivants peuvent être dressés par la mission :

- ◆ 80 % des salariés en EBE ont un niveau de formation inférieur au baccalauréat ; les salariés d'EBE de la seconde vague d'expérimentation sont plus éloignés de l'emploi (65,6 % étaient au chômage l'année antérieure, contre 25 % en 2019) ;
- ◆ le modèle économique des EBE, supposé équilibré à terme, n'est pas encore éprouvé ; le budget consacré au « complément temporaire d'équilibre », calculé sur la base d'un montant forfaitaire par effectif, croît avec la montée en puissance du dispositif selon une dynamique qui s'apparenterait, en pratique, à une subvention d'équilibre²⁷ ;
- ◆ localement, l'État dispose d'une capacité de pilotage ou d'orientation limitée d'un dispositif qu'il finance pourtant ;
- ◆ la durée d'habilitation des territoires candidats, trois ans ou plus dans 86 % des cas, ne permet pas une mise en œuvre rapide des expérimentations ;
- ◆ en dépit d'une évaluation du dispositif qui reste à conduire (échéance mi-2025), une forte progression du dispositif est d'ores et déjà programmée et financée.

²⁶ Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, octobre 2018, page 33.

²⁷ Le budget du « complément temporaire d'équilibre », destiné à compenser un déficit courant d'exploitation, est calculé sur la base d'un montant forfaitaire par emploi de 202,20 €, soit plus de 10 % du montant de l'aide au poste.

2.1.2. Éléments de bilan

Au terme de son analyse, la mission constate que ces dispositifs apportent une réponse pertinente afin de mettre en emploi les publics qui en sont le plus éloignés, en servant concomitamment deux finalités : le rapprochement du bénéficiaire du marché de l'emploi par la mise en situation professionnelle, d'une part, et la lutte contre l'exclusion sociale par l'insertion professionnelle, d'autre part.

Elle note cependant que si le fait de servir deux finalités complémentaires n'est pas, en soi, un défaut, il complique singulièrement la mesure de la performance des dispositifs concernés ; en effet, selon la finalité de référence, la lecture du taux de sortie en emploi à six mois des ACI (35 %) peut être appréciée et qualifiée de manière symétriquement opposées :

- ◆ insuffisante, relativement aux autres dispositifs, en termes d'accès à l'emploi ;
- ◆ encourageante en termes d'inclusion sociale.

L'effort doit être fait de définir la finalité principale, et d'en déduire la finalité subsidiaire, pour autoriser une évaluation, une mesure de la performance comme de l'efficacité des dispositifs. Encore convient-il de préciser que ces différences s'expliquent aussi par le degré d'éloignement de l'emploi des publics concernés.

Dans le même ordre d'idée, la détermination de la finalité principale du dispositif doit permettre de classer les dispositifs et de les articuler entre eux, afin de les agencer de manière plus stratégique et plus dynamique, dans le sens d'une progression vers l'emploi. Des entretiens conduits par la mission, il ressort que si des liens sont faits entre ACI et EI, par exemple, ils sont le fruit d'échanges informels entre les structures opérant sur le territoire.

Or, du point de vue du demandeur d'emploi et sur un territoire donné, cela peut avoir du sens de créer des parcours successifs de rapprochement vers l'emploi, de l'EBE vers l'ACI, puis l'AI, l'EI ou le PEC, en fonction de la montée en compétence, de la motivation et du projet professionnel du bénéficiaire. La figure 1 illustre l'insuffisance de structuration des suites de parcours d'un primo sortant de contrat à durée déterminée (CDD) d'insertion.

Figure 1 : Exemple de visualisation des parcours de primo sortant d'un CDD d'insertion



Source : IGF, Pôle sciences des données, d'après les données de la base MIDAS pour les années 2017 à 2022, ainsi que sur les trois premiers trimestres de 2023.

Note de lecture : Cette approche comporte des limites relatives notamment à la précision des modèles d'estimation, aux variables disponibles pour décrire les bénéficiaires des dispositifs, à la représentativité restreinte du champ « salariés » étudié dans MiDAS (Minima Sociaux, Droits d'Assurance-chômage), autrement dénommée « restriction du champ ».

Ainsi, dans les 18 mois suivant le terme de son contrat, un primo-sortant de CCD d'insertion n'est en emploi que dans 26 % des cas, sans qu'un parcours type se dégage pleinement.

Rapport

Par ailleurs, la mission note que :

- ◆ le nombre de personnes concernées par ces dispositifs demeure faible, soit 164 300 en 2024, à comparer aux 920 000 demandeurs faisant l'objet d'une modalité de suivi et d'accompagnement « globale » ou « renforcée » par Pôle emploi²⁸, pour un montant budgétaire total de près de 1,5 Md€ (soit 12 % des crédits sous revue) ;
- ◆ le contrôle du respect des obligations de formation et d'accompagnement, prévues par arrêtés préfectoraux, n'est pas suivi, et mériterait d'être mis en œuvre par les services déconcentrés afin de vérifier, même sur un échantillon, la réalité d'une valeur ajoutée du dispositif en termes d'amélioration de l'employabilité ;
- ◆ en raison de contraintes de temps, la mission n'a pas pu réaliser une analyse approfondie de la qualité de l'adéquation entre montant de l'aide au poste (AAP) et intensité de l'accompagnement fourni en IAE ou en EBE ; elle observe que l'écart entre l'AAP en AI et en ETTI est de l'ordre de 1 pour 3, ce qui mériterait d'être objectivé par des travaux complémentaires, compte tenu d'une intensité d'accompagnement qui paraît similaire ;
- ◆ une rapide montée en puissance des dispositifs d'IAE et d'EBE est prévue sur la période 2025-2027 ; or, la soutenabilité du rythme de progression n'est pas objectivée concernant l'IAE²⁹, tandis que le dispositif TZCLD est en cours d'évaluation et doit démontrer sa viabilité. Sans recommander un « gel » des dispositifs, la mission estime souhaitable d'en maîtriser la croissance pour en assurer la consolidation³⁰.

Proposition n° 1 : renforcer les conditions d'évaluation en distinguant, dans l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi, d'une part, la finalité visant le retour à l'emploi et, d'autre part, celle visant la levée des difficultés sociales.

Proposition n° 2 : structurer une stratégie de parcours des publics les plus éloignés de l'emploi, qui n'existe pas à l'heure actuelle, au terme de travaux portant à la fois sur l'enchaînement possible des dispositifs, leur pilotage et leurs effets sur le rapprochement à l'emploi.

Proposition n° 3 : maîtriser la croissance du volume des dispositifs d'IAE et de TZCLD pour en garantir la soutenabilité et la viabilité sur la période 2025-2027.

2.2. Les dispositifs en faveur des jeunes ou des personnes en situation de handicap ont pour ambition de faciliter l'accès ou le retour à l'emploi de publics dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale

Parce qu'ils présentent des vulnérabilités spécifiques, certains publics sont plus exposés au chômage et bénéficient de dispositifs spécifiques (cf. tableau 8).

²⁸ Attention : les bénéficiaires de ces dispositifs ne sont pas tous inscrits à Pôle emploi ; on notera simplement que le rapport est de 1 à 5, permettant de constater que le vivier des bénéficiaires potentiels est volumineux.

²⁹ La trajectoire financière de la LPFP est construite sur une hypothèse de 125 000 contrats d'IAE en 2025 pour 101 400 en PLF 2024, soit +24 % en un an, dans une dynamique de rejointe de l'objectif du pacte d'ambition de 2018 (240 000 contrats). Cette hypothèse est nettement supérieure à la demande initiale des services (111 500 en 2025).

³⁰ Au cours des entretiens conduits, a été mentionné le cas d'une EBE qui, victime de son succès, aurait tari le vivier des bénéficiaires potentiels sur son territoire et aurait besoin de s'étendre sur un territoire adjacent. Ce cas d'espèce invite à porter attention à la consolidation de l'existant, le cas échéant en reportant certaines extensions de l'expérimentation dans l'attente des résultats d'évaluation et de confirmation de la viabilité du dispositif.

Rapport

Tableau 8 : Caractéristiques des dispositifs en faveur de publics spécifiques, en 2022

Structure	Effectifs en (ETP)	Montant mensuel de l'aide	Durée (en mois)	Sortie en emploi à 6 mois
Contrat engagement jeunes (CEJ)	294 200	528 € (majeurs) et 211 € (mineurs)	Jusqu'à 18 mois	42 %
Parcours contractualisé d'accès à l'emploi et à l'autonomie (PACEA)	189 400	497,50 €	Jusqu'à 24 mois	38,4 %
Entreprises adaptées (EA)	29 759	12 076	<i>n.d.</i>	4 %
CEJ-rupture	1 461	528 €	Jusqu'à 18 mois	<i>n.d.</i>
Accompagnement intensif jeunes	<i>n.d.</i>	0 €	Jusqu'à 6 mois	73 %
CDD Tremplin	1 046	12 076 €	4 à 24 mois	11 %
EA de travail temporaire	36	5 133 €	<i>nd.</i>	<i>n.d.</i>
Total		<i>Non disponible (nd.)</i>		

Source : Mission.

Les jeunes bénéficient de dispositifs d'accompagnement d'intensité différente :

- ◆ le **contrat d'engagement jeunes (CEJ)** comprend un conseil individualisé, des ateliers collectifs, stages et immersion en entreprise, des actions structurantes³¹ ; il est complété d'une aide mensuelle dont le plafond varie selon le niveau d'imposition du foyer³² ;
 - il bénéficie aux jeunes de 16 à 25 ans révolus, qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation³³ et qui présentent des difficultés d'insertion professionnelle ;
 - depuis 2022, le CEJ-rupture complète le dispositif en ciblant les jeunes sans revenu, très éloignés de l'emploi, généralement défiants³⁴.
- ◆ le **parcours contractualisé d'accès à l'emploi et à l'autonomie (PACEA)**³⁵ contribue à l'insertion professionnelle, modulable en fonction du diagnostic initial, par des actions de formation ou de mises en situation professionnelle. Une aide, plafonnée à 528 € par mois pendant six mois, contribue à soutenir ponctuellement les démarches d'insertion ;
- ◆ France Travail gère l'**accompagnement intensif jeunes (AIJ)**, qui comprend un conseil spécialisé en faveur des jeunes de moins de 30 ans pour les aider, pendant trois à six mois, à retrouver rapidement un emploi par la construction d'argumentaires, la valorisation des atouts, l'élargissement des cibles professionnelles, etc.

³¹ Formation ou dispositif préparatoire, accompagnement intensif spécifique externe (EPIDE, école de la seconde chance, etc.), mission d'utilité sociale (service civique, etc.), période d'emploi aidé, application de suivi du parcours.

³² Le plafond de l'aide est de 528 €, pour les BSRA ou les jeunes dont le foyer n'est pas imposable, de 316,80 €, pour ceux dont le foyer est imposé dans la première tranche d'imposition du barème fiscal, de 212,20 € pour les mineurs.

³³ Autrement appelés NEETs, « *neither in employment nor in education or training* ».

³⁴ Notamment les « décrocheurs », jeunes sortis d'institution ou de prison, sans domicile fixe ou sans soutien familial, victimes d'addiction, etc. (circulaire du 22 avril 2022).

³⁵ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative à sécurisation des parcours professionnels, article 46.

Rapport

En prenant appui sur le rapport de l'IGAS de 2023 d'évaluation intermédiaire du CEJ³⁶ et sur celui de la Cour des comptes de 2021³⁷, la mission retient en particulier que :

- ◆ le nombre de bénéficiaires du CEJ a plus que triplé entre 2018 et 2023, passant de 91 500 à 294 200 entrées dans le dispositif ;
- ◆ le taux de sortie en emploi durable du CEJ s'est élevé à 42 % en hausse de 7 points depuis la crise sanitaire ;
- ◆ 90 % des CEJ disposent au plus du baccalauréat ; le dispositif est cependant insuffisamment ciblé, dans la mesure où 56 % des jeunes en CEJ ont un diplôme ; cela révèle l'absence de critères précis et partagés pour l'orientation des jeunes par les conseillers de France Travail ou des missions locales ;
- ◆ le traitement des jeunes en CEJ n'est pas uniforme : 99 % des CEJ en mission locale ont bénéficié de l'allocation, contre 55 % des CEJ à France Travail ;
- ◆ le critère du taux de sortie en emploi ne mesure pas la levée des freins à l'emploi, difficile à objectiver, et pourrait être élargie pour tenir compte de la qualité de l'emploi ; le suivi des obligations liées au CEJ (heures d'activité, régularité des entretiens) n'est pas fiable.

Si cela n'entre pas dans son champ d'investigation, la mission note l'importance de créer et d'intensifier les passerelles entre éducation et insertion professionnelle des jeunes.

Les personnes en situation de handicap bénéficient de l'ensemble des dispositifs non spécifiques (IAE, CEJ, etc.) et au-delà de dispositifs spécifiques :

- ◆ les **entreprises adaptées (EA)**³⁸ sont des structures dont la mission est de contribuer au développement des territoires et de promouvoir un environnement économique inclusif favorable aux personnes en situation de handicap ;
- ◆ la loi du 18 décembre 2023 pour le plein-emploi a inscrit dans le droit commun deux dispositifs expérimentaux favorisant une transition durable hors de l'EA :
 - le « **CDD tremplin** », d'une durée de 4 à 24 mois, vise à construire, par un accompagnement individuel renforcé, un projet vers l'emploi hors EA, par le développement des expériences professionnelles et des formations qualifiantes. L'aide au poste comprend un montant socle de 12 076 € en 2023 et un montant modulé de 0 à 10 %, dépendant des caractéristiques des personnes embauchées ;
 - les « **entreprises adaptées de travail temporaire** » (**EATT**) visent à créer un spécialiste de l'intérim des personnes en situation de handicap afin qu'elles puissent démontrer compétences et savoir-faire, en situation de travail, chez un employeur hors EA. Les EATT bénéficient d'une AAP fixée à 5 133 € en 2023.

Concernant ce dispositif, la mission retient les constats suivants :

- ◆ le budget consacré aux EA s'est accru de 15 % entre 2018 et 2023, passant de 392,4 M€ à 465,4 M€, alors que le nombre de salariés bénéficiaires est resté stable ;
- ◆ le rapport IGF-IGAS de 2016 relatif aux entreprises adaptées³⁹ notait que les salariés d'EA étaient peu mobiles, 38 % d'entre eux y étaient employés depuis plus de dix ans ;

³⁶ Rapport IGAS n° 2022-071R, « Évaluation d'étape de l'accompagnement des jeunes dans le cadre du contrat d'engagement jeunes », mars 2023.

³⁷ Cour des comptes, « L'insertion des jeunes sur le marché du travail », décembre 2021.

³⁸ Instituées par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

³⁹ Rapport IGF-IGAS n° 2016-066R relatif aux entreprises adaptées, septembre 2016.

Rapport

- ◆ il pointait le risque d'effet d'aubaine résultant du fait que le seul critère de perception de l'allocation d'adulte handicapé (AAH) est trop large pour apprécier l'éligibilité à l'aide au poste, puisqu'elle peut être perçue par des personnes en situation de handicap mais susceptibles de travailler en milieu ordinaire ;
- ◆ il estimait qu'un taux de prise en charge unique de l'AAP compensait un déficit de compétitivité par nature variable d'un salarié à l'autre et en proposait la dégressivité ;
- ◆ il notait enfin la forte disparité d'intensité de la formation et de l'accompagnement social dispensé par les EA (de 2 à 200 heures par an, pour un coût de 70 à 5 000 € par salarié), révélatrice de l'absence de référence partagée quant à leurs obligations.

La mission a étudié des dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi, de moindre enjeu financier, relatifs à des publics spécifiques et mentionnés ci-après :

- ◆ trois dispositifs sont ouverts aux bénéficiaires d'une protection internationale⁴⁰ :
 - le dispositif « **hébergement parcours orientation vers l'emploi** » (HOPE) les forme, pendant 9 mois, sur 30 métiers en tension ; en 2020, le taux de sortie était de 56 % à six mois, dont 40 % en CDI ;
 - le programme « **accompagnement global et individualisé des réfugiés** » (AGIR) est un guichet unique départemental pour l'emploi et le logement des réfugiés ;
 - le programme « **intégration professionnelle des réfugiés** » (IPR) soutient le développement de leurs projets professionnels et les actions qui y contribuent.
- ◆ le programme « **engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi** » (EMILE) offre une alternative aux personnes vivant en Ile-de-France, en difficulté d'insertion professionnelle et mal-logées, afin de démarrer un nouveau projet dans un territoire avec des besoins de main d'œuvre et des logements vacants ;
- ◆ Les dispositifs spécifiques aux seniors sont rares et de faible intensité et recouvrent :
 - le contrat de professionnalisation senior qui permet aux SIAE d'embaucher, en CDI, des personnes de plus de 57 ans au terme d'au moins 12 mois de parcours d'IAE ;
 - des dispositifs spécialisés de France Travail de formation dans le domaine numérique, d'évaluation des compétences ou des projets professionnels.

Proposition n° 4 : maintenir le volume des entrées en contrat d'engagement jeunes préférentiellement au PACEA, moins intensif et resserrer les critères du CEJ pour mieux cibler les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Proposition n° 5 : réserver le versement d'une allocation à taux plein aux jeunes sans diplôme ayant plus de difficulté d'insertion.

Proposition n° 6 : prévoir une dégressivité de l'aide au poste en entreprise adaptée au-delà de cinq ans, par exemple, reflétant une moindre intensité du besoin d'accompagnement consécutivement à la montée en compétence du salarié.

Proposition n° 7 : supprimer la perception de l'AAH comme unique critère d'entrée dans le dispositif des entreprises adaptées.

⁴⁰ Les dispositifs HOPE et AGIR sont cofinancés par les ministères chargés du travail et de l'intérieur.

2.3. L'offre d'accompagnement et de soutien est complétée par un nombre réduit de dispositifs en faveur de territoires vulnérables, mais nécessiterait surtout une gestion d'ensemble mieux adaptable aux besoins locaux

Deux types de dispositifs sous revue relèvent d'une approche principalement territoriale :

- ◆ Les emplois francs⁴¹ consistent en une aide à l'embauche au soutien de publics ciblés parce que résidant dans les territoires d'intervention publique prioritaires que sont les quartiers prioritaires de la ville (QPV) ;
- ◆ Plusieurs zones à géométrie variable coexistent et bénéficient d'exonération d'impôts, de cotisations ou de contributions, afin de favoriser le dynamisme de l'emploi local :
 - les bassins d'emploi à redynamiser (BER) se caractérisent par un déclin démographique et par un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale⁴² ; les entreprises qui y exercent leur activité bénéficient d'une exonération de cotisations patronales dans la limite de 1,4 SMIC ;
 - les zones de revitalisation rurale (ZRR) regroupent un ensemble de communes reconnues fragiles sur le plan socio-économique, au sein desquelles les organismes d'intérêt général (OIG)⁴³ bénéficient d'une exonération spécifique de cotisations et de contributions sociales patronales ;
 - dans les zones de restructuration de défense (ZRD), les entreprises qui créent des activités nouvelles bénéficient pendant six ans de mesures fiscales et sociales afin de contribuer au développement économique des territoires concernés par la réorganisation des unités militaires.

Les **emplois francs** enregistrent 25 000 entrées par an, avec versement à l'employeur d'une somme de 5 000 € par an, pendant trois ans, pour un CDI (80 % des contrats) et de 2 500 € par an, pendant deux ans, pour un CDD, semestriellement à terme échu.

En 2023, une étude la DARES a mis en évidence un effet d'aubaine concernant 77 % des embauches en emplois francs, certaines entreprises n'ayant vérifié l'éligibilité du candidat au dispositifs qu'après la décision de recrutement. Cela s'expliquerait par le fait que :

- ◆ en pratique, de nombreux employeurs indiquent réaliser la sélection sur compétences, considération qui primerait sur l'aide financière ;
- ◆ pour assurer l'activation de la mesure, l'opérateur France Travail mobiliserait les entreprises, suscitant rétroactivement son déclenchement.

La mission constate que le dispositif répond moins à une finalité de soutien à l'emploi que de lutter contre une discrimination liée au lieu de résidence. Compte tenu du fort effet d'aubaine mais aussi du fait que les emplois francs soit le seul dispositif spécifique en faveur des résidents de QPV, une option alternative consisterait à substituer à l'aide actuelle, qui s'inscrit dans une durée de deux à trois ans, un prime ponctuelle incitative. Dans le cas d'un CDI, celle-ci pourrait être remboursable en cas de rupture du contrat en-deçà d'un certain délai de temps.

Dans le cas des dispositifs d'**exonération zonés**, la mission note que si l'exonération bénéficiant pour les ZRR-OIG a été supprimée pour les contrats conclus après le 1^{er} novembre 2007, elle demeure pour les contrats antérieurs jusqu'à leur terme pour un coût budgétaire de 56,2 M€ en PLF 2024.

⁴¹ Expérimentation initiée par l'article 175 de la loi de finances pour 2018, renouvelée régulièrement depuis, pour une échéance fixé par la loi de finances pour 2024, au 31 décembre 2024.

⁴² Le dispositif comprend les deux zones d'emploi de la vallée de la Meuse (Grand-Est) et de Lavelanet (Occitanie).

⁴³ Est considéré comme d'intérêt général, un organisme qui remplit trois conditions cumulatives : ne pas exercer d'activité lucrative ; avoir une gestion désintéressée ; ne pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes.

Rapport

Proposition n° 8 : pour les emplois francs, passer d'un système d'aide dans la durée à une prime ponctuelle, permettant de lever le frein à l'embauche lié au lieu de résidence ; pour maintenir la qualité de l'emploi, la prime pourrait être d'un montant supérieur en cas de signature d'un CDI, et remboursable en cas de rupture avec un délai déterminé.

Proposition n° 9 : supprimer l'exonération au profit des organismes d'intérêt général dans les zones de revitalisation rurale pour les contrats antérieurs au 1^{er} novembre 2007.

2.4. Le service public de l'emploi

Le service public de l'emploi « a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels des salariés.⁴⁴ »

Un rapport de l'IGF et de l'IGAS⁴⁵ souligne quelques **caractéristiques du service public de l'emploi (SPE) français** par rapport à certains de ses homologues européens :

- ◆ un système plus complexe et des guichets plus nombreux, qui induisent des coûts de coordination, une moindre lisibilité et un défaut d'outils partagés facilitant une prise en charge homogène des publics ;
- ◆ des niveaux institutionnels plus nombreux (cf. tableau 9) ;
- ◆ une approche moins directive de l'accompagnement, celle des homologues visant généralement une reprise plus rapide de l'emploi⁴⁶, visant à répondre à l'offre d'emploi plus qu'au projet professionnel du demandeur sous contrainte de sanction, avec un accompagnement des demandeurs d'emploi parfois largement privatisé⁴⁷.

Tableau 9 : Synthèse des comparaisons des organisations des services publics de l'emploi

	Indicateur	AL	CAT	DK	FLA	FR	SU
Accompagnement des DE	Existence d'un opérateur national doté d'un réseau	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Existence d'un opérateur spécialisé jeunes	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
	Existence d'un opérateur spécialisé <i>minima</i> sociaux	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
	Nombre d'échelons institutionnels impliqués	2	2	2	1	3	1
	Nombre de guichets d'accompagnement des DE	2	1	1	1	3	1
Allocations	Allocations chômage versées / l'opérateur national	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Nombre de guichets d'allocations	2	1	24	2	2	22
Coordination	Redevabilité des acteurs du SPE	Forte	Forte	Forte	Forte	Faible	Forte
	Coordination SPE / autres politiques sociales	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible
	Interconnexion des systèmes d'information	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible

Source : Rapport IGF-IGAS sur la comparaison des services publics de l'emploi d'Allemagne (AL), Catalogne (CAT), Danemark (DK), Flandre (FLA), France (FR), Suède (SU), 2023.

⁴⁴ Code du travail, article L5311-1.

⁴⁵ IGF-IGAS, rapport n° 2022-066R relatif à la comparaison des services publics de l'emploi de différents pays européens, 2023.

⁴⁶ Allemagne, Danemark, Flandre, Suède.

⁴⁷ Le SPE suédois repose sur une grande agence nationale dont les services ont été largement externalisés en 2019.

Rapport

La loi du 18 décembre 2023 institue un schéma organisationnel, le « **réseau pour l'emploi** », qui a pour mission, dans le cadre du SPE, le soutien et l'accompagnement des demandeurs d'emplois les plus éloignés de l'emploi. Il résorberait certaines insuffisances identifiées :

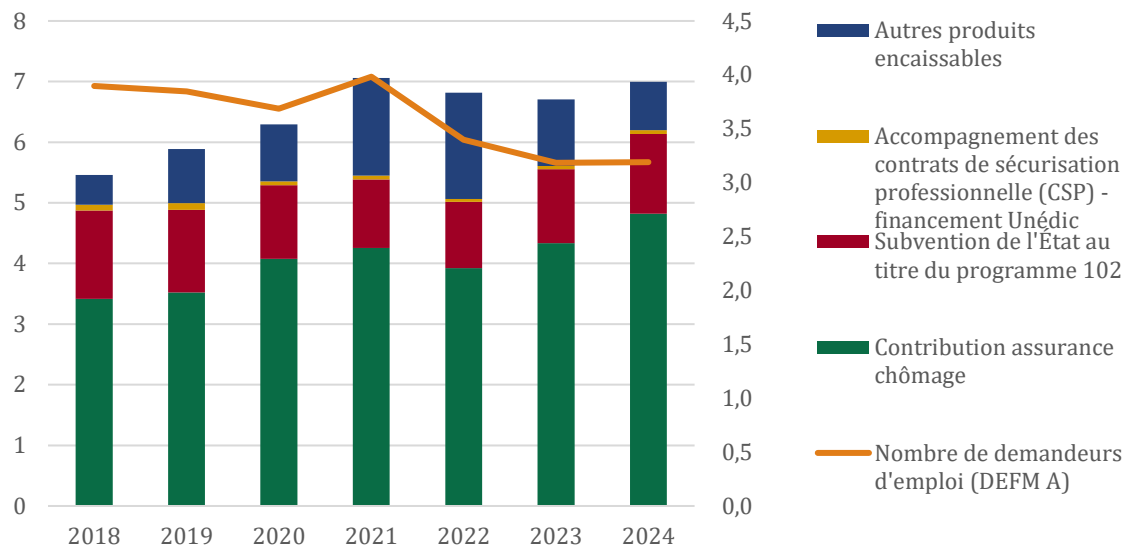
- ◆ une coordination perfectible qu'illustre l'insuffisance d'outils communs en termes de diagnostic, de mesures d'accompagnement et de suivi, de systèmes d'information ;
- ◆ la perception d'un effet de concurrence entre les acteurs du service public de l'emploi ;
- ◆ des initiatives locales des collectivités qui doublonnent les prestations de France Travail⁴⁸ ;
- ◆ une forte segmentation des parcours des demandeurs d'emploi.

2.4.1. Les moyens de France Travail ont évolué de manière inversement proportionnelle au nombre de demandeurs d'emploi

En l'état des informations dont elle disposait et dans un contexte de transformation, la mission a examiné les **moyens de fonctionnement et d'intervention de l'opérateur France Travail**, prenant appui sur les récents travaux de la mission d'évaluation de la convention tripartite⁴⁹.

Le budget de l'opérateur est passé de 5,5 Md€ à 6,7 Md€ entre 2018 et 2023, soit une hausse de 23 %, alors que le nombre de demandeurs d'emploi a diminué de 9,4 %, passant de 5,61 à 5,08 millions de demandeurs d'emploi en fin de mois, sur la même période (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Évolutions comparées des ressources du budget courant de Pôle emploi et des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie A sur la période 2018-2024, en milliards d'euros (axe de gauche) et en millions de DEFM (axe de droite)



Source : Mission, d'après les données de Pôle emploi ; budget exécuté 2018 à 2022, révisé pour 2023 et initial pour 2024.

Sur la même période, les effectifs totaux de l'opérateur Pôle emploi se sont accrus de 9,6 % entre 2018 et 2023, passant de 48 221 à 52 837 (cf. tableau 10).

⁴⁸ Dans le cadre des préfigurations, le conseil départemental du Nord a mis en place des « Maison Nord-emploi » dotées de « coachs emploi » en charge d'un portefeuille de 35 bénéficiaires du RSA (BRSA). Le paradoxe est que ce réseau, qui présente des résultats encourageants (60 % des nouveaux BRSA en emploi ou en formation dans les quatre mois), réalise une mission dévolue à France Travail, grâce à un financement pour moitié sur budget de l'État.

⁴⁹ Mission IGF-IGAS n° 2022-M-020-04 et 2022-028R, « Évaluation de la convention tripartite 2019-2022 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi », octobre 2022.

Rapport

Tableau 10 : Évolution des effectifs réalisés de Pôle emploi (sous et hors plafond), 2018-2023

En ETP	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Effectifs réalisés	48 221	48 122	49 845	52 417	52 907	52 837

*Source : Mission, d'après la loi de finances pour 2023 ; *budget initial pour 2023.*

Les effectifs ont été principalement renforcés entre 2020 et 2022 pour couvrir les besoins en intensification dans l'accompagnement de plusieurs dispositifs (CEJ, AIJ, PE et QPV, notamment). Pôle emploi a bénéficié, à l'automne 2020, du recrutement de 1 500 ETP dans le cadre du Plan de relance, afin d'absorber la charge d'une augmentation des DEFM du fait de la crise sanitaire. Cet afflux s'est rapidement résorbé, mais Pôle emploi aurait été autorisé à maintenir l'équivalent de 700 ETP au titre de l'armement du Pacte de remobilisation des demandeurs d'emploi de longue durée (DELD)⁵⁰.

Les budgets de prestations externalisées ont cru de 71,9 % entre 2019 et 2023, passant de 312,7 M€ à 537,4 M€. Plus spécifiquement, les dépenses de prestations sous-traitées fongibles, qui sont externalisées à des partenaires externes, ont augmenté de 116 % sur la période, passant de 117,0 M€ à 252,5 M€ (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Évolution des budgets des prestations externalisées de Pôle emploi, 2019-2024

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prestations externalisées	312,7	306,3	509,0	562,6	537,4	589,8
dont prestations sous-traitées fongibles	117,0	123,0	224,8	269,3	252,5	417,7

Source : Mission, d'après France Travail, documents des conseils d'administration de décembre 2022 et février 2024.

Cette évolution confirme l'accroissement global des moyens de l'opérateur dans un contexte de baisse de la DEFM.

La progression du montant de ces prestations suscite cependant des interrogations, qui ont également été relevées dans le rapport IGF-IGAS de 2023 :

- ◆ ce type de prestation peut s'apparenter à une incitation à prescrire et à un « *pilotage de la dépense* » bien que les dépenses d'intervention visent par nature aux besoins des DE ;
- ◆ le rapport proposait l'inscription dans la convention tripartite « *de nouvelles exigences de reporting concernant le recours aux prestations externalisées* » ; au regard des éléments transmis à la mission, la démarche d'évaluation de la performance et de l'efficience n'apparaît ni systémique, ni régulière⁵¹ ;
- ◆ la doctrine de recours aux prestations externalisée n'a pas été évaluée par l'opérateur ;
- ◆ certaines prestations, comme le « Parcours Emploi Santé » (PES : 75,2 M€ en 2024) ou les prestations « toutes les clés pour mon emploi » et « un emploi stable c'est pour moi » (EMD/EMS : 95 M€ en 2023) apparaissent peu performantes et coûteuses⁵² ; en particulier, le « Parcours Emploi Santé » ne paraît pas directement entrer dans le champ de compétences de l'opérateur, d'autant que ce dernier avait déjà noué un partenariat avec l'assurance maladie pour l'accompagnement du demandeur d'emploi dans ses démarches de santé⁵³.

⁵⁰ Interrogée, la DGEFP confirme l'orientation qui a été donnée en ce sens à Pôle emploi, mais n'a pas été en mesure de produire l'arbitrage formel qui aurait été rendu par Matignon à ce sujet.

⁵¹ France Travail note que les informations des prestataires n'autorisent pas la mise en place d'une comptabilité analytique qui permettrait d'apprécier le coût global de l'accompagnement d'un demandeur d'emploi.

⁵² Rapport IGF-IGAS d'évaluation de la convention tripartite, 2022, page 13.

⁵³ 68 000 prestations « Parcours Emploi Santé » ont été prescrites depuis 2022 à des demandeurs d'emploi qui déclarent un problème de santé. Selon l'évaluation réalisée par l'opérateur, la prestation est massivement réalisée en distanciel (80 % des prescrits ont eu au moins un entretien à distance). L'évaluation conclut que « *il est difficile à date d'apprécier l'impact de la prestation* ».

Rapport

L'accroissement de l'intensité de l'accompagnement est présenté, par France Travail, comme un gage de performance accru que l'opérateur met en avant afin d'expliquer la hausse de son budget. Elle se traduit en particulier par la recherche d'une diminution du nombre de demandeurs d'emploi suivi en « portefeuille » par un même conseiller, permettant à ce dernier de suivre personnellement et plus régulièrement chaque demandeur d'emploi.

Si la mission ne remet pas en cause le raisonnement, elle constate que la comparaison internationale sur laquelle l'opérateur s'appuie⁵⁴ pour justifier un accroissement des moyens connaît des limites dans la mesure où d'autres critères que l'accompagnement conditionnent le retour à l'emploi :

- ◆ le niveau des allocations qui dépend du montant des allocations chômage, de leur durée maximale et de la durée minimale de cotisation ouvrant le droit ; or, selon les données de l'OCDE et la Commission européenne, la France est le pays où le rapport entre les dépenses passives (indemnisation) et actives (accompagnement et suivi des demandeurs d'emploi) est le plus élevé⁵⁵ ;
- ◆ le caractère directif de l'accompagnement, « *l'intensité du contrôle de la recherche d'emploi qui est très forte au Danemark ou en Flandre, autant par son automaticité, que sa fréquence et son niveau* », selon le rapport IGAS-IGF de 2023.

Au cours de ses entretiens, la mission a relevé l'attente d'acteurs de la gouvernance de l'opérateur que ce dernier se dote d'une capacité d'ajustement de court terme des dispositifs dont il a la responsabilité, sous la forme d'un retour d'expérience des conseillers qui les connaissent et mettent en œuvre.

2.4.2. Les moyens des missions locales ont également progressé

Les missions locales sont des structures d'accompagnement social et professionnel des jeunes âgés de 16 à 25 ans. En termes d'insertion professionnelle, elles aident les jeunes dans leur recherche d'emploi, dans la préparation des entretiens d'embauche et la mise en relation avec les employeurs. Elles proposent également des dispositifs d'aide à l'emploi, tels que les contrats aidés ou autres dispositifs spécifiques, comme le contrat d'engagement jeunes.

À cette fin, les missions locales perçoivent des financements de l'État, des collectivités locales et de leurs groupements, ainsi que de France Travail. Leur budget a augmenté, passant de 737 M€ à 986 M€ (+33,8 %), tous bailleurs confondus, entre 2018 et 2021. Or, la part relative du financement des missions locales par les collectivités locales a baissé sur la période récente aux dépens de la part de l'État (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Part des financements des missions locales par financeurs conventionnés de 2018 à 2022 pour le réseau, en pourcentage

	2018	2019	2020	2021	2022
État	53,9	54,9	55,0	63,9	69,8
Conseil régional	15,0	14,2	14,2	11,6	9,6
Conseil départemental	3,8	3,8	4,1	3,7	3,1
Communes, établissements publics de coopération intercommunale	15,6	14,7	14,5	11,8	9,9
France Travail / Pôle emploi	7,0	6,6	6,4	5,2	4,4
Autres	4,7	5,8	5,7	3,8	3,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Mission, d'après les données de l'Union nationale des missions locales.

⁵⁴ 100 à 150 demandeurs d'emploi par conseiller en Allemagne, au Danemark et en Flandre, pour 400 en France, voire 500 en Espagne, selon le rapport IGF-IGAS de 2023 relatif à la comparaison des SPE (page 31).

⁵⁵ European Commission, « Labour market policy, expenditure and participants, data 2019 », 2021.

Rapport

Le budget des missions et la part de l'État dans ce financement a progressé pour une même raison qui est le développement des contrats d'engagement jeunes. Or le principe du cofinancement des missions locales repose sur un protocole conclu en 2010⁵⁶ fixant les contributions respectives des signataires. L'augmentation tendancielle de la part de l'État déséquilibre le partenariat, masquant au passage le désengagement relatif de certains partenaires, voire un fléchage accru des financements au profit de certaines actions spécifiques (par exemple, les régions au profit d'action de formation). La mission suggère que le sujet du rééquilibrage soit abordé lors de la mise en œuvre de la future gouvernance locale du réseau pour l'emploi (cf. 3.1.4.1)

La mission note, enfin, que les 98 « **CAP emploi** », organismes de placement spécialisés dans le champ de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, ont également connu un accroissement de leurs moyens dans un budget significativement moins élevé (167 M€).

Proposition n° 10 : ramener le financement des prestations externalisées alloué à France Travail à un niveau proche de celui constaté antérieurement à la crise sanitaire, notamment en abandonnant les programmes les moins directement liés au placement des demandeurs d'emploi, tels que le parcours emploi santé.

3. La mission propose un scénario central d'économies d'environ 0,61 Md€ dès 2025 qui dégagerait des marges de manœuvre sans perturber les conditions d'accompagnement et de soutien à l'emploi

3.1. La mission présente trois scénarios permettant de dégager des marges d'économies dont le montant est compris entre 0,39 et 1,03 Md€ dès 2025

3.1.1. La mission a passé en revue les paramètres de volume et de prix associés aux principaux dispositifs, dont l'évolution était susceptible de dégager des marges d'économie

En complément de l'analyse de la performance des dispositifs, la mission a examiné les principaux paramètres physiques et financiers structurant le besoin financier associé.

L'analyse de la variation de ces paramètres a permis à la mission de définir des fourchettes d'option (« haute », « médiane » ou « basse »), présentant les caractéristiques ci-après :

- ◆ les hypothèses constitutives des options « hautes » correspondent généralement à :
 - une réduction ou à un « gel » de l'évolution des paramètres physiques (volumes d'entrées ou nombre de contrats) ;
 - une limitation des durées de prise en charge ;
 - une réduction des taux de prise en charge, voire des montants d'aide ;
 - une sélectivité accrue en termes de ciblage des dispositifs ;
- ◆ les options « basses » mobilisent l'évolution d'un unique paramètre, susceptible de dégager une économie significative dès 2025 ;
- ◆ les options « médianes » mobilisent, soit le même paramètre que l'option « basse » mais à un niveau d'intensité accru, soit au moins un paramètre supplémentaire.

⁵⁶ Protocole conclu entre l'État, l'Association des régions de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France et le Conseil national des missions locales, 30 septembre 2010.

Rapport

Au bilan, la mission a examiné plusieurs dizaines de paramètres, dont un peu plus d'une vingtaine lui ont paru pertinents : ces derniers sont présentés dans le tableau 13 ci-après.

Tableau 13 : Liste des hypothèses étudiées par la mission par scénario

Hypothèses d'évolution des paramètres (en moyenne sur la période 2025-2027)	PLF 2024	Période 2025-2027			
		LPFP	Haut	Médian	Bas
Contrats aidés					
Durée hebdomadaire de prise en charge (en heures)	25,0	26,0	20,0	23,0	23,0
Durée annuelle de la prise en charge (en mois)	9,9	11,0	9,5	9,9	9,9
Volume d'entrées dans le dispositif	66 667	60 000	50 000	55 000	60 000
Contrat d'engagement jeunes					
Volume d'entrées	200 000	200 000	150 000	180 000	180 000
Pourcentage de jeunes touchant une allocation	78,38 %	78 %	65,0 %	70,0 %	78,38 %
Durée à allocation maximale (en mois)	9,5	9,5	8,0	9,5	9,5
Parcours contractualisé (PACEA)					
Volume de prestations mensuelles servies	189 400	189 400	-25,0 %	-25,0 %	-10,0 %
Insertion par l'activité économique					
Volume total d'emploi aidés (en milliers)	101 400	125 784	101 400	110 500	119 333
SEVE emploi, convergence, TAPAJ (en M€)	18,80	27,53	18,80	27,53	27,53
Insertion des personnes en situation de handicap					
Volume total d'emploi aidés	29 759	30 186	29 223	29 223	29 223
Taux de prise en charge moyen (en % du SMIC brut)	85 %	85 %	65 %	75 %	85 %
Territoire zéro chômeur de longue durée					
Taux de prise en charge (en % du SMIC brut)	95 %	95 %	92 %	95 %	95 %
Volume des ETP aidés	2 889	4 412	2 889	3 100	4 000
Volume des ETP créés (dotation d'amorçage)	1 091	575	0	104	537
Montant du complément temporaire d'équilibre (en euros par ETP)	202,20	202,20	131,56	131,56	131,56
Emplois francs					
Volume des entrées	25 000	25 000	0	20 000	25 000
Montant d'aide des CDI (en euros)	5 000	5 000	5 000	2 500	2 500
Montant d'aide des CDD (en euros)	2 500	2 500	2 500	1 000	1 000
Service public de l'emploi					
Restitution des 700 ETP Plan de relance (en M€)	0	0	-26,2	-26,2	0
Budget de prestations sous-traités (en M€)	0	0	-150	-100	-100
Autres dispositifs					
Exonérations zones en difficulté (en M€)	73,6	60,8	7,4	7,4	60,8

Source : Mission.

3.1.2. À partir d'hypothèses d'évolution des principaux paramètres physiques et financiers, la mission a établi deux premiers scénarios dont les bornes s'établissent à 0,39 et à 1,03 Md€ d'économies

En méthode, la mission s'appuie sur les hypothèses d'évolution des principaux paramètres physiques et financiers des dispositifs sous revue pour élaborer deux scénarios différenciés :

- ◆ un scénario « haut », dont la valorisation financière correspond à la combinaison des options « hautes » des différents dispositifs sous revue ;
 - ◆ le scénario « bas » qui combine la valorisation financière des options « basses » étudiées.
- Ainsi, le scénario « haut » dégage une économie estimée à 1,03 Md€ dès 2025 (cf. tableau 14).

Rapport

Tableau 14 : Tableau de synthèse des économies dans le scénario « haut »

Scénario « haut »	Economies par rapport à la LPFP			
En M€, en CP	2025	2026	2027	Total
Contrats aidés	-69,1	-133,1	-135,5	-337,8
Insertion par l'activité économique	-294,3	-299,0	-301,4	-894,8
Insertion des personnes en situation de handicap	-103,7	-115,1	-118,2	-336,9
Territoire zéro chômeurs de longue durée	-32,1	-43,0	-41,0	-116,0
Dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes	-195,2	-340,2	-347,4	-882,9
Emplois francs	-104,0	-104,0	-104,0	-312,1
Service public de l'emploi	-176,3	-176,3	-176,3	-528,8
Autres dispositifs	-53,4	-53,4	-53,4	-160,3
Total	-1 028,2	-1 264,1	-1 277,3	-3 569,6

Source : Mission.

Le scénario « haut » combine essentiellement les caractéristiques suivantes :

- ◆ un gel ou une réduction des volumes d'entrées des dispositifs bénéficiant d'aide au poste (IAE, TZCLD, PEC, CEJ, EA) ;
- ◆ une dégressivité du montant de l'aide au poste pour les entreprises adaptées et une régulation des aides au profit d'expérimentations (TZCLD, expérimentations IAE) ;
- ◆ la suppression du dispositif des emplois francs ;
- ◆ la réduction des effectifs de France Travail de 700 ETPT, restitution des créations consentis à l'opérateur lors de la crise sanitaire, et un effort d'optimisation des programmes externalisés à hauteur de 150 M€.

Parallèlement, le scénario « bas » est valorisé à hauteur de 0,39 Md€ en 2025 et un peu moins les années suivantes (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Tableau de synthèse des économies dans le scénario « bas »

Scénario « bas »	Economies par rapport à la LPFP			
En M€, en CP	2025	2026	2027	Total
Contrats aidés	-29,7	-62,4	-63,5	-155,6
Insertion par l'activité économique	-163,8	-70,0	-12,8	-246,6
Insertion des personnes en situation de handicap	0,2	-0,5	-0,8	-1,1
Territoire zéro chômeurs de longue durée	-14,1	-14,1	0,5	-27,7
Dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes	-24,6	-57,7	-62,0	-144,3
Emplois francs	-53,2	-53,2	-53,2	-159,5
Service public de l'emploi	-100,0	-100,0	-100,0	-300,0
Autres dispositifs	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	-385,1	-357,9	-291,8	-1 034,8

Source : Mission.

Les hypothèses du scénario « bas » reposent en particulier sur :

- ◆ une montée en puissance plus réaliste des créations d'emploi dans les structures d'insertion par l'activité économique (+ 10 000 dès 2025 au lieu de +25 000 créations programmées) pour une économie de 164 M€ en 2025 ;
- ◆ une réduction de 100 M€ de l'enveloppe des prestations externalisées visant à optimiser la performance des programmes proposés par France Travail.

Ces deux scénarios bornent une fourchette de valorisation comprise entre 0,39 et 1,03 Md€ en 2025.

Rapport

3.1.3. La mission préconise de retenir un scénario « central » qui dégagerait une économie de 0,61 Md€ dès 2025 et près de 1,8 M€ sur la période 2025-2027

La mission propose un scénario dégageant 0,61 Md€ d'économies en 2025 (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Tableau de synthèse des économies dans le scénario « central »

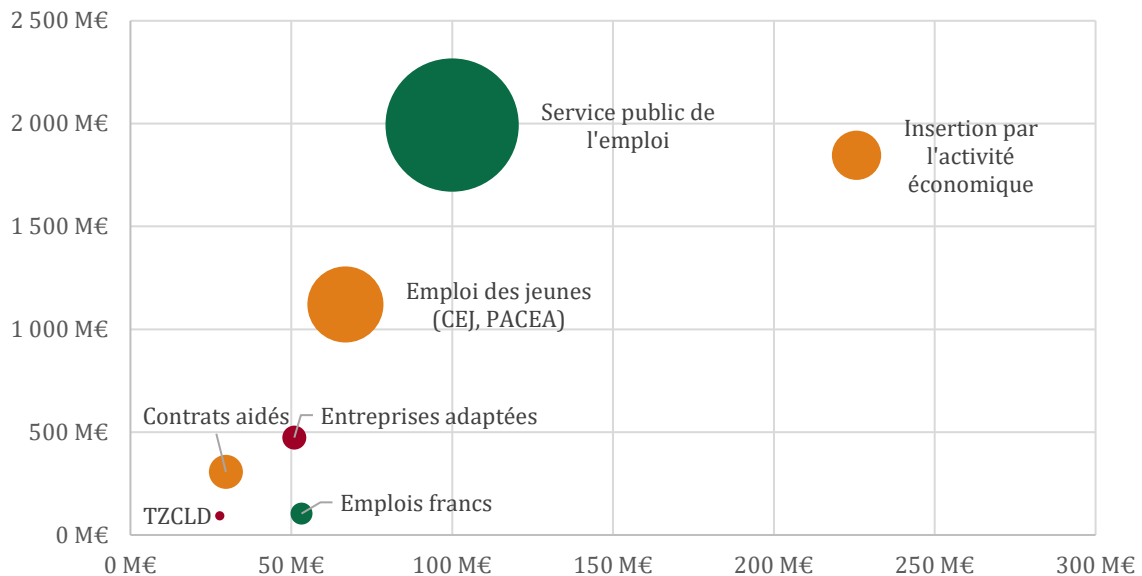
Scénario « central »	Economies par rapport à la LPFP				
	En M€, en CP	2025	2026	2027	Total
Contrats aidés		-29,7	-62,4	-63,5	-155,6
Insertion par l'activité économique		-225,7	-175,8	-124,0	-525,6
Insertion des personnes en situation de handicap		-50,9	-56,9	-58,6	-166,4
Territoire zéro chômeurs de longue durée		-27,8	-35,9	-30,3	-94,0
Dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes		-66,8	-96,8	-98,2	-261,9
Emplois francs		-53,2	-53,2	-53,2	-159,5
Service public de l'emploi		-100,0	-100,0	-100,0	-300,0
Autres dispositifs		-53,4	-53,4	-53,4	-160,3
Total		-607,5	-634,5	-581,3	-1 823,4

Source : Mission.

Ce scénario « central » structure trois blocs d'ambition en termes d'économies pour 2025 :

- ◆ 226 M€ d'économies sur l'insertion par l'activité économique ;
- ◆ 167 M€ sur le service public de l'emploi et l'insertion des jeunes ;
- ◆ les autres mesures sont de moindre ampleur, dégageant au plus 50 M€ d'économies environ (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Répartition des dispositifs en fonction du ratio entre économie et budget et du nombre de bénéficiaires des dispositifs en 2025



Source : Mission. *Légende* : en orange, les effets « volume » ; en vert : les effets « prix » ; en rouge : les effets combinés « volume et prix ». *Note de lecture* : la taille du cercle correspond au nombre de bénéficiaires ; l'IAE représente une économie significative (226 M€) appliqué à un budget important (1 846 M€ en 2025) pour un nombre de bénéficiaires moyen (125 784 en LPFP).

Le scénario « central » combine l'évolution d'une douzaine de paramètres présentés dans le tableau 17 ci-après.

Rapport

Tableau 17 : Comparaison des paramètres entre LPFP et scénario « central » en 2025

Hypothèses d'évolution des paramètres	LPFP 2025	Scénario central 2025
Contrats aidés		
Durée hebdomadaire de prise en charge**	26,0 h	23,0 h
Durée annuelle de la prise en charge**	11,0 mois	9,9 mois
Contrat d'engagement jeunes		
Pourcentage de jeunes touchant une allocation*	78 %	70 %
Volume de prestations mensuelles servies (PACEA)***	189 400 unités	-25 %
Insertion par l'activité économique		
Volume total d'emploi aidés**	125 784	105 750
Insertion des personnes en situation de handicap		
Taux de prise en charge moyen par rapport au SMIC brut*	85 %	75 %
Territoire zéro chômeur de longue durée		
Volume des ETP aidés**	4 007	3 000
Montant du complément temporaire d'équilibre par ETP**	202,20 €	131,56 €
Emplois francs		
Montant d'aide des CDI*	5 000 €	2 500 €
Montant d'aide des CDD*	2 500 €	1 000 €
Service public de l'emploi		
Réfaction du budget des prestations externalisées***	0 M€	-100 M€
Autres dispositifs		
Exonérations dans les zones géographiques en difficulté*	60,8 M€	7,4 M€

Source : Mission. Note de lecture : l'évolution des hypothèses dépend, selon les cas, d'une évolution de texte, législatif ou réglementaire (), d'un choix de l'administration centrale en termes de paramétrage (**) ou de fixation d'une enveloppe financière (***)*

Ces choix de paramètres reposent sur l'analyse des dispositifs réalisés par la mission (cf. 2). Ils comprennent :

- ◆ la maîtrise de la croissance du volume des dispositifs d'IAE et de TZCLD pour en garantir la soutenabilité et la viabilité sur la période la LPFP (cf. 2.1.2, proposition n° 3) : +4 500 créations en IAE (20 % du nombre de créations budgétisées en LPFP, mais une hausse de 5 % des entrées par rapport à 2024) et +120 créations en TZCLD (+4 % par rapport à 2024), soit une économie de 254 M€ au total en 2025, dont 226 M€ sur l'IAE ;
- ◆ le resserrement des critères de versement de l'allocation PACEA, d'entrée en contrat d'engagement jeunes et la restriction du versement de l'allocation à taux plein du CEJ aux seuls jeunes sans diplôme (cf. 2.2, proposition n° 4), qui se traduirait par un pourcentage de jeunes touchant l'allocation de 78 % à 70 %, soit 67 M€ d'économies en 2025 ;
- ◆ une baisse du budget des prestations externalisées de France Travail visant à optimiser les programmes en fonction de leur performance (cf. 2.4.1, proposition n° 8), soit 100 M€ d'économies en 2025 ;
- ◆ une dégressivité de l'aide au poste en entreprise adaptée reflétant une intensité moindre du besoin d'accompagnement à moyen terme et un resserrement de la sélectivité du dispositif en supprimant la perception de l'allocation adulte handicapé comme unique critère d'entrée (cf. 2.2, proposition n° 5), soit une économie de 51 M€ en 2025 ;
- ◆ un passage à un système de prime ponctuelle pour les emplois francs, en substitution d'une aide dans la durée (3 ans pour un CDI), pour un montant moindre (cf. 2.3, proposition n° 6), soit une économie estimée à 53,2 M€ en année pleine ;
- ◆ une suppression du stock des contrats des organismes d'intérêt général dans les zones de revitalisation rurale antérieurs à novembre 2007 (cf. 2.3, proposition n° 7), pour une économie de 53,4 M€ dès 2025 ;

Rapport

- ♦ une réduction de la durée hebdomadaire de prise en charge des contrats aidés de 26 à 23 heures hebdomadaires, pour une économie d'un peu moins de 30 M€ en 2025.

3.1.4. Des mesures transversales abonderaient le *quantum* d'économies sur le budget de l'État à concurrence de 130 à 140 M€ supplémentaires dès 2025

3.1.4.1. Cofinancement des missions locales par les collectivités locales

Compte tenu de leurs missions et de leur gouvernance (généralement un élu local préside), les missions locales sont co-financées par l'État et les collectivités territoriales. L'équilibre du financement a été érigé en principe par le protocole du 30 septembre 2010 conclu entre l'État, l'Association des régions de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France et le Conseil national des missions locales. Toutefois, il s'est progressivement dégradé aux dépens du budget de l'État, dont la part s'est accrue de 53,9 % à 69,8 %, entre 2018 et 2022.

La mission préconise de clarifier les responsabilités respectives de l'État et des collectivités locales dans le financement des missions locales. Ces discussions pourraient en particulier :

- ♦ définir les règles de financement des dépenses « ordinaires » des missions locales, c'est-à-dire hors actions ou programmes spécifiques, dans une logique d'optimisation du financement des futurs outils partagés et des moyens des structures ;
- ♦ définir les conditions de financement des actions et programmes spécifiques, notamment les surcoûts par rapport au budget de fonctionnement « ordinaire » ;
- ♦ limiter les effets de « passager clandestin » : perception, exprimée localement, qu'une hausse de la contribution d'une collectivité pour une action donnée aurait l'effet non désiré de compenser mécaniquement le désengagement d'une autre.

Dans l'esprit du protocole précité, un rééquilibrage ramenant la part de l'État dans le financement des dépenses dites « socle » des missions locales de 70 % à 60 % représenterait un gain potentiel de 89 M€ par an sur le budget consacré annuellement au financement des missions locales, à activités inchangées.

Proposition n° 11 : clarifier les responsabilités financières respectives de l'État et des collectivités locales (communes, départements, régions) dans le financement des dépenses des missions locales.

3.1.4.2. Déconcentration de la gestion du fonds pour l'inclusion par l'emploi (FIE) et ajustement mieux adapté des moyens aux besoins du territoire

La gestion territoriale de dispositifs en faveur des publics plus éloignés de l'emploi (contrats aidés, IAE, entreprises adaptées) repose sur les orientations de l'instruction relative au « fonds d'inclusion pour l'emploi » (FIE) que le ministère chargé du travail publie annuellement.

Publiée au premier trimestre, la circulaire FIE contraint la faculté des échelons territoriaux de l'État à adapter leur action aux spécificités socio-économiques locales : cadrés par région et par dispositif, les enveloppes financières sont fixées à partir d'un historique qui ne reflète pas forcément l'évolution des besoins et reste sensible aux phénomènes d'à-coups (« stop and go ») en gestion. La fongibilité est limitée.

Cette gestion centralisée ne favorise pas le déploiement d'une stratégie et d'une action locales de l'État tenant équitablement compte des spécificités socio-économiques des territoires.

Rapport

La mission recommande de déconcentrer, à l'échelon régional, la responsabilité de la gestion financière des dispositifs du fonds d'insertion pour l'emploi, dans le but de :

- ◆ permettre une meilleure adaptation des moyens aux spécificités territoriales (tissu économique, offre d'insertion, spécificité de la demande d'emploi), par délégation d'un budget global fongible ;
- ◆ optimiser la prise en compte des spécificités départementales ;
- ◆ faire de ce budget global un objet de concertation au sein du réseau pour l'emploi ;
- ◆ faciliter les cofinancements et l'optimisation des budgets en fixant une dotation au plus tôt dans l'année calendaire ;
- ◆ confier au niveau central un rôle de pilotage stratégique :
 - au niveau budgétaire (suivi budgétaire et développement à mi-année d'une analyse permettant des redéploiements inter-régions) ;
 - au niveau de la mesure de la performance (définition des objectifs d'accès à l'emploi (définition des objectifs d'accès, de retour à l'emploi ou d'insertion ainsi que l'atteinte des résultats définis) ;
- ◆ définir localement une stratégie associant moyens de l'État et acteurs du réseau de l'emploi et mieux contrôler le respect des obligations de ciblage et de formation ;
- ◆ Le périmètre du FIE s'élargirait au dispositif « territoire zéro chômeurs de longue durée » (TZCLD) afin de mieux coordonner l'accompagnement des publics de EBE à SIAE.

Responsabilité et visibilité accrues réduiraient les coûts de coordination et les phénomènes d'à-coups (« *stop and go* ») en début et en fin de gestion.

Une valorisation de ces gains de coordination à hauteur de 2 % de l'enveloppe budgétaire des dispositifs concernés, élargi à TZCLD, dégagerait une économie de 44 à 50 M€ dès 2025.

Proposition n° 12 : pour donner au niveau régional une meilleure capacité à s'adapter aux spécificités de l'offre et de la demande d'emploi dans les territoires, notifier des budgets régionaux, aménageant une fongibilité entre dispositifs, ainsi que la fixation de modalités de suivi et d'objectifs d'évaluation.

3.1.4.3. *Autres mesures étudiées, mais écartées du scénario d'économies*

L'allocation spécifique de solidarité (ASS) est un minimum social dont peuvent bénéficier, sous conditions, les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Créée antérieurement au RSA, elle compliquait la lisibilité du système de solidarité, notamment compte de l'ouverture des droits à la retraite qu'elle autorisait. Selon la direction générale du Trésor, sa suppression, annoncée en janvier dernier, générerait entre 0,5 et 0,9 Md€ net par an à terme, à comparer aux 1,68 Md€ de budget inscrit au P 102 en PLF 2024.

À travers le fonds social européen (FSE), les fonds structurels contribuent au financement des dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi. En 2023, le FSE a contribué au financement de l'opérateur Pôle emploi à hauteur de 267,6 M€. Ce montant serait de 175,1 M€ en 2024. Il contribue également au financement d'effectifs « hors plafond » pour conduire des actions dédiées.

La mission n'a pas réalisé d'hypothèses d'évolution des montants de FSE susceptibles de réduire la contribution de l'État au budget des dispositifs sous revue. Elle note que, si l'objet est légitime, le FSE ne devrait être mobilisé qu'avec réserve au profit d'organismes de taille réduite (certaines SIAE ou EBE), peu à même d'absorber les contraintes de trésorerie ou de contrôle imposées par la gestion des fonds européens.

3.1.4.4. Bilan des économies supplémentaires et scénarios consolidés

Par application des mesures transversales proposées, le montant total des économies potentielles s'élèverait entre 0,51 et 1,2 Md€ dès 2025, selon les hypothèses (cf. tableau 18).

Tableau 18 : Synthèse des économies potentielles en 2025, selon les scénarios et les mesures transversales retenues

En M€ et en CP	Scénario bas	Scénario central	Scénario haut
Economies	-385	-608	-1 028
Missions locales	-89	-89	-89
Gestion déconcentrée du FIE	-44	-48	-50
Total, y compris mesures transversales	-518	-745	-1 167

Source : Mission.

Sur la période 2025-2027, la chronique des économies du scénario « central », y compris mesures transversales, est présentée dans le tableau 19, ci-après.

Tableau 19 : Chronique des gains financiers du scénario « central » et mesures transversales sur la période 2025-2027, en M€ et en CP

En M€ et en CP	2025	2026	2027	Total 25-27
Scénario « central »	-608	-635	-581	-1 823
Mesures transversales	-137	-138	-140	-415
Total ensemble	-745	-773	-721	-2 238

Source : Mission.

Sur la base du scénario central proposé par la mission, le montant total des économies susceptibles d'être réalisées par rapport à la trajectoire financière de la LPFP serait de :

- ◆ 0,66 Md€ dès 2025, si la mesure de déconcentration du FIE était retenue, soit 2,2 Md€ sur la période 2025-2027 ;
- ◆ 0,75 Md€ dès 2025, si la mesure de rééquilibrage du financement des missions locales était ajoutée, soit 2,47 Md€ sur la période 2025-2027.

3.2. Les conditions de mise en œuvre du scénario « central » impliquent des mesures d'accompagnement technique, mais peu de mesures de compensation compte tenu de l'effet limité sur l'emploi

3.2.1. Les effets du scénario « central » sur d'éventuelles destructions d'emploi seraient limités

La direction générale du Trésor a réalisé une estimation de l'impact du scénario « central » sur l'emploi à partir des modulations d'hypothèses d'entrées de différents dispositifs concernés⁵⁷.

⁵⁷ Sont inclus dans le périmètre d'analyse de l'impact les contrats aidés, le contrat d'engagement jeunes, l'expérimentation territoires zéro chômeurs de longue durée et les emplois francs.

Encadré 5 : Méthode d'évaluation de l'effet sur l'emploi des mesures de variation des dispositifs.

L'effet sur l'emploi vise à mesurer la variation d'emploi qui peut être directement imputable à une variation du nombre de bénéficiaires d'un dispositif, résultant notamment d'une décision de réduction (ou d'augmentation) des crédits alloués. Il s'agit d'effets en personnes physiques et non en équivalents temps plein.

En pratique, des « coefficients emploi » sont utilisés. Ils estiment la proportion de la variation du stock de bénéficiaires du dispositif correspondant à une variation nette d'emploi. En effet, une partie de la variation de stock observée correspond à des embauches qui auraient eu lieu même en l'absence de la mesure. Les coefficients emplois retenus sont basés sur des estimations réalisées par la DARES.

Cette méthodologie ne permet pas de mesurer l'impact du changement des différents paramètres d'un dispositif, en dehors de l'effet que celui-ci a sur le volume d'entrées dans le dispositif.

Ainsi, la direction générale du Trésor a pu appliquer les coefficients emploi sur le **périmètre** des contrats aidés, contrats d'engagement jeunes, expérimentation territoire zéro chômeurs de longue durée (TZCLD) et emplois francs.

Source : Direction générale du Trésor.

Compte tenu des modulations proposées en écart à la trajectoire de la LPFP, le Trésor estime que l'effet sur l'emploi du scénario « central » serait « très limité », inférieur à 1 000 destructions d'emploi, y compris les contrats aidés. À titre de comparaison, le scénario « haut » pourrait résulter en la destruction de 15 000 emplois.

L'effet sur l'emploi vise à mesurer la variation d'emplois qui peut être directement imputable à une variation du nombre de bénéficiaires d'un dispositif, résultant notamment d'une décision de réduction (ou d'augmentation) des crédits alloués. Il s'agit d'effets en personnes physiques et non en équivalents temps plein.

Seuls les effets directs sur l'emploi sont appréciés dans cette évaluation ; tel n'est pas le cas des effets sur les emplois au sein des structures d'insertion ou des collectivités locales.

3.2.2. La mise en œuvre de ces scénarios d'économies implique des mesures législatives voire d'accompagnement financier

Pour atteindre les objectifs d'économies projetés par la mission, l'adoption de mesures législatives seraient nécessaires pour interrompre l'effet des dispositifs d'aide sur les contrats en cours. Cela concerne principalement les propositions de la mission concernant :

- ◆ La suppression de l'aide dans la durée pour les emplois francs pour les contrats en cours ;
- ◆ La dégressivité de l'aide au poste pour les entreprises adaptées ;
- ◆ La suppression de l'exonération pour les organismes d'intérêt général des zones de revitalisation rurale pour les contrats antérieurs au 1^{er} novembre 2007.

Afin de renforcer l'acceptabilité des propositions pour les parties prenantes ou en consolider la faisabilité, des mesures d'accompagnement financier seraient à prévoir. La mission suggère en particulier l'alignement progressif du montant de l'aide des contrats des associations intermédiaires (1 573 € en 2024) au niveau de celui des entreprises de travail temporaire d'insertion (4 643 € en 2024) ; à titre illustratif, cette mesure représenterait, à effectifs 2024 inchangés, un surcoût net d'environ 56 M€.

Rapport

Au cours de l'ensemble de ses entretiens et déplacements, la mission a noté la réelle motivation et l'investissement des acteurs. Ceux-ci ont pu exprimer leurs attentes, dont la mission retient, en particulier, le souhait de disposer :

- ◆ d'une meilleure information sur la stratégie d'accompagnement et de soutien à l'emploi que l'État voudra mettre en œuvre à travers le réseau et la transformation de France Travail, cette dernière suscitant des espoirs en termes de coordination locale ;
- ◆ d'une plus grande visibilité et stabilité sur les moyens qui seraient consacrés aux dispositifs d'accompagnement et de soutien afin, surtout, d'éviter les phénomènes d'à-coups (« *stop and go* ») qui fragilisent les structures et sapent la confiance.

3.2.3. Deux mécanismes d'ajustement complémentaires permettraient de tirer, de manière équilibrée à court ou plus long terme, les conséquences d'évolutions de la conjoncture sur les moyens du service public de l'emploi

Au terme de ses investigations, la mission considère que l'évolution du taux de chômage (ou du nombre de demandeurs d'emploi) ne serait un indicateur pertinent de la modulation des moyens (effectifs et budget) du SPE, pour réaliser ses missions, que sur une durée de moyen terme (par exemple de trois ans), afin de traduire une amélioration ou une dégradation tendancielle du marché de l'emploi. Cette échelle de temps est plus adaptée, notamment à l'évolution d'une politique de ressources humaines, visant à accroître ou à réduire les effectifs de conseillers.

En particulier, le SPE met en avant une dimension complémentaire pour définir ses besoins en nombre de conseillers, à savoir la recherche d'une intensité plus forte en termes de suivi des demandeurs d'emploi (fréquence et personnalisation des échanges), par allègement de la taille moyenne des « portefeuilles » (nombre de demandeurs d'emploi suivi par un conseiller).

Dans sa réflexion visant à proposer un mécanisme d'ajustement à la conjoncture, la mission a retenu ces deux approches en distinguant deux leviers principaux :

- ◆ les ajustements de temps court (variation ponctuelle sensible de la conjoncture) ou de temps long (évolution tendancielle du taux de chômage) ;
- ◆ l'intensité de l'accompagnement, par le nombre ou la taille relative des portefeuilles de conseillers, soit le temps consacré aux publics en fonction de leur distance à l'emploi.

La mission recommande d'étudier la mise en place de deux mécanismes complémentaires :

- ◆ un mécanisme de moyen-long terme, dit « d'ajustement », tirerait, au moment de la négociation de la convention tripartite, les conséquences de l'évolution tendancielle *ex-post* du marché de l'emploi et du nombre de demandeurs d'emploi :
 - révision à la baisse du nombre de conseillers, en cas d'amélioration tendancielle du taux de chômage sur les trois dernières années ;
 - *a contrario*, accroissement des moyens en cas de dégradation tendancielle de la situation du marché de l'emploi ;
- ◆ un mécanisme de court-moyen terme, dit « d'optimisation » autoriserait, à moyens (et nombre de conseillers) constants, une bascule des efforts vers les publics les plus proches ou les plus éloignés de l'emploi, selon l'évolution de la conjoncture :
 - en cas d'amélioration sur le marché de l'emploi, allègement de la taille des portefeuilles des conseillers, ou du nombre de portefeuilles⁵⁸, et orientation des moyens au profit de l'intensification de l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi ;

⁵⁸ Le nombre de portefeuilles correspond, en pratique, au nombre de conseillers en charge du suivi.

Rapport

- en cas de dégradation, accroissement de la taille moyenne des portefeuilles et priorisation du placement des personnes les plus proches de l'emploi afin, notamment, de limiter la durée d'indemnisation.

L'un et l'autre de ces mécanismes d'ajustement, complémentaires du fait de l'échelle de temps dans lequel ils s'inscrivent, répondrait à deux principes de fonctionnement au moins :

- ◆ pour fonctionner de manière équilibrée, ils doivent fonctionner avec une souplesse similaire, à la hausse comme à la baisse ;
- ◆ cette souplesse de mise en œuvre doit se traduire par une capacité de remontée en puissance pour faire face aux situations conjoncturelle de crise⁵⁹.

La mission estime utile que l'opérateur conduise une réflexion quant aux modalités de mise en œuvre de ces deux mécanismes. Celle-ci devra cependant neutraliser les effets probables sur les besoins de l'opérateurs, en effectifs, du fait de la montée en charge du suivi des bénéficiaires du revenu de solidarité active (BRSA).

Proposition n° 13 : définir un mécanisme d'ajustement à trois ans (sur la période de mise en œuvre d'un convention tripartite), permettant de tirer les conséquences, à la hausse ou à la baisse, sur les moyens de l'opérateur France Travail en fonction de l'amélioration ou de la dégradation tendancielle du marché de l'emploi.

Proposition n° 14 : définir un mécanisme d'ajustement à 12 mois, qui, à effectifs de conseillers constants au sein de l'opérateur France Travail, permette une variation de la taille moyenne ou du nombre de portefeuilles, et donc une modulation de l'intensité du suivi en fonction de l'évolution de la conjoncture à court terme.

⁵⁹ Par exemple, un repli des moyens consécutif à une baisse de l'intensité d'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi doit idéalement permettre le maintien d'un socle de structures d'accompagnement, permettant une remontée en puissance du dispositif en cas de retournement de la conjoncture.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la mission identifie un ensemble de mesures sur le périmètre des dispositifs de soutien à l'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi qui permettrait de générer, par rapport à la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques, une économie de 1,82 Md€ sur la période 2025-2027, dont 0,61 Md€ dès 2025. Ces mesures conduiraient notamment à :

- ◆ réduire l'ambition initiale concernant les dispositifs en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi, afin de la rendre plus soutenable ;
- ◆ mieux cibler les dispositifs en faveur des jeunes ;
- ◆ limiter les créations d'emplois francs au niveau de 2024 et à modifier le dispositif dans le sens d'une aide ponctuelle ;
- ◆ diminuer l'enveloppe des prestations externalisées de France Travail.

Ces mesures auraient un effet limité sur l'emploi, qui serait inférieur à 1 000 destructions d'emplois.

Il paraît toutefois essentiel de renforcer les conditions de la performance des dispositifs, en consolidant les indicateurs d'accès, de retour ou de rapprochement de l'emploi ainsi que les conditions d'évaluation et de contrôle de ces dispositifs au regard de leur finalité.

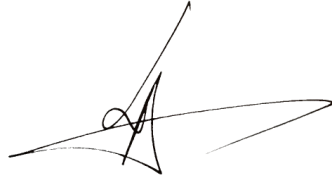
Dans le contexte de montée en puissance du nouvel opérateur France Travail, il conviendrait de mener une réflexion visant à rendre effectif des mécanismes d'ajustement des moyens du service public de l'emploi en fonction de l'évolution de la conjoncture économique et de la situation du marché de l'emploi. Parallèlement, la mission préconise de responsabiliser les services de l'État en région pour adapter la mise en œuvre des dispositifs aux particularités sociales et économiques du territoire, en leur élargissant les possibilités de fongibilité des crédits des différents dispositifs, dans le contexte de la constitution du réseau pour l'emploi, notamment.

Rapport

À Paris, le 10 avril 2024

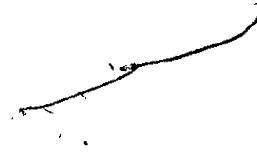
Les membres de la mission,

L'inspecteur général des
finances,



Gille Lara-Adelaïde

L'inspecteur général des affaires
sociales,



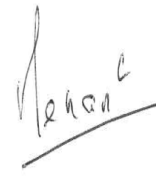
Érik Rance

L'inspectrice des finances,



Aude Charbonnier

L'inspectrice des affaires sociales,



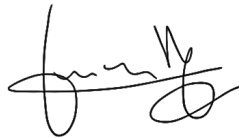
Isabelle Menant

L'inspectrice des finances,



Marie de Sarnez

Avec le concours du data-scientist
au Pôle science des données,



Joé Vincent-Galtié

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

- ANNEXE I : CONTEXTE ET PERSPECTIVES**
- ANNEXE II : DISPOSITIFS À DESTINATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI LES PLUS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI**
- ANNEXE III : DISPOSITIFS BÉNÉFICIAINT AUX PUBLICS PRÉSENTANT DES CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES AU REGARD DE L'EMPLOI**
- ANNEXE IV : DISPOSITIFS BÉNÉFICIAINT AUX TERRITOIRES PRÉSENTANT DES CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES AU REGARD DE L'EMPLOI**
- ANNEXE V : ÉVOLUTION DES MOYENS DES PRINCIPAUX ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI FINANCÉS PAR L'ÉTAT**
- ANNEXE VI : SCÉNARIOS FINANCIERS DE LA REVUE DE DÉPENSES**
- ANNEXE VII : DOCUMENTATION CHIFFRÉE DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN À L'EMPLOI**
- ANNEXE VIII : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

Contexte et perspectives du soutien à l'emploi

SOMMAIRE

1. AVEC UN TAUX DE CHÔMAGE DE 7,2 % ET UN TAUX D'EMPLOI DE 68,6 % AU SECOND TRIMESTRE 2023, LE MARCHÉ DU TRAVAIL PRÉSENTAIT UNE SITUATION INÉDITE DEPUIS 40 ANS.....	1
1.1. Un taux de chômage au plus bas, un taux d'emploi et d'activité au plus haut	1
1.2. Qui sont les chômeurs aujourd'hui ?	4
1.2.1. <i>L'évolution du chômage depuis 1975 a fluctué avec les cycles économiques</i>	5
1.2.2. <i>Les caractéristiques des chômeurs</i>	6
1.2.3. <i>Chômage de longue et très longue durée</i>	10
1.3. Depuis 2017, 2,4 millions d'emplois ont été créés en France, favorisés par la baisse de la productivité et les aides aux entreprises.....	12
1.4. Le marché du travail est marqué par des difficultés de recrutement croissantes	14
2. LES OBJECTIFS ET LES MOYENS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'EMPLOI	15
2.1. Les fondements théoriques et les effets des politiques de l'emploi.....	15
2.1.1. <i>L'État intervient pour pallier les défaillances du marché du travail</i>	15
2.1.2. <i>Les politiques de l'emploi visent à modifier l'équilibre entre offre et demande de travail, et à améliorer le fonctionnement global du marché du travail</i>	17
2.1.3. <i>L'intervention de l'État dans l'offre et la demande d'emploi peut avoir des conséquences indésirables qu'il convient de limiter</i>	18
2.2. Les politiques publiques de l'emploi sont mises en œuvre par le réseau de l'emploi sous l'égide de France Travail, et visent à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi, en particulier des demandeurs les plus éloignés du marché du travail.....	18
2.2.1. <i>Les missions du service public pour l'emploi, entre chômage frictionnel et chômage de masse</i>	18
2.2.2. <i>Les dispositifs d'insertion dans l'emploi concernaient près d'un million de bénéficiaires en 2022, dont 45 % de jeunes</i>	20
2.3. En France, la politique de l'emploi est financée par l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux (Unédic)	22
2.3.1. <i>Un financement multipartite au service de dispositifs d'insertion variés</i> ..	22
2.3.2. <i>Le budget du SPE et des dispositifs de soutien à l'emploi n'apparaît pas corrélé à l'évolution du taux de chômage</i>	25
3. COMMENT ATTEINDRE LE PLEIN-EMPLOI DANS UN CONTEXTE DE FINANCES PUBLIQUES CONTRAINTES ?	26
3.1. L'objectif de plein emploi à horizon 2027 nécessite d'agir sur plusieurs facteurs : taux de chômage, taux d'emploi mais aussi qualité de l'emploi et difficultés de recrutement.....	26
3.1.1. <i>Le plein emploi s'apprécie sur le plan quantitatif et qualitatif</i>	26
3.1.2. <i>Augmenter le taux d'emploi sans baisser la productivité ni altérer la qualité de l'emploi</i>	27
3.1.3. <i>Les difficultés de recrutement présentent un risque pour la croissance</i>	28

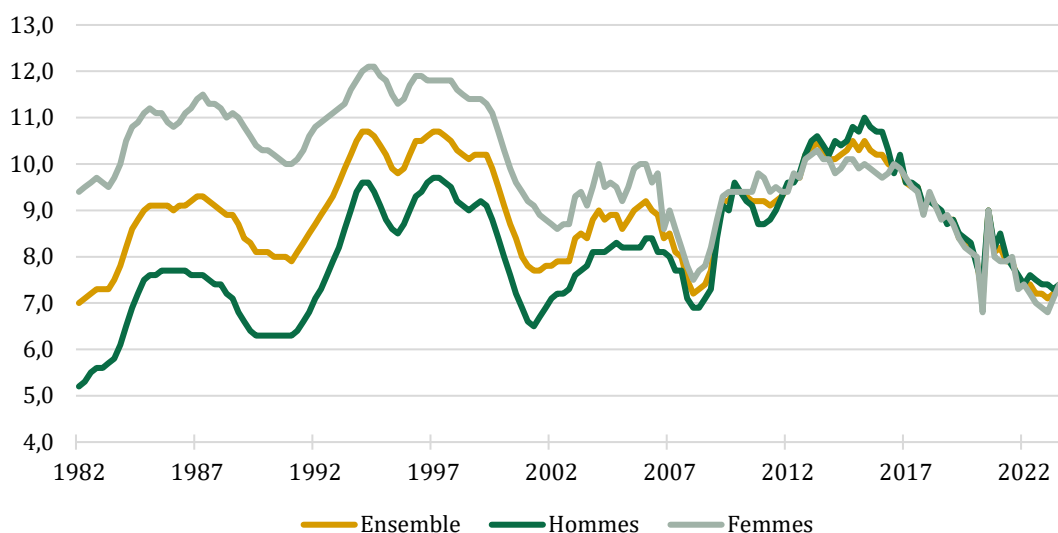
3.2. Les dispositifs dans le champ de la mission doivent contribuer à l'objectif de plein emploi	29
3.2.1. <i>France Travail a été créé pour atteindre le plein emploi en 2027 en renforçant les capacités d'appariement du service public de l'emploi.....</i>	29
3.2.2. <i>L'accompagnement des demandeurs les plus éloignés de l'emploi peut être pensé au prisme de l'effcience des coûts.....</i>	31

1. Avec un taux de chômage de 7,2 % et un taux d'emploi de 68,6 % au second trimestre 2023, le marché du travail présentait une situation inédite depuis 40 ans

1.1. Un taux de chômage au plus bas, un taux d'emploi et d'activité au plus haut

Le marché du travail en France s'est caractérisé depuis 1984 par un taux de chômage (voir les définitions en encadré 1) supérieur à 8 % en-dehors des années 2001, 2002 et 2008, pendant laquelle il a atteint un minimum de 7,2 % au premier trimestre 2008. **Depuis 2020, et à l'exception du troisième trimestre de l'année 2020 marqué par la crise sanitaire, le taux de chômage est inférieur à ce niveau, et a atteint un nouveau minimum de 7,1 % au premier trimestre 2023** (cf. graphique 1). La comparaison des niveaux de chômage par sexe montre que, depuis 2007, l'écart entre hommes et femmes tend à se réduire : au troisième trimestre 2023, ce taux était de 7,4 % pour les deux sexes, alors qu'il y avait un point d'écart au premier trimestre 2007 (9 % pour les femmes contre 8 % pour les hommes).

Graphique 1 : Taux de chômage trimestriel au sens du BIT en France par sexe

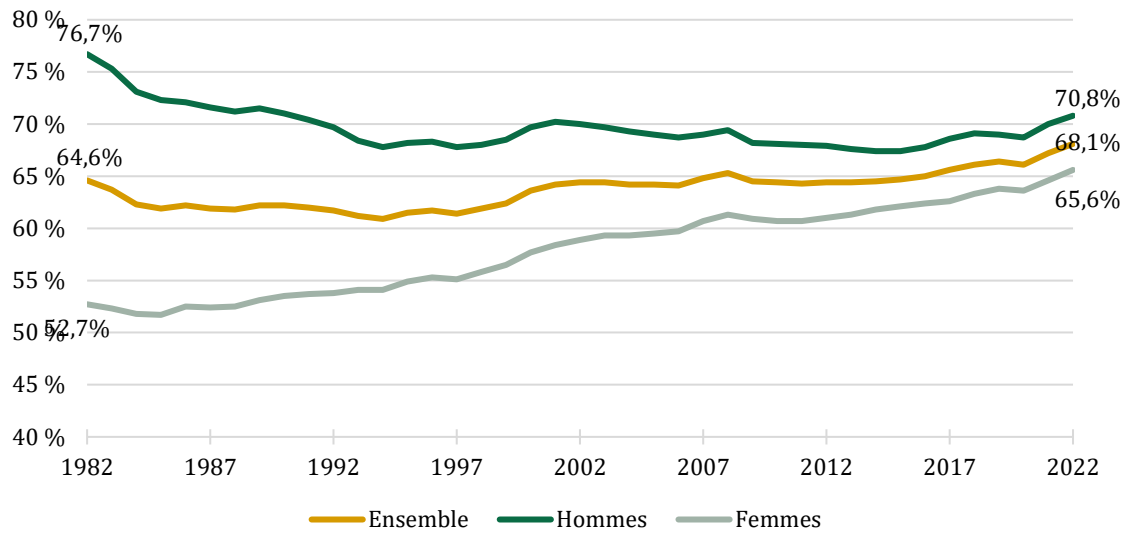


Source : INSEE, enquête emploi. Champ : France hors Mayotte.

Le taux d'emploi connaît également son niveau le plus élevé depuis 1982, et s'élève en 2022 à 68,1 % de la population en âge de travailler. Ce niveau s'explique notamment par la forte hausse du taux d'emploi des femmes, qui est passé de 52,7 % en 1982 à 65,6 % en 2022, compensant la baisse du taux d'emploi des hommes de 76,7 % à 70,8 % sur la même période (cf. graphique 2).

Annexe I

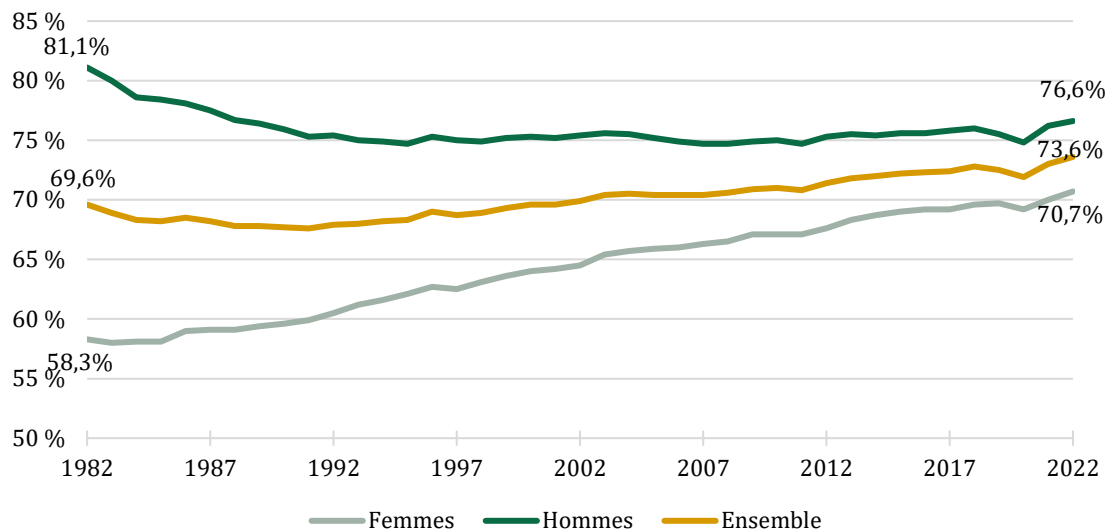
Graphique 2 : Taux d'emploi des 15-64 ans en France selon le sexe



Source : Insee, enquête Emploi 2022, séries longues sur le marché du travail. Champ : France hors Mayotte.

Le taux d'activité connaît également un niveau historiquement élevé : en 2022, il atteint 73,6 % de la population en âge de travailler, à comparer au taux de 69,6 % en 1982. Ce taux a augmenté de 12,4 points pour les femmes sur la période, passant de 58,3 % à 70,7 % ; et baissé de 4,5 points pour les hommes, de 81,1 % à 76,6 %.

Graphique 3 : Taux d'activité des 15-64 ans en France selon le sexe

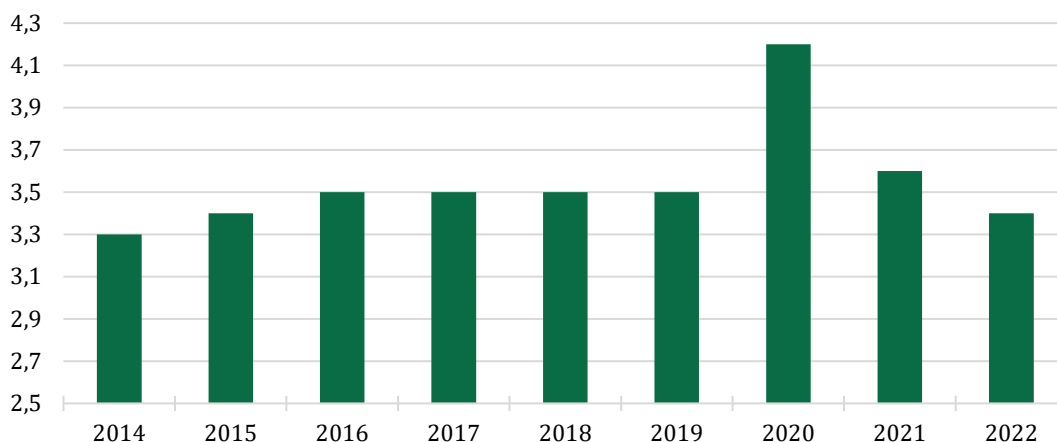


Source : Insee, enquêtes Emploi, séries longues sur le marché du travail. Champ : France hors Mayotte.

Malgré la baisse du taux de chômage et la hausse du taux d'activité et d'emploi, **la part de la population dans le halo autour du chômage reste stable depuis 2014 entre 3,3 % et 3,5 % de la population, soit 1,86 million de personnes en 2022 (cf. graphique 4).**

Annexe I

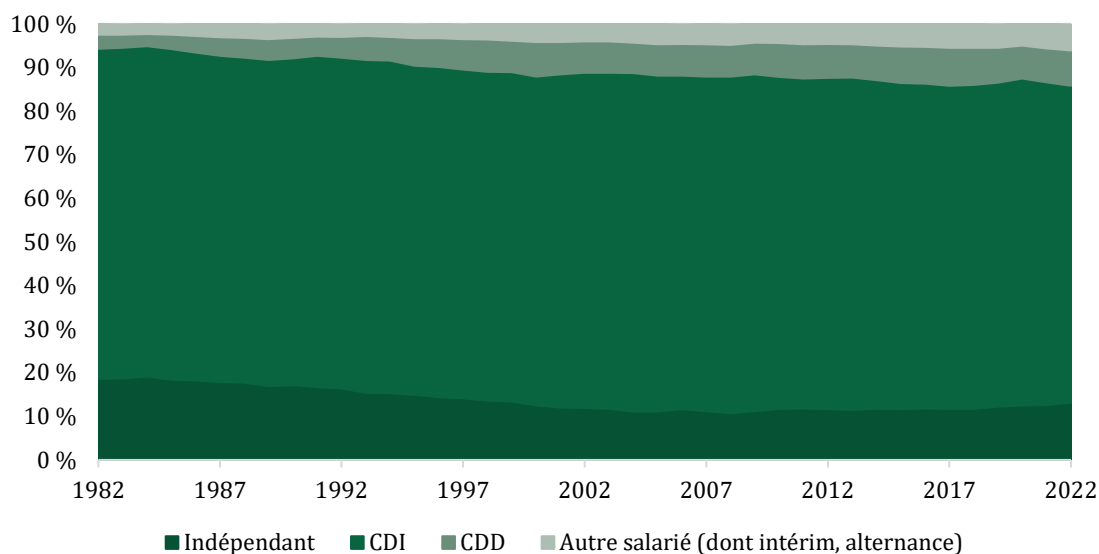
Graphique 4 : Part de la population dans le halo autour du chômage



Source : INSEE, enquête Emploi.

La structure de l'emploi a connu des évolutions limitées : si le contrat à durée indéterminée (CDI) reste le principal statut d'emploi, avec 76 % des actifs en 2022 contre 73 % en 1982, le contrat à durée déterminée (CDD) concerne désormais 8 % des actifs, contre 3 % en 1982, et les autres formes de salariat concernent 6 % des actifs (3 % en 1982). Le travail indépendant est en recul de six points, et concerne 13 % des actifs (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Statuts d'emploi en France



Source : Insee, enquête Emploi 2022, séries longues sur le marché du travail. Champ : France hors Mayotte.

Encadré 1 : Définitions

Un chômeur est une personne qui n'a pas d'emploi et qui en recherche un. La définition des chômeurs est sensible aux critères retenus. La définition la plus couramment utilisée est celle « au sens du BIT ». Elle permet d'effectuer des comparaisons internationales.

Un chômeur au sens du BIT est une personne âgée de 15 ans ou plus qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi durant une semaine donnée ; être disponible pour prendre un emploi dans les deux semaines ; avoir cherché activement un emploi au cours des quatre dernières semaines ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois. Les démarches actives considérées sont variées : étudier des annonces d'offres d'emploi, se rendre à un salon professionnel, mobiliser son réseau social ou prendre des conseils auprès de Pôle emploi, etc.

Annexe I

Le **taux d'activité** est le rapport entre le nombre d'actifs et l'ensemble de la population correspondante. Il peut être calculé sur l'ensemble de la population d'un pays, mais on se limite le plus souvent à la population âgée de 15 à 64 ans, ou à une sous-catégorie de la population (femmes de 25 à 29 ans par exemple).

Le **taux de chômage** est le pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés et chômeurs). On peut calculer un taux de chômage par âge en mettant en rapport les chômeurs d'une classe d'âge avec les actifs de cette classe d'âge. De la même manière se calculent des taux de chômage par sexe, par PCS, par région, par nationalité, par niveau de diplôme...

Le **taux d'emploi** rapporte le nombre de personnes en emploi à la population totale. Il peut être calculé pour une sous-catégorie de la population donnée (par exemple une tranche d'âge, les habitants d'une région, les titulaires d'un diplôme, etc.).

Le **halo autour du chômage** est composé de personnes sans emploi qui, soit recherchent un emploi mais ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, soit n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent mais souhaitent travailler, qu'elles soient disponibles ou non. Le halo regroupe donc les personnes inactives au sens du BIT (ni en emploi, ni au chômage), mais proches du marché du travail.

Source : INSEE.

1.2. Qui sont les chômeurs aujourd'hui ?

En France, il existe deux sources statistiques relatives au chômage :

- ◆ les chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT) mesurés par l'Insee ;
- ◆ et les demandeurs d'emploi comptabilisés par la Dares et Pôle emploi (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Chômage et demande d'emploi, les approches distinctes de l'INSEE et de la DARES/France Travail

La Dares et Pôle emploi comptabilisent les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi à Pôle emploi. Parmi les cinq catégories d'inscrits (A, B, C, D, E)¹, la catégorie A regroupe les personnes tenues d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi et sans emploi au cours du mois. Même si le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A présente l'avantage d'être disponible au niveau territorial fin, il est affecté par les comportements d'inscription des demandeurs d'emploi ainsi que par les changements de modalités de gestion, et il ne permet pas de comparaison internationale.

Bien qu'assez proches, ce concept de classification et celui du BIT ne se recouvrent pas.

Ainsi, un demandeur d'emploi en catégorie A peut ne pas être chômeur au sens du BIT, par exemple, lorsqu'il n'a pas effectué au cours d'un mois donné des actes de recherche d'emploi autres que la seule actualisation de son inscription sur les listes (**le fait d'être inscrit sur les listes de Pôle emploi n'est pas considéré en soi comme une démarche active de recherche d'emploi au regard des critères du BIT**). *A contrario*, un chômeur au sens du BIT peut ne pas être demandeur d'emploi en catégorie A, par exemple, dans le cas où il est suivi par une autre structure (qui peut être une mission locale pour certains jeunes) et n'est donc pas inscrit à Pôle emploi.

Source : DARES.

¹ Pour mémoire, les catégories :

B : personne ayant exercé une activité réduite de 78 heures maximum par mois, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi

C : personne ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures par mois, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi

D : personne sans emploi, qui n'est pas immédiatement disponible, et qui n'est pas tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi (demandeur d'emploi en formation, en maladie, etc.)

E : personne pourvue d'un emploi, et qui n'est pas tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi

1.2.1. L'évolution du chômage depuis 1975 a fluctué avec les cycles économiques

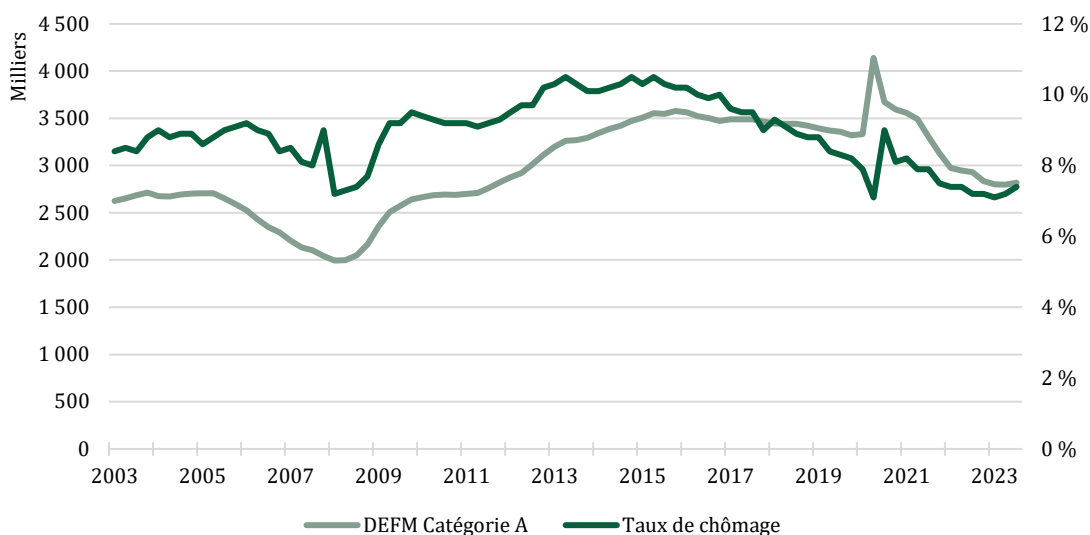
À la suite du premier choc pétrolier (1973) et alors qu'il n'excédait pas 4 %, le taux de chômage a fortement augmenté jusqu'au milieu des années 80, dépassant 8 % de la population active. Il a alterné ensuite entre périodes de baisse et de hausse, liées au cycle économique (cf. Graphique 6) :

- ◆ les périodes de récession (1993, 2008-2009) ou de fort ralentissement économique (2001) se sont ainsi traduites par des augmentations durables du taux de chômage ;
- ◆ plus récemment, le taux de chômage a augmenté de 2,9 points entre 2008 et 2013, s'est stabilisé entre 2013 et 2015, puis a diminué de 2,4 points entre 2015 et 2021 ;
- ◆ en 2020, pendant les périodes de restrictions d'activité et de confinement de la population, les démarches de recherche d'emploi ont été limitées et la disponibilité pour travailler réduite, ce qui s'est traduit par un recul, en trompe l'œil, du chômage ;
- ◆ en 2022, le taux de chômage poursuit sa baisse amorcée en 2016 et diminue de 0,6 point sur l'année, pour atteindre son plus bas niveau depuis 1982 (7,1 %). En 2022, en moyenne sur l'année, 7,3 % des actifs sont au chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) en France hors Mayotte ;
- ◆ au quatrième trimestre 2023, le nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT) augmente de 29 000 par rapport au trimestre précédent, à 2,3 millions de personnes.

Le taux de chômage au sens du BIT s'établit à 7,5 % de la population active en France (hors Mayotte), stable par rapport au troisième trimestre 2023 dont l'estimation est très légèrement rehaussée (+0,1 point, de 7,4 % à 7,5 %).

Le taux de chômage est supérieur de 0,4 point à son niveau de fin 2022, qui était le plus bas depuis 1982 ; il demeure ainsi nettement au-dessous de son pic de mi-2015 (-3,0 points)

Graphique 6 : Évolution du taux de chômage et de la demande d'emploi en fin de mois



Source : INSEE, Pôle emploi.

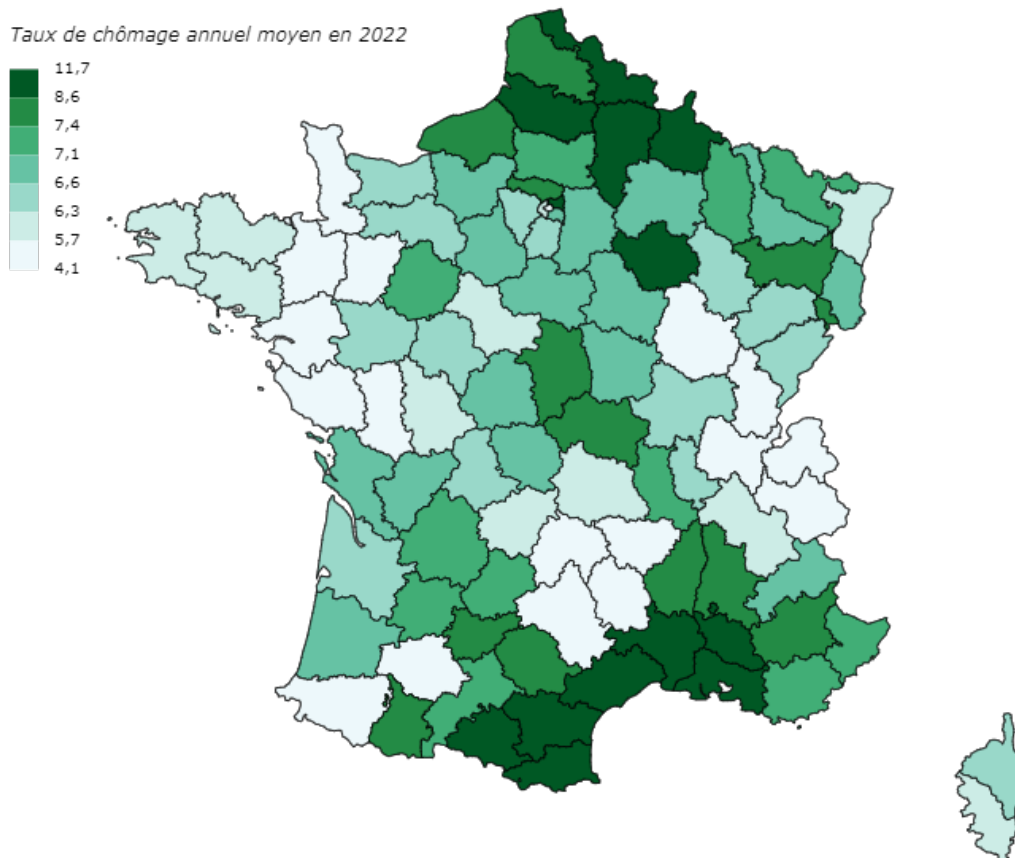
1.2.2. Les caractéristiques des chômeurs

1.2.2.1. La répartition du chômage sur le territoire métropolitain montre de grandes disparités

La répartition du chômage sur le territoire métropolitain montre de grandes disparités (cf. figure 1) :

- ◆ deux zones géographiques sont marquées par un taux de chômage très élevé : les départements du Nord-Est et du Sud de la France² ont tous un taux de chômage supérieur à 8,5 % ;
- ◆ la façade Ouest, le Massif central, la Bourgogne-Franche Comté et les Alpes se caractérisent par un taux de chômage inférieur à 7 % ;
- ◆ le reste du territoire présente des taux de chômage intermédiaires.

Figure 1 : Taux de chômage par département en 2022



Source : INSEE.

En moyenne au troisième trimestre 2023, en France métropolitaine, le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi et tenues de rechercher un emploi (catégories A, B, C) est de 5,1 millions³, dont :

² Aisne, Seine-Saint-Denis, Aude, Hérault, Gard, Aube, Vaucluse, Ardennes, Ariège, Nord, Somme, Bouches-du-Rhône, Tarn-et-Garonne.

³ STMT, Pôle emploi-Dares.

Annexe I

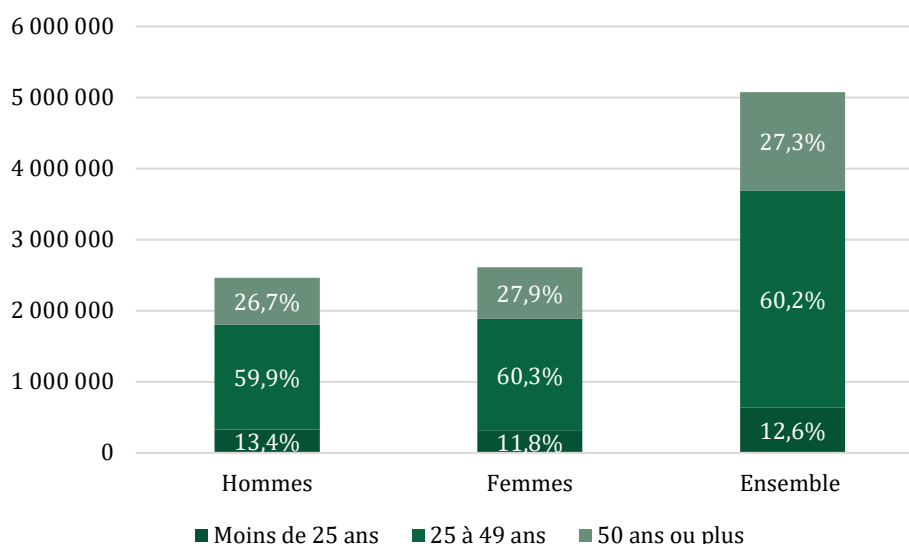
- ◆ 2,8 millions de personnes sans emploi, n'ayant pas travaillé dans le mois précédent (catégorie A) ;
- ◆ 2,3 millions qui exercent une activité réduite (catégories B, C).

1.2.2.2. Au troisième trimestre 2023, les femmes représentent 51,5 % des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM)

Au troisième trimestre 2023, les femmes représentent 51,5 % des DEFM. La majorité des DEFM de catégorie A, B et C ont entre 25 et 49 ans, sans différence significative entre hommes et femmes s'agissant de la répartition par âge (cf. graphique 7) :

- ◆ 12,6 % des DEFM, soit 637 700 personnes, ont moins de 25 ans ;
- ◆ 60,2 %, soit 3,1 millions de personnes, ont entre 25 et 49 ans ;
- ◆ 27,3 %, soit 1,4 million de personnes, ont plus de 50 ans.

Graphique 7 : Répartition des DEFM de catégorie A, B et C au troisième trimestre 2023 par sexe et par âge

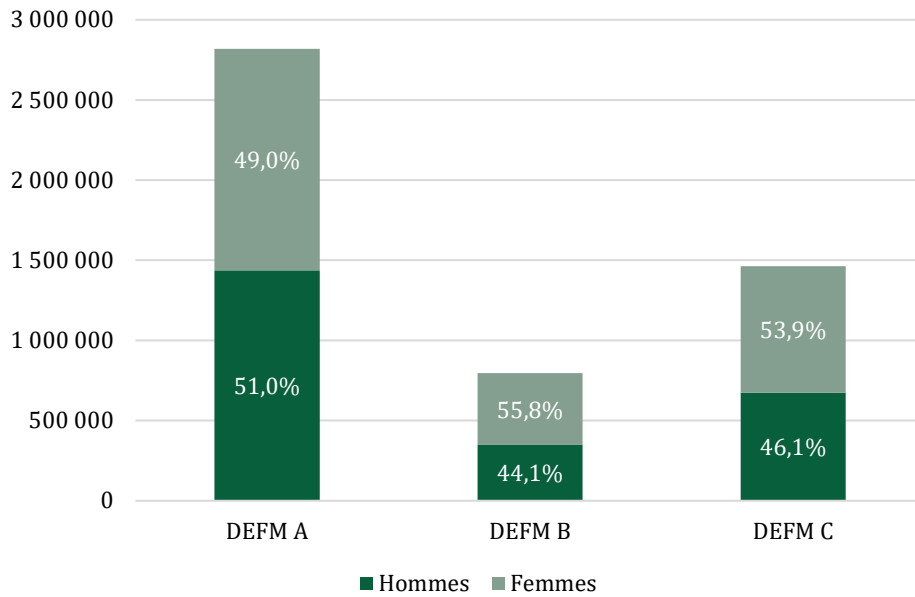


Source : emploi - Dares, STMT.

Alors que les femmes sont légèrement moins nombreuses en catégorie A (49 %), elles sont majoritaires dans les catégories B (55,8 %) et C (53,9 %), qui exercent une activité réduite (cf. graphique 8).

Annexe I

Graphique 8 : Répartition des DEFM au troisième trimestre 2023 par catégorie et par sexe

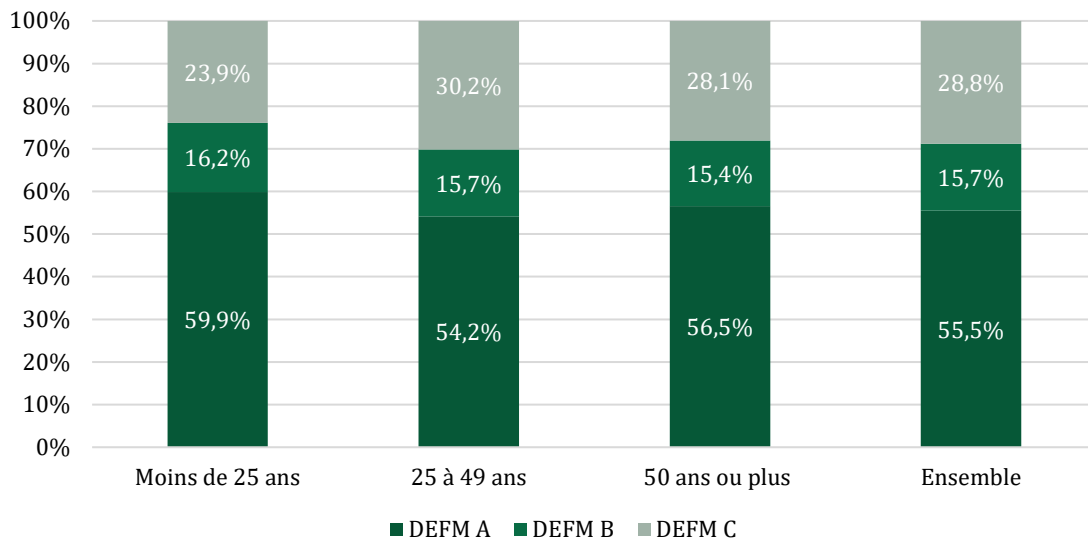


Source : Pôle emploi - Dares, STMT.

1.2.2.3. Les jeunes et les seniors demandeurs d'emplois sont plus éloignés du marché du travail

Les jeunes et les seniors demandeurs d'emploi sont plus éloignés du marché du travail : ils sont plus fréquemment inscrits en catégorie A (respectivement 59,9 % et 56,5 % des DEFM de ces tranches d'âge) que les personnes âgées de 25 à 49 ans, qui ont exercé une activité réduite pour 45,9 % d'entre eux, dont 30,2 % de plus de 78 heures (catégorie C) (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Répartition des DEFM au troisième trimestre 2023 par âge et par catégorie d'inscription



Source : Pôle emploi - Dares, STMT.

Annexe I

En 2022, le taux de chômage des jeunes est nettement supérieur à celui du reste de la population. Selon l'INSEE, il atteint :

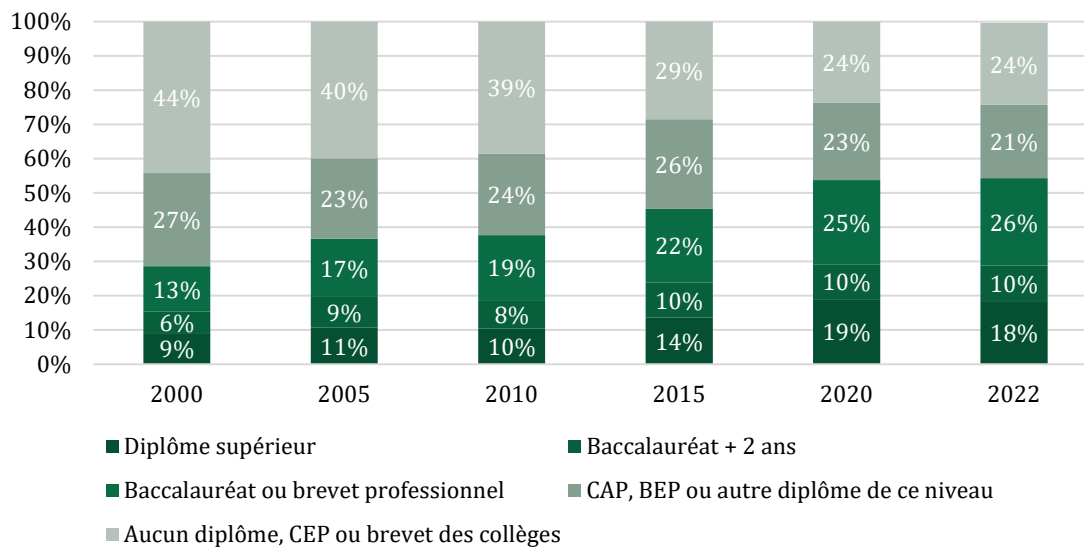
- 17,3 % en moyenne sur l'année chez les 15-24 ans ;
- contre 6,6 % chez les 25-49 ans ;
- et 5,2 % chez les 50 ans ou plus.

Le taux de chômage est calculé au sein des seuls actifs. Or, avant 25 ans, la plupart des jeunes sont encore en études et peu sont donc actifs. Rapportée à la population totale, la part des chômeurs parmi les 15-24 ans (7,3 %) se rapproche de celle mesurée parmi les 15-64 ans (5,4 %).

Alors qu'en 2000, le diplôme de 71 % des chômeurs était au plus de niveau CAP ou BEP, la répartition en 2022 est beaucoup plus homogène entre les catégories de diplômes. En 2022, 55 % des chômeurs ont un niveau baccalauréat et la part de chômeurs disposant d'un diplôme du supérieur a doublé (passant de 9 % à 18 %) (cf. graphique 10) :

- ◆ 45 % ont un diplôme inférieur ou égal au CAP ou BEP ;
- ◆ 26 % ont le baccalauréat ou un brevet professionnel, contre 13 % en 2000 ;
- ◆ 10 % ont un niveau baccalauréat +2 ans ;
- ◆ 18 % ont un diplôme supérieur.

Graphique 10 : Répartition des chômeurs par niveau de diplôme

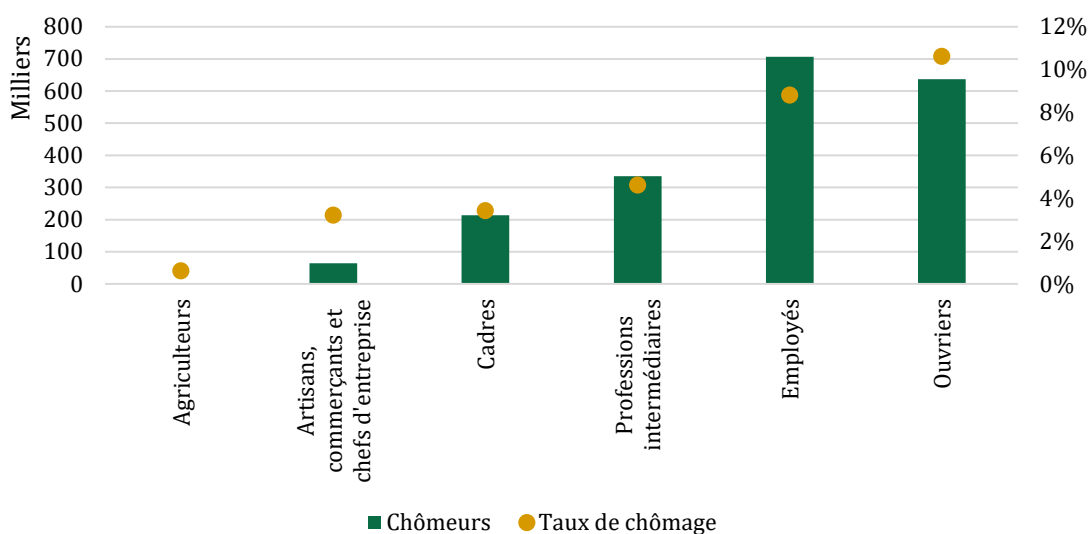


Source : INSEE, Enquête emploi 2022.

La répartition des chômeurs selon leur catégorie socio-professionnelle montre la prévalence des employés et ouvriers, qui représentent 60 % des chômeurs en 2022, et dont le taux de chômage est le plus élevé : respectivement 9 % et 11 % (cf. graphique 11).

Annexe I

Graphique 11 : Chômeurs et taux de chômage selon la catégorie socio-professionnelle



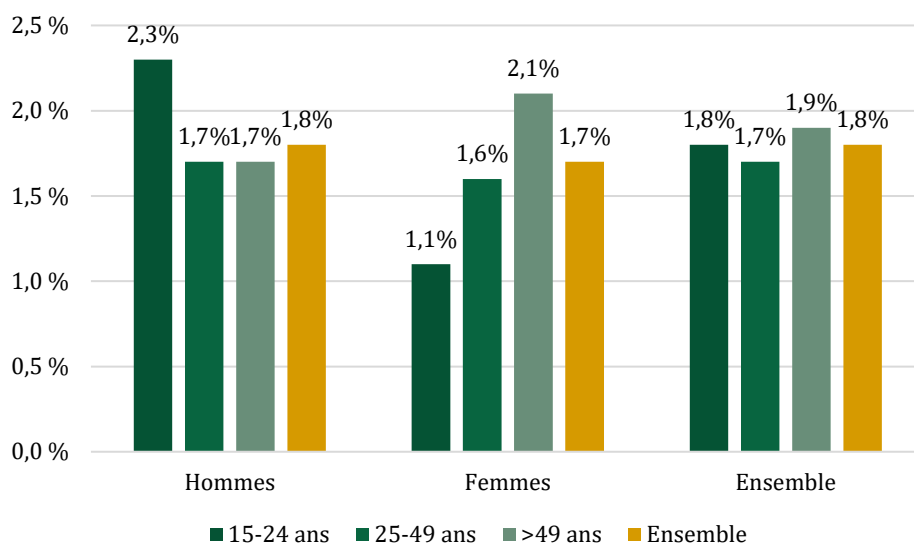
Source : INSEE, enquête emploi 2022.

1.2.3. Chômage de longue et très longue durée

Le taux de chômage de longue durée, c'est-à-dire de chômeurs cherchant un emploi depuis plus de douze mois, est de 1,8 % au troisième trimestre 2023, au plus bas depuis 2008. Alors que pris séparément le sexe et l'âge ne semblent pas des facteurs déterminants du taux de chômage de longue durée, la combinaison de ces facteurs influe sur ce taux (cf. graphique 12) :

- ◆ pour les hommes, le taux est plus élevé (2,3 %) pour la population de 15 à 24 ans ;
- ◆ pour les femmes, il est faible pour les 15-24 ans (1,1 %), et élevé pour les plus de 49 ans (2,1 %).

Graphique 12 : Taux de chômage de longue durée par âge et sexe

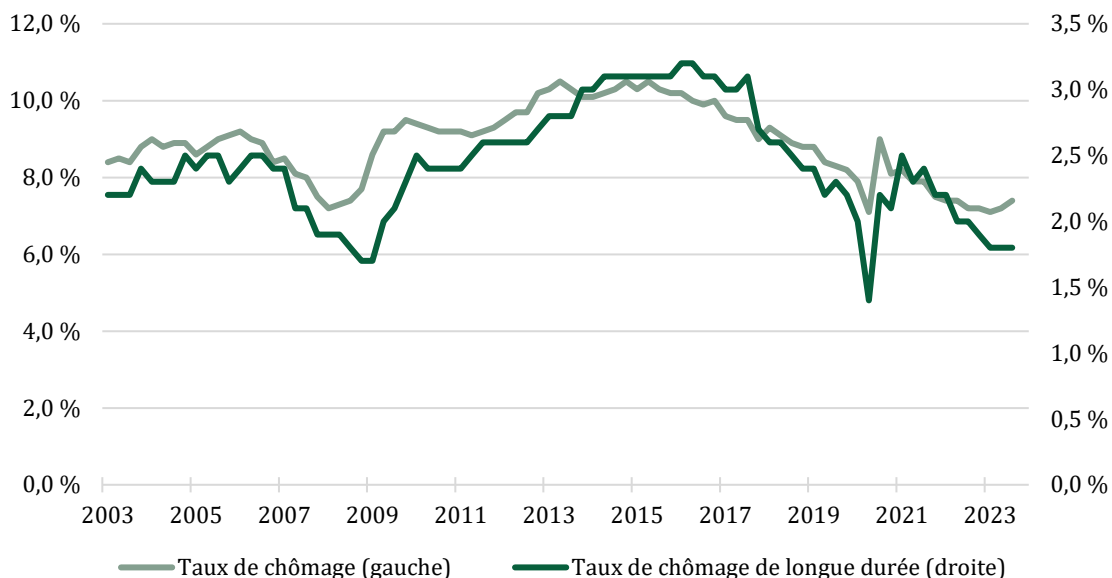


Source : INSEE, enquête emploi 2022.

Annexe I

Le taux de chômage de longue durée évolue à la baisse depuis 2017, avec un léger retard sur le taux de chômage. La baisse est plus marquée pour le chômage de longue durée depuis 2017 : **alors que le taux de chômage a baissé de 22,1 % entre le troisième trimestre 2017 et le troisième trimestre 2023, le taux de chômage de longue durée a lui baissé de 41,9 % sur la période** (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Évolution du taux de chômage et du taux de chômage de longue durée



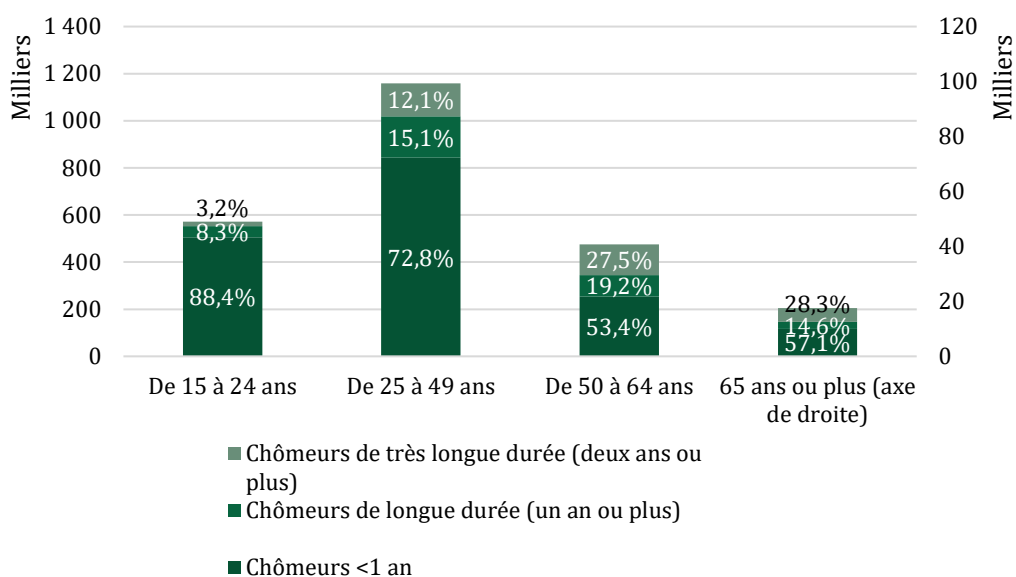
Source : INSEE, enquête emploi. Note de lecture : la forte baisse observée au deuxième trimestre 2020 est liée à la définition du chômage du bureau international du travail (BIT) : pendant le confinement les conditions de disponibilité et de recherche active n'étaient pas remplies.

Parmi les 2,2 millions de chômeurs dont l'ancienneté est connue, la part des chômeurs de longue durée était de 27,5 % en 2022, dont 13,3 % de très longue durée (plus de deux ans). **Selon leur tranche d'âge, les chômeurs sont inégalement concernés par le chômage de longue ou très longue durée, et les seniors sont les plus touchés** (cf. graphique 14) :

- ◆ 11,5 % des jeunes de 15 à 24 ans sont au chômage depuis plus d'un an ;
- ◆ 46,6 % des chômeurs entre 50 et 64 ans sont au chômage depuis plus d'un an, dont 27,5 % depuis plus de deux ans ;
- ◆ 27,2 % des chômeurs entre 25 et 49 ans sont au chômage depuis plus d'un an.

Annexe I

Graphique 14 : Taux de chômeur de longue et très longue durée par catégorie d'âge en 2022

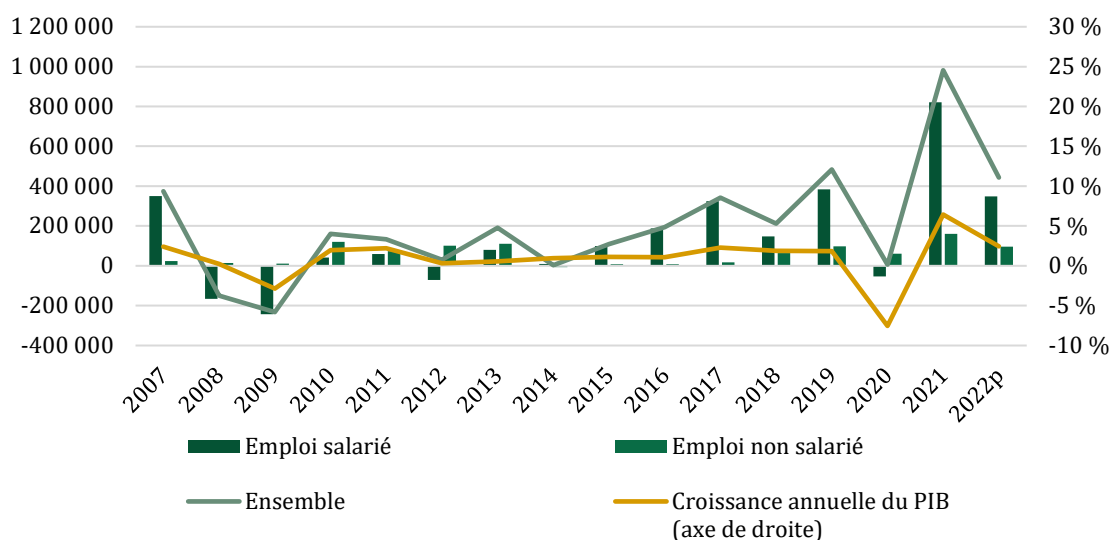


Source : INSEE, enquête Emploi 2022.

1.3. Depuis 2017, 2,4 millions d'emplois ont été créés en France, favorisés par la baisse de la productivité et les aides aux entreprises

L'INSEE estime que 2,4 millions d'emplois ont été créés entre 2017 et 2022, soit trois fois plus qu'entre 2007 et 2016. S'agissant du seul emploi salarié, 1,9 million d'emplois ont été créés sur la période, soit près de six fois plus qu'entre 2007 et 2016. Ainsi, fin 2022, 30,2 millions de personnes occupaient un emploi en France hors Mayotte. La reprise après la crise de la Covid-19 a été particulièrement marquée (1,4 millions d'emplois créés en 2021-2022, soit 58 % des emplois créés depuis 2017). Les créations sont toutefois en baisse en 2022 par rapport à 2021, en raison notamment de la moindre croissance du PIB qui a augmenté de 2,5 % en 2022, après une hausse de 6,4 % en 2021, année de rebond après la crise sanitaire de 2020 (cf. graphique 15).

Graphique 15 : Variations annuelles de l'emploi et croissance du PIB depuis 2007



Source : Insee, Estimations d'emploi. Champ : France hors Mayotte.

La loi d'Okun, du nom de l'économiste américain Arthur Okun, établit l'existence d'une relation linéaire inverse entre chômage et taux de croissance économique. La hausse du produit intérieur brut (PIB) ne se traduit que partiellement par une baisse du chômage, les entreprises ayant le choix entre heures supplémentaires et augmentation des embauches pour répondre à la hausse de la demande. Ce choix s'opère selon l'évolution de la population active, la situation du marché du travail, le taux d'emploi et la productivité du travail. Une croissance peu riche en emploi peut traduire une hausse de la productivité liée à une meilleure mobilisation du progrès technique, qui permet une hausse de la croissance potentielle.

A l'inverse, l'augmentation du taux d'emploi par l'insertion sur le marché du travail de publics éloignés de l'emploi, et donc moins productifs, permet d'enrichir la croissance en emploi mais baisse la productivité moyenne. En France, une hausse du taux d'emploi de 1 % pourrait avoir un impact négatif compris entre 0,2 % et 0,5 % selon deux études de 2012⁴ et 2018⁵. Cette baisse de productivité (cf. Encadré 3) peut toutefois avoir un effet durable sur la croissance : le conseil d'analyse économique (CAE)⁶ estime que « *le ralentissement de la productivité en France entre 2004 et 2019 par rapport à l'Allemagne et les États-Unis représente un manque à gagner de 140 milliards d'euros de PIB pour la France en 2019* ».

Encadré 3 : Focus sur la productivité par tête, en France, au 3^{ème} trimestre 2022

Au troisième trimestre 2022, en France, **la productivité par tête, qui correspond au rapport entre la valeur ajoutée de l'économie et le nombre de personnes en emploi⁷, se situait nettement sous son niveau d'avant la crise sanitaire** (-3,8 % par rapport au niveau moyen de 2019). Ce recul de productivité, qui traduit le fait que l'emploi a progressé plus vite que l'activité, peut s'expliquer a priori par plusieurs facteurs (essor de l'apprentissage, augmentation du nombre de personnes en arrêt maladie, rétention de main-d'œuvre de la part de certaines entreprises dans l'attente d'une normalisation de l'activité et dans un contexte de tensions sur le marché du travail, voire diminution du travail dissimulé au profit d'emplois déclarés, etc.). Notamment, l'essor de l'apprentissage contribuerait pour une part non négligeable (au plus la moitié) au recul de productivité de la France⁸.

Source : INSEE.

Selon l'OFCE, si le rythme de croissance de la productivité du travail observé avant la crise⁹ s'était poursuivi, l'emploi salarié dans le secteur marchand aurait dû baisser de 1,6 %¹⁰ sur la période.

Selon une étude menée par l'organisme en 2023, la situation actuelle de l'emploi en France tient à une baisse de la productivité mais également aux politiques publiques menées depuis la crise.

⁴ Bourlès R., G. Cette et A. Cozarenco, « Employment and Productivity: Disentangling Employment Structure and Qualification Effects », *International Productivity Monitor*, Centre for the Study of Living Standards, 2012, vol. 23.

⁵ Direction Générale du Trésor, « Comparaisons internationales de productivité horaire et lien avec le niveau du chômage ou du taux d'emploi », 2018.

⁶ Conseil d'analyse économique, « Cap sur le capital humain pour renouer avec la croissance de la productivité », septembre 2022.

⁷ La définition de l'emploi retenue est celle des comptes nationaux et correspond à la moyenne de l'emploi sur le trimestre. Il s'agit par ailleurs de l'emploi total, c'est-à-dire intégrant les salariés et les non-salariés.

⁸ INSEE productivité-décembre 2022-eclairage-3.

⁹ Ducoudré et Heyer, « Quel nouveau sentier de croissance de la productivité du travail ? », *Revue de l'OFCE*, n° 152, 2017.

¹⁰ OFCE, « Comment expliquer l'évolution de l'emploi salarié depuis la crise Covid ? Une analyse économétrique sur données macro-sectorielles », Éric Heyer, 2023.

Annexe I

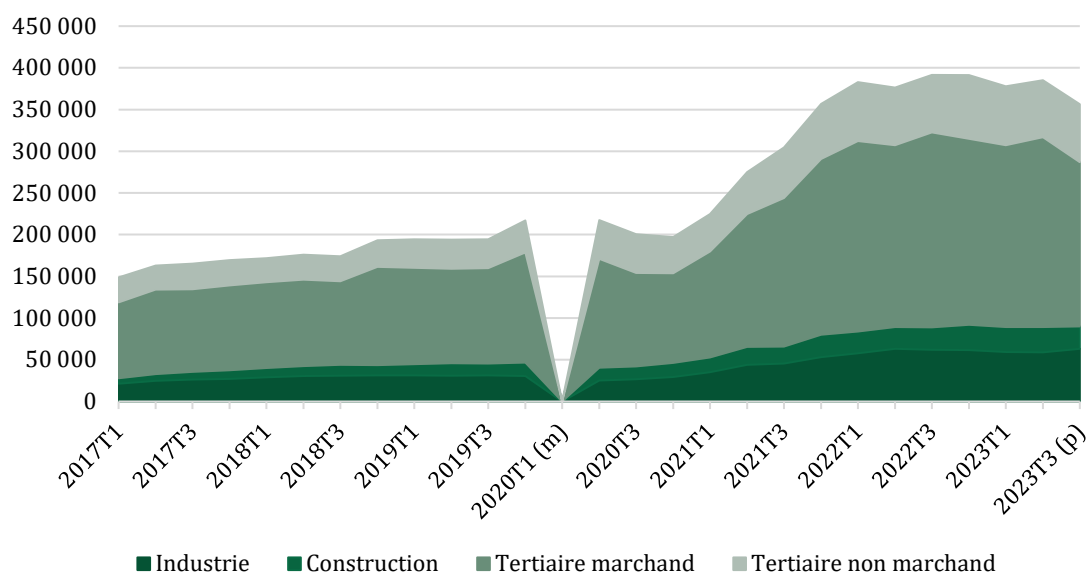
Ces facteurs permettent d'expliquer environ 70 % de l'écart entre aujourd'hui et 2019 :

- ◆ la durée du travail moyenne par salarié reste inférieure à son niveau de 2019, réduisant la productivité apparente des salariés : son poids est estimé à 18 % (soit 200 000 postes) ;
- ◆ la hausse de l'apprentissage depuis 2019 aurait créé ou maintenu 250 000 emplois salariés ;
- ◆ les aides versées aux entreprises pendant et à la sortie de crise de la Covid-19 expliqueraient 26 % de l'écart, soit 280 000 postes. Ces aides jouent de deux façons :
 - en modifiant les incitations des entreprises à licencier et embaucher, a pu les inciter à faire de la rétention de main d'œuvre ;
 - en limitant les défaillances et donc en maintenant artificiellement des emplois.

1.4. Le marché du travail est marqué par des difficultés de recrutement croissantes

Au troisième trimestre 2023, la Dares estimait à 356 300 le nombre d'emplois vacants dans les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé (hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales), en baisse de 7 % par rapport au trimestre précédent, mais en hausse de 116 % par rapport au troisième trimestre 2017 (cf. graphique 16). Le secteur le plus concerné est le tertiaire non marchand, dont le taux d'emploi vacants atteint 3,1 %, suivi par la construction, dont le taux d'emplois vacants atteint 2,5 % (cf. graphique 17).

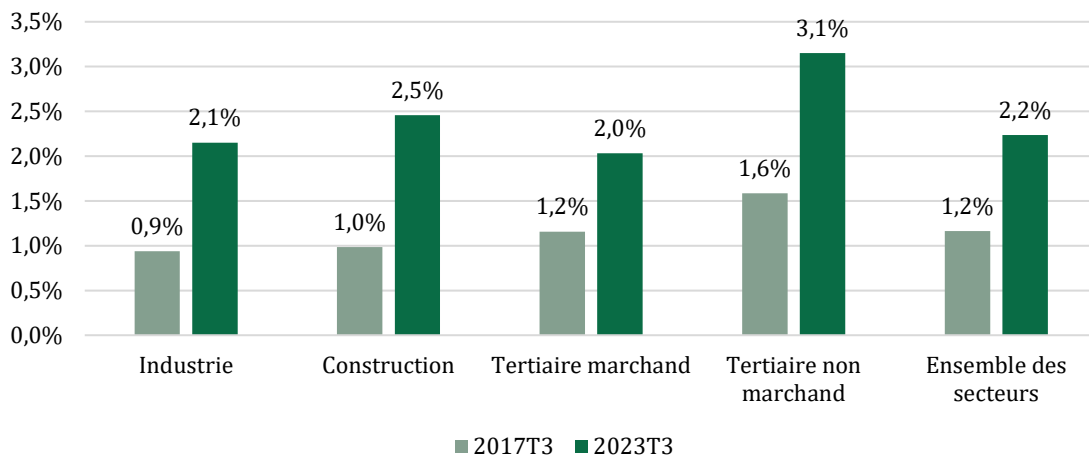
Graphique 16 : Nombre d'emplois vacants par secteur économique



Source : Dares, enquête Acemo trimestrielle ; Acof, estimations d'emploi ; calculs Dares.

Note : données manquantes pour le T1 2020 en raison de l'interruption temporaire de l'enquête Acemo trimestrielle en raison de la crise sanitaire du Covid19.

Graphique 17 : Taux d'emplois vacants par secteur économique



Source : Dares, enquête Acemo trimestrielle ; Acoess, estimations d'emploi ; calculs Dares.

2. Les objectifs et les moyens de l'intervention publique en matière d'emploi

2.1. Les fondements théoriques et les effets des politiques de l'emploi

2.1.1. L'État intervient pour pallier les défaillances du marché du travail

Les débats sur la nature et les causes du chômage ont abouti à distinguer entre différentes notions de chômage, volontaire ou involontaire, classique ou keynésien, conjoncturel ou structurel (naturel). Toutefois, les théories récentes semblent s'accorder sur une notion de chômage d'équilibre : la réduction du chômage, dans cette perspective, passe par des réformes structurelles plutôt que par les politiques macroéconomiques.

La théorie classique place les causes du chômage dans un déséquilibre du marché du travail, soit que le prix d'équilibre du marché (le salaire) soit trop bas pour compenser la désutilité du travail pour certains offreurs de travail (qui sont donc chômeurs ou inactifs), créant un **chômage « volontaire »**, soit que des rigidités sur le marché (par exemple, un salaire minimum) ne permette pas d'atteindre le salaire d'équilibre¹¹. Dans ce cadre, **la réduction du chômage passe par une meilleure concurrence sur le marché du travail et par l'augmentation des gains liés au travail :**

- ◆ réduction du salaire minimum ;
- ◆ réduction des allocations chômage ;
- ◆ augmentation des gains en emploi : crédit d'impôt ; baisse des charges salariales.

¹¹ voir par exemple, PIGOU, A.C. (1933), *The Theory of Unemployment*, London, Macmillan.

Annexe I

Dans sa *Théorie Générale*¹², Keynes réfute l'existence d'un marché du travail entendu comme le lieu de la confrontation de l'offre et de la demande de travail, et conteste que l'offre de travail soit déterminée par un arbitrage entre travail et loisir. Selon lui, les salariés s'intéressent d'abord au salaire nominal et non réel, déniaient la possibilité d'un chômage volontaire et le niveau d'emploi dépend du niveau de la demande effective, déterminée par le marché des biens et de la monnaie. Ce niveau ne correspondant pas nécessairement au plein emploi, l'économie peut connaître un équilibre de sous-emploi. Le chômage est donc **involontaire** et lié à l'insuffisance de la demande. Cette théorie a connu de nombreux développements, notamment sur les liens entre inflation et chômage (courbe de Phillips). Friedman considère quant à lui que les politiques inflationnistes ne peuvent avoir qu'un effet de court-terme, et qu'il existe un **chômage naturel ou structurel**, qui dépend du fonctionnement des marchés, et des caractéristiques structurelles et institutionnelles de l'économie. Seules des politiques structurelles permettent de réduire ce chômage naturel.

La notion de chômage d'équilibre se fonde sur l'analyse des comportements des agents en concurrence imparfaite, notamment liée aux asymétries d'information. La rigidité des salaires et l'existence d'un chômage structurel peuvent avoir plusieurs causes¹³ :

- ◆ comportements des entreprises face aux difficultés d'accès à l'information sur la qualité d'un candidat à l'embauche, ou sur son effort une fois embauché (salaires d'efficience) ;
- ◆ comportement des salariés préférant un salaire plus faible mais stable au cours du temps (contrats implicites) ;
- ◆ existence de mécanismes non concurrentiels de détermination des salaires (modèles de négociation).

Le modèle *wages setting - prices setting* (WS-PS) réunit les approches classiques et keynésiennes du chômage d'équilibre, lié à un niveau trop élevé du salaire réel, niveau endogène lié au défaut de coopération des agents. Le chômage est indépendant des choix individuels, donc involontaire, mais pas dans le sens keynésien : son niveau augmente avec les allocations chômeurs ou tout autre revenu de remplacement, avec le pouvoir de négociation des salariés, avec le taux de marge des entreprises. **La baisse du chômage passe dans ce modèle par une dérégulation du marché du travail, une limitation de la générosité des allocations chômage ou de la protection sociale.**

Toutefois, la coexistence de chômage et d'emplois vacants et l'existence d'un processus permanent de créations et de destructions d'emplois ne sont pas expliqués par les théories précédentes. Ces phénomènes correspondent au **chômage frictionnel**, que les modèles d'appariement¹⁴ expliquent par les coûts de transaction sur ce marché.

Parmi les coûts de transaction sur le marché, figure le coût de la recherche d'emploi. **Le salaire de réservation des demandeurs d'emploi modélise pour un demandeur d'emploi le point d'équilibre entre le coût de poursuivre ses recherches et la probabilité de recevoir des offres plus intéressantes**¹⁵. Ce salaire correspond au niveau pour lequel le demandeur d'emploi est indifférent entre accepter l'offre d'emploi et poursuivre sa recherche.

Différents facteurs influent sur le niveau de ce salaire :

- ◆ la facilité à accéder à des offres d'emploi, notamment via le service public de l'emploi ;
- ◆ le niveau et la durée de l'indemnisation du chômage.

¹² Keynes, J.M., *Théorie Générale de l'emploi de l'intérêt et de la monnaie*, 1936.

¹³ Anne Perrot, *Les nouvelles théories du marché du travail*, 1992.

¹⁴ Pissarides, C., *Equilibrium Unemployment Theory*, 1990.

¹⁵ Cahuc Pierre, Zylberberg André (2003), *Micro-économie du marché du travail*, La Découverte.

S'il peut présenter un risque de chômage de longue durée, l'appariement est également un processus nécessaire pour assurer que les chômeurs choisissent les emplois les plus productifs, avec un effet positif sur la qualité des emplois, leur productivité et donc sur la croissance potentielle.

Ces coûts de transaction sont représentés par une fonction d'appariement qui relie les embauches réalisées au nombre de chômeurs et au nombre d'emplois vacants. **Selon l'efficacité de la confrontation entre offre et demande, le taux de chômage pour un nombre donné d'emplois vacants sera plus faible.** La baisse du chômage passe dans ces modèles par une meilleure information sur le marché du travail, la mobilité, l'adaptation des formations, ou encore l'aide à la recherche d'emploi des chômeurs. Les politiques de l'emploi doivent être « activées », et les dépenses des politiques passives (indemnisation chômage) limitées.

Cette relation est modélisée par la courbe de Beveridge (cf. 1.4 pour sa représentation pour le marché du travail français) : les chocs conjoncturels se caractérisent par des déplacements le long de la courbe, tandis que les changements structurels produisent des déplacements de la courbe.

2.1.2. Les politiques de l'emploi visent à modifier l'équilibre entre offre et demande de travail, et à améliorer le fonctionnement global du marché du travail

La distinction des politiques de l'emploi au sein des politiques économiques n'est pas évidente, mais un consensus apparaît entre économistes sur l'exclusion des politiques de lutte contre le chômage conjoncturel, et donc pour une **définition des politiques de l'emploi comme l'ensemble des interventions structurelles sur le marché du travail, « visant à en corriger les éventuels déséquilibres et à limiter les effets néfastes de ces derniers »**¹⁶.

La définition la plus utilisée des politiques de l'emploi est celle que propose l'OCDE depuis 1985 dans ses *Perspectives de l'emploi*. Cette définition se limite aux politiques ciblées qui bénéficient à des groupes en difficulté sur le marché du travail, en particulier les trois catégories de bénéficiaires suivantes : chômeurs, personnes en emploi mais menacées dans leur emploi, inactifs souhaitant entrer sur le marché du travail et désavantagés. Par ailleurs, elle classe les politiques selon huit catégories, qui sont usuellement distinguées en deux types de mesures :

- ◆ mesures actives (objectif de retour à l'emploi) :
 - service public de l'emploi ;
 - formation professionnelle ;
 - incitations à l'emploi ;
 - emploi protégé et réhabilitation ;
 - création directe d'emplois ;
 - aides à la création d'entreprises ;
- ◆ mesures passives (objectif de maintien du revenu) :
 - maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi ;
 - préretraites.

Conformément à sa lettre de mission, la mission traite uniquement le service public de l'emploi, les incitations à l'emploi, l'emploi protégé et une partie des mesures de soutien du revenu que constitue l'allocation de solidarité spécifique.

¹⁶ Barbier Jean-Claude, Gautié Jérôme, « Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis », Cahiers du CEE, 1998, Puf.

Les dispositifs de réglementation du marché du travail (salaire minimum, règles de licenciement, temps de travail) sont généralement exclus de cette définition, en particulier aux fins de comparaison internationale. De même, les mesures générales de soutien à l'emploi sont exclues (par exemple, exonérations de charges sociales sur les bas salaires, prime d'activité, revenu minimum, etc.).

Sur la base des théories économiques ci-dessus, trois types de politiques de l'emploi, en fonction des principaux leviers d'intervention mobilisés, peuvent ainsi être identifiés :

- ◆ **des politiques de demande de travail** centrées sur les entreprises et la réduction du coût du travail pour certaines catégories de main-d'œuvre ;
- ◆ **des politiques d'offre de travail** centrée sur les demandeurs d'emploi, par des incitations au travail, les règles d'indemnisation du chômage, la formation ;
- ◆ **des politiques centrées sur l'appariement et le fonctionnement global du marché du travail** à travers les agences pour l'emploi et l'aide à la recherche d'emploi.

2.1.3. L'intervention de l'État dans l'offre et la demande d'emploi peut avoir des conséquences indésirables qu'il convient de limiter

Si l'intervention de l'État est justifiée par les éléments présentés ci-dessus, elle peut présenter des effets indésirables ou pervers, qu'il convient de circonscrire :

- ◆ sur le plan microéconomique : effet d'aubaine, effet d'éviction de certaines populations, effet d'enfermement
- ◆ sur le plan macroéconomique, une politique ciblant les créations d'emplois peu qualifiés et à bas revenu porte le risque d'une baisse durable de productivité, et de création de trappes de pauvreté

L'expérience randomisée menée par Crépon et al.¹⁷ montre que **l'accompagnement de jeunes diplômés en recherche d'emploi a un effet positif sur leur probabilité de retrouver un emploi, mais que cet effet se fait en partie au détriment des demandeurs d'emploi non accompagnés, et cette externalité s'accroît lorsque le marché du travail est atone ou en récession**. Cet effet opère principalement à court terme, en permettant au groupe suivi de trouver un emploi plus rapidement, sans effet avéré sur la qualité de l'emploi ou le salaire.

2.2. Les politiques publiques de l'emploi sont mises en œuvre par le réseau de l'emploi sous l'égide de France Travail, et visent à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi, en particulier des demandeurs les plus éloignés du marché du travail

2.2.1. Les missions du service public pour l'emploi, entre chômage frictionnel et chômage de masse

Alors que, schématiquement, l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) a été historiquement créée pour gérer le chômage frictionnel, la mission principale confiée à Pôle Emploi a été de gérer le chômage de masse.

¹⁷ Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., & Zamora, P. (2013). *Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment* *. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531–580.

Selon le code du travail, les missions du service public de l'emploi (SPE) sont « *l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés* »¹⁸.

Il est assuré conjointement par les services de l'État, l'opérateur France Travail et l'établissement France Compétences¹⁹. Les régions « *participent à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire* », tandis que « *Les départements, les communes et leurs groupements peuvent concourir au service public de l'emploi* »²⁰. Enfin, peuvent participer au service public de l'emploi :

« 1° *Les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;*

1° bis *Les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, avec avis consultatif ;*

2° *Les organismes liés à l'État par une convention mentionnée à l'article L. 5132-2, relative à l'insertion par l'activité économique de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ;*

3° *Les entreprises de travail temporaire.* »²¹

Dans le contexte de la préfiguration de France Travail, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) ont mené une comparaison des SPE allemand, catalan, danois, flamand et suédois avec le système français²². Les observations ont été conduites sur cinq thèmes qui constituent des axes d'amélioration pour le système français :

- ◆ **les services d'accompagnement des demandeurs d'emploi sont organisés selon un guichet unique** (Catalogne, Danemark, Flandre, Suède) ou selon deux guichets aux périmètres bien définis (Allemagne) alors que le SPE français comprend trois guichets d'accompagnement (Pôle emploi, départements, missions locales) aux périmètres qui se recoupent (par exemple sur les jeunes, suivis à Pôle emploi ou en mission locale selon leur situation personnelle) ; de même sur les actions d'insertion et la levée des freins périphériques, les responsabilités sont partagées entre l'État et ses opérateurs et les collectivités territoriales, posant des problèmes de coordination des acteurs en l'absence d'instances de gouvernance efficaces et de système de partage des données fiables ;
- ◆ **la comparaison des moyens financiers et humains est délicate, mais le Danemark, l'Allemagne et la Flandre ont fait le choix de maintenir les moyens des SPE malgré la baisse du chômage ;**
- ◆ **l'accompagnement des demandeurs d'emploi est plus directif dans les autres SPE, à l'exception de la Catalogne** : la stratégie est tournée vers la reprise rapide d'un emploi, tandis que pour la France et la Catalogne le projet du demandeur reste au cœur de l'accompagnement, que celui-ci soit ou non susceptible de déboucher rapidement sur un emploi. De plus, **l'intensité du contrôle des demandeurs d'emploi est plus forte et le taux de sanctions prononcées plus élevé à l'étranger**, hors Catalogne, qu'en France ;

¹⁸ Article L. 5311-1 du code du travail.

¹⁹ Article L. 5311-2 du code du travail.

²⁰ Article L. 5311-3 du code du travail.

²¹ Article L. 5311-4 du code du travail.

²² *Comparaison des services publics de l'emploi de différents pays européens*, IGF-IGAS, février 2023.

Annexe I

- ◆ **s'agissant des publics les plus éloignés de l'emploi, aucune solution plus efficace qu'en France n'émerge** : les outils sont proches des outils français (insertion par l'activité, contrats aidés, etc.) ;
- ◆ **l'efficacité des services aux entreprises n'a pas pu être évaluée, mais leur développement est généralisé autour des services similaires** : information, publication des offres d'emploi, conseil de rédaction, pré-sélection et préparation des candidats.

Le projet France Travail, matérialisé notamment par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi vise à répondre à une partie de ces observations. **S'agissant de l'organisation du SPE, la loi crée un réseau territorialisé, associant l'ensemble des acteurs de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion.** Ce réseau est composé²³ :

« 1° De l'État, des régions, des départements, des communes et des groupements de communes disposant d'une compétence au titre de l'une des missions prévues au I ;

2° De l'opérateur France Travail ;

3° D'opérateurs spécialisés :

a) Les missions locales mentionnées à l'article L. 5314-1 ;

b) Les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap mentionnés à l'article L. 5214-3-1. »

Aux missions déjà prévues par l'article L. 5311-1 s'ajoute la « réponse aux besoins des employeurs en matière de recrutement, de mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et d'information sur la situation du marché du travail et sur l'évolution des métiers, des parcours professionnels et des compétences »²⁴.

2.2.2. Les dispositifs d'insertion dans l'emploi concernaient près d'un million de bénéficiaires en 2022, dont 45 % de jeunes

Si la théorie économique propose une catégorisation claire des différentes politiques de l'emploi, les dispositifs effectivement mis en œuvre peuvent relever de plusieurs catégories.

Ainsi, les dispositifs d'insertion dans l'emploi relèvent à la fois des politiques visant au meilleur appariement entre offre et demande sur le marché, par le biais des formations associées, et enfin d'une réduction du coût du travail par les subventions versées aux entreprises. **De plus, ces dispositifs ont un effet à la fois sur le taux de chômage et sur le taux d'emploi.**

Les dispositifs d'insertion dans l'emploi étudiés par la mission relèvent du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (cf. Tableau 1) et visent 7 grandes catégories d'intervention :

- ◆ indemnisation des demandeurs d'emploi (ASS) ;
- ◆ accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail- Fonds d'inclusion dans l'emploi ;
- ◆ insertion des jeunes sur le marché du travail- Contrat d'engagement jeunes (CEJ) ;
- ◆ formation des demandeurs d'emploi aux compétences clés ;
- ◆ formation des demandeurs d'emploi aux compétences numériques ;

²³ Article L. 5311-7 du code du travail.

²⁴ Article L. 5311-7 du code du travail.

Annexe I

- ◆ actions pour lever les freins périphériques à l'emploi (hors rémunération plan d'investissement dans les compétences) ;
- ◆ exonérations visant à favoriser le recrutement de demandeurs d'emplois de zones géographiques en difficulté ;
- ◆ emplois francs.

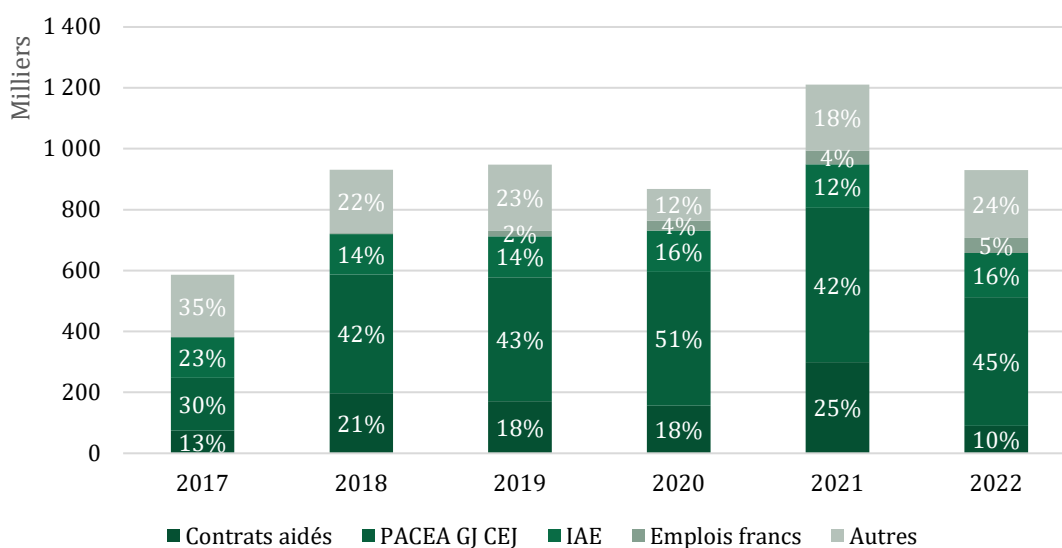
Tableau 1 : Dispositifs d'insertion dans l'emploi étudiés par la mission

Dispositif	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 102	7 425,9	7 432,2
01 - Indemnisation des demandeurs d'emploi (ASS)	1 725,7	1 725,7
03 - Accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail- Fonds d'inclusion dans l'emploi	2 466,8	2 464,9
04 - Insertion des jeunes sur le marché du travail- Contrat d'engagement jeunes (CEJ)	1 081,4	1 084,4
Programme 103	257,8	252,3
02.03 - Formation des demandeurs d'emploi aux compétences clés	149,2	120,0
02.05 - Formation des demandeurs d'emploi aux compétences numériques	0,5	28,0
05.01 - Actions pour lever les freins périphériques à l'emploi (hors rémunération plan d'investissement dans les compétences)	34,5	30,8
05.03 - Exonérations visant à favoriser le recrutement de demandeurs d'emplois de zones géographiques en difficulté	73,6	73,6
05.04 - Emplois francs	273,9	104,0
Total	7 683,7	7 684,5

Source : Mission, d'après le projet annuel de performance de la mission Travail et emploi pour 2024.

En 2022, les dispositifs d'insertion dans l'emploi concernaient près d'un million de bénéficiaires, dont 45 % de jeunes, en augmentation de 15 points depuis 2017, 16 % d'IAE, et 10 % de contrats aidés (cf. Graphique 18).

Graphique 18 : Nombre de bénéficiaires des dispositifs d'insertion dans l'emploi



Source : mission.

2.3. En France, la politique de l'emploi est financée par l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux (Unédic)

2.3.1. Un financement multipartite au service de dispositifs d'insertion variés

2.3.1.1. Les acteurs concourant au financement du service public de l'emploi

La mission a pu analyser les modalités de financement budgétaire du service public de l'emploi (SPE) exposées par le programme 102 (P 102) et le programme 103 (P 103), et a rencontré la majorité des acteurs qui contribuent au financement des dispositifs sous revue.

Selon le code du travail, le SPE inclut trois cercles d'acteurs :

- ◆ le premier cercle SPE :
 - Les services de l'État chargés de l'emploi (DGEFP, DREETS, DDETS) et les organismes de gouvernance locale (SPER, SPED, SPEL) ;
 - France Travail (ex Pole emploi) ;
 - l'Unédic ;
 - les agences nationales et associations de formation (AFPA et APEC).
- ◆ le deuxième cercle SPE :
 - les régions : elles participent à la coordination des acteurs du SPE sur leur territoire et animent par délégation les opérateurs (missions locales, maisons de l'emploi, Cap emploi ; PLIE, etc.) à l'exception de France Travail ;
 - les départements concourent au SPE. Ils sont chargés du financement et de la mise en œuvre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (sauf exception, minimum social) ; ils sont co-financeurs des structures d'insertion par l'activité économique et sont parfois à la tête des missions locales s'agissant de l'insertion professionnelle des jeunes ;
 - les communes jouent également un rôle dans le fonctionnement du SPE (cf. Encadré 4).
 - les missions locales pour l'insertion professionnelle des jeunes : maillant le territoire national, elles exercent une mission de service public de proximité afin de permettre aux jeunes de 16 à 25 ans de surmonter les difficultés qui font obstacle à leur insertion professionnelle et sociale ;
- ◆ Le troisième cercle SPE :
 - les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap (Cap emploi, en liaison avec France Travail) et les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ;
 - les organismes publics ou privés dont l'objet est la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment les opérateurs privés de placement auxquels fait appel France Travail ;
 - les entreprises de travail temporaire.

Annexe I

Encadré 4 : Le rôle des communes en matière de placement des demandeurs d'emploi exposé dans le Code du travail

Article L. 5322-1

Dans les localités où il n'existe pas de bureau de [Pôle emploi] ou de bureau des organismes ayant conclu une convention avec [lui] [...], les maires sont chargés de recevoir et de consigner les déclarations des demandeurs d'emploi et de les transmettre à ces organismes ou, en l'absence de convention, à [Pôle emploi].

Article L. 5322-2

Les communes peuvent recevoir des offres d'emploi et réaliser des opérations de placement en faveur de leurs administrés à la recherche d'un emploi, après avoir conclu à cet effet une convention avec l'Etat et [Pôle emploi].

Article L. 5322-3

À leur demande, les maires, pour les besoins du placement ou pour la détermination des avantages sociaux auxquels peuvent prétendre les intéressés, ont communication de la liste des demandeurs d'emploi domiciliés dans leur commune.

Source : Mission.

Pour mémoire, les budgets alloués à ces dispositifs, soit 12,69 Md€, sont répartis le périmètre suivant :

- ◆ l'intégralité des crédits inscrits sur le P 102. Accès et retour à l'emploi » (P 102), soit 7,43 Md€ de crédits de paiement (CP) en PLF 2024 ;
- ◆ une contribution de l'Unédic au financement des actions conduites par France Travail pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi, soit 4,88 Md€ en 2024 ;
- ◆ une fraction des crédits inscrits sur le P 103. Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (P 103), soit 0,37 Md€ de CP en PLF 2024, soit 2,6 % des crédits du P 103 (14,32 Md€ en CP).

La contribution de l'Unédic correspond à la part des recettes du régime de l'assurance chômage « versée à la section « fonctionnement et investissement » et à la section « intervention » du budget de l'opérateur France Travail », en complément de la subvention de l'État » (cf. Encadré 5).

Encadré 5 : l'Unédic et le financement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Association de droit privé et instance paritaire gérée par les partenaires sociaux représentant les salariés et les employeurs, l'Unédic assure la mission d'intérêt général de gestion de l'assurance chômage. Elle informe des règles de l'assurance chômage, les prescrit et les sécurise par la formalisation des textes. Elle garantit le financement du régime d'assurance chômage et accompagne sa mise en œuvre, en particulier par la gestion des relations avec les opérateurs (France Travail en particulier).

Dans ce cadre, elle garantit la conformité et la qualité du service délivré aux demandeurs d'emploi. Elle finance l'opérateur France Travail par le versement de 11 % des contributions prélevées sur ses recettes (dont un point de majoration au titre du renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi).

Source : Mission, d'après le site de l'Unédic et le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage (art. 3)

2.3.1.2. Le financement de l'État varie dans le temps selon les dispositifs d'insertion

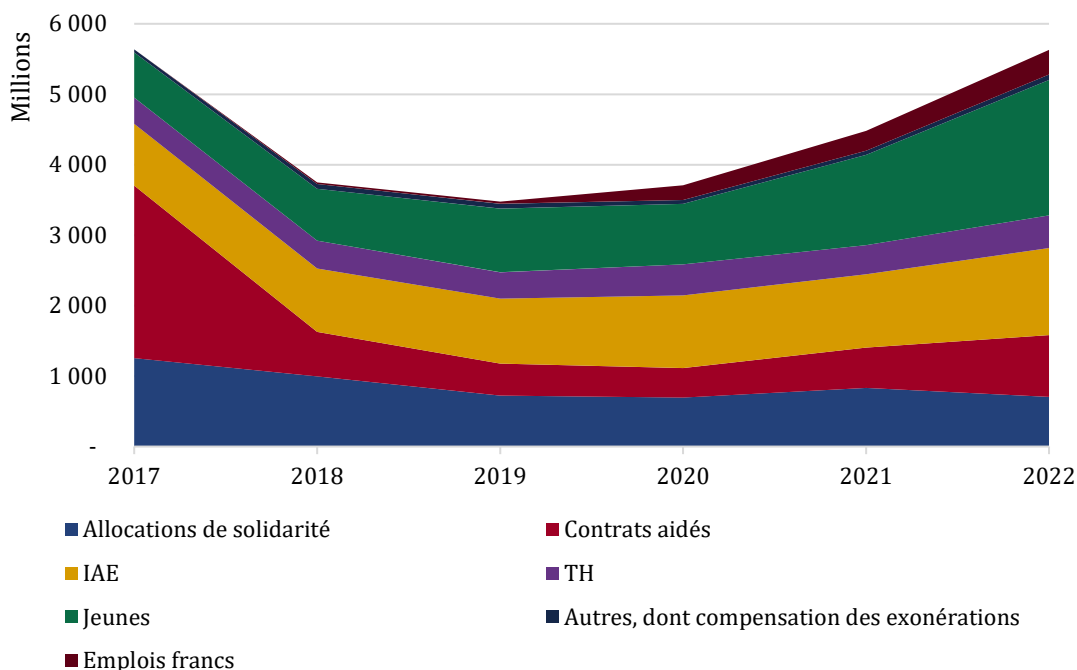
Sur la période 2017 à 2022, l'évolution du financement par l'État a été caractérisée par (cf. Graphique 19) :

- ◆ une baisse de l'exécution budgétaire sur l'allocation de solidarité de 44 % ;
- ◆ une baisse de l'exécution budgétaire sur les contrats aidés de 64 % ;

Annexe I

- ◆ une variation significative à la hausse de l'exécution budgétaire sur les dispositifs jeunes : 34 % en 2022 contre 11 % en 2017 ;
- ◆ une hausse de l'exécution budgétaire sur l'insertion par l'activité économique (IAE) de +40 % ;
- ◆ une montée en puissance de l'exécution budgétaire sur les emplois francs.

Graphique 19 : Exécution budgétaire de dispositifs d'insertion dans l'emploi

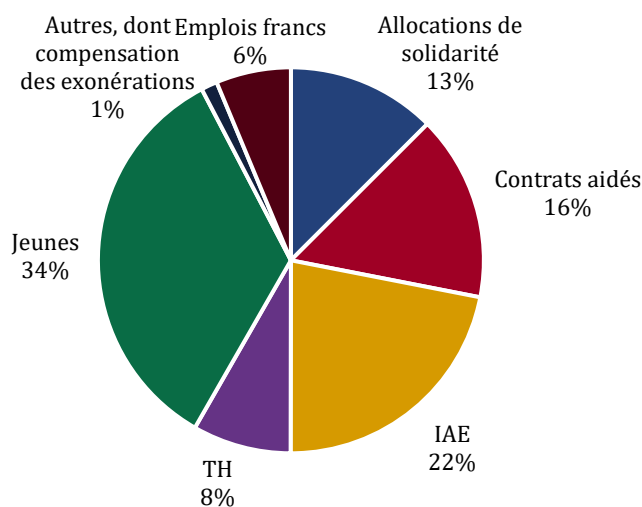


Source : Mission. DGEFP.

En outre, en 2022, les crédits exécutés sur les dispositifs d'insertion se répartissaient comme suit : 34 % des crédits destinés aux jeunes, 22 % sur l'IAE, 16 % sur les contrats aidés, 8 % en faveur de l'emploi aidé des travailleurs en situation de handicap et 6 % sur les emplois francs (cf. graphique 20).

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) représentait 13 % du total.

Graphique 20 : Répartition des crédits exécutés sur les dispositifs d'insertion en 2022



Source : Mission. DGEFP.

2.3.2. Le budget du SPE et des dispositifs de soutien à l'emploi n'apparaît pas corrélé à l'évolution du taux de chômage

La mission Travail et emploi représente un montant de 22,56 Md€ de crédits de paiement en projet de loi de finances (PLF) pour 2024, en hausse de 8 % par rapport au budget 2023 (20,88 Md€)²⁵.

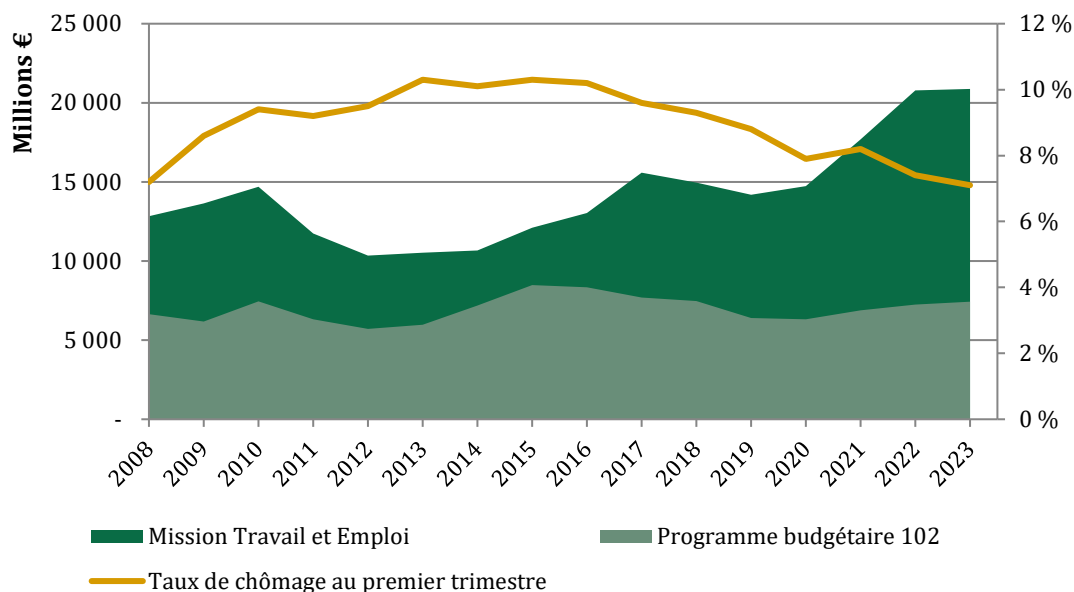
Les dépenses de la mission Travail ont connu une nette augmentation au cours de la période récente (+33 % entre 2018 et 2023), dans une dynamique décorrélée, voire inverse, de celle de l'évolution du taux de chômage (cf. tableau 2 et graphique 21).

Tableau 2 : Évolution comparée des budgets de la mission « Travail et emploi » et des taux de chômage, entre 2008 et 2023

Lignes budgétaires et taux de chômage	2008	2013	2018	2023
Budget de la mission budgétaire « Travail et emploi », en Md€ en crédits de paiement	12,54	10,39	15,66	20,88
Dont le budget du programme budgétaire 102 « Accès et retour à l'emploi », en Md€ en crédits de paiement	6,35	5,76	7,87	7,43
Taux de chômage au premier trimestre, en pourcentage	7,2 %	10,3 %	9,3 %	7,1 %

Source : Mission, d'après les projets annuels de performance pour les données budgétaires et INSEE pour les données du chômage.

Graphique 21 : Évolution du taux de chômage et des crédits budgétaires de la mission Travail et emploi depuis 2008



Source : Mission, d'après les rapports annuels de performance de la mission travail et emploi depuis 2008 et projet annuel de performance pour 2023 ; INSEE.

Note : les montants correspondent aux crédits de paiement exécutés, sauf pour 2023 où il s'agit des crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances.

²⁵ PLF 2024, projet annuel de performance de la mission Travail et emploi.

3. Comment atteindre le plein-emploi dans un contexte de finances publiques contraintes ?

3.1. L'objectif de plein emploi à horizon 2027 nécessite d'agir sur plusieurs facteurs : taux de chômage, taux d'emploi mais aussi qualité de l'emploi et difficultés de recrutement

3.1.1. Le plein emploi s'apprécie sur le plan quantitatif et qualitatif

Le concept de plein-emploi a été introduit par Keynes comme la situation dans laquelle la demande de travail émanant des entreprises est supérieure ou égale à l'offre de travail émanant des salariés. L'économiste William Beveridge définit le plein emploi comme une situation où « *le nombre des places vacantes [est] supérieur au nombre de candidats à un emploi, et [où] les places [sont] telles et localisées de telle façon que le chômage se ramène à de brefs intervalles d'attente* »²⁶.

En situation de plein-emploi, seul le chômage frictionnel persiste, lié aux périodes d'inactivité entre deux postes ou à l'entrée sur le marché à l'issue des études. L'Organisation internationale du travail (OIT) estime qu'en moyenne le plein emploi correspond à un taux de chômage inférieur à 5 %. Ce taux varie selon la situation de l'économie considérée : alors que les Etats-Unis étaient en situation de plein emploi en avril 2019 avec un taux de chômage de 3,6 % de la population active, le taux de chômage de plein emploi pour la France serait compris entre 4,5 % et 6 %.

Toutefois, l'objectif de plein emploi est dans les faits plus large qu'un unique objectif de chômage, et inclut des critères :

- ◆ quantitatifs :
 - le taux d'emploi : au niveau européen, le sommet européen de Porto en 2021 visait un taux d'emploi de 78 % pour les 20-64 ans à horizon 2030 ;
 - le halo autour du chômage ou le sous-emploi, qui sont associés à du « chômage déguisé » ;
- ◆ qualitatifs : la convention n° 122 de l'OIT sur la politique de l'emploi de 1964 ajoute au plein emploi : la possibilité pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail d'avoir un emploi ; la productivité de l'emploi ; le libre choix de son emploi ; le droit à la qualification ; l'emploi au niveau de ses compétences et la non-discrimination.

Selon les termes du rapport de préfiguration de France Travail, l'atteinte du plein emploi en 2027, suppose « *de créer 700 000 emplois sur les quatre prochaines années, et même jusqu'à 1,3 million d'emplois pour obtenir une baisse équivalente de personnes dans l'ensemble du « halo » du chômage.* ». Le rapport expose aussi le paradoxe actuel : « *nous faisons face à une sorte de paradoxe de plus en plus difficilement compréhensible par les citoyens. D'un côté, les entreprises, quelle que soit leur taille, leur territoire ou leur secteur d'activité, sont de plus en plus nombreuses à rencontrer des difficultés importantes pour trouver les salariés dont elles ont besoin avec plus de 3 millions d'intentions d'embauche identifiées en 2023. De l'autre, de très nombreuses personnes dépourvues d'emploi – pour certaines depuis de nombreuses années – peinent à retrouver un travail [...] tendre vers le plein (et bon) emploi et contribuer in fine à l'autonomie et la dignité de tous par le travail.* »

²⁶ William Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, 1944.

Annexe I

Précisément, c'est l'objet de loi « plein emploi » dont l'exposé des motifs précise que « *Le présent projet de loi porte ainsi l'ambition d'un emploi pour tous à travers un accompagnement socioprofessionnel renforcé des personnes qui en ont le plus besoin, et une transformation du service public de l'emploi et de l'insertion.* ».

Des indicateurs sont prévus dans l'étude d'impact :

- augmenter le taux d'emploi à horizon 2027 (sans cible fixée) ;
- taux de retour à l'emploi et à l'emploi durable ;
- différents indicateurs sur l'accueil des jeunes enfants.

À terme, le but est de « *créer plusieurs centaines de milliers d'emplois sur les quatre prochaines années et accompagner les personnes qui aujourd'hui sont les plus éloignées de l'emploi (avec donc plus de difficultés à résoudre) pour obtenir une baisse équivalente de personnes dans l'ensemble du « halo » du chômage.* »

3.1.2. Augmenter le taux d'emploi sans baisser la productivité ni altérer la qualité de l'emploi

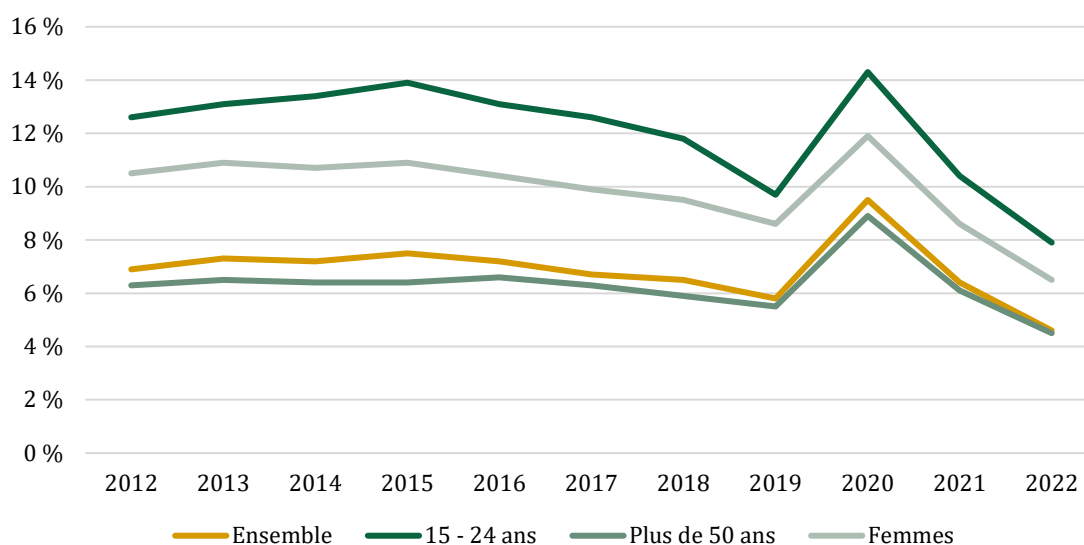
Les acteurs de l'emploi font face au **risque que les politiques de plein emploi conduisent à diminuer la qualité de l'emploi si cela place les demandeurs à accepter des offres ne correspondant pas à leur projet**, induisant par voie de conséquence sous-emploi, emploi précaire, temps partiel. De fait, le seul indicateur du taux de chômage masquerait une augmentation du « halo ».

En France, la situation semble préservée de ce risque :

- ◆ Il est constaté une variation faible « temps partiel / temps complet, et, s'agissant des femmes, une augmentation plus importante des femmes à temps complet que des femmes en emploi ;
- ◆ S'agissant du halo autour du chômage, il s'établit à 3,3 % de la population active (cf. 1.1), et n'a pas baissé malgré la baisse du chômage depuis 2017 ;
- ◆ le sous-emploi a baissé pour l'ensemble des catégories, mais plus particulièrement pour les jeunes et les femmes (cf. graphique 22) ;

Si l'on considère que les emplois aidés s'apparentent au halo du chômage, il convient de ne pas les utiliser dans un objectif de baisse générale du taux de chômage, mais bien de les cibler vers les publics pour lesquels le taux de chômage est le plus élevé, et/ou d'affecter à ces dispositifs un objectif de hausse du taux d'emploi. Cibler les plus éloignés de l'emploi permettrait ainsi un effet de levier plus important, sans dégrader la qualité de l'emploi des autres salariés.

Graphique 22 : Sous-emploi au sens du BIT par catégorie de population



Source : Insee, enquête Emploi 2022, séries longues sur le marché du travail.

Toutefois, depuis la crise sanitaire le marché du travail présente un risque de dégradation durable de la productivité (cf. 1.3). **Le CAE²⁷ préconise des mesures d'augmentation du capital humain pour limiter cette baisse de productivité associée à la hausse du taux d'emploi.**

3.1.3. Les difficultés de recrutement présentent un risque pour la croissance

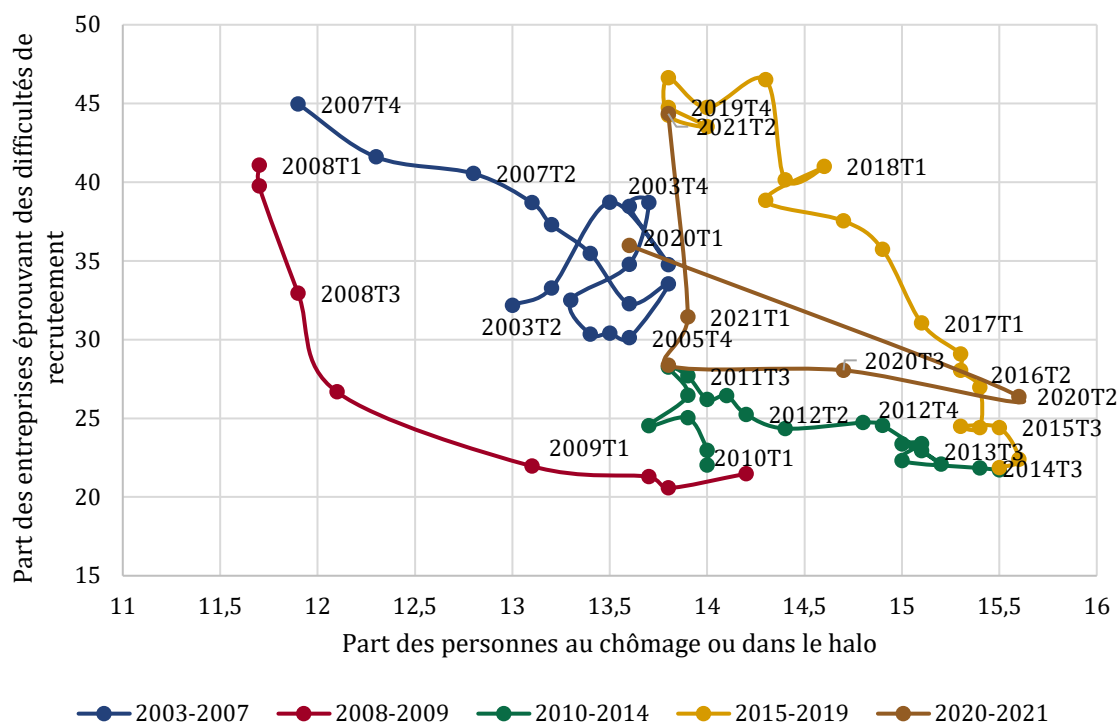
La modélisation pour la France de la courbe de Beveridge (cf. 1.4) permet de constater que **le marché du travail est aujourd'hui dans la position haute d'une courbe qui s'est décalée vers la droite, avec un taux de chômage historiquement faible²⁸ et un taux d'emplois vacants élevé**, après une succession d'évolutions conjoncturelles et structurelles (cf. graphique 23) :

- ◆ de 2003 à 2007, la réduction du taux de chômage s'accompagne d'une hausse des difficultés de recrutement ;
- ◆ le passage sur une courbe plus basse en 2008 est suivi par une période de récession qui se traduit par une augmentation du chômage et une baisse des tensions de recrutement ;
- ◆ à partir de 2010, on observe un retour à la courbe de 2003-2007, mais avec un niveau de chômage plus élevé ;
- ◆ à partir de 2015, les difficultés accrues de recrutement et la faible baisse du chômage conduisent à déplacer la courbe vers l'extérieur : pour un niveau de chômage proche de celui de 2011, les difficultés de recrutement en 2019 concernent deux fois plus d'entreprises ;
- ◆ la crise sanitaire a temporairement permis de baisser la courbe, en baissant les besoins de recrutement, mais également le chômage grâce aux politiques de soutien aux entreprises (cf. 1.3). La situation en 2021 revient toutefois au niveau de fin 2019.

²⁷ Conseil d'analyse économique, « Cap sur le capital humain pour renouer avec la croissance de la productivité », septembre 2022.

²⁸ bien qu'il reste élevé au regard des pays de l'OCDE.

Graphique 23 : Courbe de Beveridge en France



Source : INSEE, DARES, mission.

Les difficultés de recrutement sont susceptibles d'affecter le dynamisme de l'économie, et donc sa capacité à créer des emplois à moyen terme, par plusieurs canaux :

- ♦ à court terme, les difficultés de recrutement limitent les capacités de production, et donc de croissance ;
- ♦ les entreprises peuvent chercher à attirer la main d'œuvre disponible par des hausses de salaires, qui se traduisent en hausses de prix, les entreprises souhaitant préserver leurs marges, et donc en une hausse des taux d'intérêt pour lutter contre l'inflation.

L'atteinte du plein emploi tel que défini ci-dessus correspond dès lors à un déplacement de la courbe de Beveridge vers le bas, c'est-à-dire une baisse à la fois du taux de chômage et des difficultés de recrutement.

3.2. Les dispositifs dans le champ de la mission doivent contribuer à l'objectif de plein emploi

3.2.1. France Travail a été créé pour atteindre le plein emploi en 2027 en renforçant les capacités d'appariement du service public de l'emploi

Le projet France Travail vise à renforcer la coordination des acteurs pour améliorer l'appariement sur le marché du travail :

- ♦ mieux accompagner les demandeurs d'emploi, et en particulier les plus éloignés (RSA notamment) ;
- ♦ soutenir les entreprises dans leurs projets de recrutement.

Le rapport estime que l'amélioration de l'appariement présente un potentiel de création de plusieurs centaines de milliers d'emplois, *via* :

- ◆ le **renforcement de la prospection des entreprises** : une expérimentation a montré la création de 7 emplois supplémentaires, pour 100 entreprises contactées²⁹ ;
- ◆ le **soutien aux entreprises**, en particulier les TPE-PME pour qu'elles « *favorisent dans leurs arbitrages la création d'emplois* » ;
- ◆ un **meilleur ciblage des candidats** : une étude Pôle emploi évalue entre 180 00 et 273 000 équivalents temps plein l'impact des abandons de recrutement faute de candidats.

Les travaux menés par l'OCDE lors de la crise sanitaire ont montré l'importance de la flexibilité et de la réactivité des SPE pour faire face aux chocs conjoncturels³⁰. Dès lors, l'enjeu principal pour France Travail dans la lutte contre le chômage est celui de l'allocation des moyens selon la conjoncture.

Dans un contexte de chômage faible ou en baisse, et de fortes difficultés de recrutement, les moyens doivent être centrés sur l'amélioration de l'appariement sur le marché, ce qui passe par des moyens en termes de formation des demandeurs d'emploi, mais surtout par le développement des services aux entreprises dans une logique d'accompagnement des recrutements. *A contrario*, lorsque le chômage est en hausse, l'enjeu serait plutôt d'éviter que les demandeurs d'emploi perdent leurs compétences (techniques et comportementales) et s'éloignent du marché du travail.

La thèse de sociologie de Jean-Marie Pillon soutenue en 2014 montre la tension entre l'objectif affiché de lutte contre le chômage frictionnel et la réalité d'un chômage de masse sur lequel l'opérateur Pôle emploi a peu de prise. **La logique d'appariement ne permet pas de répondre à une demande structurelle croissante, mettant les conseillers en porte-à-faux dans l'exercice quotidien de leur mission, et conduisant à s'interroger sur le « tri des chômeurs », dans l'accès aux prestations, insuffisantes par rapport aux besoins recensés.**

Cette tension se reflète aussi dans les stratégies de placement des demandeurs d'emploi :

- ◆ « *La première, conforme avec la mission de l'institution, consiste en une circulation maximale des informations concernant les postes de travail vacants, dans le but d'informer l'ensemble des demandeurs d'emploi ;*
- ◆ *la seconde, contradictoire avec les conceptions frictionnelles du marché du travail, consiste à exclure les demandeurs d'emploi les plus employables pour fabriquer des panels réduits de demandeurs d'emploi et les proposer aux employeurs dans le but de maximiser les chances de personnes moins recherchées. »*

Ces deux stratégies illustrent la tension entre l'impératif d'efficacité et de suivi des indicateurs fixés par la puissance publique, et **l'éthique professionnelle des conseillers** qui souhaitent exercer « leur véritable « métier », c'est-à-dire placer prioritairement les demandeurs d'emploi qui n'auraient pu obtenir un emploi par d'autres biais ».

L'enjeu pour France Travail serait de limiter ces contradictions en améliorant le fonctionnement en réseau du service public de l'insertion et de l'emploi, et en donnant à chacun un rôle défini selon le public accompagné.

²⁹ *Source* : Algan, Glover et Crepon, Are Active Labor Market Policies Directed at Firms Effective? Evidence from a Randomized Evaluation with Local Employment Agencies, 2022.

³⁰ *Scaling up policies that connect people with jobs in the recovery from COVID-19* (oecd.org) : Etudes post-Covid sur adaptation des moyens de la politique de l'emploi à la situation du marché

S'agissant des services aux entreprises, la condition de leur pertinence est une relation nourrie avec ces entreprises, pour comprendre leurs besoins et attentes, et accompagner leurs projets de recrutements de sa formulation à sa réalisation. Cette relation nécessite donc à la fois des moyens humains (ou financiers en cas d'externalisation) et une gouvernance adaptée.

3.2.2. L'accompagnement des demandeurs les plus éloignés de l'emploi peut être pensé au prisme de l'efficience des coûts

Le rapport de préfiguration de France Travail d'avril 2023 souligne que les évaluations effectuées par la Dares, Pôle emploi ou par des chercheurs internationaux spécialistes du sujet³¹, permettent de conclure que les leviers à la main du réseau France Travail pour baisser le chômage sont efficaces.

Si ces politiques poursuivent d'autres objectifs que celui seul de la création d'emploi, il est utile **néanmoins de noter que l'allègement des cotisations sociales³² ou la baisse de TVA³³ ont un coût par emploi créé estimé entre 20 000 € et plus de 100 000 €.**

Dès lors, l'accompagnement intensif des personnes³⁴ et l'accompagnement des entreprises sur lesquels la mission de préfiguration préconise de porter l'effort sont des actions dont **le coût par emploi est inférieur à 10 000 €, donc inférieur à celui du coût du chômage**. Il apparaissait en effet que ce sont surtout ces logiques d'investissement social et de rendement des actions du service public de l'emploi en matière de « chômage évité » qui doivent guider les choix d'allocation budgétaire additionnels au titre de France Travail dans les prochaines années.

La présente mission de revue de dépenses a pu consulter d'autres études à l'instar de celle sur **l'accompagnement intensif** menée par les chercheurs Behagel, Crépon et Gurgand ou bien encore des évaluations plus récentes, de l'accompagnement intensif des Jeunes (AIJ), et de l'accompagnement global, menées par Pôle emploi. Elles montrent un impact sur le retour à l'emploi de 4 à 5 points. Ces études, ou d'autres produites par la DARES que pour les personnes éloignées de l'emploi, l'impact de l'accompagnement intensif peut être encore plus important (Garantie jeunes ou contrat d'engagement Jeunes).

La logique consiste alors à maximiser l'efficience de l'euro investi pour la création d'emploi, conformément à l'ambition de France Travail et réserver les dispositifs les plus coûteux à ceux qui en ont le plus besoin, ce qui suppose un diagnostic *ex-ante* précis³⁵

³¹ Par exemple, Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). *Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. The economic journal*, 120(548), F452-F477.

³² *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009, DARES, 2012.*

³³ *Conseil des prélèvements obligatoires, La taxe sur la valeur ajoutée, décembre 2015.*

³⁴ BEHAGHEL, L, CRÉPON, B., et GURGAND, M. *Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. American economic journal: applied economics, 2014; Evaluation de l'AIJ et de l'accompagnement Global, Pôle emploi.*

³⁵ Par exemple pour l'IAE (entre 1 600 € et jusqu'à 23 000 € annuels d'aide au poste) ou pour les emplois francs (entre 2 500 € et 5 000 € annuels).

3.2.2.1. Lever les freins à l'emploi, un enjeu majeur du rapprochement des personnes les plus éloignées du marché du travail

Des contraintes sociales, individuelles ou familiales, peuvent causer des difficultés à accéder au marché du travail et sont la cause d'une partie du chômage. La prise en compte de ces « freins périphériques » nécessite un accompagnement différent, et sans doute plus intensif, des personnes qu'ils concernent mais qui souhaiteraient travailler tout de même. Il est donc utile d'analyser comment se répartissent ces freins dans la population, et comment ils ont évolué aux cours des dernières années avec l'amélioration de la situation du marché du travail et la baisse du taux de chômage.

Selon l'enquête emploi menée par l'INSEE et exploitée par la DARES³⁶, en 2022, 4 français sur 10 étaient concernés par un frein périphérique faisant obstacle à l'accès à l'emploi :

- ◆ santé dégradée (personnes dont l'état de santé est déclaré mauvais ou très mauvais) ;
- ◆ avoir une personne à charge (parents isolés avec au moins un enfant de moins de 6 ans) ;
- ◆ faible qualification (personnes titulaires au plus d'un brevet des collèges ou sans diplômes). Le frein le plus pénalisant semble être la faible qualification : le taux d'emploi des peu ou pas diplômés est le plus faible, et leur part d'inactifs est la plus élevée ;
- ◆ mobilité résidentielle limitée (personnes résidant dans des communes hors attractions des pôles urbains et hors propriétaires ou accédants à la propriété de leur logement). Le fait d'avoir un enfant de moins de 6 ans à charge pour une famille monoparentale est également fortement pénalisant, avec une part très importante de personnes dans le halo du chômage, donc à la frontière de l'activité.

Cette proportion étant estimée stable depuis 2014.

L'étude montre également un taux d'emploi plus faible de 4 points pour les personnes présentant un frein périphérique.

La plupart des situations identifiées ici comme des freins impliquent bien des difficultés pour accéder à l'emploi : les personnes ayant au moins un frein ont en effet un taux d'emploi de 62 % contre 68 % en moyenne sur l'ensemble de la population. La part de chômeurs, de personnes dans le halo et d'inactifs sont également plus élevées que pour l'ensemble de la population.

Une étude publiée par Pôle emploi en septembre 2023 relevait enfin que **35 % des demandeurs d'emploi déclaraient au moins un frein social à l'emploi**, sur 2,1 millions de demandeurs d'emploi concernés (cf. Tableau 3 et Graphique 24). Ces freins sont souvent cumulés et une cotation peut leur être appliquée, selon les facteurs de vulnérabilité et de disponibilité des demandeurs d'emploi (cf. figure 1).

Tableau 3 : Poids des freins périphériques en 2022 et évolution par rapport à 2020

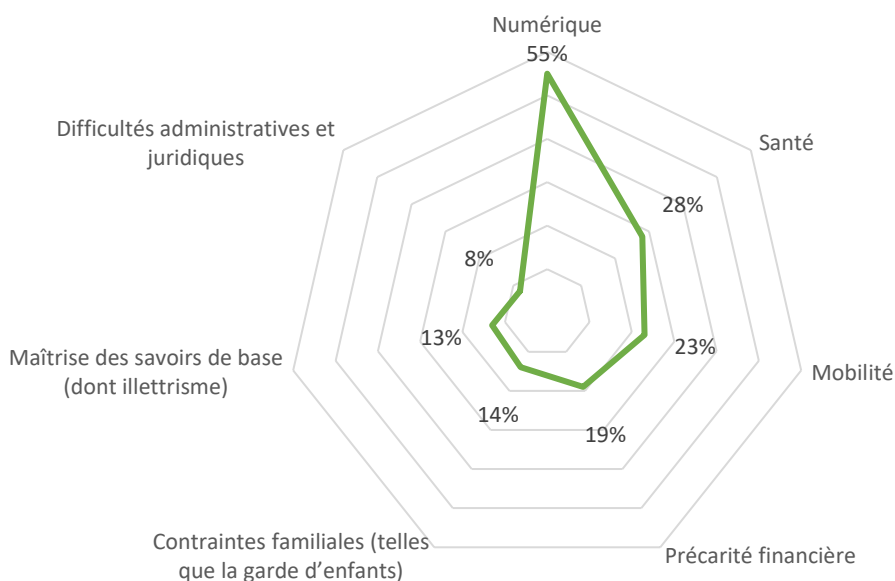
Frein	Poids	Nombre DE	Évolution
Numérique	55%	1 155 000	-3%
Santé	28%	588 000	5%
Mobilité	23%	483 000	2%
Précarité financière	19%	399 000	1%
Contraintes familiales (telles que la garde d'enfants)	14%	294 000	2%
Maîtrise des savoirs de base (dont illettrisme)	13%	273 000	1%
Difficultés administratives et juridiques	8%	168 000	1%

Source : Mission. Données Pôle emploi du 18 septembre 2023.

³⁶ Le questionnaire et le protocole de l'enquête Emploi ont été modifiés à partir de 2021, provoquant une rupture de série. Les données présentées ici sur la période 2014-2020 ont été rétopolées afin de tenir compte de cette rupture de série et de garantir la comparabilité des indicateurs dans le temps.

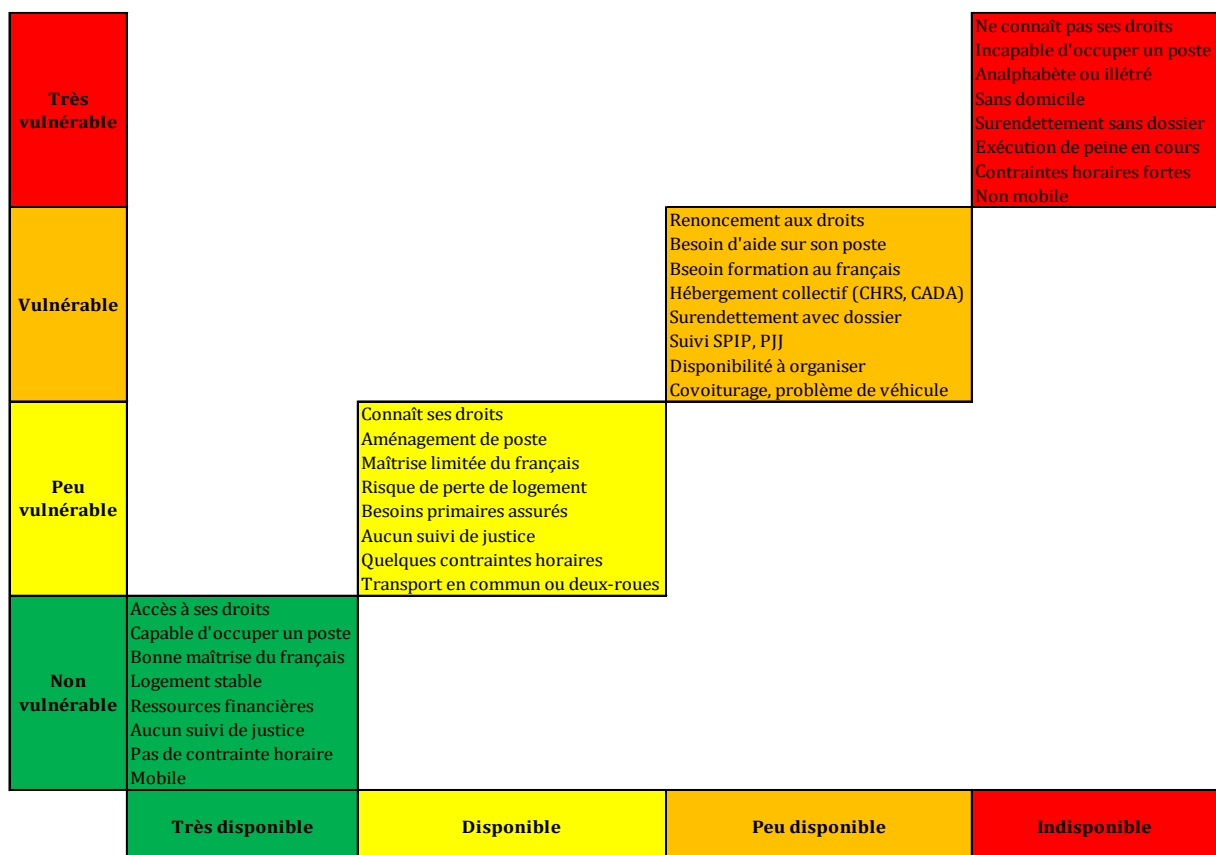
Annexe I

Graphique 24 : Poids des freins périphériques en 2022



Source : Mission. Données Pôle emploi du 18 septembre 2023.

Figure 1 : Carte des risques d'éloignement de l'emploi, selon les facteurs de vulnérabilité et de disponibilité des demandeurs



Source : Mission. Diagnostic socio-professionnel de référence – Les emplois de l'inclusion (beta.gouv).

ANNEXE II

Dispositifs à destination des demandeurs les plus éloignés de l'emploi

SOMMAIRE

1. L'ENJEU D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI QUI EN SONT LE PLUS ÉLOIGNÉS EST AU CŒUR DE LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	1
1.1. Les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail font l'objet d'une politique publique importante mais l'éloignement de l'emploi peut être défini de plusieurs façons	1
1.1.1. <i>L'approche par référence à des institutions ou à des dispositifs de soutien</i>	2
1.1.2. <i>L'approche par les risques, par les freins</i>	3
1.1.3. <i>L'approche mixte, reposant sur les situations effectives d'éloignement</i>	4
1.2. Les modalités du ciblage des publics éloignés de l'emploi sont façonnées par chaque type de prescripteur de dispositifs de soutien.....	4
1.2.1. <i>Les modalités du ciblage réalisé par France Travail évoluent afin de mieux appréhender les freins périphériques à l'emploi sans qu'il soit encore possible de les mesurer</i>	4
1.2.2. <i>L'hétérogénéité du ciblage des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique s'est accrue en 2020 avec l'augmentation du nombre de prescripteurs</i>	7
1.2.3. <i>Les demandeurs d'emploi les plus éloignés représentent 15 % des publics ciblés par les modalités personnalisées de suivi et d'accompagnement des demandeurs</i>	11
2. PARMIS LES DISPOSITIFS SOUS REVUE, LES DEMANDEURS D'EMPLOI LES PLUS ÉLOIGNÉS PEUVENT BÉNÉFICIER DE TROIS DISPOSITIFS D'INSERTION	13
2.1. Dans plus de 25 % des cas, l'insertion par l'activité économique en associations intermédiaires et entreprises de travail temporaire d'insertion bénéficie à des personnes qui ne sont pas demandeurs d'emploi.....	14
2.1.1. <i>Le dispositif repose sur 4 600 structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) employeuses</i>	14
2.1.2. <i>La part des ateliers et chantiers d'insertion augmente de façon croissante depuis 2019</i>	15
2.1.3. <i>Le secteur d'activité le plus représenté en structure d'insertion par l'activité économique est le service à la personne et à la collectivité</i>	15
2.1.4. <i>La moitié des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique sont des demandeurs d'emploi de longue durée et 80 % ont un niveau de formation inférieur au baccalauréat</i>	15
2.1.5. <i>En 2022, 19 % des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique n'étaient pas inscrits à Pôle emploi, et n'étaient donc pas des demandeurs d'emploi stricto sensu mais des personnes « invisibles »</i>	16
2.1.6. <i>Dans plus de 90 % des cas, la durée d'emploi est inférieure à 24 mois, quelle que soit la structure</i>	16
2.2. Depuis 2021, le volume de contrats aidés décroît et la baisse est plus marquée pour les jeunes (-40 %), même si ceux-ci restent, en 2022, les principaux bénéficiaires de ces dispositifs	17
2.2.1. <i>Les caractéristiques des salariés embauchés en contrats aidés montrent que 8 % des salariés en PEC n'étaient pas inscrits à Pôle emploi en 2022</i>	17
2.2.2. <i>Le processus de prescription d'un contrat aidé</i>	18

2.2.3.	<i>Le nombre de bénéficiaires de contrats aidés, après avoir chuté en 2018, atteint en moyenne 72 000 personnes en fin d'année depuis 2019.....</i>	19
2.2.4.	<i>Pôle emploi est le premier prescripteur de contrats aidés jusqu'en 2021.</i>	22
2.2.5.	<i>Les secteurs d'activité des contrats aidés.....</i>	22
2.2.6.	<i>Les métiers exercés en contrats aidés, entre 2014 et 2019.....</i>	23
2.3.	<i>L'expérimentation « territoires zéro chômeurs de longue durée » n'est pas un dispositif de soutien à l'emploi mais un cadre de développement de projets.....</i>	24
3.	L'INSERTION EN EMPLOI OU EN FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI LES PLUS ÉLOIGNÉS EST VÉRIFIÉE EN SORTIE DE DISPOSITIF DE SOUTIEN MAIS SON AMPLEUR ET SA DURÉE SONT MÉCONNUES À DÉFAUT D'ANALYSE DES PARCOURS DANS LEUR GLOBALITÉ	29
3.1.	<i>L'insertion en emploi ou en formation est variable pour chaque dispositif.....</i>	29
3.1.1.	<i>45 % des bénéficiaires d'insertion par l'activité économique sont en emploi (durable et non durable) à 6 mois après leur sortie, quelle que soit le type de structure et les ACI et les EI ont un taux d'insertion inférieur d'environ 40 % à celui des ETTI et AI.....</i>	30
3.1.2.	<i>Le taux d'emploi en sortie d'insertion par l'activité économique varie selon les régions, en fonction de la dynamique d'emploi local et du type de structures</i>	31
3.1.3.	<i>Le nombre de contrats signés en insertion par l'activité économique et leur ventilation par structure est stable mais n'atteint pas l'objectif de 240 000 contrats annuels prévu par la stratégie de réduction de la pauvreté.....</i>	34
3.1.4.	<i>Le taux d'insertion dans l'emploi dans les six mois d'un contrat aidé diminue fortement en 2022 après avoir progressé de 10 points entre 2017 et 2021.</i>	34
3.1.5.	<i>L'effet du passage par contrat aidé est relativement faible sur l'obtention d'un contrat à durée indéterminé dans les trois ans, mais il est plus notable pour les salariés du secteur non marchand (CUI-CAE/PEC) qui exercent dans les associations.</i>	35
3.2.	<i>Le taux de retour en emploi, durable ou non, n'apparaît pas pertinent pour rendre compte de l'efficacité des dispositifs mais la difficulté de mesurer la levée des freins périphériques rend complexe l'évaluation des dispositifs.</i>	39
3.2.1.	<i>L'exemple de l'IAE, dispositif original à la croisée des politiques de l'emploi et de cohésion sociale qui requiert l'intervention de partenaires extérieurs aux structures d'accueil.....</i>	39
3.2.2.	<i>Les outils d'accompagnement de l'IAE sont mis en place et suivis de manière imparfaite.....</i>	40
3.3.	<i>Le taux de sortie vers un emploi non aidé devrait être pris en compte pour parfaire l'évaluation des dispositifs</i>	43
3.4.	<i>L'exploitation des données de MIDAS pourrait être renforcée au service de l'élaboration d'un modèle de prédiction des taux d'emploi des dispositifs.....</i>	43
4.	COÛT DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX PUBLICS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI	44
4.1.	<i>Le coût budgétaire pour l'État</i>	44
4.1.1.	<i>Depuis 2014, le coût de l'insertion par l'activité économique a été multiplié par cinq.....</i>	44
4.1.2.	<i>Depuis 2018, la dépense en faveur des parcours emploi compétences a diminué de 25 %, en corrélation avec la chute du nombre de contrats.....</i>	47

4.1.3.	<i>L'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée » contribue à créer de l'emploi d'insertion, dont les salaires sont financés au taux de 109 % du smic brut par l'État.....</i>	50
4.2.	<i>Le cofinancement.....</i>	50
4.2.1.	<i>Le cofinancement en matière d'insertion par l'activité économique</i>	50
4.2.2.	<i>Le cofinancement dans le cadre de l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée ».....</i>	52

1. L'enjeu d'accompagnement des demandeurs d'emploi qui en sont le plus éloignés est au cœur de la réforme du service public de l'emploi

Le programme 102 du budget du ministère de l'emploi a pour objectif de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, en particulier ceux qui en sont les plus éloignés : chômeurs de longue durée, allocataires du RSA, jeunes sans qualification, personnes en situation de handicap, et tous ceux qui rencontrent des difficultés spécifiques d'accès ou de maintien sur le marché du travail.

Dans le cadre de la revue de dépenses qui lui a été confiée, la mission a interrogé d'une part les modalités du ciblage des publics bénéficiaires et d'autre part l'efficacité des dispositifs eux-mêmes.

1.1. Les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail font l'objet d'une politique publique importante mais l'éloignement de l'emploi peut être défini de plusieurs façons

La notion de demandeurs d'emploi est entendue de façon unique par l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi et d'autres structures institutionnelles en charge du traitement statistique des données telles que l'INSEE ou la DARES ; **il s'agit des personnes inscrites sur les listes de France Travail, étant à la recherche d'un emploi**. Plusieurs catégories répartissent les demandeurs d'emploi en fonction de leur disponibilité (catégorie A, B, C, D et E).

La notion de publics « invisibles » (cf. encadré 1), telle que circonscrite en détail par le plan d'investissement dans les compétences (PIC) dans son rapport Repérer les invisibles » et qui est la cible d'appels à projet *ad hoc* vise à cibler certains de ces demandeurs d'emploi.

Encadré 1 : Focus sur les appels à projet (AAP) du PIC « Repérer et (re)mobiliser les publics invisibles, et en priorité les plus jeunes d'entre eux ».

Objectif et public cibles

L'AAP « Repérer et mobiliser les publics invisibles » cible en priorité les jeunes de moins de 30 ans dits « invisibles », **qui ne sont pas accompagnés par le service public de l'emploi** (Pôle emploi, mission locale, Cap emploi), et ni en emploi, ni en formation, ni en études (NEETs) et évoluent « hors des radars institutionnels » en cumulant parfois un grand nombre de difficultés (illettrisme, isolement social, handicap reconnu ou non, sans domicile fixe, personnes avec des pratiques addictives, économie informelle, rejet des institutions, etc.).

Il vise d'une part à susciter des actions de repérage sous diverses formes, dans une dynamique « d'aller vers la personne dans son environnement », puis des actions de (re)mobilisation afin d'assurer le relais vers une solution d'insertion et/ou d'accompagnement appropriée à son besoin. Il est piloté à l'échelon des services déconcentrés du ministère du Travail hormis un volet national consacré aux « maraudes numériques ».

Une attention particulière est portée aux habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des territoires ruraux, ainsi qu'aux personnes en situation de handicap.

Chiffres clés au 20 février 2023

Plus de 300 projets lauréats sélectionnés depuis 2019 au niveau régional.

Plus de 100 M€ de financements alloués dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences, mais seulement 84,5 M€ effectivement financés (sous-consommation de l'AAP).

Un objectif de 100 000 personnes repérées, sur la période 2019 à 2022 et *in fine* 112 500 personnes repérées.

Source : Quatrième rapport d'évaluation du PIC décembre 2023.

Cependant, **avec l'adoption de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein-emploi, le législateur a fait le choix de dépasser la notion de demandeur d'emploi pour inclure l'ensemble des publics dans le champ des politiques de l'emploi**, y compris les jeunes qui n'ont pas d'emploi, ne suivent pas d'études ni de formation (« NEET ») ou les bénéficiaires du RSA. Il y aurait ainsi une continuité entre aide sociale et politique de l'emploi dans un même objectif de plein-emploi.

Globalement, la notion d'éloignement du marché du travail vise à décrire la situation de personnes dont les probabilités de trouver ou de retrouver un emploi sont estimées comme faibles. Cependant, la notion d'éloignement de l'emploi n'est pas définie spécifiquement. La littérature recense toutefois quelques références qui convergent dans le même sens, désignant **toute personne qui, par son histoire, sa formation ou son état de santé se trouve durablement exclue du marché de l'emploi classique et qui nécessite un accompagnement spécialisé à la fois social et professionnel**¹.

Il y a dix ans, France Stratégie a tenté de déterminer les contours de la notion, tout en relevant que les personnes durablement éloignées de l'emploi sont un ensemble difficile à appréhender sur le plan statistique, en raison de la variété des situations individuelles et de la multiplicité des facteurs.

Trois approches alternatives sont actuellement retenues pour déterminer si une personne est ou non éloignée de l'emploi :

- ◆ une approche par référence à des institutions ou à des dispositifs de soutien ;
- ◆ une approche par risques, par freins ;
- ◆ une approche mixte est également envisageable.

1.1.1. L'approche par référence à des institutions ou à des dispositifs de soutien

Le rapport issu des travaux du Grenelle de l'insertion en 2008, propose de retenir, outre les demandeurs d'emploi de longue durée, les personnes suivant un parcours dans un dispositif d'accompagnement et d'insertion professionnelle (travailleurs handicapés, allocataires de l'ASS, du RMI devenu RSA, de l'API et de l'AER), ce qui conduit à une estimation à 3,5 millions du nombre de personnes éloignées de l'emploi.

Cette approche par référence à des institutions ou des dispositifs de la politique de l'emploi permet d'objectiver la catégorie des personnes concernées et d'en tracer précisément des contours.

Mais elle a le défaut, souligné dans le rapport, de **laisser de côté les personnes qui ne font pas de démarches en vue du retour à l'emploi, ou ont cessé d'en faire et qui sont souvent parmi les plus en difficulté**.

Cette définition **surestime de surcroît le nombre de personnes éloignées de l'emploi en incluant des personnes qui sont dans ces dispositifs sans pour autant être éloignées de l'emploi**.

¹ Rapport du conseil d'orientation pour l'emploi relatif à l'éloignement durable du marché du travail, France Stratégie et Synthèse des travaux de la commission « L'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi » Juin 2009 Avril 2010 Commission co-pilotée par Antonella Desneux, Directrice Citoyenneté et Innovation Sociale, Karim Mazouli, Maître de conférences à l'université Paris VIII Vincennes Saint-Denis.

1.1.2. L'approche par les risques, par les freins

Cette approche désigne alors les personnes en fonction du risque d'éloignement du marché du travail. Elle prospère depuis au moins vingt ans.

A la demande de Pôle emploi en 2007, le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)² a mis en place l'enquête « besoin en main d'œuvre » et a notamment mobilisé ce type d'approche à partir du constat que les jeunes, les seniors, les personnes handicapées et les personnes faiblement qualifiées présentent des risques de chômage, et pour certains (les seniors) de chômage longue durée, supérieurs à la moyenne.

Selon cette définition, les personnes éloignées de l'emploi sont donc les demandeurs d'emploi relevant de l'une de ces catégories, ainsi que les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RSA (RMI à l'époque de l'étude). Les « minorités visibles » sont également incluses, même si les données manquent pour caractériser leur situation en matière de chômage.

Cette classification a été, dans le cadre de l'étude du CREDOC, confirmée par un travail auprès des professionnels de l'insertion.

Les raisons des difficultés d'accès à l'emploi sont hétérogènes et souvent cumulatives (cf. tableau 1) :

- ◆ un chômage de longue durée provoquant perte de compétence ou déconnexion des attentes du marché, manque de qualification ou d'expérience professionnelle ;
- ◆ des problèmes de santé, y compris de détresse psychologique, ou de handicap³ ;
- ◆ des facteurs socio-économiques ou des « freins périphériques à l'emploi », qui concernent au moins 35 % des demandeurs d'emploi

Tableau 1 : Poids des freins périphériques en 2022 et évolution par rapport à 2020

Frein	Poids	Nombre DE	Évolution
Numérique	55 %	1 155 000	-3 %
Santé	28 %	588 000	5 %
Mobilité	23 %	483 000	2 %
Précarité financière	19 %	399 000	1 %
Contraintes familiales (telles que la garde d'enfants)	14 %	294 000	2 %
Maîtrise des savoirs de base (dont illettrisme)	13 %	273 000	1 %
Difficultés administratives et juridiques	8 %	168 000	1 %

Source : Mission. Données Pôle emploi du 18 septembre 2023. Note : DE, « demandeur d'emploi ».

L'approche par les risques présente un intérêt du point de vue des politiques publiques puisqu'elle s'inscrit dans une logique préventive et permet de fournir un accompagnement renforcé aux demandeurs d'emploi dont on estime qu'ils présentent le plus de risques d'éloignement du marché du travail.

Pour être efficace, elle doit néanmoins tenir compte au plus près des situations réelles des personnes, sans se limiter à des catégories trop génériques, recouvrant des situations de facto très diverses.

Cette approche par les risques présente l'inconvénient de laisser de côté certaines situations constatées d'éloignement et ne permet donc pas de rechercher les moyens du retour à l'emploi des personnes éloignées.

² Angotti M., David-Alberola E. et Loones A. (2007), « Entreprises ordinaires, entreprises solidaires ? L'implication des entreprises dans l'insertion des publics éloignés de l'emploi », Cahier de recherche du Credoc, n° 234, septembre.

³ Les dispositifs d'insertion professionnelle pour les personnes en situation de handicap sont abordés au 1.2.2.

1.1.3. L'approche mixte, reposant sur les situations effectives d'éloignement

Une approche médiane, soutenue par France Stratégie, **ne considère pas les probabilités de retour à l'emploi des personnes mais le fait pour une personne d'être effectivement en situation de retrait du marché du travail pendant une période longue, ce retrait ayant pu intervenir de manière volontaire ou involontaire.**

Le concept d'éloignement du marché du travail retenu ici repose ainsi sur **l'idée selon laquelle ne pas travailler réduit progressivement les probabilités de retour à l'emploi**, par un ensemble de mécanismes tels que la perte de compétences, de confiance en soi, de capacité à se situer sur le marché du travail qui évolue, mais aussi par d'éventuels comportements de discrimination ou de méfiance lors du recrutement.

Cette approche inclut à la fois les personnes n'ayant pas du tout travaillé depuis un certain temps (constat), et souhaitant travailler avec de ce fait des probabilités amoindries de trouver un emploi (risque).

Dans le cadre de ses travaux et de ses déplacements dans les territoires, **la mission n'a pas constaté qu'une seule des approches était mise en œuvre bien que l'approche par les risques, ou les freins, semble être majoritairement utilisée dans les référentiels de diagnostic** (cf. infra).

1.2. Les modalités du ciblage des publics éloignés de l'emploi sont façonnées par chaque type de prescripteur de dispositifs de soutien

1.2.1. Les modalités du ciblage réalisé par France Travail évoluent afin de mieux appréhender les freins périphériques à l'emploi sans qu'il soit encore possible de les mesurer

Pour évaluer la situation et les besoins du demandeur d'emploi en vue de son retour à l'emploi, les conseillers de France Travail disposent d'un guide d'aide au diagnostic, qui leur permet d'élaborer **une cartographie des points forts, des besoins et des contraintes personnelles**. Ce diagnostic est réalisé lors de **l'entretien de situation individuelle (ESI)**, qui suit l'inscription du demandeur d'emploi à France Travail.

1.2.1.1. La réalisation du diagnostic initial est identifiée comme un point à consolider

La réalisation du diagnostic initial est identifiée comme un point à consolider tant dans le bilan de la mise en œuvre du programme stratégique 2019-2022 de Pôle emploi : « *la qualité du diagnostic initial doit être renforcée pour installer au plus tôt une dynamique positive de recherche d'emploi et réduire la durée de maintien au chômage. Si le pack de démarrage n'a pas pu être déployé jusqu'à présent, il convient d'investir dans le démarrage du parcours en capitalisant notamment sur l'expérience du parcours de remobilisation et les futurs pilotes RSA* »⁴, que dans l'évaluation conduite par l'IGF et l'IGAS de la convention tripartite 2019-2022⁵.

⁴ *Source* : Bilan de la mise en œuvre du projet stratégique 2019-2022 présenté en conseil d'administration de Pôle emploi le 13 décembre 2022.

⁵ *Évaluation de la convention tripartite 2019-2022 entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi*, IGF-IGAS, octobre 2022.

Annexe II

Alors que le déploiement du « pack de démarrage » avait été reporté en raison de la crise sanitaire, la mission d'évaluation n'a pu se prononcer sur la pertinence de cet outil. La mission estimait toutefois que « *l'ESI ne permet ni un diagnostic approfondi des besoins, en l'absence d'outil idoine, ni l'engagement suffisamment rapide d'actions de retour vers l'emploi⁶.* ».

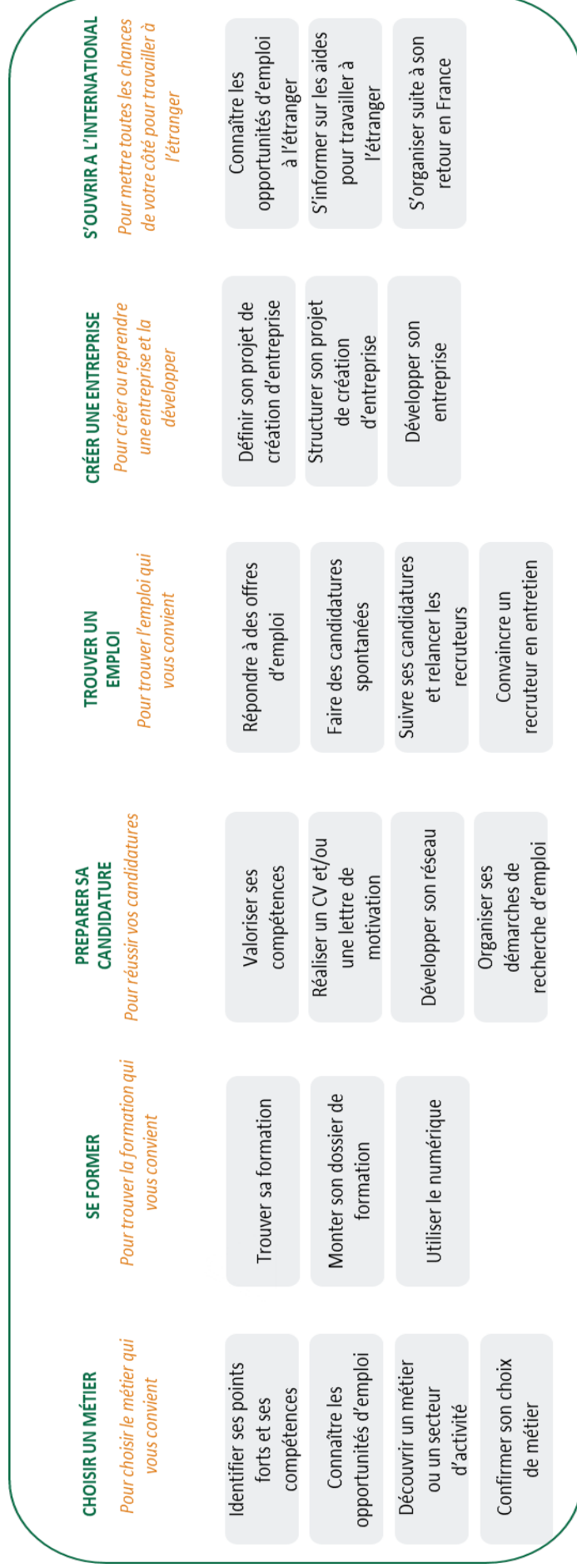
⁶ La part des entretiens de situation individuel (ESI) ayant donné lieu à une action conseillée (prestations, mises en contact, formation, etc.) a diminué de 9 points entre 2019 (68,5 %) et 2021 (59,1 %).

1.2.1.2. Axé sur le projet professionnel du bénéficiaire et sur ses contraintes personnelles, un nouveau référentiel de diagnostic est en cours de déploiement par France Travail mais n'est pas partagé par l'ensemble des prescripteurs de soutien à l'emploi

Un nouveau référentiel de diagnostic, en cours de déploiement par France Travail, est structuré autour de deux axes : « **travailler son projet professionnel** » et « **résoudre ses contraintes personnelles** ».

S'agissant du diagnostic portant sur l'élaboration du projet professionnel, **6 dimensions et 21 sous-dimensions** sont explorées lors du diagnostic (cf. figure 1) : choisir un métier, se former, préparer sa candidature, trouver un emploi, créer une entreprise, s'ouvrir à l'international.

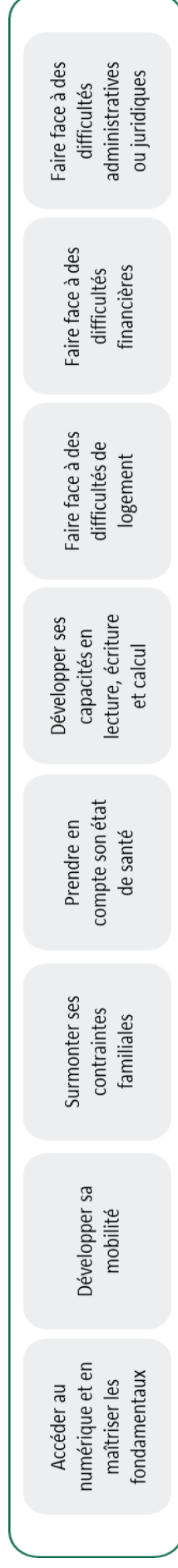
Figure 1 : Diagnostic portant sur l'élaboration du projet professionnel



Source : Mission Cartographie du diagnostic de France Travail.

S'agissant du diagnostic portant sur la résolution des contraintes personnelles, **8 dimensions** sont explorées lors du diagnostic (cf. figure 2) : Accéder au numérique et en maîtriser les fondamentaux, développer sa mobilité, surmonter ses contraintes familiales, prendre en compte son état de santé, développer ses capacités en lecture, écriture et calcul, faire face aux difficultés de logement, faire face à des difficultés financières, et faire face à des difficultés administratives ou juridiques.

Figure 2 : Diagnostic portant sur la résolution des contraintes personnelles



Source : Mission Cartographie du diagnostic de France Travail.

S'il semble en théorie, mieux adapté au besoin de ciblage des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, cet outil de diagnostic n'est cependant pas encore évalué ni partagé par l'ensemble des prescripteurs de dispositifs de soutien.

En effet, lors de ses déplacements dans les territoires, la mission a constaté que les prescripteurs d'insertion par l'activité économique et les missions locales disposent de leurs propres outils (grilles, questionnaires) de diagnostic. La réforme du réseau pour l'emploi devra tenir compte de la nécessité de déployer une boîte à outils unique auprès de tous les prescripteurs de dispositifs, adaptables à la marge, de façon à garantir l'égalité de traitement des situations et des publics dont les caractéristiques sont identiques ou comparables, quel que soit les territoires.

1.2.2. L'hétérogénéité du ciblage des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique s'est accrue en 2020 avec l'augmentation du nombre de prescripteurs

Depuis 2020, la prescription d'insertion par l'activité économique relève de vingt catégories de prescripteurs habilitées (cf. Encadré 2)

La loi du 14 décembre 2020 réformant l'insertion par l'activité économique (IAE) a élargi la capacité de prescrire des parcours d'insertion à de nombreux acteurs depuis le 1^{er} septembre 2021, dans l'objectif de simplifier et de fluidifier les recrutements dans le secteur de l'IAE, d'aller chercher les publics les plus éloignés de l'emploi, dont les publics invisibles, d'adapter les formats de parcours d'insertion aux besoins des publics, et d'accompagner la dynamique de croissance du secteur, tout en garantissant la qualité de ces parcours.

Annexe II

Encadré 2 : Liste des vingt catégories de prescripteurs d'insertion par l'activité économique habilités

- Pôle emploi, les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées (cap emploi) et les missions locales ;
- Les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA) ;
- Les services des conseils départementaux chargés de l'action sociale et de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou les organisations désignées par le conseil départemental dans le cadre d'une délégation de gestion ;
- Les centres communaux d'action sociale (CCAS) ou centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) ;
- Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ;
- Les organismes mentionnés au 8° du I de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles ;
- Les organismes agissants en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées agréés par l'autorité administrative (pour les activités d'ingénierie sociale, financière et technique ou pour les activités d'intermédiation locative et la gestion locative sociale, prévues à l'article L. 365-1 du CCH) ;
- Les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et les hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) ;
- Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ;
- Les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ;
- Les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) ;
- Les associations de prévention spécialisées, telles que définies à l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles ;
- L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- Les points et bureaux information jeunesse (PIJ/BIJ) ;
- Les centres d'adaptation à la vie active (CAVA) ;
- Les structures porteuses d'un agrément national organisme d'accueil communautaire et d'activité solidaire (OACAS) ;
- Les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) ainsi que les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction de risques pour usagers de drogues (CAARUD) ;
- Les établissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) ;
- Les écoles de la deuxième chance (E2C) ;
- Les organismes habilités par le préfet de département pour une durée de cinq ans au plus, renouvelable, après avis du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE).

Source : Mission.

La mission a pu constater que le ciblage est hétérogène tant par la détermination des critères, que sa mise en œuvre par les prescripteurs :

- ◆ le référentiel de diagnostic utilisé par les 20 catégories de structures ne leur est pas commun ;
- ◆ au sein d'une même famille de prescripteurs, par exemple parmi les plans locaux pour l'insertion et pour l'emploi (PLIE), les critères de ciblage, très précis, sont spécifiquement déterminés selon le contexte socio-économique des territoires, le dynamisme des entreprises, les marqueurs culturels régionaux, etc.

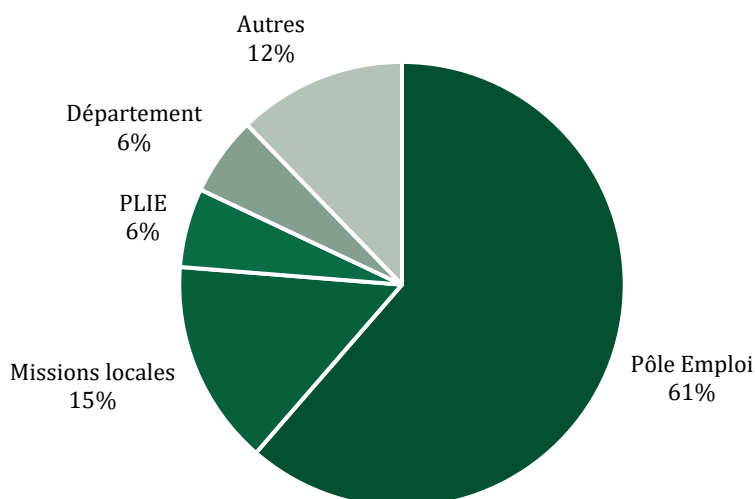
Annexe II

L'entrée en IAE se fait en trois étapes :

- ◆ l'orientation peut être réalisée par tout acteur en charge d'une mission d'accueil et d'accompagnement, et consiste à mettre en relation la personne avec un prescripteur habilité ou une SIAE ;
- ◆ la prescription peut être réalisée par :
 - un prescripteur habilité
 - la structure d'accueil, dans le cadre de l'auto-prescription ;
- ◆ le recrutement est réalisé par la SIAE et déclenche la délivrance d'un PASS IAE, attaché à la personne, qui la suivra au long de son parcours.

Il convient de noter que l'entrée dans un dispositif d'emploi aidé induit la perte de droits connexes au statut de BRSA ou de demandeur d'emplois (gratuité des transports, etc.), dont le montant peut être élevé pour un foyer, a fortiori avec des enfants à charge.

Graphique 1 : Répartition des prescripteurs selon la part de candidats orientés



Source : Plate-forme de l'inclusion, février 2024. Champ : ensemble des prescriptions depuis janvier 2020.

Tableau 2 : Performance des prescripteurs pour l'orientation et le recrutement des candidats par des SIAE (en pourcentage)

Prescripteur	Nb candidats orientés (unité)	Part des candidats orientés (%)	Nombre de candidats retenus	Part des candidats retenus (%)	Ratio candidats retenus / orientés (%)
Prescripteur PE	344 334	61,4	152 510	58,8	44,3
Prescripteur ML	83 529	14,9	41 270	15,9	49,4
Prescripteur PLIE	32 242	5,7	17 031	6,6	52,8
Prescripteur DEPT	32 232	5,7	15 573	6,0	48,3
Prescripteur ODC	15 576	2,8	6 539	2,5	42,0
Prescripteur CAP_EMPLOI	13 347	2,4	5 089	2,0	38,1
Prescripteur CHRS	9 245	1,6	5 033	1,9	54,4
Prescripteur CCAS	8 631	1,5	4 499	1,7	52,1
Prescripteur PREVENTION	2 847	0,5	2 421	0,9	85,0
Prescripteur Autre	3 552	0,6	1 648	0,6	46,4
Prescripteur CPH	3 014	0,5	1 479	0,6	49,1
Prescripteur SPIP	2 640	0,5	1 148	0,4	43,5

Annexe II

Prescripteur	Nb candidats orientés (unité)	Part des candidats orientés	Nombre de candidats retenus	Part des candidats retenus	Ratio candidats retenus / orientés
Prescripteur CHU	1 839	0,3	947	0,4	51,5
Prescripteur CADA	1 689	0,3	881	0,3	52,2
Prescripteur CIDFF	1 852	0,3	838	0,3	45,2
Prescripteur CAARUD	529	0,1	482	0,2	91,1
Prescripteur CSAPA	581	0,1	470	0,2	80,9
Prescripteur AFPA	508	0,1	260	0,1	51,2
Prescripteur HUDA	373	0,1	193	0,1	51,7
Prescripteur EPIDE	408	0,1	188	0,1	46,1
Prescripteur MSA	172	0,0	162	0,1	94,2
Prescripteur PIJ_BIJ	343	0,1	157	0,1	45,8
Prescripteur RS_FJT	306	0,1	143	0,1	46,7
Prescripteur E2C	382	0,1	136	0,1	35,6
Prescripteur OIL	324	0,1	123	0,0	38,0
Prescripteur PJJ	145	0,0	91	0,0	62,8
Prescripteur OACAS	103	0,0	66	0,0	64,1
Prescripteur CAVA	92	0,0	63	0,0	68,5
Prescripteur ASE	96	0,0	50	0,0	52,1
Prescripteur PENSION	37	0,0	17	0,0	45,9
Prescripteur CAF	38	0,0	15	0,0	39,5
Total	561 006	100,0	259 522	100,0	46,3

Source : Plate-forme de l'inclusion, février 2024. *Champ* : ensemble des prescriptions depuis janvier 2020.

La mission s'interroge sur la performance du ciblage des publics face à autant de prescripteurs d'IAE. Des critères de prescription pourraient être définis par l'État dans la convention tripartite avec France Travail, mais la question demeure d'appliquer ces critères aux prescriptions réalisées par les missions locales, et a fortiori par les autres prescripteurs.

Tableau 3 : Profil des candidats retenus par les SIAE (en pourcentage)

Type de prescripteur	Nb candidats	RSA	DETLD	AAH	ASS	PSH	Jeunes	Seniors
Prescripteur PE	344 334	41,3	29,7	2,5	11,2	10,0	8,1	24,4
Prescripteur ML	83 529	10,2	6,0	1,6	0,3	5,5	88,9	0,7
Prescripteur PLIE	32 242	51,7	30,6	1,7	7,1	6,7	7,9	18,3
Prescripteur DEPT	32 232	88,4	9,4	0,8	1,4	3,6	4,8	10,6
Prescripteur ODC	15 576	89,7	12,2	0,5	0,9	3,9	4,1	12,0
Prescripteur CAP_EMPLOI	13 347	17,3	34,8	21,6	14,2	95,1	4,4	34,9
Prescripteur CHRS	9 245	49,1	9,9	4,0	2,6	5,0	13,9	10,8
Prescripteur CCAS	8 631	65,9	12,6	1,7	3,1	5,9	9,7	13,5
Prescripteur Autre	3 552	48,2	16,5	5,0	3,9	18,1	20,4	13,2
Prescripteur CPH	3 014	61,8	5,4	0,7	0,4	1,7	20,5	2,6
Prescripteur PREVENTION	2 847	4,9	1,3	0,8	0,3	1,9	73,7	0,7
Prescripteur SPIP	2 640	36,7	4,4	4,7	3,6	3,2	13,5	4,9
Prescripteur CIDFF	1 852	59,8	21,7	1,5	2,8	7,6	4,9	15,9
Prescripteur CHU	1 839	35,5	8,3	3,7	1,1	6,0	13,7	12,0
Prescripteur CADA	1 689	54,5	2,0	0,7	0,5	1,5	20,3	2,7
Prescripteur CSAPA	581	18,2	2,2	7,4	3,1	7,8	59,7	5,0
Prescripteur CAARUD	529	8,3	3,0	2,7	0,4	1,3	72,6	1,7
Prescripteur AFPA	508	36,2	19,9	3,0	6,5	10,6	15,9	18,9
Prescripteur EPIDE	408	1,0	7,1	1,7	0,0	6,6	84,6	0,0
Prescripteur E2C	382	13,6	6,0	1,8	0,5	9,2	72,3	0,5
Prescripteur HUDA	373	44,5	1,6	0,3	0,8	1,3	23,3	3,0
Prescripteur PIJ_BIJ	343	37,6	14,3	1,5	1,8	5,3	37,3	10,8

Annexe II

Type de prescripteur	Nb candidats	RSA	DETLD	AAH	ASS	PSH	Jeunes	Seniors
Prescripteur OIL	324	45,4	5,3	3,4	1,5	3,4	12,7	4,6
Prescripteur RS_FJT	306	35,0	4,6	2,6	0,7	4,9	41,5	2,0
Prescripteur MSA	172	10,5	2,3	0,6	1,2	1,2	15,1	8,1
Prescripteur PJJ	145	1,4	0,0	0,0	0,0	1,4	73,1	0,0
Prescripteur OACAS	103	28,2	11,7	5,8	0,0	11,7	4,9	18,5
Prescripteur ASE	96	6,3	2,1	0,0	1,0	3,1	77,1	1,0
Prescripteur CAVA	92	67,4	18,5	2,2	4,4	2,2	6,5	18,5
Prescripteur CAF	38	79,0	5,3	2,6	5,3	0,0	5,3	5,3
Prescripteur PENSION	37	35,1	8,1	27,0	0,0	8,1	0,0	8,1

Source : Plate-forme de l'inclusion, février 2024. Champ : ensemble des prescriptions depuis janvier 2020.

En synthèse, la mission relève que, dans la mesure où **l'appréhension de la définition d'éloignement de l'emploi est variable** selon les prescripteurs de dispositifs de soutien, et que les **modalités de ciblage sont façonnées diversement selon les territoires, l'égalité de traitement des bénéficiaires dont les caractéristiques sont similaires vis-à-vis de leur éloignement de l'emploi ne peut pas être démontrée.**

1.2.3. Les demandeurs d'emploi les plus éloignés représentent 15 % des publics ciblés par les modalités personnalisées de suivi et d'accompagnement des demandeurs

À l'issue de l'entretien de situation individuelle, les conseillers placent les demandeurs d'emploi au sein d'une modalité de suivi et d'accompagnement (MSA) qui encadre leur accompagnement par France Travail (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Les modalités de suivi et d'accompagnement (MSA) du demandeur d'emploi

La convention tripartite 2012-2014 de Pôle emploi a permis d'acter une réelle différenciation dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi selon la distance à l'emploi et le degré d'autonomie de ces derniers. Trois modalités de suivi et d'accompagnement (MSA) ont été définies par le projet « Pôle emploi 2015 » afin de décliner cet engagement conventionnel :

- **suivi** pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes dans leur recherche d'emploi et proches du marché du travail ;
- **guidé** pour les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche d'emploi et/ou pour l'élaboration de leur projet professionnel ;
- **renforcé** pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail et ayant besoin d'être fortement accompagnés tant pour accéder à l'emploi que pour lever des freins périphériques à l'emploi.

La convention tripartite 2015-2018 a ajouté une quatrième MSA :

- **global** pour favoriser l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi (DE) ayant des « freins périphériques » à l'emploi qui doivent être levés. Un binôme de professionnels (un conseiller dédié et un travailleur social) prend en charge les besoins des DE confrontés à un cumul de difficultés sociales et professionnelles. L'accompagnement global est limité dans le temps (6 à 18 mois selon la convention entre Pôle emploi et le département).

En outre, Pôle emploi propose un **accompagnement intensif jeunes (AIJ)**, qui s'adresse aux demandeurs d'emploi âgés de moins de 26 ans (les clubs dans les territoires de la politique de la ville permettent l'accès jusqu'à 29 ans) en difficulté sur le marché du travail soit parce qu'ils n'arrivent pas à s'y insérer durablement, soit parce qu'ils sont en risque de devenir demandeurs d'emploi de longue durée.

Annexe II

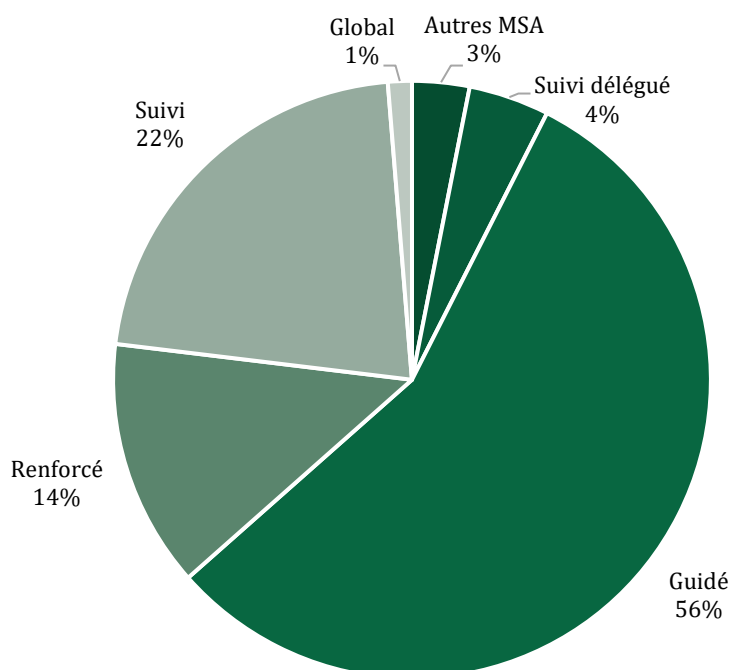
Trois autres nouvelles modalités dites déléguées ont été introduites sur la période conventionnelle 2019-2022, et sont réservées à certains publics spécifiquement ciblés : la modalité « **expert handicap** » née du rapprochement Pôle emploi/Cap Emploi, la modalité « **Equip' Emploi** » déployée dans certaines agences situées en quartiers de la politique de la ville (QPV), et le « **contrat d'engagement jeune** » entré en vigueur en mars 2022.;

Les modalités « renforcé », « global », AIJ, CEJ, Expert handicap et Equip'Emploi forment les modalités dites « intensives », caractérisées un nombre moins important de demandeurs d'emploi par conseillers.

Source : Évaluation de la convention tripartite 2019-2022 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, IGF-IGAS, octobre 2022.

Si huit modalités de suivi principales sont identifiées, l'une d'elle concentre 56 % des demandeurs, et trois des quatre principales regroupent 93 % des demandeurs d'emploi (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Répartition des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi par modalité de suivi



Source : Mission. Données Pôle emploi.

Les deux MSA ciblées sur les demandeurs les plus éloignés concernent au total 15 % des demandeurs d'emploi, qui concentrent des difficultés sociales particulières et un moindre niveau de qualification que la moyenne des demandeurs d'emploi (cf. tableau 6) :

- ◆ la MSA « accompagnement global » concernait 80 852 demandeurs (1 %) en novembre 2023: 54 % sont bénéficiaires du RSA (BRSA) contre 14 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi, 21 % sont résidents en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) contre 13 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi (44 % ont un niveau bac ou inférieur, contre 39 % des demandeurs d'emploi) ;
- ◆ la MSA « suivi renforcé » concernait 839 962 demandeurs d'emploi (14 %), dont 21 % de bénéficiaires du RSA, 17 % de résidents en QPV ; et 47 % de demandeurs ayant un niveau scolaire bac au plus. Cette MSA se caractérise par la forte présence de jeunes de moins de 26 ans, qui représentent 30 % de l'ensemble, contre 18 % de l'ensemble des inscrits.

Annexe II

Tableau 4 : Caractéristiques des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi par modalité de suivi (en pourcentage)

Caractéristiques	Autre	Global	Renforcé	Guidé	Suivi	DEFM ABCDE totale
Âge						
Moins de 26 ans	28	5	30	17	13	18
26-49 ans	47	69	48	59	63	58
50 ans et +	25	26	23	25	24	24
Sexe						
Hommes	50	46	50	48	49	48
Femmes	50	54	50	52	51	52
Niveau de diplôme						
Diplôme non renseigné	1	0	0	0	0	0
Inférieur CAP-BEP	22	26	23	17	10	16
Bac	22	18	24	24	22	23
CAP-BEP	28	42	32	29	24	29
Bac+2 ou plus	27	14	21	30	43	32
Bénéficiaires obligation emploi	29	10	12	8	3	8
Résidents en QPV	12	21	17	14	8	13
BRSA	14	54	21	15	5	14
Total	3	1	16	56	24	100

Source : statistiques trimestrielles du marché du Travail, décembre 2021. Lecture : 5 % des DEFM bénéficiant d'un accompagnement « global » ont moins de 26 ans.

2. Parmi les dispositifs sous revue, les demandeurs d'emploi les plus éloignés peuvent bénéficier de trois dispositifs d'insertion

Les demandeurs d'emploi les plus éloignés peuvent bénéficier de trois dispositifs d'insertion :

- Le dispositif d'insertion par l'activité économique (IAE) : il vise les personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ;
- Le parcours emploi compétences (PEC) : il est destiné aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi ;
- L'expérimentation « territoire zéro chômeurs de longue durée » (TZCLD) : dans le cadre de l'expérimentation, peuvent être embauchées par les entreprises de l'économie sociale et solidaire les personnes volontaires privées durablement d'emploi depuis au moins un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi et domiciliées depuis au moins six mois dans l'un des territoires participant à l'expérimentation. »⁷.

⁷ Article 9 de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

2.1. Dans plus de 25 % des cas, l'insertion par l'activité économique en associations intermédiaires et entreprises de travail temporaire d'insertion bénéficie à des personnes qui ne sont pas demandeurs d'emploi

Institutionnalisée par la loi contre les exclusions de 1998⁸ qui l'inscrit dans le code du travail⁹, **l'insertion par l'activité économique (IAE) vise à accompagner des personnes très éloignées de l'emploi, avec des difficultés sociales et professionnelles particulières, en conjuguant trois actions à destination de ces personnes :**

- ◆ la mise en situation professionnelle ;
- ◆ l'accompagnement professionnel et social pour lever des freins dits « périphériques à l'emploi » ;
- ◆ la mobilisation d'actions de formation.

Le public cible de l'IAE est constitué de personnes très éloignées de l'emploi (chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minimas sociaux tels que le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté, des travailleurs reconnus handicapés, etc.) et présentant des difficultés sociales (état de santé, précarité, etc.).

2.1.1. Le dispositif repose sur 4 600¹⁰ structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) employeuses

Le dispositif repose sur 4 600 structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) employeuses (cf. Graphique 3).

- ◆ les **associations intermédiaires** (30 % des salariés) permet à des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières de travailler occasionnellement pour le compte d'utilisateurs ;
- ◆ les **entreprises de travail temporaire d'insertion** (13 % des salariés) sont des entreprises d'intérim dont l'activité est centrée sur l'insertion professionnelle ;
- ◆ les **ateliers et chantiers d'insertion** (44 % des salariés) proposent une activité professionnelle aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles ;
- ◆ les **entreprises d'insertion** (13 % des salariés des SIAE en avril 2023)¹¹. Elles opèrent dans le secteur marchand avec une finalité sociale et propose à des personnes en difficulté une activité productive assortie de prestations.

Le cadre juridique de l'IAE est décrit au point 2.1.1.1 de l'annexe VII du présent rapport.

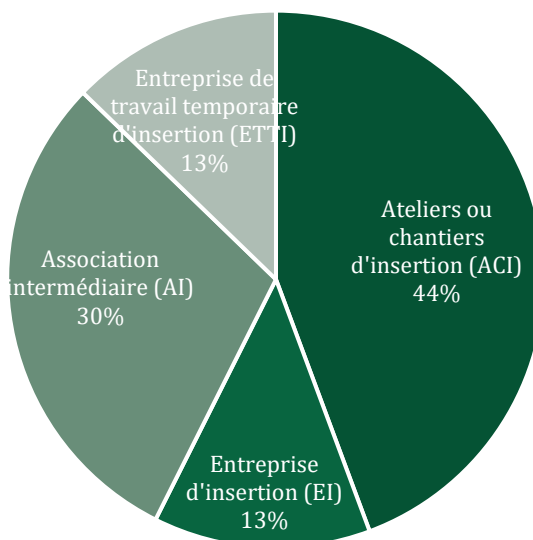
⁸ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

⁹ Article L. 5132-1 du code du travail : « *l'insertion par l'activité économique (IAE) a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement.* »

¹⁰ Guide de l'insertion par l'activité économique, avril 2023, DGEFP.

¹¹ Dont les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI), qui permettent à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, d'exercer une activité professionnelle en bénéficiant d'un service de mise en relation avec des clients et d'un accompagnement.

Graphique 3 : Répartition des salariés par structure d'insertion en avril 2023



Source : DARES 2023, France entière.

Note : Les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI), qui comptent très peu d'entrées, ne sont pas couvertes par l'étude de la DARES.

2.1.2. La part des ateliers et chantiers d'insertion augmente de façon croissante depuis 2019

Depuis 2018, la répartition des types de structures a évolué au profit des associations et chantiers d'insertion (ACI), qui n'embauchaient que 40,6 % des salariés en 2018, et au détriment des AI, qui embauchaient 38,4 % des salariés en 2018 (cf. données détaillées au point 2.1.1.5.2 de l'annexe VII du présent rapport).

2.1.3. Le secteur d'activité le plus représenté en structure d'insertion par l'activité économique est le service à la personne et à la collectivité

Toutes structures confondues, les quatre secteurs d'activité les plus représentés sont les services à la personne et à la collectivité (39 % des salariés en janvier 2021), l'agriculture, les espaces verts, etc. (18 % des salariés), la construction, le bâtiment et les travaux publics à égalité avec le transport et la logistique (10 %). Les structures d'insertion par l'activité économique du secteur marchand opèrent également dans le secteur de l'industrie (9 % des salariés des EI, 15 % de ceux des ETTI) (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

2.1.4. La moitié des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique sont des demandeurs d'emploi de longue durée et 80 % ont un niveau de formation inférieur au baccalauréat

L'insertion par l'activité économique bénéficie principalement à :

- ◆ des hommes (62 % des salariés embauchés par des structures d'insertion par l'activité économique en 2022) ;
- ◆ à des personnes âgées de 26 à 49 ans (55 % des embauches) ;
- ◆ de niveau inférieur au bac (80 % ont un niveau CAP-BEP ou inférieur).

Annexe II

2.1.5. En 2022, 19 % des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique n'étaient pas inscrits à Pôle emploi, et n'étaient donc pas des demandeurs d'emploi *stricto sensu* mais des personnes « invisibles »

À la date d'embauche, en 2022 :

- ◆ **19 % n'étaient pas inscrits à Pôle emploi** et n'étaient donc pas des demandeurs d'emploi *stricto sensu* ;
- ◆ 35 % étaient inscrits depuis moins de 12 mois ;
- ◆ **46 % étaient demandeurs d'emploi de longue durée** (inscrits depuis plus de 12 mois) ;
- ◆ enfin, **40 % des salariés étaient bénéficiaires de minima sociaux**.

Tableau 5 : Caractéristiques des salariés nouvellement embauchés en 2022 (en %)

Caractéristiques à l'embauche	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble
Sexe					
Femme	35	32	58	20	38
Homme	65	68	42	80	62
Âge					
Moins de 26 ans	21	22	24	34	25
De 26 à 49 ans	58	58	52	51	55
50 ans ou plus	21	20	24	15	20
Niveau d'études					
Inférieur au CAP	34	40	39	45	39
CAP-BEP ou équivalent	44	40	40	36	41
Bac ou équivalent	15	14	15	14	14
Supérieur au Bac	7	6	6	5	6
Ancienneté d'inscription à Pôle emploi					
Non inscrit	11	11	24	28	19
Moins de 6 mois	22	23	25	19	22
De 6 à moins de 11 mois	12	14	11	16	13
De 12 à moins de 23 mois	17	19	13	15	15
24 mois ou plus	38	33	27	22	31
Perception de minima sociaux	57	40	29	23	40
dont allocation de solidarité spécifique (ASS)	7	5	3	3	5
Dont revenu de solidarité active (RSA)	50	35	26	20	30
Personne reconnue handicapée	9	7	8	5	8
Étranger	28	45	27	36	32
Résidant en quartier prioritaire de la ville	23	28	21	26	24

Source : DARES, 2023.

2.1.6. Dans plus de 90 % des cas, la durée d'emploi est inférieure à 24 mois, quelle que soit la structure.

Pour plus de 90 % des salariés en insertion par l'activité, la durée d'emploi dans la structure est inférieure à 24 mois, quelle qu'elle soit :

- ◆ la durée moyenne est d'environ un an pour les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ;
- ◆ s'agissant des salariés des **associations intermédiaires (AI)**, parmi les sortants en 2022, 58 % y ont passé moins de 6 mois dont **42 % moins de trois mois** ;
- ◆ s'agissant des salariés des **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)**, parmi les sortants en 2022, 71 % des salariés y ont passé moins de 6 mois dont **55 % moins de trois mois** (cf. Erreur ! Source du renvoi introuvable.).

Le dispositif « premières heures » (DPH)¹² pourrait être envisagé pour ces mêmes personnes salariées d'insertion par l'activité économique qui ne sont pas stabilisées dans leur emploi en AI et en ETTI.

Un tableau de données détaille la durée passée par les personnes sortant de SIAE en 2022 au point 2.1.1.5.5 de l'annexe VII du présent rapport.

2.2. Depuis 2021, le volume de contrats aidés décroît et la baisse est plus marquée pour les jeunes (-40 %), même si ceux-ci restent, en 2022, les principaux bénéficiaires de ces dispositifs

Le gouvernement a réformé en 2018 le dispositif des contrats aidés avec la création des parcours emploi compétences (PEC). La refonte du modèle a conduit à recentrer les contrats aidés autour de **l'objectif premier d'insertion professionnelle en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail**. Cette transformation qualitative passe par quatre leviers :

- ◆ une **sélection des employeurs les plus insérants et des postes** à même de faire croître les compétences des bénéficiaires ;
- ◆ une mise en œuvre effective des obligations en matière d'**engagements de formation et d'accompagnement par l'employeur** ;
- ◆ un **renforcement du rôle du prescripteur** en matière d'accompagnement avant, pendant et à la sortie du parcours emploi compétences ;
- ◆ enfin, un **ciblage du public à partir du besoin diagnostiqué** avec le demandeur d'emploi.

Par ailleurs, la prescription de CUI-CIE dans le secteur marchand n'est autorisée que dans les départements et régions d'outre-mer (Drom) ou par les conseils départementaux dans le cadre des conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM).

Le cadre juridique des contrats aidés est détaillé au point 2.2.2 de l'annexe VII du présent rapport.

2.2.1. Les caractéristiques des salariés embauchés en contrats aidés montrent que 8 % des salariés en PEC n'étaient pas inscrits à Pôle emploi en 2022

Les CUI-CIE du secteur marchand bénéficient majoritairement à :

- ◆ **des personnes âgées de moins de 26 ans** (94 % des personnes embauchées) ;
- ◆ **des femmes** (56 % des salariés embauchés en 2021) ;
- ◆ **50 % des bénéficiaires ont un niveau supérieur ou égal au baccalauréat** ;
- ◆ **78 % personnes embauchées sont inscrites à Pôle emploi et 30 % sont des demandeurs d'emploi de longue durée**, soit plus de 12 mois (12 % depuis plus de 24 mois) ;
- ◆ **6 % des salariés perçoivent les minima sociaux** ;
- ◆ 23 % de la population concernée résident soit en quartier prioritaire de la politique de la ville (8 %), soit en zone de revitalisation rurale (15 %) ;
- ◆ 2 % des personnes embauchées sont des travailleurs handicapés (cf. tableau 8).

Les PEC CUI-CAE du secteur non-marchand bénéficient majoritairement à :

- ◆ **des personnes âgées de 26 à 49 ans** (43 % des personnes embauchées) ;

¹² Le dispositif Premières Heures (DPH) est un dispositif qui permet aux personnes en grande exclusion de se (ré)insérer par l'emploi. Le programme s'adapte aux bénéficiaires, et non l'inverse. Les salariés « premières heures » commencent avec quelques heures d'activité par semaine, ce qui leur permet d'acquérir des repères et un rythme socio-professionnel.

Annexe II

- ◆ **des hommes** (66 % des salariés embauchés en 2021) ;
- ◆ 54 % des bénéficiaires ont un niveau de formation **inférieur au baccalauréat** ;
- ◆ **92 % personnes embauchées sont inscrites à Pôle emploi** et **59 % sont des demandeurs d'emploi de longue durée**, soit plus de 12 mois (36 % depuis plus de 24 mois) ;
- ◆ **28 % des salariés perçoivent les minima sociaux** ;
- ◆ 37 % de la population concernée résident soit en quartier prioritaire de la politique de la ville (15 %), soit en zone de revitalisation rurale (22 %) ;
- ◆ 11 % des personnes embauchées sont des travailleurs handicapés (cf. tableau 8).

Tableau 6 : Caractéristiques des salariés nouvellement embauchés en contrats aidés, en 2021 pour les CIE et en 2022 pour les PEC.

Caractéristiques, en %	CUI-CIE	PEC
Sexe		
Homme	56	35
Femme	44	65
Âge		
Moins de 26 ans	94	28
De 26 à 49 ans	5	45
50 ans ou plus	1	27
Niveau d'études		
Inférieur au CAP	22	34
CAP-BEP ou équivalent	18	23
Bac ou équivalent	38	26
Supérieur au Bac	22	18
Ancienneté d'inscription à Pôle emploi à l'embauche		
Non inscrit	22	8
Moins de 6 mois	32	18
De 6 à moins de 12 mois	16	12
De 12 à moins de 24 mois	18	22
24 mois ou plus	12	40
Travailleur handicapé	2	13
Perception de minima sociaux à l'embauche	6	34
Résidant en Quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)	8	17
Résidant en Zone de revitalisation rurale (ZRR)	15	22

Source : DARES. S'agissant des données de PEC : « Note sur les premiers travaux de comparaison entre PEC et IAE menés par la Dares », du 9 janvier 2024.

2.2.2. Le processus de prescription d'un contrat aidé

La personne désireuse d'obtenir un CUI doit être en lien avec un professionnel assurant un suivi personnalisé de son insertion professionnelle (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi, conseil départemental pour les bénéficiaires du RSA).

L'employeur qui recrute dans le cadre d'un CUI prend contact avec le prescripteur compétent qui lui présente les candidatures : l'État (Pôle emploi, les missions locales pour les salariés de -26 ans, Cap Emploi pour les travailleurs handicapés), ou le conseil départemental pour les bénéficiaires du RSA. Une fois le candidat retenu, l'employeur remplit une demande d'aide qu'il transmet au prescripteur. Une fois la demande d'aide signée par le prescripteur, l'employeur et le salarié peuvent signer le contrat de travail.

Annexe II

La **décision d'attribution** de cette aide est prise :

- ♦ soit, pour le compte de l'État, par Pôle emploi, la mission locale pour les moins de 26 ans ou les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées ;
- ♦ soit par le **président du conseil départemental** lorsque cette aide concerne un **bénéficiaire du RSA** financé par le département.

La demande d'aide formalise les engagements réciproques du service public de l'emploi, de l'employeur et du salarié en matière d'actions d'accompagnement et de formation tout au long du CUI-CAE. Elle peut être prolongée, après examen, dans la limite d'une durée totale de 24 mois. La décision d'attribution de l'aide est ensuite transmise par l'autorité signataire à l'Agence de Services et de Paiement (ASP).

2.2.3. Le nombre de bénéficiaires de contrats aidés, après avoir chuté en 2018, atteint en moyenne 72 000 personnes en fin d'année depuis 2019

Le **nombre de bénéficiaires de contrats aidés, après avoir chuté en 2018, atteint en moyenne 72 000 personnes en fin d'année depuis 2019**. L'année 2021 a connu un pic à près de 140 000 bénéficiaires en fin d'année en raison du contexte d'après crise sanitaire. Les données sont présentées au point 2.1.2.2.

Le **secteur non-marchand emploie en majorité les bénéficiaires de contrats aidés**, cette tendance perdurant depuis 2011.

2.2.3.1. Les nouvelles entrées en CIE et le stock de bénéficiaires en fin d'année diminuent chaque année depuis 2021

Depuis les premières entrées en contrat d'octobre 2020, **l'évolution annuelle du nombre total d'entrées en contrat CIE et du stock de bénéficiaires en fin d'année diminuent depuis 2021 :**

- ♦ après avoir atteint un pic en 2021 (80 117 nouvelles entrées) le volume de nouvelles entrées a diminué les deux années suivantes, atteignant à 31 150 en 2023 (soit une baisse de 62 %). La cible fixée au PLF 2024 s'élève à 15 000 nouvelles entrées ;
- ♦ après avoir atteint un pic en 2021 (54 875 bénéficiaires en fin d'année) le volume de bénéficiaires en fin d'année a diminué les deux années suivantes, atteignant 17 378 en 2023 (soit une baisse de 68 %) (cf. graphique 10).

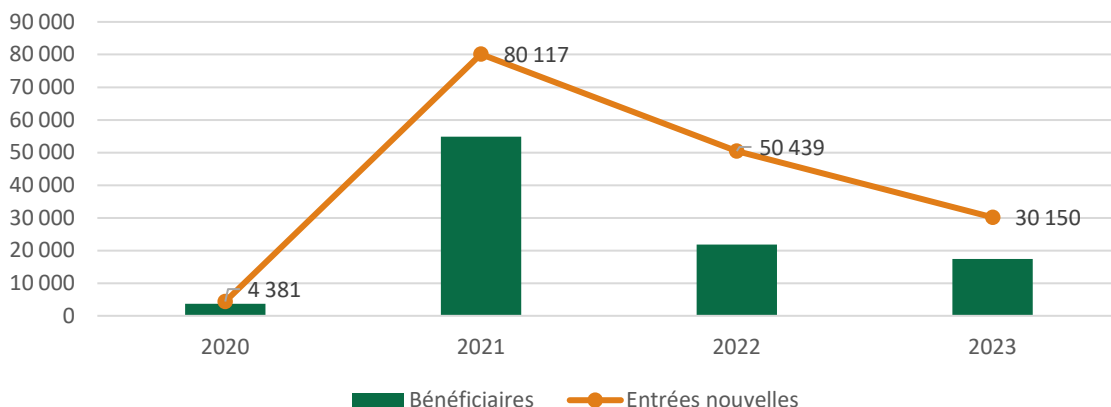
Tableau 7 : Nombre d'entrées nouvelles et de bénéficiaires en CIE, en fin d'année, depuis 2020

CIE	2020	2021	2022	2023	Cible 2024
Nouvelles entrées	4 381	80 117	50 439	30 150	15 000
Bénéficiaires en fin d'année	3 639	54 875	21 786	17 378	N.D.

Source : Mission. Données de PoEm.

Annexe II

Graphique 4 : Évolution des entrées nouvelles en contrat CIE et du nombre de bénéficiaires en fin d'année, depuis 2020



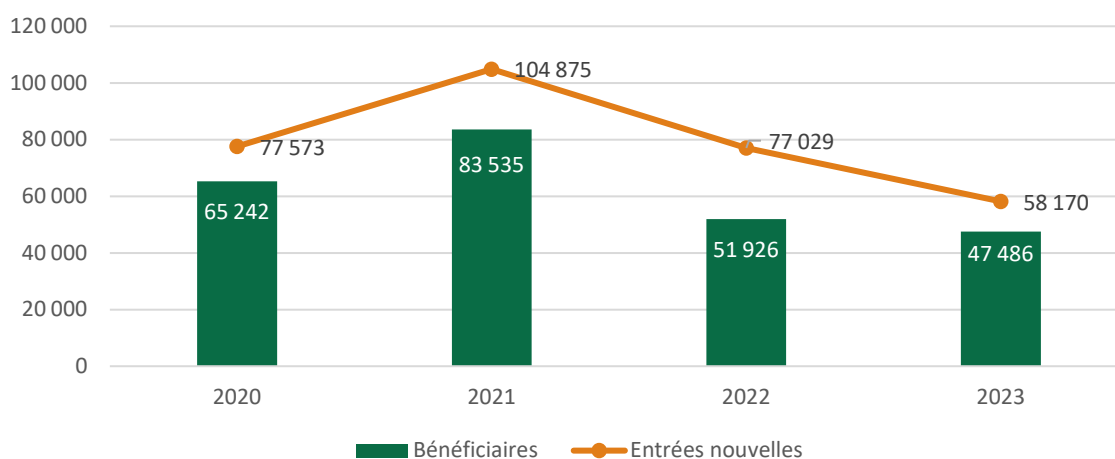
Source : Mission. Données de PoEm.

2.2.3.2. Depuis 2020, à l'exclusion de 2021, l'évolution annuelle du nombre d'entrées nouvelles et de bénéficiaires de PEC en fin d'année est marquée par une baisse progressive

Depuis 2020, l'évolution annuelle du nombre total d'entrées en PEC et du stock de bénéficiaires en fin d'année diminuent.

- ◆ après avoir atteint un pic en 2021 (104 875 nouvelles entrées) le volume de nouvelles entrées a diminué les deux années suivantes, atteignant à 58 170 en 2023 (soit une baisse de 44 %). La cible fixée au PLF 2024 s'élève à 66 667 nouvelles entrées ;
- ◆ après avoir atteint un pic en 2021 (83 535 bénéficiaires en fin d'année) le volume de bénéficiaires en fin d'année a diminué les deux années suivantes, atteignant 47 486 en 2023 (soit une baisse de 27 %) (cf. graphique 5) ;

Graphique 5 : Évolution des entrées nouvelles en contrat PEC et du nombre de bénéficiaires en fin d'année, depuis 2020



Source : Mission. Données de PoEm.

Annexe II

Depuis 2020, à l'exclusion de 2021, l'évolution annuelle du nombre d'entrées nouvelles et de bénéficiaires de PEC en fin d'année est marquée par une baisse progressive (cf. tableau 10) :

- au cours de l'année 2020, le nombre de bénéficiaires a diminué de 14 %, passant de 75 605 bénéficiaires en janvier à 65 242 en décembre (cf. Graphique 6) ;
- au cours de l'année 2022, le nombre de bénéficiaires a diminué de 40 %, passant de 85 954 bénéficiaires en janvier à 51 926 en décembre ;
- au cours de l'année 2023, le nombre de bénéficiaires a diminué de 5 %, passant de 49 900 bénéficiaires en janvier à 47 486 en décembre.

L'évolution du nombre de bénéficiaires au cours de l'année 2021 est inverse ; elle progresse de 26 % entre janvier et décembre.

Le niveau annuel du nombre de bénéficiaires en 2023 est le plus faible depuis 2020.

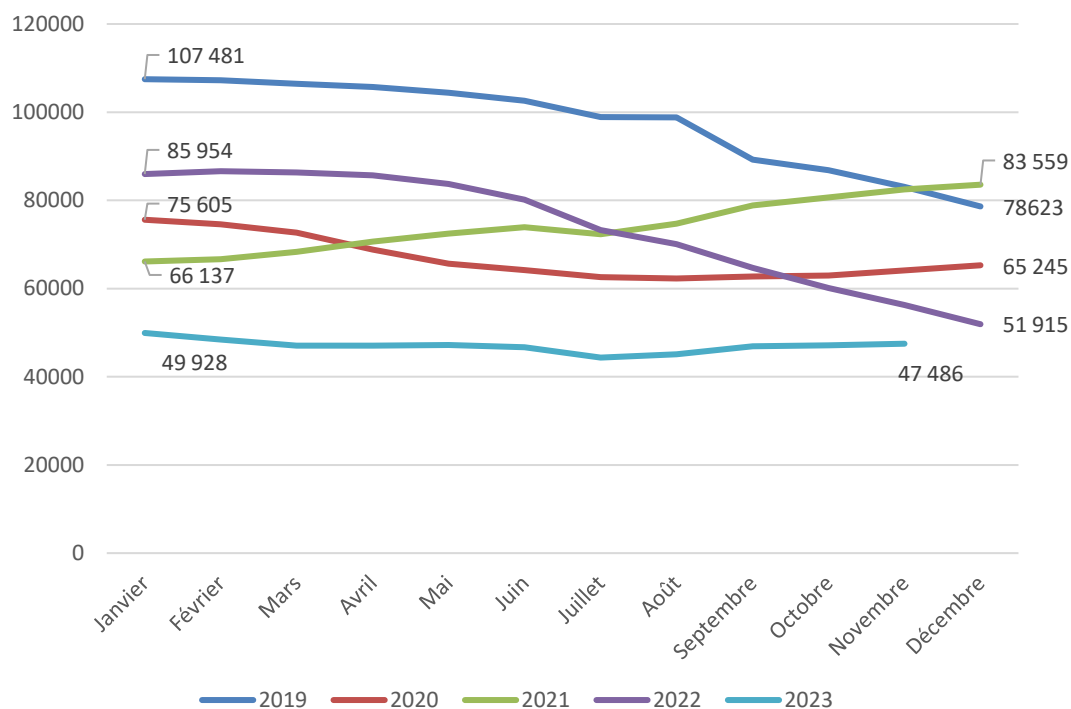
La mission constate globalement une **décroissance du niveau du nombre de bénéficiaires, en moyenne égale à 27 % entre 2020 et 2023.**

Tableau 8 : Nombre d'entrées nouvelles et de bénéficiaires en PEC, en fin d'année, depuis 2019

PEC	2020	2021	2022	2023	Cible 2024
Entrées nouvelles	77 573	104 875	77 029	58 170	66 667
Bénéficiaires	65 242	83 535	51 926	47 486	N.D.

Source : Mission. Données de PoEm.

Graphique 6 : Évolution mensuelle du nombre de bénéficiaires de PEC, depuis 2019.



Source : Mission. Données de la DARES.

2.2.4. Pôle emploi est le premier prescripteur de contrats aidés jusqu'en 2021

En 2021, **Pôle emploi** était le premier prescripteur de contrats aidés, tant en matière de CUI-CIE (82,1 %) que de **PEC (67,3 %)** (cf. tableau 11).

Les **missions locales** prescrivait respectivement 14,7 % de CUI-CIE et **15,7 % de PEC**.

Les **conseils généraux** ont prescrit près de **12 % des PEC** en 2021 (en baisse de 3 points par rapport à 2020)

Tableau 9 : Part de la prescription de contrats aidés en 2020 et 2021

Prescripteurs	CUI-CIE	PEC	
	2021	2020	2021
Pôle emploi	82,1	68,2	67,3
Mission locale	14,7	10,0	15,7
Conseil général	2,7	14,8	11,9
Cap emploi	0,5	6,9	5,2
Total	100,0	100,0	100,0

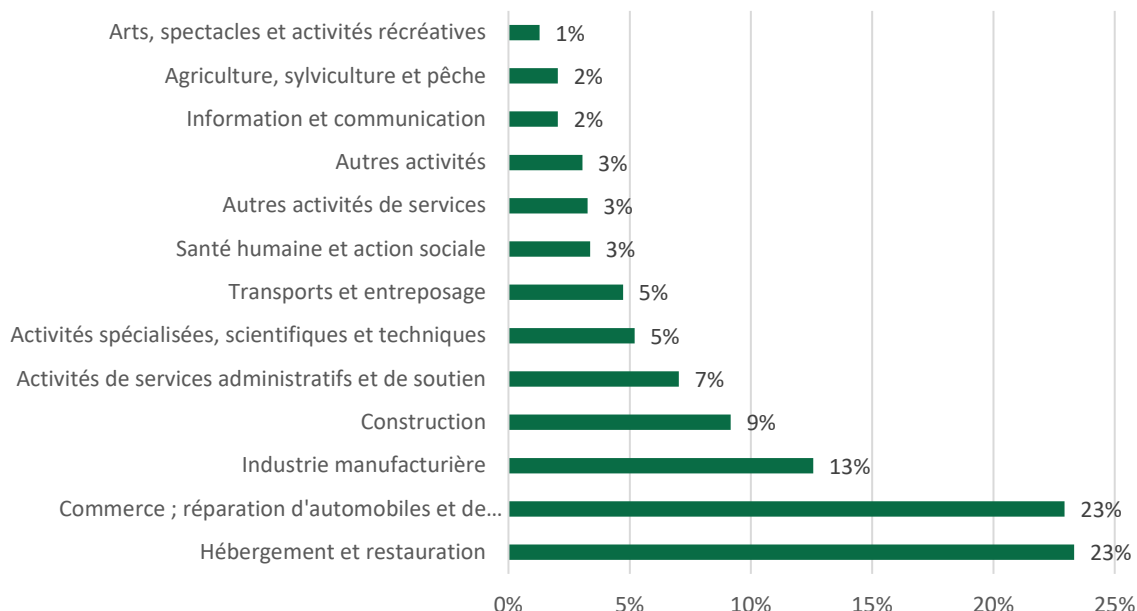
Source : Données de l'agence de services de paiement, traitées par la DARES.

2.2.5. Les secteurs d'activité des contrats aidés

2.2.5.1. Les secteurs de l'hébergement et la restauration d'une part, le commerce d'autre part emploient 46 % des bénéficiaires de contrats aidés CUI-CIE

En 2021, les secteurs de **l'hébergement et la restauration d'une part, le commerce d'autre part emploient 46 % des bénéficiaires de contrats aidés** (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Poids des secteurs d'activités des CUI-CIE, en 2021

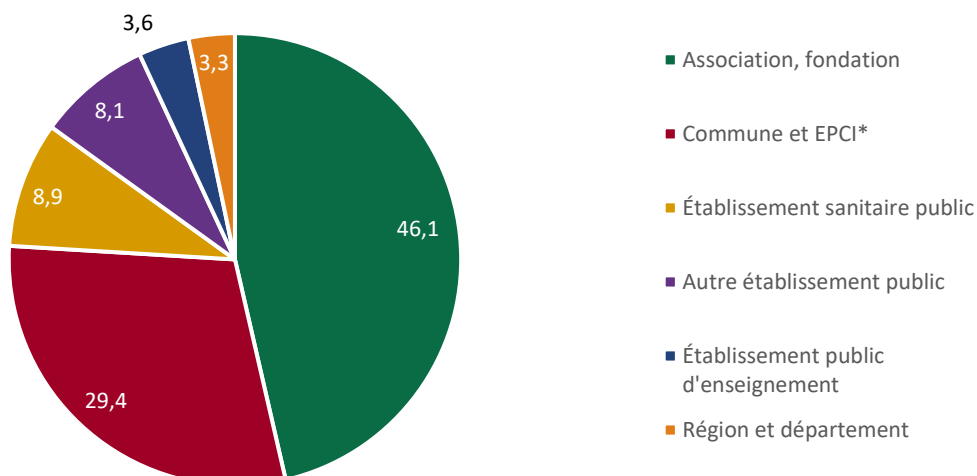


Source : Données de l'agence de services de paiement, traitées par la DARES.

2.2.5.2. Les associations et les commune et EPCI représentent respectivement 46 % et 30 % des employeurs des salariés en PEC

En 2021, les associations et les commune et EPCI représentent respectivement 46 % et 30 % des employeurs des personnes embauchées en PEC, tandis que 18 % des employeurs sont les collectivités territoriales (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Statuts des employeurs PEC en 2021, en %.

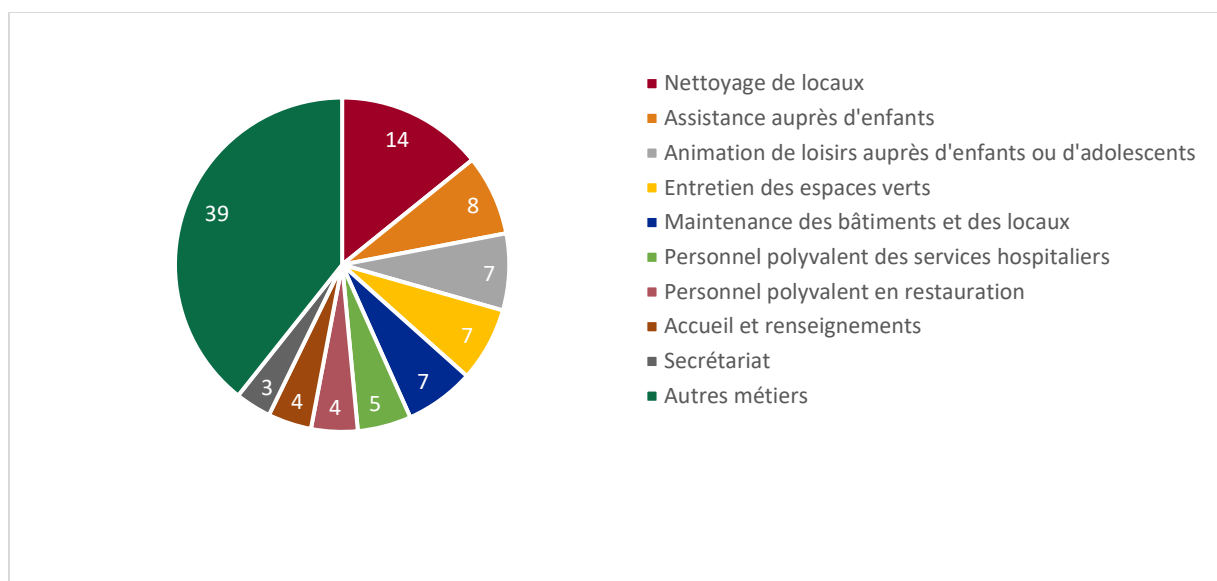


Source : Mission. Données de l'agence de services de paiement, traitées par la DARES.

2.2.6. Les métiers exercés en contrats aidés, entre 2014 et 2019

Sur la période 2014 à 2019, 52 % des métiers exercés sous contrat CUI-CAE concernent le secteur des services à la personne et à la collectivité. En 2022, cette part est stable (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Les métiers exercés dans le cadre des PEC en 2022, en pourcent.



Source : Mission. Données de la DARES 2022.

2.3. L'expérimentation « territoires zéro chômeurs de longue durée » n'est pas un dispositif de soutien à l'emploi mais un cadre de développement de projets

L'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) fait suite à la loi du 29 février 2016. **Cette expérimentation permet l'insertion socioprofessionnelle de personnes privées durablement d'emploi (PPDE).**

L'expérimentation a connu **plusieurs phases** :

- ◆ initialement en 2017 sur dix territoires pilotes pour cinq ans ;
- ◆ puis élargie à d'autres zones dès 2021. Le coût estimé en moyenne pour le département par territoire habilité et par an est de 570 600€ ;
- ◆ après évaluation, une seconde loi du 14 décembre 2020 afin d'étendre l'expérimentation jusqu'en 2025 sur 60 territoires.

En janvier 2024, l'expérimentation concerne 60 territoires, sur lesquels 71 entreprises à but d'emploi (EBE) emploient 2 677 chômeurs de longue durée ou également dénommés « *issus de la privation d'emploi* » (cf. Tableau 12).

Les territoires peuvent déposer leur candidature jusqu'en juillet 2024. Ruraux ou urbains, ils comptent entre 5 000 et 10 000 habitants.

Tableau 10 : Situation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée au 18 janvier 2024

Périmètre	2024
Nombre de territoires	60
Nombre d'entreprises à but d'emploi (EBE)	71
Nombres de salariés	2 677

Source : Mission. Données ETCLD.

Encadré 4 : L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée se distingue d'un dispositif de soutien à l'emploi

L'objet de l'expérimentation est de porter des « projets de territoire » ; il ne s'agit pas en tant que tel d'un « dispositif ».

Un cadre théorique est partagé aux porteurs de projet par le cahier des charges.

Néanmoins les candidats à l'habilitation peuvent construire leur propre spécificité d'action en fonction des caractéristiques du territoire.

L'élément majeur stratégique du Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) consiste à former un consensus autour du projet sur le territoire. Il faut informer et mobiliser tous les acteurs en vue d'obtenir leur engagement :

- élus locaux ;
- citoyens ;
- associations ;
- entreprises ;
- service public et privé de l'emploi et de l'insertion ;
- collectivités.

Le Comité Local pour l'Emploi (CLE), organe stratégique du TZCLD, est ensuite créé. Présidé par l'élu local référent (maire, président de la communauté de communes, etc.), il réunit l'ensemble des acteurs et actrices du territoire volontaires pour mettre en œuvre « le droit d'obtenir un emploi », y compris les DDETS.

Le décret n° 2016-1027 affirme que le CLE pilote localement l'expérimentation.

La seconde loi d'expérimentation emporte plusieurs conséquences significatives :

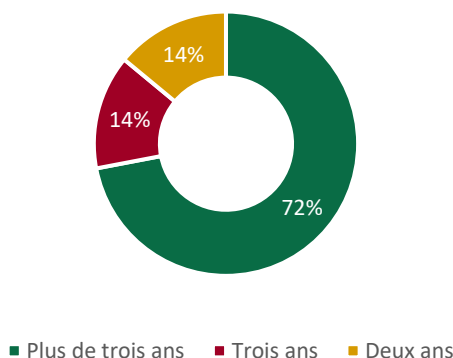
- le financement de l'ingénierie des projets n'est pas prévu. Le poste du chef de projet est subventionné par la Région ou par l'Europe ;
- le département est décideur de l'opportunité du territoire de candidater. Les communes perdent en autonomie.

Source : Mission.

2.3.1.1. La durée d'habilitation des territoires candidats ne permet pas une mise en œuvre rapide de l'expérimentation

La durée d'habilitation des territoires candidats ne permet pas une mise en œuvre rapide de l'expérimentation. **86 % des territoires candidats à l'habilitation attendent trois ans ou plus pour la recevoir et entrer en expérimentation (soit 52 territoires sur les 60 concernés)** (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Répartition des territoires candidats selon leur délai d'habilitation



Source : Mission.

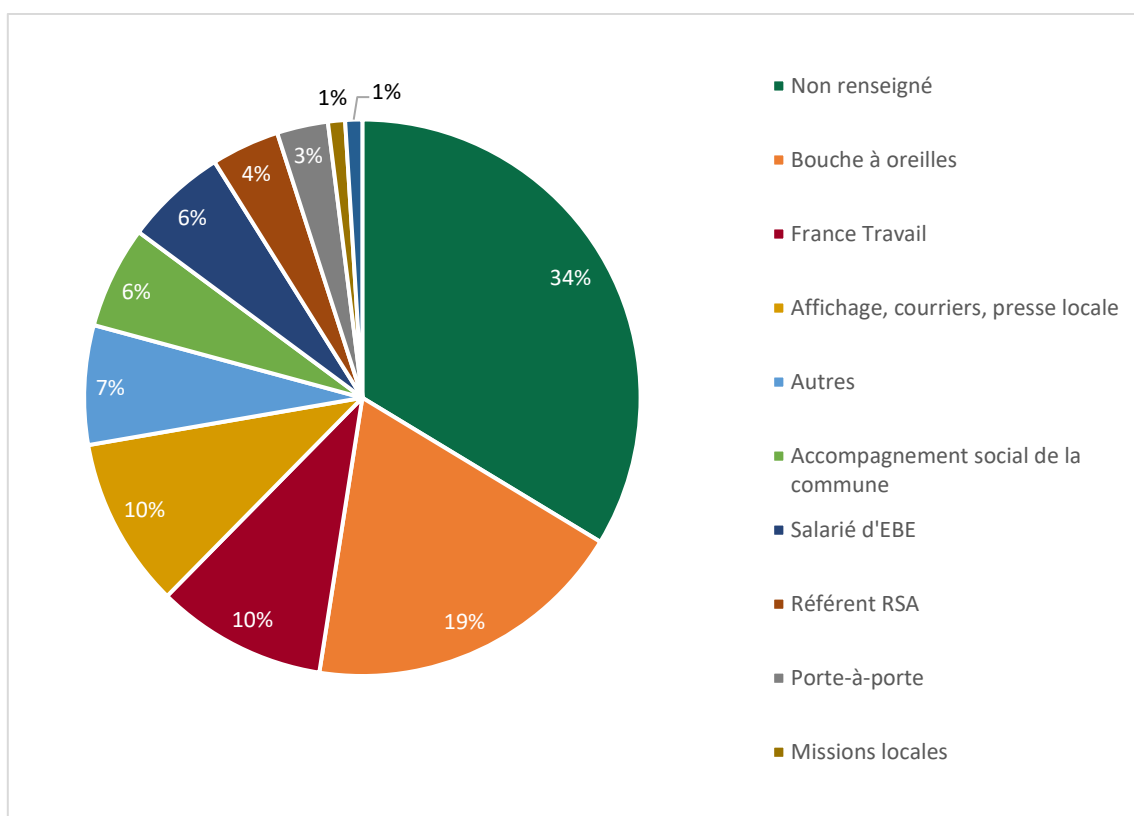
2.3.1.2. 30 % des volontaires prennent connaissance du projet par des moyens non institutionnels

Près de 30 % des volontaires ont pris connaissance du projet par des moyens non institutionnels (bouche à oreille, salarié de l'EBE, porte à porte, etc.).

Le taux de volontariat réalisé s'élève à 54 % en 2022 ; il s'agit du nombre de volontaires parmi les personnes rencontrées individuellement dans l'année N¹³. Cet indicateur révèle que l'impact des actions institutionnelles est faible, au regard des moyens engagés.

L'habilitation du territoire impacte positivement le taux de volontariat ce qui invite à réduire le délai du processus actuel d'habilitation (cf. point 2.3.1.1 sur la durée du processus d'habilitation).

Graphique 11 : Répartition des moyens de connaissance de projets, en 2022



Source : Mission. Évaluation ETZCLD du 23 février 2024.

2.3.1.3. Les EBE recrutent de plus en plus de femmes, de jeunes et des personnes peu diplômées

Au fur et à mesure du temps, le profil des salariés recrutés dans les EBE évolue : les EBE recrutent de plus en plus de femmes, de jeunes et de peu diplômés (cf. tableau 13).

Les deux vagues de l'enquête « Qualité de vie dans les territoires » menée par la DARES ont permis de dresser le profil sociodémographique des publics entrants dans les EBE ainsi que d'en suivre l'évolution au cours du temps.

¹³ En 2022, 1 personne sur 2 rencontrée individuellement se déclare volontaire.

Annexe II

Il apparaît ainsi que les nouveaux entrants de la vague 2 (T4 2019 – T1 2020) sont :

- ◆ **plus jeunes, en effet plus de la moitié ont moins de 42 ans** contre un peu plus d'un tiers en vague 1. Dans le détail, 25,8 % d'entre eux ont 33 ans ou moins (contre 17,8 % des salariés de vague 1) et seulement 20,9 % d'entre eux ont 52 ans ou plus (contre 34,7 %) ;
- ◆ **moins diplômés, la majorité d'entre eux n'ont aucun diplôme** (28,3 % contre 18,4 % pour les salariés de vague 1), ils sont moins souvent titulaires d'un CAP ou BEP (21,9 % contre 34,0 %), d'un diplôme de niveau BAC +1 ou BAC +2 (10,3 % contre 11,3 %) ou d'un diplôme de niveaux BAC +3 et supérieur (7,3 % contre 10,0 %) ;
- ◆ **plus souvent des femmes** (55,8 % contre 46,2 %) ;
- ◆ **moins souvent seuls** : ils sont deux fois moins nombreux à vivre dans un foyer individuel (13,7 % contre 25,1 %) et leur foyer est plus souvent composé de 4 personnes et plus (34,5 % contre 26,1 %).

Tableau 11 : Caractéristiques des salariés Territoires zéro chômeur de longue durée, entre 2018 et 2020

Catégories	Vague 1 T3 2018	Vague 2 T4 2019 - T1 2020
Sexe		
Femme	46,2 %	55,8 %
Homme	53,8 %	44,2 %
Age		
33 ans et moins	17,8 %	25,8 %
<i>Dont 25 ans et moins</i>	<i>5,0 %</i>	<i>11,2 %</i>
34 à 42 ans	19,3 %	24,8 %
43 à 51 ans	28,3 %	28,5 %
52 à 61 ans	30,4 %	20,9 %
62 ans et plus	4,3 %	0,0 %
Taille du foyer		
1 personne	25,1 %	13,7 %
2 personnes	29,0 %	32,7 %
3 personnes	19,8 %	9,1 %
4 personnes et plus	26,1 %	34,5 %
Niveau de diplôme		
Aucun	18,4 %	28,3 %
Certificat d'études primaires	2,7 %	3,1 %
BEPC	5,5 %	8,6 %
CAP, BEP	34,0 %	21,9 %
BAC	18,3 %	20,6 %
Bac +1 ou Bac +2	11,3 %	10,3 %
Bac +3 et plus	10,0 %	7,3 %

Source : Mission, enquête DARES « Qualité de vie dans les territoires ».

2.3.1.4. Les bénéficiaires de la 2^{ème} vague sont plus éloignés de l'emploi

L'analyse de la situation un an avant l'entrée en EBE révèle **un plus grand éloignement de l'emploi pour les salariés entrés en seconde vague** (cf. Erreur ! Source du renvoi introuvable.) :

- ◆ un an avant leur entrée en EBE, 24,4 % des salariés entrés en EBE en 2019 **exerçaient un travail** contre 31,9 % pour ceux déjà présent à fin 2018 ;
- ◆ 65,6 % étaient majoritairement au **chômage** au cours de l'année précédant leur entrée en EBE contre 58,8 % de ceux entrés en 2018 ;

Annexe II

- ◆ les nouveaux entrants sont plus **fréquemment en congé maladie de longue durée ou invalidité** (2,9 % contre 1,5 % de ceux qui étaient présents à fin 2018) ou en situation d'inactivité au foyer sans rechercher d'emploi (4,7 % contre 2,8 %).

Tableau 12 : Situation des bénéficiaires un an avant l'entrée en EBE, en %

Catégories	Vague 1 T3 2018	Vague 2 T4 2019 - T1 2020	Ensemble
Exerce un travail	31,9	24,4	30,3
Étudiant qui travaille	0,0	0,0	0,0
Étudiant ou élève sans activité professionnelle	2,0	0,0	1,6
Chômeur	58,8	65,6	60,3
Reste au foyer sans chercher d'emploi	2,8	4,7	3,2
Aide un membre de sa famille sans rémunération	0,0	0,0	0,0
Invalide ou malade de longue durée	1,5	2,9	1,8
Ne sait pas	3,0	2,4	2,9

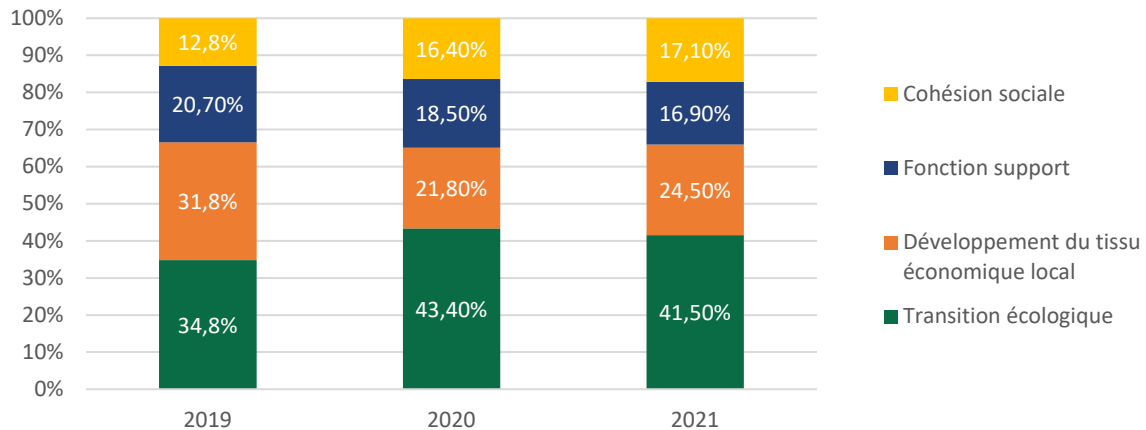
Source : Mission, enquête DARES « Qualité de vie dans les territoires ».

2.3.1.5. La contribution des secteurs d'activité aux expérimentations Territoires zéro chômeur de longue durée est stable et reflète la prépondérance du secteur de la transition écologique

La contribution des quatre principaux secteurs d'activité aux expérimentations Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) est stable : transition écologique, développement du tissu économique, fonctions support et cohésion sociale.

Cependant, cette répartition marque une **prépondérance du secteur de la transition écologique** (cf. Graphique 12).

Graphique 12 : Évolution de la contribution des secteurs d'activité dans les Territoires zéro chômeur de longue durée



Source : Mission. Rapport de bilan de l'expérimentation TZCLD en 2021.

3. L'insertion en emploi ou en formation des demandeurs d'emploi les plus éloignés est vérifiée en sortie de dispositif de soutien mais son ampleur et sa durée sont méconnues à défaut d'analyse des parcours dans leur globalité

3.1. L'insertion en emploi ou en formation est variable pour chaque dispositif

Les dispositifs étudiés par la mission ont un objectif affiché d'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi.

S'agissant de l'IAE, l'article L. 5132-1 du code du travail prévoit que « *l'insertion par l'activité économique (IAE) a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement.* ». La formation occupe une place centrale dans la qualité des parcours d'insertion. Il s'agit d'un maillon essentiel du parcours du salarié en insertion en vue :

- ◆ d'acquérir de nouvelles compétences, y compris des compétences de base ;
- ◆ d'accéder à une certification (complète ou partielle) ;
- ◆ de consolider des compétences transférables acquises en situation de travail.

S'agissant des contrats aidés du secteur non marchand, l'article L. 5134-5 du code du travail dispose que « *Le contrat initiative-emploi a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi.* » Les contrats aidés visent ainsi à faciliter l'accès à l'emploi des personnes ayant des difficultés professionnelles ou sociales. Ils associent formation et/ou accompagnement professionnel pour le bénéficiaire et aide financière, versée par l'État, pour l'employeur. Les pouvoirs publics définissent chaque année les modalités de leur mise en œuvre (public visé, crédits alloués, objectifs d'embauches, taux de prise en charge).

Enfin, s'agissant de l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » (ETZLD), au terme de l'article 9 de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'ETZCLD, elle vise à mettre un terme à la privation durable d'emploi dans le territoire considéré ».

Les indicateurs de performance de la mission Travail et emploi mesurent le taux d'insertion dans l'emploi, et dans l'emploi durable (cf. encadré 5) des personnes sortant de dispositif de soutien.

Encadré 5 : Définition de l'emploi durable

L'accès à l'emploi durable est repéré au travers de la DSN (contrats salariés, CDD ou intérim, de six mois ou plus et CDI inclus dans le champ de la DSN) et du Fichier Historique pour les créateurs d'entreprises (bascule en catégorie E des personnes inscrites à Pôle emploi).

Peuvent être considérés en emploi durable les personnes ayant exercé des contrats successifs chez le même employeur dont la durée dépasse 6 mois en tout. Sont considérés comme successifs les contrats espacés d'au plus deux jours.

Source : PAP du programme 102, PLF 2024.

3.1.1. 45 % des bénéficiaires d'insertion par l'activité économique sont en emploi (durable et non durable) à 6 mois après leur sortie, quelle que soit le type de structure et les ACI et les EI ont un taux d'insertion inférieur d'environ 40 % à celui des ETTI et AI.

Le taux d'insertion dans l'emploi (durable ou non) est évalué **soit en sortie immédiate** de structure d'insertion par l'activité économique (SIAE), **soit 6 mois après la sortie** de structure.

D'une part, l'indicateur de performance 3.2 de la mission Travail et emploi mesure **le taux d'insertion dans l'emploi, et dans l'emploi durable des personnes sortants immédiatement d'une SIAE.**

Ces taux sont en augmentation depuis 2012, mais en baisse entre 2021 et 2022 (cf. tableau 16 et tableau 17).

L'analyse des données publiées depuis dix ans dans les rapports annuels de performance du programme 102 montre que :

- ◆ **le taux d'insertion dans l'emploi est près de deux fois supérieur au taux d'insertion dans l'emploi durable, quelle que soit le type de structure** (27,3 % vs. 15,1 % pour les EI, 25,9 % vs. 45,8 % pour les AI) ;
- ◆ **les EI et ACI ont un taux d'insertion inférieur d'environ 40 % à celui des ETTI et AI, qu'il s'agisse d'emploi ou d'emploi durable.**

Selon le projet annuel de performance pour 2024, ces évolutions peuvent s'expliquer par :

- ◆ le fort dynamisme du marché du travail en 2021 avec un effet de rattrapage marqué à la suite de la crise sanitaire, qui peut expliquer une forte hausse du taux d'insertion suivi en 2022 de retours à des niveaux d'indicateurs plus proches du niveau d'avant crise (2019) ;
- ◆ un meilleur ciblage, visant des publics plus éloignés de l'emploi, pour lesquels l'insertion dans l'emploi est plus difficile à atteindre, avec par exemple une part de bénéficiaires du RSA ou des demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD) en augmentation dans les entrées entre 2021 et 2022.

D'autre part, une étude de la DARES produite en janvier 2024 sur la seule année 2021 constate des taux d'insertion dont les résultats doivent être distingués, car les données sources sont celles des **sorties à six mois des bénéficiaires qui étaient salariés des SIAE** (cf. Tableau 15). **Selon l'étude, 45 % des bénéficiaires d'insertion par l'activité économique sont en emploi (durable et non durable) à 6 mois après leur sortie.**

Ce taux d'emploi est supérieur à celui des années précédentes, mais reste nettement inférieur à celui de l'ensemble des personnes d'âge actif (67 % des 15-64 ans en 2021).

Cela est notamment lié au **ciblage du dispositif, qui vise les personnes particulièrement éloignées de l'emploi**. Ainsi, parmi les sortants de l'IAE en 2021, 77 % ont un niveau de formation inférieur au baccalauréat (81 % en 2022, et 39 % inférieur au BEP/CAP), **49 % sont inscrits à Pôle emploi depuis au moins 12 mois à leur entrée en IAE** (46 % en 2022) et **38 % sont bénéficiaires de minima sociaux** (40 % en 2022).

Le taux d'emploi varie entre les quatre types de structure de l'IAE. **Les personnes sorties d'une structure ACI, en moyenne les plus éloignées de l'emploi à leur entrée en IAE, sont celles qui s'insèrent globalement le moins bien à la sortie** : 33 % d'entre elles sont en emploi six mois après, contre 41 % pour les sortants d'EI, 53 % pour les sortants d'AI et 53 % pour les sortants d'ETTI.

Un peu plus de la moitié des emplois occupés par les sortants d'IAE sont des emplois durables : 26 % des sortants sont en CDI ou en CDD d'au moins 6 mois. Là aussi, cette proportion est la moins élevée pour les sortants d'ACI (19 %), contre 23 % pour les sortants d'EI, 33 % pour ceux d'AI et 27 % pour ceux d'ETTI.

Annexe II

Parmi ceux qui ne sont pas en emploi six mois après leur sortie d'IAE, la grande majorité cherchent un emploi (40 % de l'ensemble des sortants). Les autres sont en formation (7 %) ou ne cherchent pas d'emploi (8 %) pour d'autres raisons (maladie, retraite, garde d'enfants, etc.). Cette dernière catégorie est un peu plus représentée en AI, notamment car ces structures emploient plus souvent des femmes, qui sont plus souvent inactives en population générale.

Tableau 13 : Situation professionnelle à 6 mois des personnes sorties de l'insertion par l'activité économique, en 2021

Situation	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble
En recherche d'emploi	53	46	29	35	40
En emploi durable	19	23	33	27	26
En emploi	14	18	20	26	19
En formation	6	6	8	7	7
Autre inactif	8	7	10	5	8

Source : Mission. Dares analyse janvier 2024.

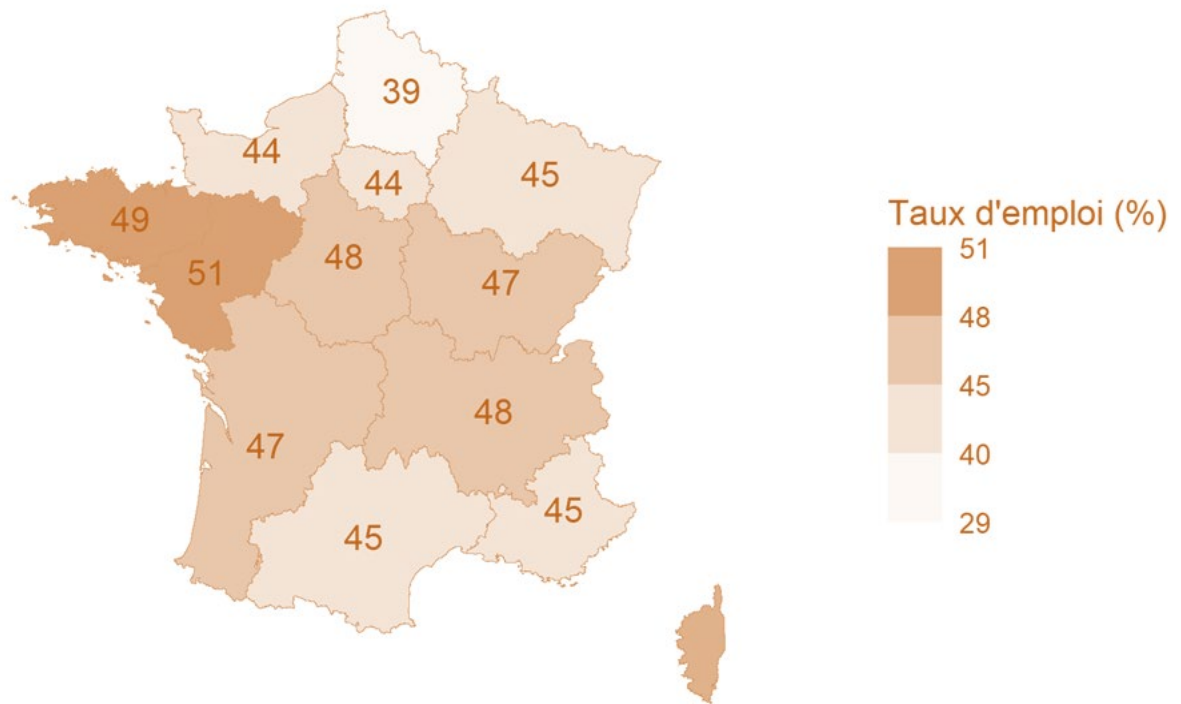
3.1.2. Le taux d'emploi en sortie d'insertion par l'activité économique varie selon les régions, en fonction de la dynamique d'emploi local et du type de structures

Les taux d'insertion à la sortie varient entre régions (cf. Figure 1), et suivent en partie les disparités territoriales en matière d'emploi et de chômage :

- ◆ ainsi, dans les Hauts-de-France, où le taux d'emploi à la sortie de l'insertion par l'activité économique (IAE) est le plus faible (39 %), est aussi la région de métropole où le taux de chômage de la population générale est le plus élevé. **Inversement, en Pays de la Loire et en Bretagne, où les taux de chômage sont les plus faibles, l'insertion à la sortie de l'IAE y est supérieure à la moyenne (51 % et 49 %) ;**
- ◆ les différences de taux d'emploi à la sortie de l'IAE sont liées également au type de structures présentes sur le territoire. Ainsi, dans le Vaucluse, où le taux de chômage de la population générale est bien supérieur à celui de la métropole, le taux d'insertion à la sortie de l'IAE (23 %) est inférieur à la moyenne.

Annexe II

Figure 1 : Taux d'emploi par région, 6 mois après la sortie de l'insertion par l'activité économique en 2021



Source : DARES Analyses, « Quelle situation professionnelle après un parcours en insertion par l'activité économique ? »

Annexe II

Tableau 14 : Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie immédiate des structures d'insertion par l'activité économique (en %)

Structure	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2012-2022	Évolution 2021-2022
Entreprise d'insertion (EI)	22,6	23,7	25,9	26,5	36,2	38,3	26,8	26,5	24,1	29,0	27,3	21%	-6%
Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)	32,4	35	38,8	36,7	44,9	46,7	55,5	51,4	44,2	53,0	48,6	50%	-8%
Association intermédiaire (AI)	33,9	32,4	26,0	35,0	36,1	36,1	48,9	47,2	27,7	46,4	45,8	35%	-1%
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	21	N.D.	23,6	21,1	23,7	26,9	24,2	26,0	23,2	28,0	27,2	30%	-3%

Source : Rapports annuels de performance 2014 à 2022.

Tableau 15 : Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie immédiate des structures d'insertion par l'activité économique (en %)

Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une...	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2014-2022	Évolution 2021-2022
Entreprise d'insertion (EI)	14,3	13,6	18,1	20,4	14,6	14,4	13,0	14,6	15,1	6%	3%
Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)	15,8	14,6	19,7	21,2	29,5	26,2	21,9	27,0	25,7	63%	-5%
Association intermédiaire (AI)	12,8	16,0	16,5	17,4	26,6	26,4	15,6	25,3	25,9	102%	2%
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	8,7	8,0	9,2	10,7	10,3	11,4	10,8	12,9	12,8	47%	-1%

Source : Rapports annuels de performance 2016 à 2022.

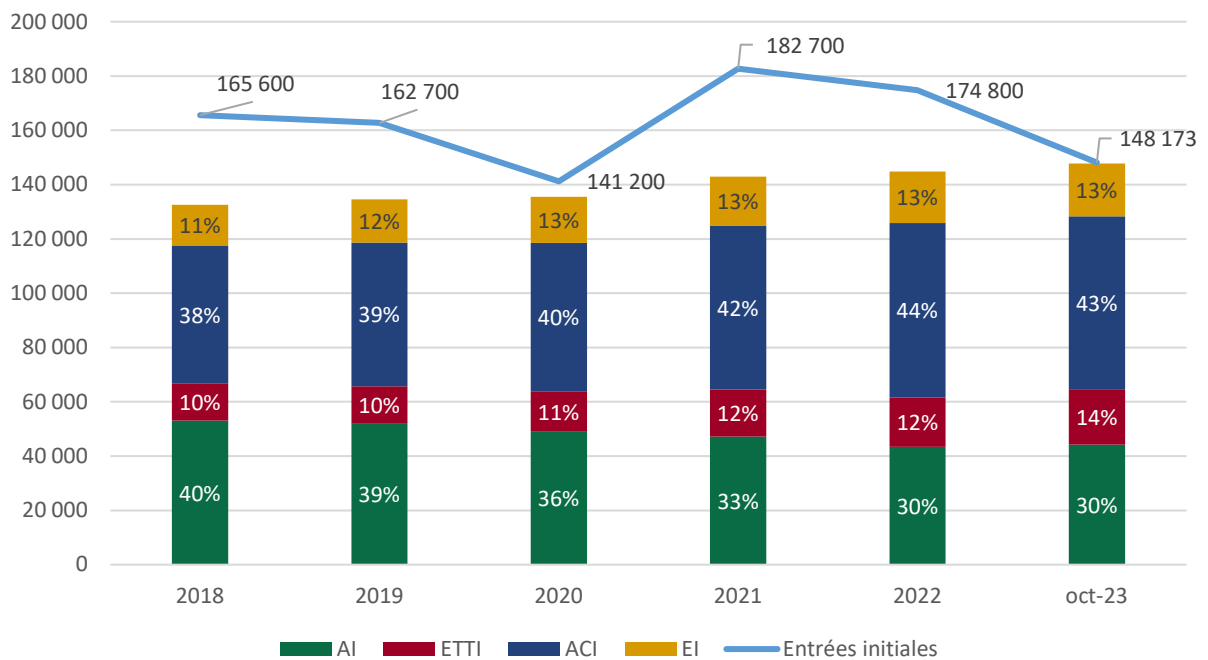
3.1.3. Le nombre de contrats signés en insertion par l'activité économique et leur ventilation par structure est stable mais n'atteint pas l'objectif de 240 000 contrats annuels prévu par la stratégie de réduction de la pauvreté

Le nombre de contrats signés en insertion par l'activité économique est stable depuis 2016, compris entre 120 000 et 140 000 contrats, mais loin de l'objectif de 240 000 contrats annuels prévu par le pacte d'ambition pour l'IAE

Depuis 2021, les nouvelles entrées en contrats enregistrent une baisse près de 20 %, passant de 182 700 entrées à 148 173 (cf. graphique 13).

La structuration de la ventilation des employeurs par type de structure est stable :

Graphique 13 : Évolution des nouveaux contrats signés en insertion par l'activité économique et nombre de salariés en fin d'année

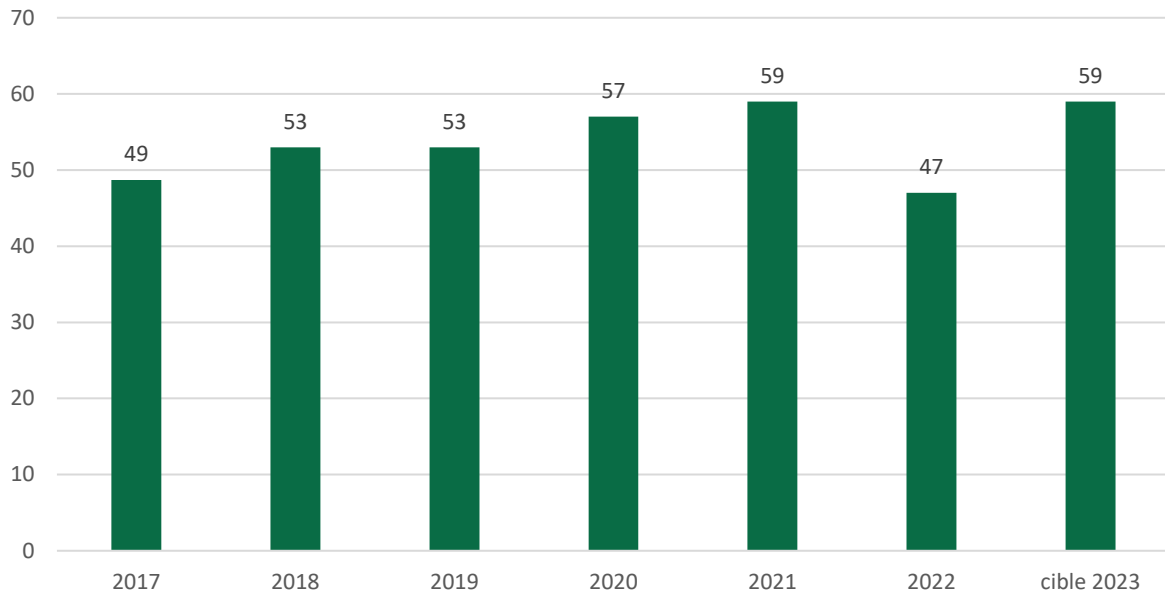


Source : Mission. Données Agence des services de paiement et DARES 2022.

3.1.4. Le taux d'insertion dans l'emploi dans les six mois d'un contrat aidé diminue fortement en 2022 après avoir progressé de 10 points entre 2017 et 2021.

Entre 2017 et 2021, le taux d'insertion dans l'emploi dans les six mois d'un contrat aidé a progressé de 10 points, passant de 49 % à 59 %, mais en 2022, il enregistre une baisse de 12 points et s'établit à 47 % (cf. Graphique 14).

Graphique 14 : Taux d'insertion dans l'emploi dans les six mois d'un contrat aidé (en %)



Source : données des rapports annuels de performance, en réalisé, sauf pour 2023 (cible).

3.1.5. L'effet du passage par contrat aidé est relativement faible sur l'obtention d'un contrat à durée indéterminé dans les trois ans, mais il est plus notable pour les salariés du secteur non marchand (CUI-CAE/PEC) qui exercent dans les associations.

L'effet du passage par un contrat aidé est relativement faible sur l'obtention d'un contrat à durée indéterminé dans les trois ans, lorsqu'on compare les personnes ayant bénéficié et leurs « faux jumeaux » c'est-à-dire les personnes de profil similaire, qui n'en n'ont pas bénéficié¹⁴.

En revanche, le CUI-CAE améliore légèrement les chances de trouver un emploi en sortie de contrat aidé. Trois ans après l'entrée en contrat aidé, 61 % des bénéficiaires sortis de contrat sont en emploi non aidé. Sans passer par le CUI-CAE, il est estimé qu'ils seraient 58 %.

Il en est de même en incluant le retour à un emploi aidé (65 %, contre 62 %). Le passage en contrat aidé dans le secteur non marchand améliore donc très légèrement l'accès à l'emploi à cet horizon (trois points). À titre de comparaison, l'effet estimé sur le retour à l'emploi lorsque le contrat aidé se déroule dans le secteur marchand est de trois points (cf. Tableau 18)

Tableau 16 : Effets du passage en CUI-CAE sur l'insertion en emploi, trois ans après l'entrée en contrat aidé

Statut	Taux d'insertion des bénéficiaires (en %)	Taux d'insertion des faux-jumeaux (en %)	Différence (en points)
En emploi total	65	62	3***
En emploi non aidé	61	58	3***
dont CDI	25	32	-8***

¹⁴ Dubost C.L., Farges A. (2021), Les effets des contrats aidés non-marchands sur l'insertion professionnelle et les conditions de vie - Une évaluation à partir du panel CUI 2014-2019, Dares, Document d'études, n° 255. Benoteau I. (2015), Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? Une évaluation à partir du Panel 2008, Économie et statistique n°477.

Annexe II

Statut	Taux d'insertion des bénéficiaires (en %)	Taux d'insertion des faux-jumeaux (en %)	Différence (en points)
<i>dont CDD</i>	31	16	15***
<i>dont alternance</i>	1	1	0
<i>dont Intérim, vacations, saisonniers</i>	3	5	-2***
<i>dont Création d'entreprise</i>	2	4	-3***
En formation ou stage	4	3	0
En recherche d'emploi	26	26	0
En inactivité	6	9	-3***

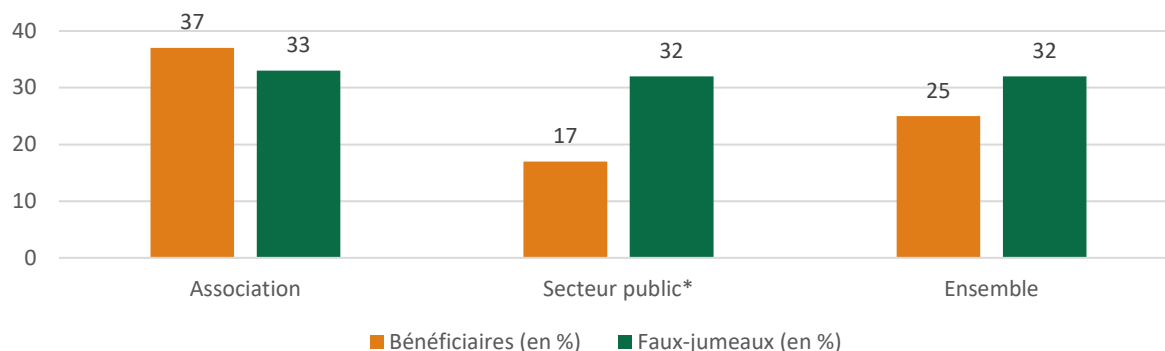
Source : DARES, panel 2014 2019

Note : *** : significatif à 1 % ; ** significatif à 5 %.

Pour les salariés ayant bénéficié d'un CUI-CAE, l'effet est cependant plus notable dans le milieu associatif quand dans le secteur public (cf. Graphique 15) :

- ◆ parmi les personnes entrées en CUI-CAE au sein d'une association, 37 % occupent un CDI trois ans plus tard. Sans le passage par le CUI-CAE, leur taux d'emploi en CDI serait de 33 % ;
- ◆ parmi les personnes entrées en CUI-CAE au sein du secteur public, 17 % occupent un CDI trois ans plus tard. Sans le passage par le CUI-CAE, leur taux d'emploi en CDI serait de 32 %.

Graphique 15 : Taux d'insertion en CDI trois ans après l'entrée en contrat aidé CUI CAE, en %.



Source : DARES, panel 2014-2019.

Globalement, 65 % de ceux qui suivent une formation au cours de leur contrat aidé occupent un emploi non aidé trois ans après leur date d'entrée, soit six points de plus que leurs faux-jumeaux. Suivre une formation au cours du CUI-CAE augmente donc les chances de retrouver un emploi (cf. Tableau 14).

Les moins diplômés retrouvent moins souvent un emploi, après un CUI-CAE. Les effets du CUI-CAE sont également contrastés selon le profil des bénéficiaires :

- ◆ le passage par ce type de contrat aidé semble avoir un effet croissant avec le niveau de diplôme. Ainsi, à horizon de trois ans, les bénéficiaires titulaires d'un diplôme inférieur au BEP/CAP ont un taux d'insertion en emploi non aidé inférieur de 4 points à ceux de leurs faux-jumeaux ;
- ◆ à l'inverse, ceux ayant un diplôme de niveau baccalauréat ou supérieur s'insèrent mieux en emploi non aidé, avec des écarts positifs respectifs de huit et six points par rapport à leurs faux-jumeaux ;

Annexe II

- ◆ les plus de 30 ans bénéficient également davantage de leur passage en CUI-CAE que les plus jeunes : leur taux d'insertion en emploi non aidé est supérieur de 5 points à celui de leurs faux-jumeaux. À horizon de trois ans, les moins de 30 ans ne s'insèrent en revanche pas mieux que leurs faux-jumeaux.

Tableau 17 : Effets du passage en CUI-CAE sur l'insertion en emploi non aidé trois ans après l'entrée en contrat aidé, selon les caractéristiques des bénéficiaires et de leurs contrats aidés, en %

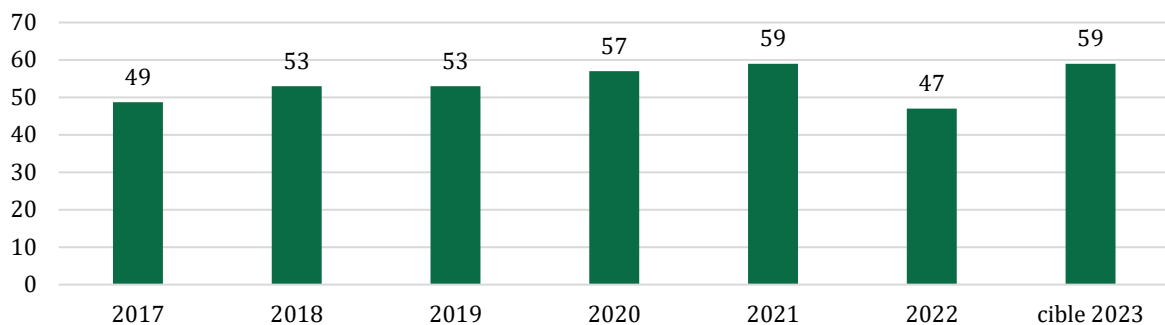
Caractéristiques du bénéficiaire	Bénéficiaires	Faux-jumeaux	Différence (en points)
Statut de l'employeur			
Association	63	60	4***
Établissement public d'enseignement	62	57	5***
Collectivité territoriale	55	59	-4**
Établissement sanitaire public	56	58	-2
Autre établissement public	64	59	5**
Bénéficiaires ayant suivi au moins une formation	65	59	6***
Bénéficiaires ayant connu une rupture de contrat	64	59	5***
Durée du parcours en CUI-CAE			
Moins d'un an	58	59	-1
Un an	56	58	-3**
Entre un et deux ans	64	59	5***
Deux ans	65	59	6***
Plus de deux ans	53	53	1
Niveau de formation du bénéficiaire			
Inférieur au BEP/CAP	54	59	-4***
BEP/CAP	62	58	4***
Bac	67	59	8***
Supérieur au bac	63	57	6***
Age du bénéficiaire			
Moins de 30 ans	63	64	-2
30-49 ans	65	60	5***
50 ans ou plus	42	38	5***

Source : DARES, panel 2014-2019.

*Note : *** : significatif à 1 % ; ** significatif à 5 %.*

Le taux d'insertion dans l'emploi dans les six mois d'un contrat aidé diminue fortement en 2022 après avoir progressé de 10 points entre 2017 et 2021. Entre 2017 et 2021, le taux d'insertion dans l'emploi dans les six mois d'un contrat aidé a progressé de 10 points, passant de 49 % à 59 %, mais en 2022, il enregistre une baisse de 12 points et s'établit à 47 % (cf. Graphique 16).

Graphique 16 : Taux d'insertion dans l'emploi dans les six mois d'un contrat aidé

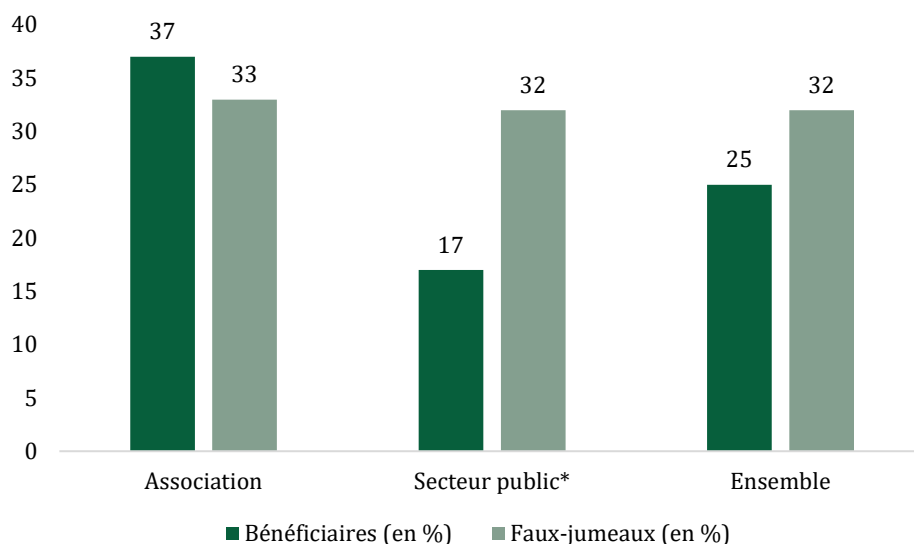


Source : données des rapports annuels de performance, en réalisé, sauf pour 2023 (cible).

Annexe II

- ◆ **L'effet du passage par contrat aidé est relativement faible sur l'obtention d'un contrat à durée indéterminé dans les trois ans**, lorsqu'on compare les personnes en ayant bénéficié et leurs « faux jumeaux » c'est-à-dire les personnes de profil similaire, qui n'en n'ont pas bénéficié. L'effet est cependant plus notable pour les salariés ayant bénéficié d'un CUI-CAE dans le milieu associatif quand dans le secteur public (cf. Graphique 17) :
- ◆ parmi les personnes entrées en CUI-CAE au sein d'une association, 37 % occupent un CDI trois ans plus tard. Sans le passage par le CUI-CAE, leur taux d'emploi en CDI serait de 33 % ;
- ◆ parmi les personnes entrées en CUI-CAE au sein du secteur public, 17 % occupent un CDI trois ans plus tard. Sans le passage par le CUI-CAE, leur taux d'emploi en CDI serait de 32 %.

Graphique 17 : Taux d'insertion en CDI trois ans après l'entrée en contrat aidé CUI-CAE, en %.



Parmi ceux qui suivent une formation au cours de leur contrat aidé, 65 % occupent un emploi non aidé trois ans après leur date d'entrée, soit 6 points de plus que leurs faux-jumeaux. Suivre une formation au cours du CUI-CAE augmente donc les chances de retrouver un emploi (cf. tableau 21).

Les moins diplômés retrouvent moins souvent un emploi, après un CUI-CAE. Les effets du CUI-CAE sont également contrastés selon le profil des bénéficiaires :

- ◆ le passage par ce type de contrat aidé semble avoir un effet croissant avec le niveau de diplôme. Ainsi, à horizon de trois ans, les bénéficiaires titulaires d'un diplôme inférieur au BEP/CAP ont un taux d'insertion en emploi non aidé inférieur de 4 points à ceux de leurs faux-jumeaux ;
- ◆ à l'inverse, ceux ayant un diplôme de niveau baccalauréat ou supérieur s'insèrent mieux en emploi non aidé, avec des écarts positifs respectifs de huit et six points par rapport à leurs faux-jumeaux ;
- ◆ les plus de 30 ans bénéficient également davantage de leur passage en CUI-CAE que les plus jeunes : leur taux d'insertion en emploi non aidé est supérieur de 5 points à celui de leurs faux-jumeaux. À horizon de trois ans, les moins de 30 ans ne s'insèrent en revanche pas mieux que leurs faux-jumeaux.

Annexe II

Tableau 18 : Effets du passage en CUI-CAE sur l'insertion en emploi non aidé trois ans après l'entrée en contrat aidé, selon les caractéristiques des bénéficiaires et de leurs contrats aidés

Caractéristiques du bénéficiaire	Bénéficiaires	Faux-jumeaux	Différence (en points)
Statut de l'employeur			
Association	63	60	4***
Établissement public d'enseignement	62	57	5***
Collectivité territoriale	55	59	-4**
Établissement sanitaire public	56	58	-2
Autre établissement public	64	59	5**
Bénéficiaires ayant suivi au moins une formation	65	59	6***
Bénéficiaires ayant connu une rupture de contrat	64	59	5***
Durée du parcours en CUI-CAE			
Moins d'un an	58	59	-1
Un an	56	58	-3**
Entre un et deux ans	64	59	5***
Deux ans	65	59	6***
Plus de deux ans	53	53	1
Niveau de formation du bénéficiaire			
Inférieur au BEP/CAP	54	59	-4***
BEP/CAP	62	58	4***
Bac	67	59	8***
Supérieur au bac	63	57	6***
Age du bénéficiaire			
Moins de 30 ans	63	64	-2
30-49 ans	65	60	5***
50 ans ou plus	42	38	5***

Source : DARES, panel 2014-2019.

*Note : *** : significatif à 1 % ; ** significatif à 5 %.*

3.2. Le taux de retour en emploi, durable ou non, n'apparaît pas pertinent pour rendre compte de l'efficacité des dispositifs mais la difficulté de mesurer la levée des freins périphériques rend complexe l'évaluation des dispositifs.

La mission propose **une réflexion sur la pertinence du taux de retour en emploi au prisme spécifique à l'IAE dans cette partie.**

3.2.1. L'exemple de l'IAE, dispositif original à la croisée des politiques de l'emploi et de cohésion sociale qui requiert l'intervention de partenaires extérieurs aux structures d'accueil

Dans son rapport de 2019 sur l'évaluation de l'IAE, la Cour des comptes explique que non seulement les voies d'accès à l'IAE sont multiples, mais les voies de sortie le sont tout autant. « Les motifs de sortie peuvent être l'obtention d'un emploi, l'entrée en formation (notamment pour les formations longues à temps plein), mais également le non-renouvellement du contrat de travail pour différentes raisons à l'initiative de la structure (comportement inapproprié du salarié) ou du salarié lui-même (manque de motivation, difficultés sociales trop lourdes, etc.). ».

Annexe II

En effet, elle explique que l'IAE est un **dispositif original à la croisée des politiques de l'emploi et de cohésion sociale**. Or, **son évaluation ne rend pas compte de la contribution intrinsèque du dispositif au résultat**. Ce que confirme l'IGAS dans son rapport de 2022, relevant au sujet de l'évaluation de l'IAE que « *Par conséquent, à indicateurs constants, l'évaluation systémique de la performance des SIAE par rapport au double objectif de l'insertion professionnelle et sociale est irréalisable. Or, compte tenu des difficultés sociales particulières des publics cibles de l'IAE, le taux de retour à l'emploi ne saurait constituer l'unique indicateur de performance de l'IAE.* ».

Si le taux de retour en emploi, durable ou non, n'apparaît pas pertinent, la difficulté de mesurer la levée des freins périphériques rend complexe l'évaluation des dispositifs par la définition d'autres indicateurs.

D'une part, **les difficultés pour lesquelles les avancées concrètes sont les plus faibles sont celles qui requièrent l'intervention de partenaires extérieurs aux structures d'accueil** : santé physique et psychique, addictions. À l'inverse, dans les domaines des démarches administratives, du logement et du surendettement, les structures s'estiment en capacité d'obtenir de réelles améliorations. Dès lors, les structures ne peuvent résoudre seules des difficultés sociales et une **meilleure coordination avec d'autres acteurs est un enjeu majeur de succès** global du dispositif.

Or, beaucoup de SIAE se sentent trop peu appuyées par les services sociaux : 17 % d'entre elles considèrent que l'accompagnement par les travailleurs sociaux du département est inexistant pendant le parcours d'insertion et 39 % qu'il est insuffisant. Ce constat est particulièrement marqué dans les entreprises d'insertion (64 % considèrent qu'il est inexistant ou insuffisant) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (84 %), au sein desquelles la proportion d'allocataires du RSA est plus faible.

De son côté, **France Travail intervient peu dans l'accompagnement professionnel en IAE, considérant que celui-ci a été délégué à la structure d'accueil** : le projet professionnel est approfondi tout au long du parcours à l'intérieur de la structure, par le biais d'entretiens avec l'accompagnateur socio-professionnel et de différentes activités qui permettent de prendre conscience de la réalité des métiers : par exemple par la participation à des ateliers de découverte des métiers ou l'organisation de périodes de mise en situation professionnelle chez d'autres employeurs. Les structures aident les salariés en parcours d'insertion à acquérir les techniques de recherche d'emploi, à valoriser leur candidature auprès d'autres employeurs, voire recherchent directement des emplois à pourvoir à la sortie du parcours, grâce notamment à leur réseau professionnel.

3.2.2. Les outils d'accompagnement de l'IAE sont mis en place et suivis de manière imparfaite

Les outils d'accompagnement prévus par le dispositif d'IAE doivent être mis en place et suivis pour analyser son efficacité en matière d'accompagnement social et de formation professionnelle.

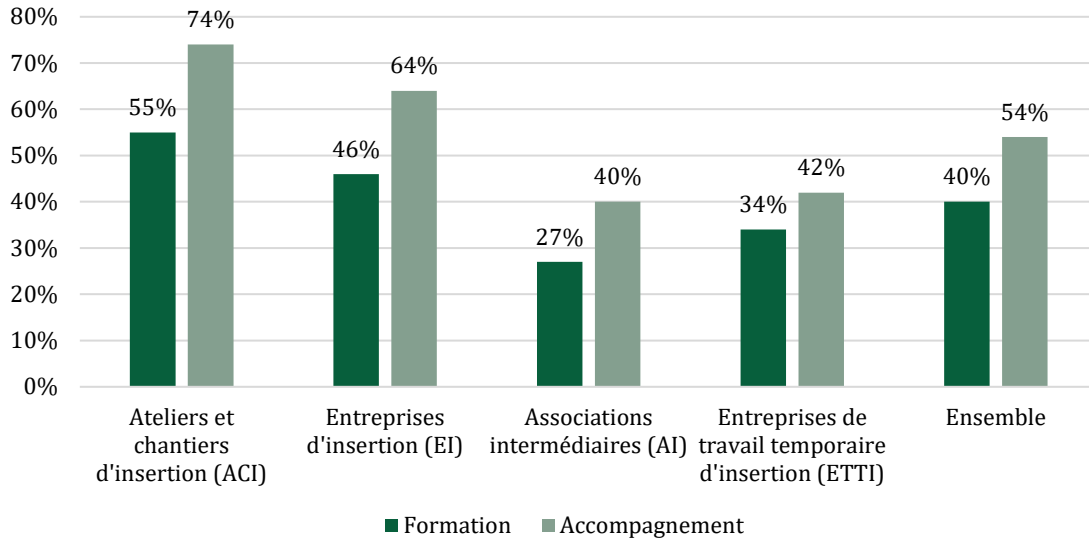
Les enjeux sont triples :

- l'accès des bénéficiaires à un accompagnement et/ou une formation ;
- l'évaluation de la qualité & pertinence de ces accompagnements et formations ;
- le contrôle de la mise en œuvre de l'accompagnement.

Annexe II

Moins de la moitié des personnes ont reçu une formation (40 %) ou un accompagnement (54 %) lors de leur parcours en IAE, même si cette moyenne cache des disparités : les ACI offrent des formations à 55 % des salariés, et un accompagnement à 74 % ; tandis que les associations intermédiaires offrent des formations à 27 % des salariés et un accompagnement à 42 % d'entre eux.

Graphique 18 : Accès à la formation et à l'accompagnement pendant le parcours en IAE en 2020



Source : Enquête Sortants de l'IAE, Dares.

L'accès à la formation ou à l'accompagnement est dépendant des caractéristiques de la personne à l'entrée : sexe, âge et caractéristiques individuelles : les bénéficiaires de minima sociaux et les résidents en QPV bénéficient de plus de formation ou d'accompagnement que l'ensemble des salariés.

Tableau 19 : Accès à la formation et l'accompagnement selon les caractéristiques du salarié en IAE

	Formation	Accompagnement
Sexe		
Femme	35%	49%
Homme	43%	58%
Âge à l'entrée		
Moins de 26 ans	31%	52%
De 26 à 39 ans	41%	58%
De 40 à 49 ans	44%	53%
50 ans ou plus	43%	50%
Niveau d'études*		
Inférieur au CAP-BEP	48%	56%
CAP-BEP ou équivalent	37%	52%
Bac ou équivalent	30%	53%
Supérieur au Bac	27%	54%
Bénéficiaire de minima sociaux à l'entrée	47%	63%
Résident en QPV	50%	59%
Travailleur handicapé	38%	54%
Ensemble	40%	54%

Source : Mission. DARES, enquête sortants IAE 2021.

Annexe II

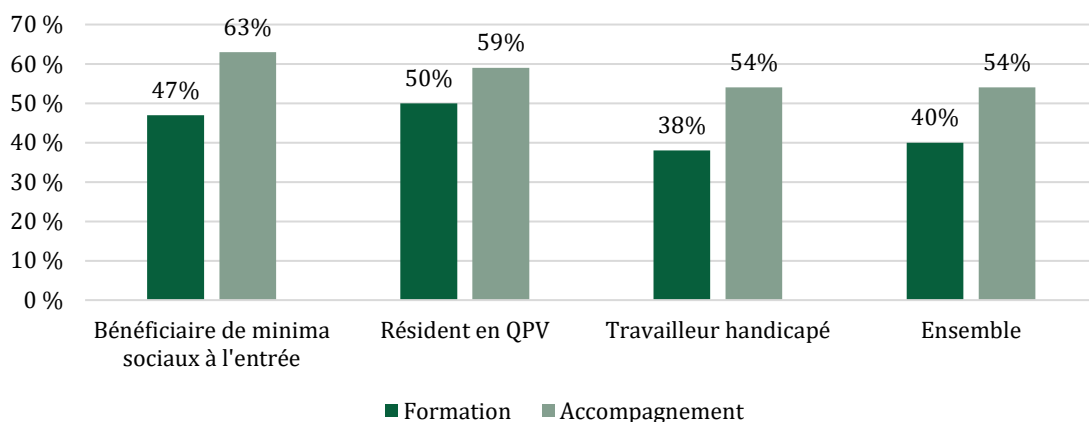
Dans son rapport *L'insertion par l'activité économique*, en 2022, l'IGAS relevait que : *Le principe de l'insertion par l'activité économique (IAE) est d'associer une mise en situation de travail à un accompagnement social et professionnel, afin de faciliter une insertion sur le marché du travail* ».

Or, elle notait que ces parcours peuvent se faire dans des structures dont les formes juridiques, les secteurs d'activité et les formes d'emploi proposées (contrats au sein de l'établissement ou contrats de mise à disposition pour des entités clientes) sont très divers. *« Les structures d'IAE sont conventionnées et ont l'obligation de fournir aux salariés un accompagnement social et professionnel adapté à leur profil, qui peut prendre la forme d'une aide sur le poste de travail, d'un apprentissage professionnel, complété ou non par des formations dispensées en interne ou en externe, ou par des aides sur d'autres dimensions de l'insertion (logement, santé, situation financière, etc.) »*

L'IGAS préconisait dès lors :

- ◆ qu'une « **grille d'analyse des difficultés sociales** soit complétée à l'entrée du parcours dans la SIAE, à la sortie et dans l'intervalle [...] L'enjeu de l'évaluation de la levée des difficultés sociales n'étant pas spécifique à l'IAE (Contrat emploi jeune, TZCLD, etc.), la mission recommande d'adopter une approche décloisonnée en construisant cette grille avec l'ensemble des acteurs impliqués dans le champ de l'insertion »
- ◆ dans l'immédiat, afin d'inciter les structures à accompagner les salariés en insertion vers la formation, la **mission recommande d'intégrer l'évaluation des taux de salariés de l'IAE formés dans le cadre de la composante « développement de l'employabilité »** du nouveau modèle d'aide au poste qu'elle préconise.

Graphique 19 : Accès à la formation et à l'accompagnement selon les caractéristiques individuelles pendant le parcours en IAE en 2020



Source : Mission. Enquête Sortants de l'IAE, Dares.

Enfin, l'IGAS interrogeait la pertinence de la couverture territoriale de l'IAE : *« L'analyse de l'évolution sur la période 2018-2022 du nombre de BRSA ayant débuté un parcours en IAE montre des écarts territoriaux (allant de + 40 % à -20 %, hors extrêmes) témoignant de l'incidence du facteur politique dans le recours à l'outil d'insertion qu'est l'IAE. »*

Ces disparités, qui soulèvent un enjeu d'égalité des chances dans l'accès à un parcours de réinsertion posent la question de la pertinence d'une éventuelle harmonisation de la prise en charge des BRSA dans le cadre de la réforme menée par France Travail.

3.3. Le taux de sortie vers un emploi non aidé devrait être pris en compte pour parfaire l'évaluation des dispositifs

La mission a analysée les données MIDAS pour les années 2017 à 2022, ainsi que sur les trois premiers trimestres de 2023.

Il a ainsi été possible de retracer les parcours des bénéficiaires de dispositifs de soutien à l'emploi à 6, 12, et 18 mois après la sortie d'une période de contrat aidé¹⁵ tout en gardant un effectif suffisamment important pour l'analyse.

Les déclarations en DSN distinguent un dispositif de politique publique associé à chaque contrat, ce qui a permis à la mission de classer les bénéficiaires en sortie, à 6, 12 et 18 mois, de dispositif de la manière suivante (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) :

- ◆ sans activité ;
- ◆ en contrat non aidé ;
- ◆ en contrat aidé.

Le taux de retour à l'emploi non aidé à 18 mois est plus élevé de 6 points pour les PEC que pour les CDD d'insertion.

À titre de comparaison, les taux d'emploi des contrats initiative emploi, destinés à une population bien plus jeune pour une première insertion sur le marché du travail ont été ajoutés (cf. point 8.1 de l'annexe VII du présent rapport).

Les taux d'emploi non aidé en sortie de CDDI sont ainsi inférieurs de 3,62 points, 3,20 points et 5,20 points à ceux des PEC à 6, 12 et 18 mois. Déclinés par année de sortie, ces taux sont demeurés stables à l'exception de l'année 2020 pour les PEC.

Une partie de cet écart de taux d'emploi entre CDDI et PEC peut s'expliquer par la **différence de niveau rétention en emploi non aidé** des bénéficiaires contrats aidés dans la même structure. En effet, sur le champ des bénéficiaires étudiés, **35 % des bénéficiaires ayant trouvé un emploi non aidé à 12 mois après réalisation d'un PEC dans une structure était en emploi dans cette même structure. Ce taux est supérieur de 24 points à celui des CDDI (10,6 %).**

3.4. L'exploitation des données de MIDAS pourrait être renforcée au service de l'élaboration d'un modèle de prédiction des taux d'emploi des dispositifs

La mission a estimé un modèle de régression reprenant l'ensemble des caractéristiques disponibles des bénéficiaires afin de prédire leur taux d'emploi.

La probabilité d'emploi d'un bénéficiaire à 6, 12 et 18 mois a été estimée par régression logistique à partir :

- ◆ des caractéristiques du bénéficiaire (âge, sexe, nombre d'enfants) ;
- ◆ de son niveau de formation ;
- ◆ de sa situation socio-économique (RSA et QPV) ;
- ◆ de l'année de sortie de contrat ;
- ◆ du département de résidence.

Ce modèle a ainsi pour objectif d'identifier les facteurs structurels à l'emploi en sortie de contrat aidé en neutralisant les effets liés à l'année de sortie et au département de résidence.

¹⁵ Les bénéficiaires de CDDI en Association Intermédiaire sont parfois titulaires de nombreux contrats consécutifs dans la même structure. Dans ce cas, la date de fin du dernier contrat d'une période de CDDI consécutifs a été prise en compte.

Annexe II

Ces résultats apportent notamment les enseignements suivants :

- ◆ plus un bénéficiaire est âgé, moins sa probabilité de trouver un emploi est importante à 12 mois ;
- ◆ si le bénéficiaire est une femme, sa probabilité de trouver un emploi à 12 mois est significativement plus faible d'un point.

4. Coût des dispositifs de soutien aux publics éloignés de l'emploi

4.1. Le coût budgétaire pour l'État

4.1.1. Depuis 2014, le coût de l'insertion par l'activité économique a été multiplié par cinq

En projet de loi de finances pour 2024, 1,5 Md€ sont prévus en autorisations d'engagements (AE) et crédits de paiement (AE) pour l'IAE (cf. Tableau 23) soit une multiplication par cinq des AE depuis 2014, auxquels s'ajoutent les exonérations de cotisations sociales, mais également le financement de formation réservées aux salariés des SIAE **soit un total de 1,62 Md€** (cf. Graphique 18).

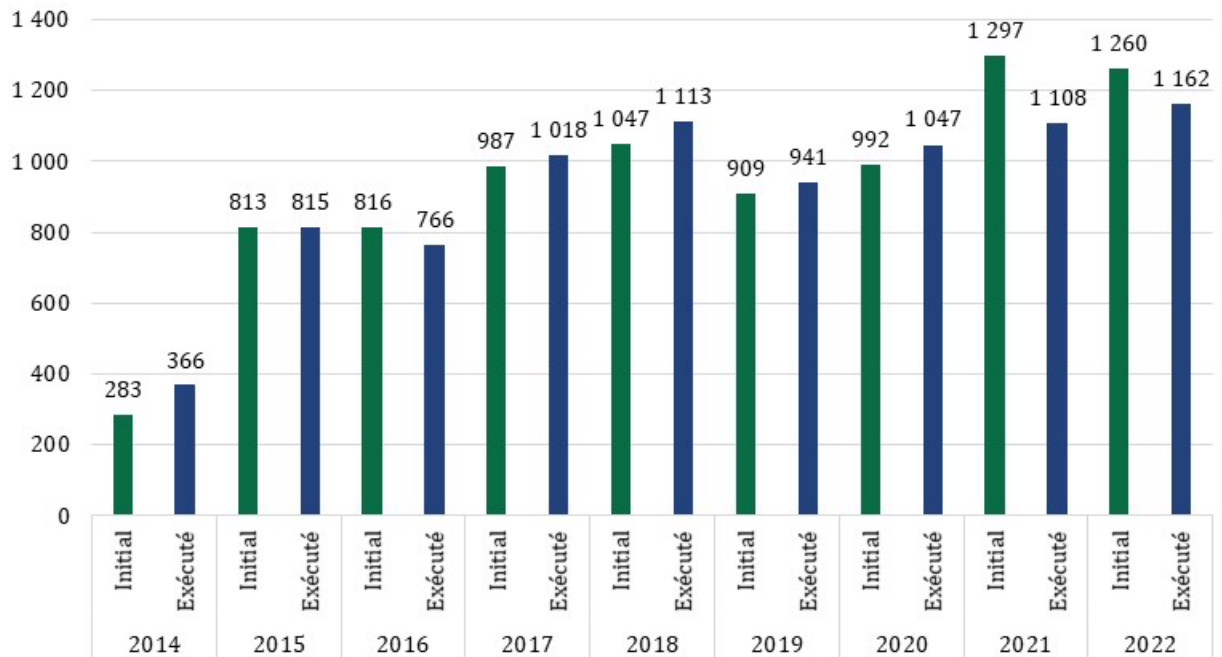
Tableau 20 : Crédits pour l'IAE dans le projet de loi de finances pour 2024 (en milliers d'euros)

Dispositifs	AE 2024	CP 2024
Total IAE	1 500 600	1 500 600
<i>Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)</i>	<i>1 053 200</i>	<i>1 053 200</i>
<i>Associations intermédiaires (AI)</i>	<i>30 400</i>	<i>30 400</i>
<i>Entreprises d'insertion (EI)</i>	<i>277 600</i>	<i>277 600</i>
<i>Entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)</i>	<i>13</i>	<i>13</i>
<i>Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)</i>	<i>82 400</i>	<i>82 400</i>
<i>Contrats-passerelles ACI et EI</i>	<i>20</i>	<i>20</i>
<i>Contrats de professionnalisation inclusion</i>	<i>290</i>	<i>290</i>
<i>Aide à la création d'activité</i>	<i>25 000</i>	<i>25 000</i>
<i>Expérimentations*</i>	<i>18 800</i>	<i>18 800</i>
Exonérations liées à l'IAE	17 330	17 330
Formation PIC (programme 103)	100 000	100 000

*Source : Projet annuel de performance du programme 102, projet de loi de finances pour 2024. *Trois expérimentations en cours : SEVE Emploi, Convergence et TAPAJ.*

Annexe II

Graphique 20 : Prévion et exécution des autorisations d'engagements de l'insertion par l'activité économique



Source : PAP et RAP de la mission Travail et emploi 2014 à 2023.

Dans la mesure où le taux de sortie en ACI est le moins élevé des SIAE (33 % en 2021), et que l'aide au poste est inversement la plus élevée (21 850 € depuis le 1^{er} mai 2022) se pose la question de l'équilibre du cofinancement sur cette SIAE (cf. Tableau 25).

Tableau 21 : Coût per capita et par année d'exécution

	ACI	EI	AI	ETI	Total	Crédits exécutés	Per capita
2018	50 868	15 048	53 058	13 619	132 593	1 113 000 000	8 394
2019	53 023	15 819	51 852	13 817	134 511	951 000 000	7 070
2020	54 871	16 975	49 159	14 519	135 524	1 047 000 000	7 726
2021	60 247	18 093	47 203	17 344	142 887	1 108 000 000	7 754
2022	64 310	19 038	43 445	18 074	144 867	1 162 000 000	8 021
Oct-23	63 963	19 474	44 279	20 107	147 823	1 316 330 000	8 905
PLF 2024	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	1 517 900 000	N.D

Source : Mission. PAP et RAP de la mission Travail et emploi 2014 à 2023. PLF 2024.

Annexe II

Tableau 22 : L'aide au poste en insertion par l'activité économique

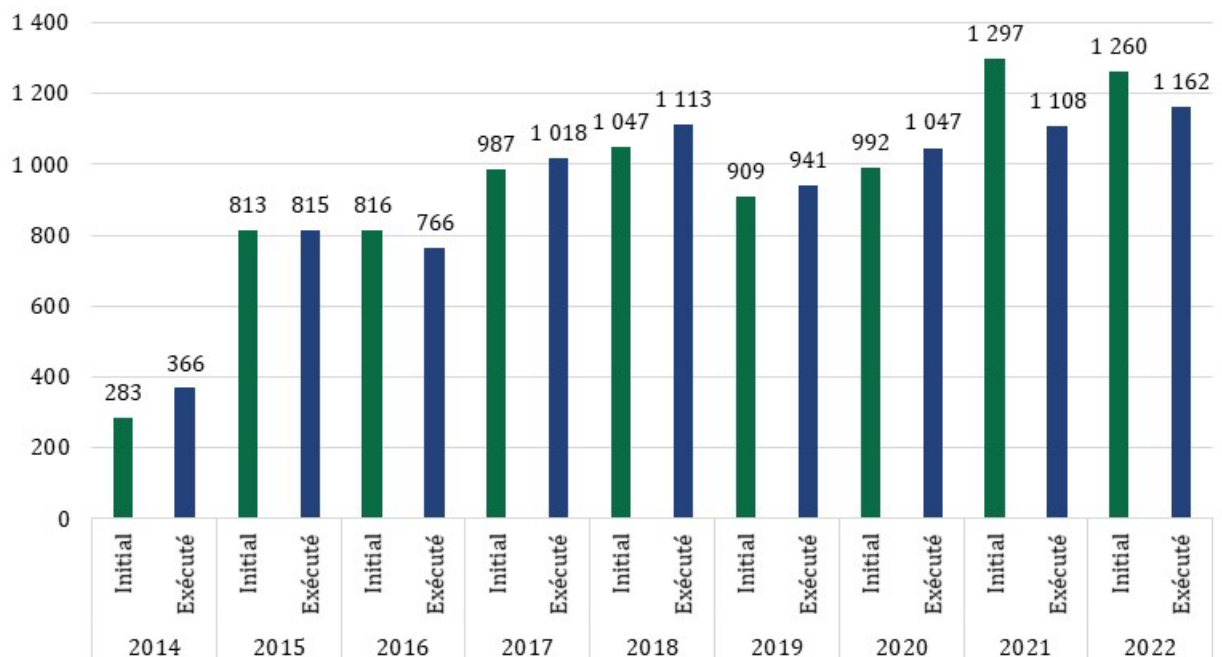
	Aide au poste - Montant socle par ETP				
	ACI	EI	AI	ETTI	EITI
	Aide directe de l'État	Du 1 ^{er} janvier au 31 avril 2022 : 21 286 €	Du 1 ^{er} janvier au 31 avril 2022 : 11 087 €	Du 1 ^{er} janvier au 31 avril 2022 : 1 441 €	Du 1 ^{er} janvier au 31 avril 2022 : 4 253 €
	À partir du 1 ^{er} mai 2022 : 21 850 €	À partir du 1 ^{er} mai 2022 : 11 381 €	À partir du 1 ^{er} mai 2022 : 1 479 €	À partir du 1 ^{er} mai 2022 : 4 366 €	À partir du 1 ^{er} mai 2022 : 6 001 €
	Montant « modulé » supplémentaire : entre 0 et 10 % du montant socle, en fonction des « efforts particuliers d'insertion et des performances des SIAE »				Pas de montant modulé supplémentaire
Exonérations de cotisations sociales	Allègements généraux de cotisations sociales.				Non applicable

Source : DARES.

L'importance du financement de l'IAE des dernières années a conduit à une croissance forte du nombre de structures, sans croissance correspondante du nombre de bénéficiaires. Ceci conduit à fragiliser le secteur avec des structures dont le modèle économique n'est pas viable, et qui n'ont pas la capacité d'assumer l'accompagnement et la formation de leurs salariés en insertion.

La mission estime enfin que la **question de l'évolution du coût en corrélation à une évolution des difficultés des salariés pourrait être utilement approchée par les acteurs de l'insertion.**

Graphique 21 : Prévission et exécution des autorisations d'engagements de l'IAE



Source : PAP et RAP de la mission Travail et emploi 2014 à 2023.

Annexe II

Tableau 23 : Exécution budgétaire, en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, depuis 2019, en millions d'euros

2018		2019		2020		2021		2022	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
615,28	727,09	317,07	354,14	309,98	281,85	572,46	379,93	469,1	539,7

Source : Rapports annuels de performance.

La mission a enfin relevé des coûts de gestion, notamment informatiques qu'il conviendrait d'expertiser davantage, notamment relatifs au GIP Inclusion, impliquant de repenser la chaîne de versement de l'aide au poste IAE.

Encadré 6 : Focus sur les économies potentielles liées aux coûts de gestion informatique, en lien avec l'agence des services de paiement

La création de la Plateforme de l'inclusion a permis un premier « choc de simplification » (suppression de l'agrément, accès à l'intégralité de l'offre et de la demande d'insertion) qui continue de produire ses effets : **9 employeurs sur 10 déclarent encore gagner du temps sur les recrutements, près de 1 000 nouvelles organisations ont rejoint le service en tant que prescripteurs de l'IAE en 2023.**

Néanmoins, il reste des difficultés qui concernent les **doubles saisies réalisées au niveau de l'ASP pour le versement de l'aide au poste**, qui s'apparentent à des démarches administratives en doublon dont la suppression est susceptible de générer des gains de productivité et d'économies de ressources publiques potentielles.

À titre d'exemple, **plus de 2 000 incidents et demandes d'aide ont été réceptionnés par la Plateforme de l'inclusion et traités avec l'ASP entre juillet et décembre 2023**, pour un coût total de coordination avec l'ASP de plus de 500 000 € (dont un tiers dédié au support), et sans inclure les heures passées par les employeurs à saisir des données dans l'ASP, soit au total plusieurs millions d'euros annuels de gain potentiel.

Source : Mission.

La mission suggère sur ce dernier point qu'une revue fine des étapes de l'orientation jusqu'au versement de l'aide au poste, puisse intervenir pour identifier les doublons et économies possibles (ensemble (DGEFP / GIP PDI).

4.1.2. Depuis 2018, la dépense en faveur des parcours emploi compétences a diminué de 25 %, en corrélation avec la chute du nombre de contrats

L'exécution budgétaire annuelle s'est élevée chaque année, comme suit :

- ◆ En 2018, **615,28 M€ en autorisations d'engagement et 727,09 en crédits de paiements pour le financement de 128 000 Parcours emploi compétences et du stock antérieur**, soit 489,05 M€ en autorisations d'engagement et 200,93 M€ en crédits de paiement pour le financement de 128 000 Parcours emploi compétences (dont 90 000 hors Éducation nationale) et 126,23 M€ en AE et 526,16 M€ en CP pour les contrats en cours et conclus avant le 1^{er} janvier 2018. Trois éléments de contexte :
 - deux évolutions : d'une part, des **exigences qualitatives renforcées pour les employeurs** – notamment s'agissant des actions de formation à assurer sur la durée du contrat, et préalablement contractualisées avec le prescripteur et le bénéficiaire lors d'entretiens tripartites ; d'autre part, **une baisse du niveau de prise en charge du contrat par l'État** ;

Annexe II

- **la maîtrise du taux moyen de prise en charge a été quant à elle pleinement assurée**, sachant que les **préfets de région avaient la possibilité de fixer par arrêté des taux de prise en charge compris sur une échelle de 30 à 60 % de façon à pouvoir moduler l’engagement de l’État** en fonction de caractéristiques liées aux publics, employeurs ou territoires (ex : QPV) jugées adaptées en termes de déploiement de la politique de l’emploi. Concrètement, 15 régions sur 18 ont adopté une modulation du taux en fonction de la qualité des engagements de l’employeur (formation certifiante, accompagnement spécifique), de la qualité du recrutement (CDI vs CDD), ou au bénéfice de certaines catégories de publics (travailleurs handicapés, notamment) ou de territoire (ZRR, QPV, Bassin minier). **Au total, le taux moyen de prise en charge État s’établit à près de 51 % en exécution 2018** contre 50 % en LFI 2018, sachant que le taux moyen notifié s’établissait à 50 % pour la métropole et 60 % pour les territoires d’Outre-mer ;
- **le rythme de prescription, qui a été plus progressif en cours d’année que le rythme lissé retenu pour la budgétisation** (50 % des prescriptions avaient été prises en compte sur le seul premier semestre, sachant que les contrats correspondants sont ceux qui sont les plus coûteux en termes de crédits de paiement sur l’exercice).
- ◆ **en 2019, 317,07 M€ en autorisations d’engagement et 354,14 M€ en crédits de paiement pour le financement de 80 512 Parcours emploi compétences et du stock antérieur**, soit 298,94 M€ en autorisations d’engagement et 145,75 M€ en crédits de paiement pour le financement de 80 512 Parcours emploi compétences, et 18,13 M€ en autorisations d’engagement et 208,39 M€ en crédits de paiement pour les CUI-CAE conclus avant le 1^{er} janvier 2019. Le taux moyen de prise en charge par l’État s’établit à près de 51 % en exécution 2019 contre 51,4 % en LFI 2019 et 51,8 % dans la circulaire du 31 janvier 2019 relative au Fonds d’inclusion dans l’emploi. La maîtrise des paramètres des contrats aidés a ainsi été particulièrement forte en gestion 2019 ;
- ◆ **en 2020, 309,98 M€ en autorisations d’engagement et 281,85 M€ en crédits de paiement pour le financement de 76 308 Parcours emploi compétences et du stock antérieur**, soit 309,98 M€ en autorisations d’engagement et 137,52 M€ en crédits de paiement pour le financement de 76 308 Parcours emploi compétences, et 0 M€ en autorisations d’engagement et 144,33 M€ en crédits de paiement pour les CUI-CAE conclus avant le 1^{er} janvier 2020. Plusieurs éléments de contexte :
 - application d’un taux de mise en réserve de 10,65 % en AE et 12,79 % en CP ;
 - les mouvements de fongibilité vers les CUI-CIE dans les DOM, et les Initiatives territoriales, autorisés pour la première fois en 2018 dans le cadre de la mise en place du FIE à l’échelle régionale, ont été maintenus en 2020 ;
 - **la crise sanitaire a par ailleurs eu un impact sur les entrées PEC pendant l’année : sous-réalisation du nombre de PEC au premier semestre 2020** par rapport au premier semestre 2019. Il est observé une baisse de 22 % de réalisation au 1^{er} semestre 2020 par rapport à la même période en 2019 ;
 - cette sous-réalisation a permis de financer des mesures d’urgence, dans le cadre d’une circulaire de mise en œuvre du plan #1jeune1solution sur les contrats aidés en date du 28 septembre 2020 :
 - la création d’une enveloppe CIE jeunes à 47 % de taux de prise en charge du SMIC brut sur tout le territoire national. 2 207 CIE jeunes ont ainsi été prescrits dans ce cadre
 - la création d’une enveloppe PEC jeunes à 65 % de taux de prise en charge du SMIC brut sur tout le territoire national. Ce sont ainsi 18 400 PEC jeunes qui ont été prescrits ;

Annexe II

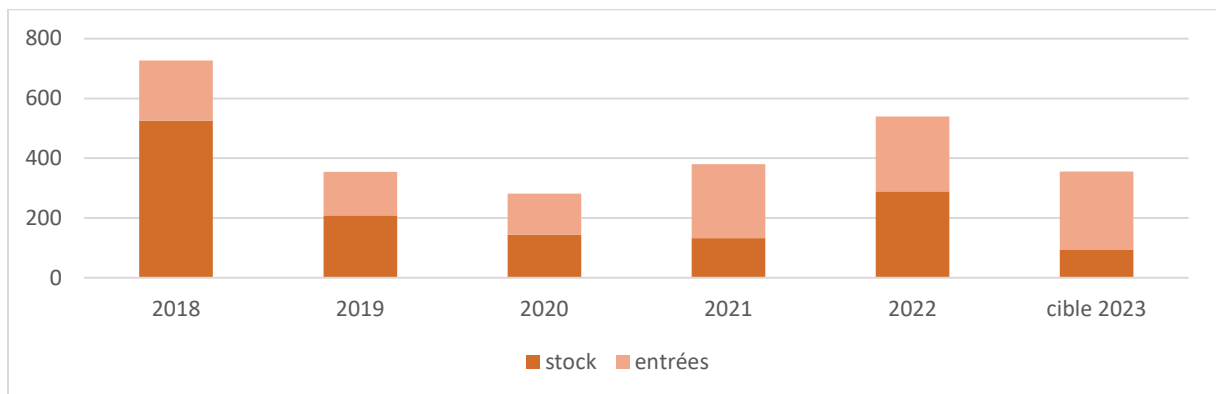
- le **taux moyen de prise en charge par l'État des PEC s'établit à 50,3 % en exécution 2020** contre 46,4 % en LFI 2020 et 47,1 % dans la circulaire du 28 février 2020 relative au Fonds d'inclusion dans l'emploi. La mise en œuvre de nouvelles enveloppes fin 2020 a entraîné l'apparition de paramètres différenciés pour les PEC. La maîtrise des paramètres des contrats aidés a ainsi été particulièrement forte en gestion 2020.
- ◆ en **2021, 572,46 M€ en autorisations d'engagement et 379,93 M€ en crédits de paiement pour le financement de 103 115 Parcours emploi compétences et du stock antérieur**, soit 136,63 M€ en autorisations d'engagement et 48,78 M€ en crédits de paiement au titre du plan de relance, après retraitement des erreurs d'imputation et neutralisation des REJB (184,89 M€ en autorisations d'engagement). Ce montant a permis de financer les prescriptions de 103 115 contrats initiaux à hauteur de 558,34 M€ en AE et 246,78 M€ en CP ainsi que le stock d'anciens contrats toujours en cours sur l'année 2021 à hauteur de 14,12 M€ en AE et 133,15 M€ en CP.
- ◆ en **2022, 469,1 M€ en autorisations d'engagement et 539,7 M€ en crédits de paiement pour les 74 804 Parcours emploi compétences et du stock antérieur**, dont 27,9 M€ en autorisations d'engagement et 72,8 M€ en crédits de paiement au titre du plan de relance. Ce montant a permis de financer les prescriptions de 74 804 contrats initiaux à hauteur de 444,4 M€ en AE et 250,29 M€ en CP ainsi que le stock d'anciens contrats toujours en cours sur l'année 2022 à hauteur de 24,72 M€ en AE et 289,41 M€ en CP.
- ◆ En **2023**, le budget prévu en PLF couvre 80 000 entrées en parcours emploi-compétences pour un coût de 529,97 M€ en AE et 262,17 M€ en CP et 40 000 PEC démarrés en 2021 et 2022, toujours en cours en 2023, pour un coût de 93,26 M€ en crédits de paiement, soit au total **355,43 M€ en crédits de paiement**.

Tableau 24 : Exécution budgétaire, en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, depuis 2019, en millions d'euros

2018		2019		2020		2021		2022	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
615,28	727,09	317,07	354,14	309,98	281,85	572,46	379,93	469,1	539,7

Source : Rapports annuels de performance.

Graphique 22 : Exécution budgétaire des dépenses des entrées en contrats et des stocks CIU-CAE et PEC, depuis 2018, en millions d'euros



Source : Rapports annuels de performance 2018 à 2022 et projet annuel de performance 2023.

4.1.3. L'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée » contribue à créer de l'emploi d'insertion, dont les salaires sont financés au taux de 109 % du smic brut par l'État

En 2022, l'État a contribué à la contribution au développement de l'emploi (CDE) c'est-à-dire au financement des salaires, à hauteur de 102 % du SMIC brut.

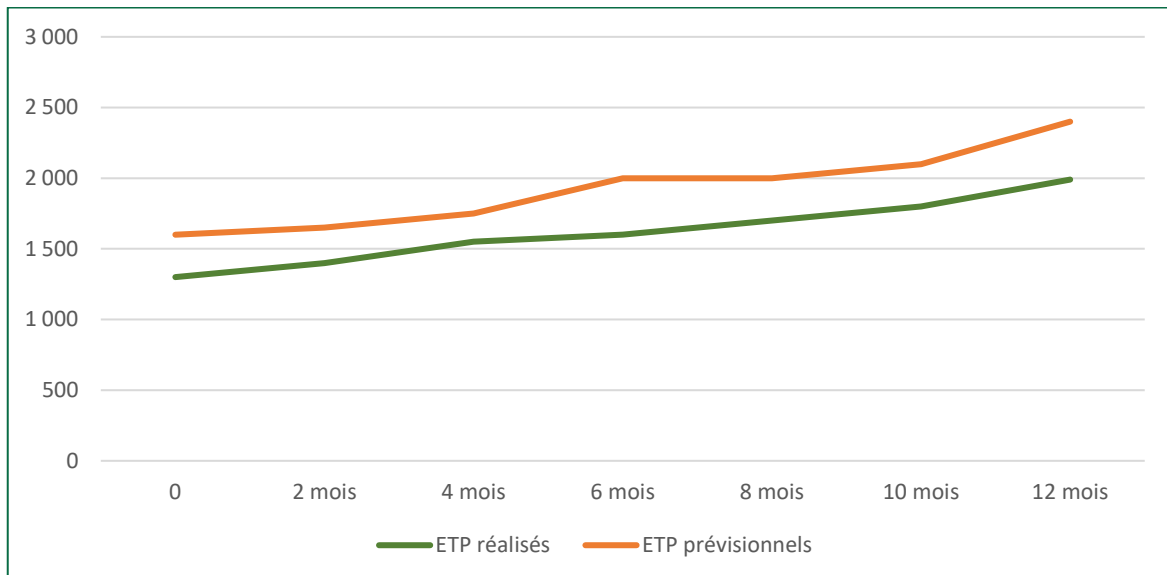
Un arrêté du 31 juillet 2023 avait prolongé ce taux jusqu'au 30 septembre 2023 et l'a fixé à **109 % du smic brut pour un montant de 23 164,79 € /ETP, pour la période du 1^{er} octobre 2023 au 30 juin 2024** ¹⁶.

Deux financeurs agissent selon deux circuits distincts :

- ◆ CDE État - 2024 : 95 % du SMIC brut = 20 143,29 €/ETP ;
- ◆ CDE Département - 2024 : 15 % des 95 % (part obligatoire) = 3 021,49 €/ETP.

À l'aune de l'évaluation réalisée et dont les chiffres sont publiés au mois de février 2024, la mission observe que **l'ambition de création d'ETPT est plus élevée que le volume effectivement réalisé en 2022 (cf. Graphique 21). Toutefois, le nombre croît sans discontinuer, enregistrant une augmentation de 53 % sur l'année.**

Graphique 23 : Écart et évolution entre les ETPT réalisés et les ETPT prévisionnels, en 2022



Source : Mission, Évaluation ETZCLD au 23 février 2024.

4.2. Le cofinancement

4.2.1. Le cofinancement en matière d'insertion par l'activité économique

La mission IGAS sur l'évaluation de l'IAE en 2022 relevait **la difficulté à reconstituer les financements** : « *L'agrégation des données de financements publics, dont l'essentiel des flux transite par l'ASP, constitue ainsi une étape essentielle à l'amélioration du pilotage financier budgétaire de l'IAE* ».

¹⁶ Un montant global de CDE (État et département) de 23 164,79 €/ETP, soit 109 % du SMIC brut.

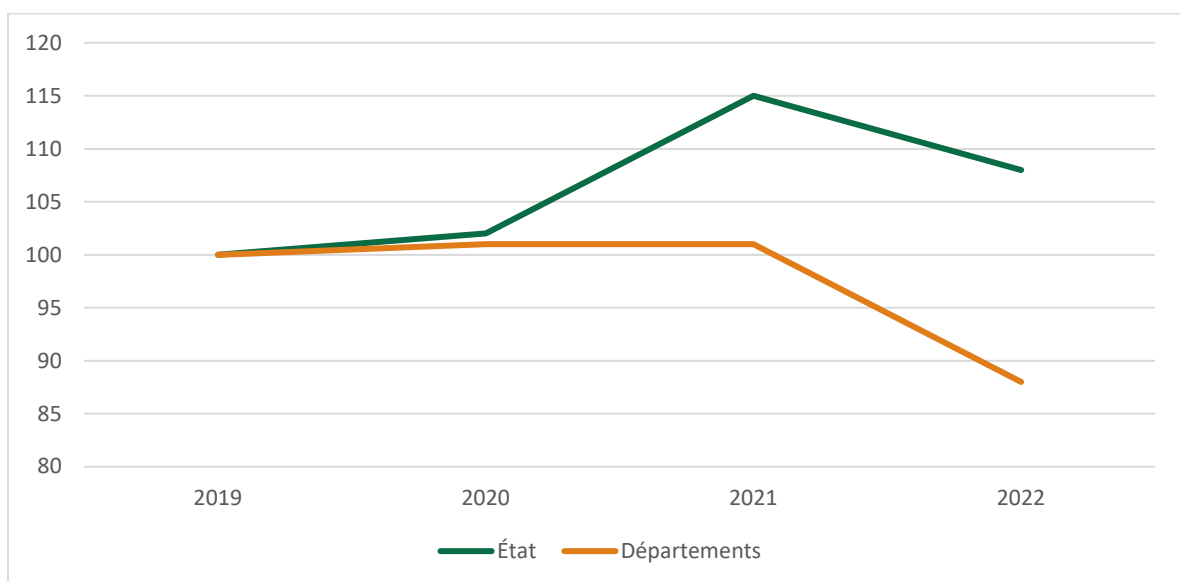
Annexe II

Elle notait également un **effet d'éviction des financements de l'État sur les financements des départements** (cf. Graphique 22). « *Alors que l'investissement de l'ensemble des administrations publiques au bénéfice de l'IAE s'élevait à 1,5 Mds€ en 2021, les données de subventionnement public global (État, collectivités territoriales, subventions européennes) ne font pas l'objet d'une connaissance régulière, fiable et partagée entre acteurs publics et représentants du secteur. Une telle situation obère les capacités de pilotage efficient du secteur [...] ne permet pas un suivi transparent de la dynamique de contribution des autres cofinanceurs publics. [...] ; compromet la tenue d'un dialogue de gestion financier fructueux entre l'État et les réseaux de l'IAE, dont l'établissement d'un diagnostic partagé constitue une étape nodale.* »

Les principaux financements des SIAE sont :

- ◆ Leurs fonds propres ;
- ◆ Le financement par l'État via :
 - les aides au poste et ses deux composantes :
 - le montant socle qui vise à financer les missions de base de chaque SIAE, il vient compenser une organisation spécifique que la structure met en place afin de faciliter l'insertion des salariés ;
 - le montant modulé qui est destiné à valoriser les efforts déployés par les structures et ses résultats et qui correspond à un pourcentage compris entre 0% et 10% du montant socle. Le montant socle de l'aide est revalorisé chaque année par arrêté en fonction de la revalorisation du SMIC.
 - le fonds de développement de l'inclusion (FDI) qui est destiné à financer la création et le développement des SIAE et le renforcement de leur viabilité économique ;
- ◆ Le fonds social européen (FSE +) ;
- ◆ Le cofinancement des conseils départementaux, inscrit dans les conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM), prévu par la loi au titre du financement de l'insertion des bénéficiaires du RSA : notamment cofinancement obligatoire des bénéficiaires du RSA en ACI (art. L 5132-3-1) ;
- ◆ Les partenaires financiers publics et privés divers.

Graphique 24 : Évolution comparée en base 100, des contributions de l'État et des départements.



Source : Mission. Données POP.

4.2.2. Le cofinancement dans le cadre de l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée »

Le cofinancement dans le cadre de l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée » est réalisé par les acteurs suivants :

- ◆ l'État contribue à la contribution au développement de l'emploi (CDE) à hauteur de 102 % du SMIC brut. Un arrêté du 31 juillet 2023 avait prolongé ce taux jusqu'au 30 septembre 2023 et l'a fixé à **109 % pour la période du 1^{er} octobre 2023 au 30 juin 2024¹⁷** : les opérateurs du service public de l'emploi ;
- ◆ les collectivités locales : **les conseils départementaux doivent financer à hauteur de 15 % de la participation de l'État ;**
- ◆ d'autres acteurs, par exemple pour l'insertion en emploi des personnes en situation de handicap.

Tableau 25 : Tableau de suivi de l'exploitation des EBE à l'ETP moyen payé

Coûts	Réalisé 2021	Atterrissage 2022	Prévision 2023
ETP moyen payé total	655 400	709 200	794 200
Coût de l'emploi par ETP	28 900	29 600	29 800
Produit par ETP	28 000	29 900	29 500
Résultat d'exploitation par ETP	-833	261	-265

Source : Mission. Évaluation de la première vague ETZCLD.

Ce coût de l'emploi ne prend pas en compte les achats des matières et marchandises afin d'analyser les entreprises à but d'emploi (EBE) sans tenir compte de la nature des activités.

Le financement public des emplois supplémentaires créés dans le cadre de l'expérimentation est défini par la seconde loi d'expérimentation qui a consacré le double financement obligatoire de l'État et des conseils départementaux ainsi que la pérennisation d'une dotation d'amorçage et d'un complément temporaire d'équilibre pour accompagner la montée en charge des effectifs et du modèle économique des entreprises.

Ainsi, là où le financement public de l'emploi supplémentaire par ETP payé (contribution au développement de l'emploi, CDE) tendait à se stabiliser autour des 19 000 € à la fin de la 1^{ère} expérimentation, pour l'année 2022, une augmentation de la prise en charge de nette du coût de l'emploi de 17 % est observée (+4 000 € net, soit 23 000 €).

Cette évolution s'explique par :

- ◆ la hausse du taux de prise en charge de l'État (de 95 à 102 %) ;
- ◆ la mise en place d'un taux de prise en charge obligatoire par les Départements, indexée à la part État (15 % de la part État) ;
- ◆ le financement d'une partie des emplois des personnes non issues de la privation durable d'emploi (dans la limite de 10 % des effectifs totaux).

¹⁷ Un montant global de CDE (État et département) de 23 164,79 €/ETP, soit 109 % du SMIC brut,

ANNEXE III

**Dispositifs bénéficiant aux publics
présentant des caractéristiques
spécifiques au regard de l'emploi**

SOMMAIRE

1. DES DISPOSITIFS ORIENTÉS VERS DES PUBLICS SPÉCIFIQUES	1
1.1. Des dispositifs d'accompagnement des jeunes, d'intensité différente.....	2
1.1.1. <i>Le contrat d'engagement Jeunes : un dispositif en forte croissance</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Le contrat d'engagement jeunes en rupture complète le dispositif CEJ pour des jeunes très éloignés du service public de l'emploi</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>L'autre modalité de suivi des jeunes par les missions locales : le parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie.....</i>	<i>5</i>
1.1.4. <i>Un dispositif complémentaire d'accompagnement intensif jeunes géré par France Travail.....</i>	<i>6</i>
1.2. Les publics travailleurs handicapés	7
1.2.1. <i>Les entreprises adaptées constituent un des dispositifs d'accès à l'emploi des personnes handicapées</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Les aides financières de l'État aux entreprises adaptées.....</i>	<i>8</i>
1.3. Les personnes exposées au risque d'exclusion sociale par leurs conditions même d'existence.....	9
1.3.1. <i>Les réfugiés font l'objet de trois dispositifs auxquels concoure le budget du ministère du travail.....</i>	<i>9</i>
1.4. Le programme EMILE en faveur des personnes vivant en Ile-de-France, en difficulté d'insertion professionnelle et mal logées.....	13
1.5. Des dispositif emploi de faible intensité pour les seniors.....	13
1.5.1. <i>Le contrat de professionnalisation « senior ».....</i>	<i>14</i>
1.5.2. <i>Le contrat à durée déterminée « senior ».....</i>	<i>14</i>
1.5.3. <i>Le contrat à durée indéterminée « inclusion ».....</i>	<i>14</i>
1.5.4. <i>Dispositifs France Travail ouvert aux seniors.....</i>	<i>15</i>
2. PERFORMANCE DES DISPOSITIFS SOUS REVUE DANS CETTE ANNEXE.....	15
2.1. La stratégie de programmation budgétaire qui ne repose pas sur une analyse des coûts.....	15
2.1.1. <i>Une analyse des coûts du contrat d'engagement Jeunes qui demande à être affinée en les rapportant à des objectifs en termes de sorties en emploi ...</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>L'absence d'analyse des coûts liés aux entreprises adaptées découle notamment de l'absence de grille de lecture partagée.....</i>	<i>16</i>
2.2. Le CEJ est un mode accompagnement insuffisamment ciblé sur les jeunes en situations les plus précaires	17
2.2.1. <i>Un taux de retour est comparable pour les différents dispositifs d'accompagnement des jeunes.....</i>	<i>17</i>
2.2.2. <i>Les dispositifs jeunes peinent à atteindre leurs publics cible.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>Les réseaux France Travail et Mission locales mis en concurrence dans l'accompagnement des jeunes</i>	<i>23</i>
2.3. Des entreprises adaptées emploient des travailleurs handicapés sans modulation de l'aide au poste dans le temps.....	24
3. LA MESURE DE L'EFFICIENCE DES DISPOSITIFS.....	28
3.1. Le suivi des obligations inhérentes aux contrats d'engagement jeune n'est pas fiable	28

3.1.1. <i>Concernant le suivi de l'activité</i>	29
3.1.2. <i>Concernant le suivi des rendez-vous d'accompagnement</i>	29
3.1.3. <i>L'allocation financière n'apparaît pas comme un levier suffisant et pertinent de l'insertion dans l'emploi</i>	29
3.2. L'analyse du critère de sortie en emploi s'appuie sur une méthodologie imparfaite et devrait être élargie.....	30
4. PERSPECTIVES D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES	30
4.1. Des évolutions sur tel et tel dispositif permettraient de réduire leur coût	30
4.1.1. <i>Concernant le contrat d'engagement jeunes et le parcours contractualisé d'accompagnement des jeunes</i>	30
4.1.2. <i>Concernant les entreprises adaptées</i>	31

1. Des dispositifs orientés vers des publics spécifiques

Le risque de chômage n'affecte pas toute la population active dans les mêmes proportions : certaines personnes, qualifiées de « vulnérables », y sont davantage exposées que d'autres¹. Le taux de chômage des jeunes est ainsi nettement supérieur à celui du reste de la population. En 2022, il atteint² 17,3 % en moyenne sur l'année chez les 15-24 ans³.

Depuis 1950, l'exploitation de l'enquête sur l'emploi, le chômage et l'inactivité, menée par l'INSEE, appelée plus communément l'enquête Emploi⁴ permet d'identifier ces populations vulnérables.

Ces publics particulièrement exposés au risque du chômage comprennent non seulement les personnes ayant perdu leur emploi, mais également celles pour qui existe « *une crainte ou une certitude de perdre [leur] emploi actuel* ».

Dès l'apparition du chômage de masse, les jeunes de moins de 25 ans ont été identifiés comme faisant particulièrement partie de ces populations⁵. Cette observation reste toujours d'actualité en 2023.

Notamment sous l'effet du ralentissement économique et des mutations du système productif, l'amplification du chômage touche également d'autres catégories de la population active, dont les personnes qui sont au chômage de façon durable, dites « chômeurs de longue durée ». Leur chômage actuel dépendant de leur chômage passé⁶ (cf. annexe II) mais également du fait qu'ils soient peu ou pas diplômés, désavantagés par la raréfaction des emplois peu qualifiés, ou bien encore confrontés à des difficultés socio-économiques. Il s'agit aussi de personnes dont les conditions d'existence compliquent l'accès à l'emploi (freins périphériques à l'emploi) dont les habitants des zones urbaines défavorisées ou « quartiers prioritaires de la ville » (cf. annexe IV), les réfugiés ou les personnes en situation de handicap⁷.

Les dispositifs de soutien à l'emploi destinés aux personnes vulnérables répondent tous au même objectif : les rendre employables.

L'objectif est de réunir les conditions de l'emploi durable afin de :

- ◆ faire entrer en parcours d'emploi les personnes qui n'y ont jamais accédé ou qui l'ont très peu vécu (très courte durée ou il y a longtemps) ;
- ◆ pérenniser le parcours de l'emploi des demandeurs d'emploi les plus récents, qui ont déjà connu l'emploi.

¹ Ledrut, 1966.

² Données INSEE « L'essentiel du chômage » 13 février 2024.

³ Contre 6,6 % chez les 25-49 ans et 5,2 % chez les 50 ans ou plus.

⁴ Cette enquête est obligatoire pour celui qui la reçoit. En cas de défaut de réponse, les personnes enquêtées peuvent être l'objet de l'amende prévue à l'article 131-13 du code pénal. Chaque logement sélectionné est interrogé six trimestres consécutifs, soit durant 18 mois.

⁵ Mormiche, 1975 ; Meron & Minni, 1995 ; Lefresne, 2003.

⁶ Hysteresis du chômage, Gazier & Petit, 2019.

⁷ Brodiez-Dolino, 2014.

1.1. Des dispositifs d'accompagnement des jeunes, d'intensité différente

Le contrat d'engagement jeunes (CEJ) et le parcours contractualisé d'accès à l'emploi et à l'autonomie (PACEA) sont deux modalités d'accompagnement des jeunes. Le PACEA est proposé uniquement par les missions locales, alors que le CEJ peut être proposé par les missions locales comme par France Travail.

1.1.1. Le contrat d'engagement Jeunes : un dispositif en forte croissance

Le contrat d'engagement Jeunes (CEJ) est destiné aux jeunes éloignés de l'emploi, il ouvre droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (cf. Encadré 1)

Encadré 1 : Les actions d'accompagnement du contrat d'engagement jeunes (CEJ)

Le contrat d'engagement jeunes (CEJ) prévoit un accompagnement individuel par un conseiller dédié :

- des points réguliers en tête-à-tête avec le conseiller ;
- des ateliers collectifs avec d'autres jeunes pour partager leurs expériences ;
- un bilan en fin de contrat ;

Il prévoit en outre :

- un programme intensif d'au moins 15 à 20 heures ;
- des stages et immersions en entreprise pour découvrir différents métiers ;

Il inclut enfin des **actions structurantes** :

- une formation ou un dispositif préparatoire : formation pré-qualifiantes ou qualifiante, certifiante, diplômante, prépa apprentissage, etc. ;
- un accompagnement intensif spécifique externe : par exemple au sein de l'EPIDE, d'une École de la 2e Chance (E2C), en intégrant le service militaire adapté ou encore le service militaire volontaire, service civique ;
- une mission d'utilité sociale : par exemple le service civique ou la phase d'engagement du service national universel ;
- une période d'emploi aidé : insertion par l'activité économique, contrats aidés (PEC ou CIE), contrat à durée déterminée (CDD) Tremplin ;
- une application pour suivre l'évolution du parcours et tenir ses engagements est mise à disposition des jeunes en CEJ.

Source : Mission.

Peuvent bénéficier du CEJ les jeunes de 16 à 25 ans révolus (ou 29 ans révolus lorsqu'ils disposent d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé) :

- ◆ qui ne sont pas étudiants ;
- ◆ qui ne suivent pas une formation ;
- ◆ qui présentent des difficultés d'accès à l'emploi durable ou sont exposés à un risque d'exclusion professionnelle.

Le contrat d'engagement jeunes donne lieu à l'attribution d'une aide financière mensuelle en contrepartie de l'implication et de l'assiduité durant toute la période d'accompagnement :

- ◆ 528 € maximum pour les jeunes qui :
 - ◆ ne perçoivent ni le revenu de solidarité active (RSA), ni la prime d'activité, ni l'indemnité dans le cadre du service civique ;
 - ◆ sont non imposables ou rattachés à un foyer fiscal non imposable ;

Annexe III

- ◆ 316,80 € maximum pour les jeunes qui constituent ou sont rattachés à un foyer imposable dont chaque part de revenu est comprise dans la première tranche d'imposition du barème fixé par le code général des impôts (28 797€ en 2024) ;
- ◆ 211,20 € maximum pour les mineurs, qu'ils soient non imposables ou dans une famille dans la première tranche du barème fiscal.

Entre 316,80 € de revenus ou de ressources⁸ et 80 % du Smic brut (soit 1 413,54 € au 1^{er} janvier 2024) le montant de cette allocation du contrat jeune (ACEJ) diminue jusqu'à devenir nul.

Le contrat engagement jeune est en principe de douze mois. Le contrat initial peut, à titre exceptionnel et au regard des besoins du jeune, être prolongé, à plusieurs reprises si nécessaire, jusqu'à une durée maximale de 18 mois au total⁹.

Ce dispositif a succédé à la Garantie jeunes en mars 2022 (cf. Encadré 2).

Encadré 2 : Principales différences entre les deux dispositifs Garantie Jeunes (GJ) et Contrat d'engagement jeunes (CEJ)

Les principales différences entre les deux dispositifs Garantie Jeunes et Contrat d'engagement jeunes sont :

- Une durée minimale d'accompagnement de 6 mois pour le CEJ, contre 9 mois pour la Garantie jeunes ;
- Un accompagnement intensif pendant toute la durée du CEJ, contre 4 à 6 semaines pour la Garantie jeunes ;
- Un accompagnement par France Travail ou par la mission locale pour le CEJ (mission locale uniquement pour la Garantie jeunes) ;
- Un montant d'allocation plus élevé pour la Garantie jeunes que pour le contrat d'engagement jeune (CEJ) ;
- La mise à disposition d'une application smartphone pour le CEJ (aucune pour la Garantie jeunes).

Source : Mission.

Dans le cadre du dispositif « Former avant de recruter », le jeune en CEJ peut aussi bénéficier d'une action de formation préalable au recrutement¹⁰ ou d'une préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI)¹¹. Cette formation d'une durée maximale de 400 heures, prise en charge par Pôle emploi. L'entreprise d'accueil doit être référencée par France Travail et offrir du mentorat par des collaborateurs, de quelques heures par mois.

⁸ Exception faite de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) qui n'est pas du tout cumulable avec l'allocation CEJ.

⁹ Dans ce cas, le bénéfice de l'allocation financière est également reconduit, dans le respect des conditions d'attribution.

¹⁰ Le projet d'embauche doit viser : un contrat à durée déterminée (CDD) de 6 mois à moins de 12 mois, un contrat de professionnalisation de moins de 12 mois, un contrat de travail temporaire d'au moins 6 mois au cours des 9 mois suivant la formation.

¹¹ Le projet d'embauche doit viser : un contrat à durée indéterminée (CDI), un contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins 12 mois, un contrat de professionnalisation à durée indéterminée (CDI) ou à durée déterminée (CDD) d'au moins 12 mois, un contrat d'apprentissage d'au moins 12 mois.

1.1.2. Le contrat d'engagement jeunes en rupture complète le dispositif CEJ pour des jeunes très éloignés du service public de l'emploi

En 2022, le contrat d'engagement jeunes en rupture (CEJ JR) a complété le dispositif en ciblant les jeunes sans revenu, très éloignés du service public de l'emploi et généralement défiants vis-à-vis des institutions. Cette modalité particulière d'accompagnement du Contrat d'engagement jeune peut être proposée par des structures d'insertion professionnelle ou de lutte contre la pauvreté.

L'administration a communiqué, par instruction, une liste non exhaustive des publics potentiellement concernés¹² par le CEJ JR :

- ◆ jeunes enfermés dans leur chambre, déscolarisés (décrocheurs) ;
- ◆ jeunes sans domicile fixe ;
- ◆ jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), peu ou pas qualifiés ;
- ◆ jeunes issus d'une zone de revitalisation rurale (ZRR), peu ou pas qualifiés ;
- ◆ jeunes sans soutien familial ;
- ◆ jeunes sortis d'institution (Aide Sociale à l'Enfance, anciens mineurs non accompagnés, jeunes anciennement suivis par la Protection Judiciaire de la Jeunesse) ;
- ◆ jeunes sortis de prison ;
- ◆ jeunes ayant un problème d'addiction (drogue, alcool, jeux vidéo) ;
- ◆ jeunes parents ;
- ◆ jeunes en situation d'illettrisme et/ou d'illectronisme.

Ce dispositif prévoit, avant l'entrée en CEJ JR et pour une durée pouvant durer plusieurs semaines :

- ◆ une phase préalable de repérage ;
- ◆ l'établissement d'un lien de confiance ;
- ◆ un recueil des besoins, des attentes et des envies du jeune ;
- ◆ un accompagnement aux démarches administratives pour réunir les pièces nécessaires à la signature du CEJ JR et à la perception de l'allocation.

Une fois le CEJ JR signé, le dispositif pour les jeunes en rupture prévoit un co-accompagnement via la mise en place concertée d'un plan d'actions entre les différentes parties prenantes. Le conseiller référent appelé à suivre le jeune durant tout son parcours peut être désigné par l'association ou l'organisme de réinsertion.

Au début du parcours CEJ JR, des aménagements peuvent être décidés par rapport à un CEJ classique, par exemple en privilégiant les temps individuels ou les temps collectifs en petit groupe. En outre, le CEJ JR peut prévoir :

- ◆ un accompagnement pour trouver une solution d'hébergement ou un logement ;
- ◆ un accompagnement pour trouver une solution de mobilité : préparation au permis de conduire, location ou prêt d'un vélo, mise en place d'une navette, etc. ;
- ◆ une prise en charge sanitaire.

¹² Circulaire du 22 avril 2022.

Annexe III

Selon le second rapport d'évaluation du CEJ remis en février 2024 par le conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJP), au terme de la procédure de sélection de la première vague d'appels à projets, parmi les 185 projets retenus sur l'ensemble du territoire, 171 projets comportaient un volet accompagnement professionnel, 118 un volet logement et 115 un volet mobilité.

Par ailleurs, le conseil d'orientation des politiques de jeunesse dans le rapport précité indique qu'en août 2023, 6 561 jeunes ont été repérés et que parmi eux 1 461 ont signé un CEJ JR, sachant que la moitié des jeunes repérés sont encore en cours de remobilisation. Parmi ceux qui n'ont pas signé de contrat d'engagement jeune, certains ont abandonné leur parcours mais pour plus de 40 % d'entre eux, ils ont été réorientés vers un autre dispositif de prise en charge ou ont trouvé une formation ou un emploi.

Au total, le dispositif a fortement progressé, ainsi, le nombre d'entrée dans les dispositifs successifs à plus que triplé entre 2018 et 2023 (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Nombre d'entrées en Garantie Jeunes et contrat d'engagement Jeunes entre 2018 et 2023

Dispositif	2018	2019	2020	2021	2022	2023
GJ et CEJ	91 502	98 000	91 986	170 750	277 460	294 200

Source : Rapports annuels de performance 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022.

1.1.3. L'autre modalité de suivi des jeunes par les missions locales : le parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie

Créé par l'article 46 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels qui rénove le droit à l'accompagnement des jeunes, le parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) est un parcours d'insertion professionnelle pour les jeunes suivis par les missions locales. Il s'adresse à tous les jeunes de 16 à 25 ans révolus.

Ce dispositif est modulable et adaptable selon les besoins du jeune. Avant toute entrée en PACEA ou toute orientation vers un partenaire, un diagnostic initial réalisé entre le conseiller et le jeune permet d'identifier la situation, les demandes, les besoins ou les attentes du jeune ainsi que les compétences acquises. Les conclusions de ce diagnostic initial, engagé avant toute orientation vers le PACEA, ont vocation à s'enrichir pendant toute la durée du parcours du jeune grâce aux actions mobilisées par le conseiller et ses partenaires.

Le diagnostic initial peut être composé de plusieurs entretiens entre le jeune et le conseiller mais également de situations professionnelles, d'ateliers ou toute autre action nécessaire à la construction du parcours.

Le jeune et le conseiller ont un mois pour contractualiser un parcours d'accompagnement après le premier entretien.

Chaque phase d'accompagnement peut comporter :

- ◆ des périodes de formation ;
- ◆ des situations professionnelles, y compris des périodes de mise en situation en milieu professionnel ;
- ◆ des actions spécifiques dans le cadre de l'accompagnement social et professionnel ;
- ◆ des actions portées par d'autres organismes susceptibles de contribuer à l'accompagnement.

Annexe III

Complémentaire, le conseiller peut mobiliser l'ensemble de l'offre de services de la mission locale dans le cadre du PACEA¹³.

En fonction de la situation et des besoins de l'intéressé, le bénéfice d'une allocation peut être accordé à un jeune intégrant un PACEA. Destinée aux jeunes qui ont perçu moins de 300 € de ressources au titre d'un emploi, d'un stage ou d'une allocation pour la période concernée par la demande d'allocation, elle vise à soutenir ponctuellement la démarche d'insertion du jeune vers et dans l'emploi et l'autonomie, elle n'a donc pas un caractère systématique. Elle vise à soutenir ponctuellement les démarches d'insertion des jeunes. Cette allocation est d'un montant mensuel maximum de 528 €, plafonné à six fois ce montant sur 12 mois. Elle est revalorisée au 1^{er} avril de chaque année en fonction du SMIC.

En novembre 2023, la DARES a publié une analyse du PACEA. Il en ressort que l'accompagnement au cours du PACEA est principalement individuel : en moyenne parmi les sortants de PACEA sur la période 2019-2021, 95 % ont eu au moins un entretien le mois suivant leur entrée dans le dispositif, qu'ils aient ou non bénéficié de la Garantie jeunes ensuite (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Accompagnement et situations des jeunes pendant leur parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), en moyenne entre 2019 et 2021

Accompagnement et situations	Nombre de modalités	PACEA hors Garantie Jeunes	PACEA avec Garantie Jeunes
Durée moyenne du PACEA		12	18
Nombre moyen d'entretiens individuels		6	19
Entretien individuel	5 ou moins	61	7
	Plus de 5	39	93
Atelier	0	86	6
	1 à 5	12	10
	Plus de 5	2	84
Information collective	0	90	55
	1 à 5	10	39
	Plus de 5	0	5
Autre contact	0	7	1
	1 à 10	57	14
	Plus de 10	35	85
Formation	Aucune	76	65
	Au moins 1 jour	24	35
Immersion professionnelle	Aucune	85	41
	Au moins 1 jour	15	59

Source : DARES.

1.1.4. Un dispositif complémentaire d'accompagnement intensif jeunes géré par France Travail

L'accompagnement intensif Jeunes (AIJ) est un dispositif pour les jeunes de moins de trente ans d'une durée de trois à six mois mis en place en 2014 par Pôle emploi pour aider les jeunes à retrouver plus rapidement un emploi. Il n'ouvre pas droit au versement d'une aide spécifique.

¹³ Accompagnement à la création d'activité, le parrainage, une mission de service civique ainsi que les outils de la formation professionnelle et de l'alternance.

Annexe III

Lors de cet accompagnement, un conseiller France Travail spécialisé aide le jeune à bâtir un argumentaire pour mettre en avant ses points forts ainsi que ses atouts et contribue à faire acquérir les différentes techniques de recherche d'emploi, le décryptage des attentes des recruteurs afin d'élargir les cibles professionnelles et permettre de prospecter des employeurs.

Deux types d'accompagnements sont proposés :

- ◆ en collectif sous forme de club ;
- ◆ en individuel.

Selon les chiffres communiqués par France Travail, 643 478 jeunes ont fait l'objet d'un tel mode d'accompagnement en 2022.

1.2. Les publics travailleurs handicapés

Cette revue de dépense aborde exclusivement les entreprises adaptées (EA) à l'exclusion d'autres dispositifs d'aide à l'emploi. CAP emploi est plus particulièrement abordé dans l'annexe portant sur le service public de l'emploi (SPE).

1.2.1. Les entreprises adaptées constituent un des dispositifs d'accès à l'emploi des personnes handicapées

Les entreprises adaptées (EA), en forte croissance ces dernières années, constituent un levier privilégié pour l'accès des personnes handicapées éloignées de l'emploi au travail en milieu ordinaire (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : Chiffres clés 2023 s'agissant des entreprises adaptées

S'agissant des entreprises adaptées, les chiffres clés pour 2023 sont :

- 57 000 salariés ont un contrat dans les entreprises adaptées ;
- 40 500 salariés en situation de handicap représentant 26 600 ETP ;
- 70 % de contrats à durée indéterminée (CDI) ;
- 47 % des salariés ont plus de 50 ans ;
- 75 % de travailleurs handicapés sans qualification.

Source : Union nationale des entreprises adaptées.

Instituées par la loi du 11 février 2005¹⁴ en remplacement des anciens « ateliers protégés », les entreprises adaptées sont des structures dont la mission est de contribuer au développement des territoires et de promouvoir un environnement économique inclusif favorable aux personnes en situation de handicap.

Elles se différencient des établissements et service d'aide par le travail (ESAT) qui relèvent du secteur médico-social quand elles relèvent pour leur part du champ concurrentiel.

Les entreprises adaptées peuvent être créées par des collectivités territoriales ou des organismes publics ou privés.

¹⁴ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Annexe III

Pour être agréée entreprise adaptée, la structure candidate doit signer un contrat d'objectifs et de moyens (CPOM). Ce contrat, d'une durée maximum de cinq ans, pourra être signé à l'issue d'un processus d'instruction par le préfet de région. Ce contrat précise également les stipulations financières de l'aide accordée par l'État qui est revue annuellement par voie d'avenant.

1.2.2. Les aides financières de l'État aux entreprises adaptées

Outre le fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées, mis en place à titre transitoire sur la période 2019-2022, **la subvention publique ne porte plus à présent que sur l'aide au poste (pour les entreprises hors expérimentation).**

Dans la limite des dispositions de leur contrat d'objectifs et de moyens et des règles de financement prévues, les entreprises adaptées perçoivent, pour les travailleurs handicapés éligibles, une subvention salariale modulée par tranche d'âge¹⁵ :

- ◆ 17 677 € par an et par ETP, pour les travailleurs handicapés de moins de 50 ans ;
- ◆ 17 906 € par an et par ETP, pour les travailleurs handicapés de 50 à 55 ans ;
- ◆ 18 366 € par an et par ETP, pour les travailleurs handicapés de 56 ans et plus.

Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit de le porter le montant des subventions à :

- ◆ 18 076 € pour les moins de 50 ans ;
- ◆ 18 310 € pour les travailleurs de 50 à 55 ans ;
- ◆ 18 781 € pour les plus de 55 ans.

L'aide est versée mensuellement au prorata du temps réellement effectué¹⁶.

Le financement de ces aides au poste représentait pour l'État un budget de 411,4 M€ en exécution en 2021, pour un total de 37 325 salariés bénéficiaires de ces aides.

Entre 2018 et 2021, on constate une progression régulière et très significative de ces crédits (+ 15 %) alors même que le nombre de salariés bénéficiaires a stagné et que la mission « Travail et emploi » a fait l'objet d'importantes mesures d'économies sur la période (cf. Tableau 1).

Tableau 3 : Évolution des crédits de paiement exécutés pour les entreprises adaptées, en millions d'euros.

2018	2019	2020	2021	2022	2023	Prévision 2024
392,40	371,18	437,57	411,38	367,63	462,41	465,39

Source : DGEFP.

Le projet de loi de finances pour 2024 porte les autorisations d'engagements et les crédits de paiement pour les entreprises adaptées à 515,4 M€ dont 50 M€ provenant d'un fonds de concours alimenté par l'AGEFIPH. Ils visent le financement des aides au poste pour un objectif global de 29 729 ETP en 2024, dont 26 526 ETP au titre du modèle « classique » des entreprises adaptées (emplois en CDI et mises à disposition) et 3 203 ETP au titre des expérimentations des nouvelles formes de mise à l'emploi (CDD dits « tremplin », EA pénitentiaires et EA de travail temporaire).

¹⁵ Ces montants sont réévalués annuellement au regard de l'évolution du Smic.

¹⁶ . Une aide au poste minorée (30 % du Smic horaire) peut être versée à l'entreprise adaptée en cas d'arrêt de travail du travailleur handicapé pour maladie ou accident.

1.3. Les personnes exposées au risque d'exclusion sociale par leurs conditions même d'existence

1.3.1. Les réfugiés font l'objet de trois dispositifs auxquels concoure le budget du ministère du travail

1.3.1.1. Le dispositif hébergement parcours orientation vers l'emploi (HOPE)

L'objectif de ce dispositif est d'accompagner et former sur 30 métiers en tension¹⁷ des demandeurs d'emplois bénéficiaires d'une protection internationale, pour :

- ◆ faciliter l'intégration des réfugiés par l'emploi et le logement ;
- ◆ améliorer la connaissance des métiers, des contrats de travail, des différentes procédures administratives ;
- ◆ réduire, par une approche globale, les parcours d'intégration et favoriser un accès plus rapide à l'autonomie ;
- ◆ faire connaître ce public auprès des entreprises et lever les freins à l'embauche ;
- ◆ apporter une réponse aux entreprises qui peinent à embaucher essentiellement dans des secteurs en tension

Les acteurs de ce programme sont :

- ◆ ministère de l'Intérieur, ministère du travail et France Travail ;
- ◆ neuf opérateurs de compétences (OPCO)¹⁸ ;
- ◆ plus de 450 entreprises partenaires employeuses.

Ce parcours global d'accompagnement dure 9 mois en moyenne, proposé dans 76 centres Afpas comprenant :

- ◆ l'hébergement ;
- ◆ la restauration ;
- ◆ l'accompagnement social et l'intégration ;
- ◆ 3 mois en formation linguistique et professionnelle et au minimum 6 mois en contrat en alternance Afpas / entreprise.

Le budget en loi de finances initiale pour 2024 s'élève à 10 M€ (4,2 M€ en CP).

En 2020, le taux de sorties en emploi était de :

- ◆ **72,5 % de taux de sorties emploi en fin de parcours et 56 % à 6 mois (dont 40 % en CDI) ;**
- ◆ 91 % des stagiaires disposent d'un logement autonome en fin de parcours ;
- ◆ taux de certification (*a minima* 1 certificat de qualification professionnelles) : 82,25 % de taux de réussite.

Selon le troisième rapport d'évaluation du plan d'investissement dans les compétences (PIC), les difficultés pour rejoindre le public sont multiples. Ainsi, les relais d'information et de « *sourcing* » peuvent s'avérer bureaucratiques et lourds, multipliant les intermédiaires entre l'organisme en charge de l'inscription dans le programme et les réfugiés éligibles.

¹⁷ 53 % dans le bâtiment, 28 % dans les services, 19 % dans l'industrie.

¹⁸ Akto, Afdas, Opérateur de compétences (OPCO) de la construction, OPCO des entreprises de proximité, OPCO mobilités, OPCO de la cohésion sociale, Opcommerce et OPCO 2i, OPVO et OCAPIAT.

Annexe III

Enfin, les organismes sont susceptibles d'introduire des exigences relativement sélectives en termes de maîtrise du français ou de stabilisation dans un parcours d'intégration, ce qui accentue le décalage entre l'offre et les besoins et restreint le vivier du public.

L'accord-cadre Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) État-Pôle emploi a été déclencheur d'une meilleure interconnaissance des services entre l'OFII et le service public pour l'emploi malgré des obstacles à la transmission de données personnelles et au repérage.

La coordination des services publics au profit des réfugiés semble plus facile dans les départements marqués par une volumétrie plus faible qui permet la mise en place d'outils de suivi de parcours individuels partagés dans des instances partenariales pour les réfugiés.

L'engagement des agences France Travail au profit du programme Hope se traduit par la création de postes de « référent Hope », l'opérateur public étant financé par l'État à hauteur de 63 M€ pour son implication dans le programme.

La participation à un programme de formation professionnalisant tel que le programme Hope semble constituer un avantage dans l'accès à la filière du logement social, non seulement parce qu'il sécurise les revenus des personnes mais aussi parce que la demande de logement social fait l'objet d'un travail particulier des intervenants sociaux.

Ainsi, d'après l'enquête auprès des bénéficiaires du programme Hope, plus de la moitié de ceux-ci occupent un logement personnel six mois après la sortie du programme, et pour plus des deux tiers d'entre eux il s'agit d'un logement social¹⁹. Un peu plus d'un stagiaire sur six déclare être hébergé à l'Afpa six mois après la fin de la formation, ce qui indique dans certains départements d'implantation du programme, une pénurie de logements autonomes adaptés.

¹⁹ Dans la majorité des cas, ce sont les services publics qui ont contribué à trouver ce logement (mairie, services sociaux ou conseiller emploi et AFPA).

Encadré 4 : Résultats du programme HOPE selon le 3^{ème} rapport d'évaluation du programme insertion et compétences (PIC)

Six mois après la sortie du programme Hope, 61 % des stagiaires des trois premières promotions qui répondent à l'enquête déclarent être en emploi, seulement 28 % des stagiaires sont en emploi dans l'entreprise de formation. Ces chiffres sont supérieurs à ceux estimés pour l'ensemble des sortants de formation : parmi les stagiaires ayant effectué un stage avec une période en entreprise en 2019, environ 40 % seulement sont en emploi six mois après la sortie de formation, et 22 % le sont dans l'entreprise de formation.

S'ils sont très majoritairement satisfaits de leur travail actuel, seulement deux tiers des stagiaires de Hope qui sont en emploi jugent que la formation leur a été utile pour faire ce travail (76 % parmi ceux étant restés dans l'entreprise de formation), alors que c'est le cas de plus de 80 % des répondants à l'enquête post formation.

Pour les bénéficiaires du programme Hope qui ne trouvent pas d'emploi à la sortie, la suite des parcours peut être compromise par l'arrêt de l'accompagnement qui, dans le cadre de ce type de dispositif très intégré, est fortement associé à la fin de la formation. De plus, l'accès à un logement autonome est limité par l'absence de contrat de travail.

Seulement un tiers des bénéficiaires de Hope en emploi 6 mois après la sortie du programme, occupent un emploi « durable » (CDI ou contrats temporaires de plus de 6 mois), alors que c'est le cas de plus de la moitié des stagiaires occupant un emploi six mois après la fin de leur formation incluant une période en entreprise en 2019.

Ce type d'emploi est plus fréquent parmi les stagiaires de Hope embauchés dans l'entreprise de formation mais reste minoritaire (36 % contre 29 % pour ceux embauchés dans une autre entreprise).

En conclusion, le rapport estime que, dans la perspective d'une stratégie coordonnée d'intégration professionnelle, l'enjeu semble être double :

- d'une part, réussir la stabilisation de dispositifs facilement repérables au-delà de la phase expérimentale financée par le PIC ;
- d'autre part, faire en sorte que les freins à l'intégration professionnelle (comme le manque de stabilité résidentielle et des limitations dans la maîtrise de la langue française) ne se transforment pas en critères de sélectivité pour l'accès à l'accompagnement.

Depuis 2022, et donc sur une période non couverte par cette édition du rapport d'évaluation du PIC, le déploiement par le ministère de l'Intérieur du programme AGIR, programme d'accompagnement vers l'emploi et le logement, a ouvert un nouveau chapitre de la politique d'intégration professionnelle des réfugiés. La question de la coordination du système local d'accueil et d'intégration et de la couverture des besoins pour une insertion professionnelle réussie des réfugiés devra être évaluée dans cette nouvelle configuration

Source : 3^{ème} rapport d'évaluation du PIC.

1.3.1.2. Le dispositif « Accompagnement global et individualisé des réfugiés » (AGIR)

Le programme « Accompagnement global et individualisé des réfugiés » (AGIR) est un programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés vers l'emploi et le logement, pour systématiser l'accompagnement vers l'emploi et le logement des bénéficiaires de la protection internationale (BPI).

Il consiste en un guichet unique départemental de l'intégration des réfugiés visant à assurer un parcours d'intégration sans rupture aux réfugiés. Il est ainsi conjointement déployé par :

- ◆ la direction générale des étrangers en France, en lien avec la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR) ;
- ◆ la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ;
- ◆ la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

Annexe III

Cet accompagnement est proposé :

- ◆ pendant 24 mois maximum ;
- ◆ pour accéder aux droits : droit au séjour, prestations sociales et familiales, accès à la santé, notamment mentale, soutien à la parentalité, accès à un compte bancaire, échange de permis de conduire, etc. ;
- ◆ pour trouver un logement adapté à sa situation personnelle et familiale ;
- ◆ pour trouver une formation et un emploi.

Les crédits du ministère du travail en loi de finances initiale pour 2024 sont de 9,5 M€ (8,24 M€ en crédits de paiement).

1.3.1.3. Le programme Intégration professionnelle des réfugiés

L'appel à projets PIC-programme Intégration professionnelle des réfugiés (IPR) vise les bénéficiaires d'une protection internationale (réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire, apatrides) et les demandeurs d'asile de plus de 6 mois.

En complémentarité avec les dispositifs existants, cet appel à projets dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations vise à soutenir le développement :

- ◆ des parcours vers l'emploi ou la création d'activité, conçus dans une logique d'accompagnement global (emploi, logement, mobilité, santé, français à visée professionnelle, levée de freins de type culturel, aide à la garde d'enfants) et pouvant inclure de la formation professionnelle ;
- ◆ des actions de diagnostic préalable (connaissance des bénéficiaires : freins, compétences et attentes ; connaissance des acteurs économiques : besoins et freins ; connaissance des acteurs locaux : publics, associatifs ; connaissance des opportunités d'un territoire), des actions de coordination et de professionnalisation des acteurs, et de renforcement ou de structuration au niveau d'un territoire ;
- ◆ de toute action visant à mieux évaluer et reconnaître l'expérience et les compétences des bénéficiaires d'une protection internationale, valorisables sur le marché du travail français ;
- ◆ de toute action visant à multiplier les passerelles entre bénéficiaires d'une protection internationale et acteurs économiques et à faciliter leur accès et maintien dans l'emploi (modalités de recrutement, actions de sensibilisation des recruteurs et managers, etc.) ;
- ◆ de toute action visant à favoriser la capitalisation des pratiques professionnelles, la mutualisation des outils et le partage de données, au bénéfice des publics cibles.

La sélection des projets a été effectuée en trois vagues depuis 2019, pour des projets allant de 12 à 36 mois. Au total, 56 lauréats ont été retenus et 71 projets ont été déployés dans 12 régions métropolitaines (hors Corse) ; sept projets sont multirégionaux.

Entre 2018 et 2021, l'objectif quantitatif a été atteint et 14 000 personnes ont bénéficié de ces actions. Selon les données de l'enquête Elipa 2 (enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants), l'accès à l'emploi des réfugiés s'opère le plus souvent en dehors de toute prise en charge institutionnelle. Ainsi 44 % des personnes réfugiées en emploi au moment de l'enquête ont trouvé un travail par des relations ou des recommandations, et 15 % par le Service Public de l'Emploi (SPE) ou l'aide d'une assistante sociale ou encore d'une association⁵. Cela ne signifie pas toutefois qu'ils n'ont pas bénéficié d'un accompagnement à un moment donné de leur parcours.

Les crédits de la mission emploi du budget du ministère du travail dans le projet de loi de finances pour 2024 s'élèvent, pour ces différents dispositifs, à 18,7 M€

1.4. Le programme EMILE en faveur des personnes vivant en Ile-de-France, en difficulté d'insertion professionnelle et mal logées

Le dispositif « Engagés pour la Mobilité et l'Insertion par le Logement et l'Emploi » (EMILE) vise à apporter une solution sur mesure et intégrée : **proposer à des personnes vivant en Ile-de-France, en difficulté d'insertion professionnelle et mal-logées afin de démarrer un nouveau projet de vie dans des territoires présentant de forts besoins en main d'œuvre et disposant de logements vacants.** Le dispositif répond à la fois aux situations personnelles des bénéficiaires et aux enjeux des territoires d'accueil.

Le programme a été coconstruit avec les professionnels de l'emploi et du logement, les élus locaux et les personnes accueillies elles-mêmes. L'entrée dans le programme se fait uniquement sur la base du volontariat, et le nouveau projet de vie est élaboré en prenant en compte les souhaits et les compétences des personnes, mais aussi les besoins des entreprises dans les territoires d'accueil.

L'accompagnement des candidats en Ile-de-France leur offre la possibilité de se former et de renforcer leurs qualifications. Les employeurs qui recrutent ces nouveaux profils dans les territoires d'accueil bénéficient des compétences attendues par l'entreprise, mais aussi d'un appui pour leurs salariés à l'intégration dans la vie locale (logement, garde enfants, dossiers administratifs, mobilité locale, etc.). Ces nouveaux résidents contribuent ainsi au développement de l'économie locale et participent au maintien des services publics et à la revitalisation des centres-villes.

Les territoires pilotes qui expérimentent EMILE depuis juin 2019 sont : le Cantal, la Lozère, le Maine-et-Loire et la Seine-Maritime. Pour la deuxième année, le Lot a souhaité suspendre le programme, tandis que trois nouveaux départements se sont déclarés volontaires : la Mayenne, le Cher et l'Indre.

À la suite de la refonte du modèle d'accompagnement, les résultats encourageants de la deuxième année ont conduit à la reconduction de l'expérimentation EMILE en 2022. Pour la troisième année, les objectifs du programme sont à la fois d'accompagner près de 300 personnes dans dix territoires d'accueil, contre sept territoires jusqu'alors, et de renforcer l'accompagnement du public en Ile-de-France.

La contribution du ministère du travail au GIP Habitat et Intervention Sociales (GIP HIS) prévue en 2024 est de 0,16 M€.

1.5. Des dispositifs emploi de faible intensité pour les seniors

L'analyse de la DARES sur la situation des seniors sur le marché du travail en 2022 relève un « un taux d'emploi toujours à hausse mais en deçà de la moyenne européenne », elle indique qu'en « 2022, 56,9 % des personnes de 55 à 64 ans sont en emploi, contre 82,5 % des 25 à 49 ans. Ce taux continue d'augmenter pour atteindre son plus haut niveau depuis 1975. En 2022, le taux d'emploi des seniors reste inférieur en France à celui de la moyenne de l'Union européenne, qui est de 62,4 %. À 5,7 %, le taux de chômage des seniors reste plus bas que celui de l'ensemble des actifs. Entre 2014 et 2022, la part des seniors en emploi (cumul emploi-retraite compris) augmente de 8,6 points, tandis que celle des retraités (cumul compris également) diminue de 8,6 points, suite notamment aux réformes des retraites. Ces évolutions sont encore plus prononcées chez les 60-64 ans (respectivement + 9,5 et - 12,8 points). ».

Dans ce contexte l'embauche et le maintien en emploi des seniors est soutenu par plusieurs dispositifs qui sont cependant rares et de faible intensité.

1.5.1. Le contrat de professionnalisation « senior »

Le contrat de professionnalisation senior s'adresse²⁰ aux demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus. L'aide de l'État est ouverte à tout employeur sous conditions :

- ◆ s'il n'a pas procédé à un licenciement économique sur le poste pourvu au recrutement dans les 6 mois ;
- ◆ le titulaire du contrat ne doit pas avoir appartenu à l'effectif de l'entreprise au cours des 6 derniers mois précédant la date de début du contrat.

Le montant de l'aide est plafonné à 2 000 € et s'ajoute aux exonérations des cotisations patronales d'assurances sociales (assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse-décès) et d'allocations familiale.

Ce type d'embauche permet pour le salarié senior d'acquérir une nouvelle qualification professionnelle par le biais des actions de formation suivies dans le cadre du contrat de professionnalisation et d'engager une reconversion professionnelle.

1.5.2. Le contrat à durée déterminée « senior »

Le contrat à durée déterminée (CDD) senior²¹ est un contrat à durée déterminée d'une durée maximum de 18 mois, renouvelable une fois, conclu avec un salarié de plus de 57 ans inscrit comme demandeur d'emploi depuis plus de trois mois ou bénéficiant d'un contrat de sécurisation professionnelle après un licenciement économique, afin de lui permettre d'acquérir, par son activité, des droits supplémentaires en vue de la liquidation de sa retraite à taux plein.

1.5.3. Le contrat à durée indéterminée « inclusion »

Créé par la loi relative au renforcement de l'inclusion et à l'expérimentation Territoire zéro chômeur longue durée du 14 décembre 2020, ce contrat s'adresse aux publics seniors²² de plus de 57 ans sans emploi.

Il vise à maintenir en emploi durable des publics seniors, en permettant aux structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) d'embaucher en contrat à durée indéterminée (CDI) des personnes âgées d'au moins 57 ans, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, à l'issue d'un délai minimal de douze mois après le début de leur parcours d'insertion par l'activité économique.

L'embauche en CDI inclusion de seniors est favorisée par le versement aux SIAE concernées d'aide au poste durant toute la durée du contrat (100 % du montant socle de l'aide au poste IAE classique la première année d'embauche du CDI inclusion puis 70 % les années suivantes).

²⁰ Articles L. 6325-1 et L. 6325-5 du Code du travail.

²¹ Articles L. 1242-1 à L. 1242-4 ainsi que D. 1242-2, D. 718-4 et D. 718-5.

²² Décrets n° 2021-1128 et n° 2021-1129 du 30 août 2021, Instruction 2021/212 du 19 octobre 2021.

1.5.4. Dispositifs France Travail ouvert aux seniors

En partenariat avec des cabinets spécialisés dans les ressources humaines, France Travail propose, des formations sur-mesure en informatique et numérique pour les personnes âgées encore actives. L'objectif est pour les seniors **d'obtenir une certification professionnelle aux métiers du numériques au terme de laquelle, un entretien individuel est organisé pour évaluer les compétences et attentes des stagiaires pour faciliter l'orientation professionnelle.**

Par ailleurs, France Travail met en place des dispositifs d'évaluations qui ont plusieurs objectifs : évaluer si le candidat répond au poste recherché, faciliter la réinsertion en effectuant des tâches réelles et permettre au senior de démontrer concrètement ses capacités en situation réelle :

- ◆ l'évaluation en Milieu de Travail Préalable au Recrutement (EMTPR) qui permet une mise en situation professionnelle réelle durant 40 heures, étalées sur cinq jours maximum ;
- ◆ l'évaluation en Milieu de Travail (EMT) qui s'étend sur une durée de 80 heures pour un maximum de 84 jours.

Enfin, la Confirmation de Projet Professionnel (CPP) est un d'accompagnement individuel qui permet d'évaluer la faisabilité du projet à travers huit entretiens individuels. L'objectif est de confronter la vision du marché de l'emploi, les compétences de la personne senior et d'établir un plan d'action qui leur permettra d'atteindre leurs objectifs professionnels.

2. Performance des dispositifs sous revue dans cette annexe

La mission a plus particulièrement étudié le dispositif CEJ et les entreprises adaptées, les dispositifs réfugiés et seniors étant résiduel en termes de crédit.

2.1. La stratégie de programmation budgétaire qui ne repose pas sur une analyse des coûts

2.1.1. Une analyse des coûts du contrat d'engagement Jeunes qui demande à être affinée en les rapportant à des objectifs en termes de sorties en emploi

S'agissant des dispositifs jeunes, le rapport « Évaluation d'étape de l'accompagnement des jeunes dans le cadre du contrat engagement jeunes »²³ de mars 2023 relevait le fait que le financement pour les missions locales « *la subvention CEJ a [...] consisté en un financement du nombre d'entrées réalisées sur la base d'un forfait unitaire, avec une avance l'année N sur la base d'une prévision et un solde l'année N+1 sur la base du réalisé.*

²³ Rapport 2022-071R.

Annexe III

La part CEJ prévisionnelle est calculée sur la base d'un forfait moyen prévisionnel de 1 750 €²⁴. Ce montant ne peut s'apprécier qu'au regard de la situation précédente. En point de comparaison, pour la Garantie jeunes, le forfait s'élevait à 1 280 € dans le cas général et 1 600 € pour une sortie positive, avec un forfait moyen versé de l'ordre de 1 450 €²⁵ ». Le surcoût par rapport entre CEJ et Garantie jeune est ainsi d'environ 300 € par jeune, qui devraient être analysés en regard d'un éventuel différentiel d'efficacité.

Ce même rapport indiquait « En ce qui concerne Pôle emploi, le réseau a estimé que le coût permettant d'assurer un conseiller pour 30 jeunes est de 89,3 M€ pour 1 667 ETPT [...] cela représente environ 140 M€ (dont 43 M€ financés par le FSE), soit 1 400 € par jeune suivi. En première analyse, le coût par bénéficiaire paraît donc légèrement inférieur à celui des missions locales. Or, [...] l'enquête réalisée auprès de l'ensemble des conseillers nuance ce constat, puisqu'on observe 34,4 bénéficiaires du CEJ par conseiller à Pôle emploi contre 28,9 par conseiller en mission locale (mais qui accompagne, en moyenne, 69,1 jeunes en comptant ceux relevant des autres dispositifs). ».

Tableau 4 : Évolution des crédits de paiement exécutés depuis 2018, s'agissant des garanties jeunes puis du contrat d'engagement jeunes, en millions d'euros

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
463,9	396,4	339,1	500,3	1 433,2	1 026,1	864,0

Source : Rapports annuels de performance 2018 à 2022. Données relatives aux crédits de paiement allocation et accompagnement. Hors SCSP attribués à Pole Emploi, et dépenses de fonctionnement des missions locales.

Il convient de noter que les crédits dédiés spécifiquement au paiement de l'allocation financière Garantie jeunes puis CEJ sont passés de 345,95 M€ en projet de loi de finances pour 2018 à 909 M€ en projet de loi de finances pour 2023 et 788,38 M€ en projet de loi de finances pour 2024 (cf. Tableau 4).

2.1.2. L'absence d'analyse des coûts liés aux entreprises adaptées découle notamment de l'absence de grille de lecture partagée

La mission IGF/IGAS de 2016 sur les entreprises adaptées notait à ce titre une forte disparité existait entre entreprises adaptées relativement à l'intensité de la formation dispensée et de l'accompagnement social prodigué.

Il était alors constaté :

- ◆ moins de deux heures à plus de 200 heures par an, avec une très forte dispersion (écart-type de 215) rendant tant la moyenne (33 heures) que la médiane (16 heures) peu significatives ;
- ◆ les coûts supportés par les entreprises varient de 70 € par salarié à près de 5 000 € dans certains cas. Le coût médian s'élève à 460 € par an et par salarié, et le coût moyen à 890 €.

Le rapport considérait ainsi que les disparités très importantes étaient « révélatrices de l'absence de grille de lecture partagée de l'étendue des responsabilités des entreprises adaptées en matière d'accompagnement social et professionnel des travailleurs handicapés ». Elles suggèrent également une grande diversité de compréhension des obligations de reporting prévues, sur ce sujet, dans le bilan social de chaque structure.

²⁴ Le forfait CEJ est défini par deux valeurs distinctes : 1 900 € lorsque le jeune est sans diplôme et 1 650 € sinon (source : DGEFP).

²⁵ Avant 2019, année de globalisation des crédits (source : DGEFP).

Annexe III

Cette absence de définition claire du rôle d'accompagnement social et professionnel de l'entreprise adaptée est d'autant plus problématique que chaque entreprise bénéficie pour remplir cet objectif d'un financement dédié.

Ainsi, la mission recommandait de « *définir un socle minimal d'actions devant être mises en place par les entreprises adaptées dans le cadre de l'accompagnement spécifique, qui devrait a minima inclure l'élaboration, pour chaque travailleur handicapé, d'un parcours formalisé de développement adapté à sa situation initiale et comprenant : [...] un volet de développement personnel (apprentissage de la lecture, de l'écriture, du calcul, aide à la gestion du quotidien, obtention du permis de conduire...), un volet de développement professionnel avec des objectifs croissants fixés au cours d'entretiens d'évaluation [...] et des programmes de formation des encadrants de production au management des travailleurs handicapés.* ».

Le financement des dispositifs ou des structures accusant de fortes disparités sans analyse des écarts et de la raison de ces écarts, la mission formulait donc la recommandation suivante : « *Définir la notion « d'accompagnement spécifique » dont doivent bénéficier les travailleurs handicapés des entreprises adaptées et dont la réalisation doit être contrôlée par les DIRECCTE* ».

Le décret du 28 décembre 2018²⁶ pour les entreprises adaptées de droit commun et le décret du 10 février 2024²⁷ relatif au entreprises adaptées et aux entreprises adaptées de travail temporaire font bien référence à un accompagnement spécifique des travailleurs handicapés dans ces entreprises. Il comprend une formation et des mises en situation professionnelle mais les décrets ne précisent pas la nature de la formation ni le socle minimal de moyens à mettre en œuvre, se contentant de renvoyer au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens que l'entreprise adaptée doit conclure avec le préfet de région.

2.2. Le CEJ est un mode accompagnement insuffisamment ciblé sur les jeunes en situations les plus précaires

2.2.1. Un taux de retour est comparable pour les différents dispositifs d'accompagnement des jeunes

Les jeunes bénéficient de plusieurs dispositifs d'accompagnement de droit commun (suivi guidé et renforcé) et des dispositifs d'accompagnement spécifiques (AIJ, CEJ, PACEA) dont les résultats notamment en matière de retour vers l'emploi apparaissent variables.

Afin d'évaluer l'impact de l'AIJ, une enquête a été réalisée en juin 2016 par la DARES auprès de jeunes entrés dans le dispositif en octobre 2015 ainsi que d'une population témoin constituée de jeunes demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé.

« Les jeunes entrés en AIJ présentent en moyenne des caractéristiques plus favorables au regard de l'insertion dans l'emploi que les jeunes en accompagnement renforcé. Ils ont globalement un niveau de formation plus élevé : sur l'ensemble des entrées depuis septembre 2014, 28 % ont un niveau supérieur ou égal à bac +2 contre 16 % pour les jeunes non bénéficiaires (10 % ont un niveau à bac+ 3 et plus contre 6 % pour la population témoin), et 64 % des bénéficiaires ont un niveau de formation au moins équivalent au bac contre près de 50 % pour les non-bénéficiaires.

²⁶ Décret n 2018-1334 du 28 décembre 2018.

²⁷ Décret n°2024-99 du 10 février 2024.

Annexe III

Les bénéficiaires ont par ailleurs un passé professionnel marqué par des durées cumulées de chômage moins longues et ont une plus faible récurrence au chômage. Sur l'ensemble des entrées, près d'un bénéficiaire sur deux a une durée d'inscription inférieure à 3 mois contre un sur trois pour les non-bénéficiaires. Si les fins de contrat restent le premier motif d'inscription à Pôle emploi, 23 % de l'ensemble des bénéficiaires sont des primo-entrants contre 16 % pour les non-bénéficiaires. Ainsi, 2 à 3 mois après la date théorique de fin de leur accompagnement (juin 2016), les jeunes entrés en AIJ en octobre 2015 ont une probabilité d'être en emploi de 10 points plus élevée que ceux qui sont en accompagnement renforcé (soit 45,7 % contre 35,6 %). Cet effet traduit une augmentation de 28 % du taux retour à l'emploi. Le retour à l'emploi durable (CDI, CDD et intérim de 6 mois ou plus, créateurs d'entreprises et travailleurs indépendants) augmente quant à lui de près de 5 points de pourcentage par rapport à la population témoin. Concernant la proportion d'individus en emploi au cours de la période d'observation d'octobre 2015 à juin 2016 (sans être nécessairement en emploi au moment de l'interrogation), celle-ci augmente de 6 points, soit 67,4 % contre 61,1 % pour la population de référence.

L'effet du passage en AIJ apparaît globalement positif y compris sur d'autres dimensions que l'emploi. L'étude précitée de la DARES montre que ce dernier accroît fortement la motivation et la confiance en soi par rapport à un accompagnement « classique » renforcé. « Ainsi, parmi les jeunes qui ont accédé à l'emploi, un sur deux a bénéficié d'un tel suivi contre un sur cinq pour ceux qui sont en accompagnement renforcé. Cet effet se traduit par une augmentation de 26,9 points de la part des jeunes qui déclarent que l'accompagnement leur a permis de rester motivé, de ne pas baisser les bras. Il s'agit de l'apport le plus important de l'accompagnement par Pôle emploi pour les jeunes quel que soit le type d'accompagnement ».

D'après les données recueillies par la Cour des comptes à partir d'un échantillon significatif établi dans la population de jeunes sortis de l'AIJ entre début 2018 et mars 2020, le taux de sortie vers l'emploi, un mois après la sortie de ce dispositif, était de 46 %. S'il est supérieur à celui observé pour le PACEA et la Garantie jeunes, cela s'explique en partie par le fait qu'il s'agit d'un public moins éloigné de l'emploi.

En effet, selon une étude de la Dares réalisée sur les premières cohortes de bénéficiaires de la Garantie jeunes, entrés dans le dispositif en 2014²⁸, l'effet sur le taux d'emploi des bénéficiaires serait de + 9,9 points de pourcentage 11 mois après l'entrée dans le dispositif et de + 11,4 points 22 mois après. Encore cette performance a-t-elle été réalisée dans des territoires-pilote, armés et mobilisés sur ce dispositif ; elle n'a pas été mesurée depuis sa généralisation.

S'agissant du CEJ précédemment garantie jeunes, l'évolution du taux de sorties en emploi a connu une forte variabilité de la reprise d'emploi.

Entre 2018 et 2022, selon les rapports de performance annexés aux lois de finances successives, l'évolution du taux de sortie positive en emploi ou en alternance des jeunes ayant bénéficié d'une Garantie jeunes ou d'un contrat d'engagement Jeunes, a baissé de 13 points, passant de 55 % à 42 %. Elle peut cependant être étudiée en deux périodes distinctes, avant et après la crise sanitaire (cf. graphique 2).

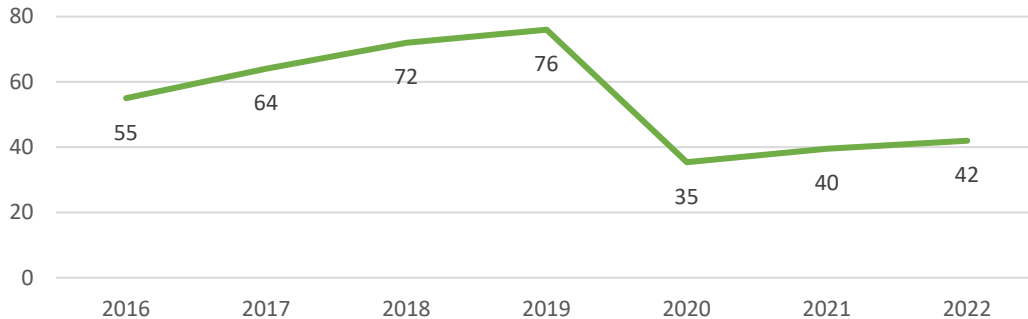
- ◆ en 2018 : le taux de sortie positive vers l'emploi s'est élevé à 72 % ;
- ◆ en 2019 : le taux de sortie positive vers l'emploi et l'autonomie des jeunes ayant bénéficié de la Garantie jeunes a progressé de 4 points par rapport à 2018 et s'est élevé à 76 % ;
- ◆ en 2020 : le taux de sortie positive vers l'emploi s'est élevé à 35,4 %, en chute de 40,6 points par rapport à l'année précédente ;
- ◆ en 2021 : le taux de sortie positive vers l'emploi s'est élevé à 39,5 % ;

²⁸ Par comparaisons avec une population de jeunes comparables suivis en mission locale mais qui n'ont pas bénéficié de la Garantie Jeunes.

Annexe III

- ◆ en 2022 : le taux de sortie positive vers l'emploi s'est élevé à 42 % ;
- ◆ le taux de sortie positive est ciblé à 43 % pour 2023 et demeure non déterminé en cible pour l'année 2024 et 2025 (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Sortie positive en emploi ou en alternance des jeunes ayant bénéficié d'une Garantie Jeunes ou d'un contrat d'engagement Jeunes, depuis 2018, en %.



Source : Rapports annuels de performance 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022.

Le rapport IGAS précité a comparé les taux de sortie en emploi des différents dispositifs tout en soulignant que la limite à l'analyse soulignée par ce rapport de l'IGAS est que les publics des différents dispositifs ne sont pas identiques. Pôle emploi a tenté de « redresser » les données à partir des variables observables dans son système d'information (sexe, âge, niveau de formation, etc.) (cf. Tableau 2 et Tableau 3).

Le CEJ paraît obtenir de meilleurs résultats sur l'accès à l'emploi comparé à l'accompagnement renforcé. Cependant ces résultats sont inférieurs en comparaison avec l'AIJ même si les écarts sont limités.

Tableau 5 : Taux d'accès à l'emploi (durable) selon les dispositifs jeunes en mars 2022

Dispositif	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.
CEJ	10 %	16 %	21 %	25 %	29 %	36 %	39 %	42 %
AIJ	12 %	18 %	23 %	27 %	32 %	40 %	44 %	46 %
Accompagnement renforcé	7 %	12 %	16 %	19 %	23 %	29 %	33 %	35 %

Source : Pôle emploi.

Tableau 6 : Taux d'accès à l'emploi (toutes formes) selon les dispositifs jeunes en mars 2022

Dispositif	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.
CEJ	34 %	46 %	54 %	60 %	64 %	70 %	73 %	75 %
AIJ	40 %	53 %	61 %	27 %	67 %	71 %	79 %	81 %
Accompagnement renforcé	32 %	43 %	50 %	56 %	60 %	65 %	68 %	70 %

Source : Pôle emploi.

Le rapport IGAS indique « que l'AIJ et le CEJ seraient un peu plus efficaces que l'accompagnement renforcé et amélioreraient respectivement le taux de retour à l'emploi de 3,7 et 2,5 points, huit mois après l'entrée dans le dispositif.

Sur toutes les formes d'emploi, le CEJ serait donc un peu plus efficace que l'accompagnement renforcé et un peu moins que l'AIJ, le CEJ étant à l'inverse un peu plus efficace que l'AIJ si on considère le seul emploi durable (respectivement 4,4 et 3,1 points au bout de huit mois par rapport à l'accompagnement renforcé).

Annexe III

Cependant, dans son second rapport d'évaluation du CEJ remis en février 2024, le conseil d'orientation des politiques de jeunesse souligne que : « lors du comité des parties prenantes [...], il a été indiqué, selon l'indicateur disponible, que 86 % des jeunes entrés en CEJ en mars 2022 ont accédé à un emploi dans les 18 mois qui ont suivi. En novembre 2023, la part des jeunes qui exercent un emploi dit « durable », [...] est de 60 %. [...]

Cet indicateur a été calculé par l'opérateur France Travail sur la base des jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi. L'ensemble des jeunes inscrits en CEJ en missions locales n'est donc pas considéré : le nombre de jeunes suivis en CEJ par les missions locales et non-inscrits comme demandeurs d'emploi est estimé à environ 40 %.

Par ailleurs, cet indicateur se calcule sur toute la période depuis le début de l'accompagnement en CEJ, et inclut les éventuelles périodes d'emploi effectuées lors du CEJ. Il comptabilise tous les jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi et ayant travaillé à un moment quelconque (dès une heure de travail) depuis leur entrée dans le CEJ, qu'ils en soient sortis ou non.

Du côté des missions locales, sur l'ensemble des jeunes suivis en CEJ, le chiffre connu à ce jour est 24 % des sorties sont en emplois durables. ».

Dans ce contexte, le rapport indique que « L'ensemble de ces chiffres est donc à lire avec précaution. Ils dépendent également fortement des profils des jeunes suivis. Du côté de France Travail, les profils de jeunes sont plutôt proches de l'emploi et bénéficient d'une conjoncture économique favorable. Du côté des missions locales, il s'agit plutôt des profils similaires à ceux qui avaient bénéficié de la Garantie jeunes.

En outre, il n'a pas été possible, pendant ce travail d'évaluation, d'obtenir la répartition des sorties du CEJ selon les solutions obtenues²⁹ ».

2.2.2. Les dispositifs jeunes peinent à atteindre leurs publics cible

Dès l'apparition du chômage de masse, les jeunes de moins de 25 ans ont été identifiés comme un public particulièrement impacté avec une acuité particulière sur ceux qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation, autrement appelés NEETs pour « *neither in employment nor in education or training* » (cf. Encadré 5)

Encadré 5 : Chiffres clés 2021 s'agissant des jeunes NEET

S'agissant des jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation, les chiffres clés pour 2021 étaient les suivants :

- 1,4 million de jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation en 2021 ;
- à 24 ans, 18,3 % des jeunes sont NEET ;
- après un pic pendant la crise sanitaire, la part de NEET repart à la baisse ;
- la situation des NEET est souvent subie ;
- en 2021, un peu moins de NEETs en France qu'en Europe.

Source : Données INSEE 2022 sur la base de l'enquête emploi de 2021.

En 2021, 19,8 % des femmes de 25 à 29 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET). 6,8 % sont au chômage, 5,3 % sont dans le halo autour du chômage et 7,7 % sont dans des situations d'inactivité autres que halo, études ou formation (cf. Tableau 4).

²⁹ Solutions positives : contrat à durée indéterminée (CDI), contrat à durée déterminée (CDD) de 6 mois et plus, contrats en alternance (apprentissage et professionnalisation), formations qualifiantes ou certifiantes.

Autres solutions : CDD de moins de 6 mois, contrats de travail temporaire, retours en formation initiale, contrats aidés (CUI-PEC-CIE, IAE).

Annexe III

Tableau 7 : Situation et caractéristiques des jeunes NEET en 2021

En pourcentage	NEET			Non-NEET			Taux de NEET
	Chômeurs	Inactifs dans le halo autour du chômage	Inactifs hors halo, études ou formation	En emploi	Sans emploi, en études initiales	En autres formations formelles ou non formelles	
Femmes 15 à 24 ans	4,3	2,1	3,3	30,6	57,1	2,6	9,7
Hommes 15 à 24 ans	5,7	2,6	3,1	33,8	52,4	2,4	11,4
Femmes 25 à 29 ans	6,8	5,3	7,7	74,4	2,8	3,0	19,8
Hommes 25 à 29 ans	8,1	3,7	3,1	80,4	2,3	2,4	14,9
Ensemble	5,8	3,0	4,0	46,5	38,1	2,6	12,8

Source : INSEE, enquête emploi 2021.

Selon le rapport IGAS d'évaluation intermédiaire du CEJ de 2023, « le dispositif n'est pas nécessairement ciblé sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi puisque 56 % des jeunes en CEJ ont un diplôme, une proportion relativement faible (14 % dans les deux réseaux) est de niveau CAP/BEP 30,7 % ont le niveau bac et 13 % sont diplômé du supérieur (les jeunes en mission locale sont significativement plus nombreux à être sans diplôme que ceux inscrits à Pôle emploi) ».

De même, **la direction interministérielle de la transformation publique a identifié le fait que parmi les « jeunes NEET », en 2018, 37 % seraient sans contact avec le service public de l'emploi ou tout autre organisme d'insertion.**

De plus, entre 150 000 et 220 000 jeunes précaires seraient « sans solution » dans le système existant. Les modes usuels d'accompagnement proposés ne sont pas adaptés à ces jeunes en grande difficulté, notamment parce qu'ils peinent à s'adapter à un programme, à respecter des règles dans la continuité, mais aussi à cause de leurs réticences vis-à-vis des institutions : le PACEA, la Garantie jeunes, l'inscription à Pôle emploi représentent des contraintes trop fortes pour eux. Il apparaît nécessaire d'engager une démarche active envers eux pour les faire entrer dans les dispositifs d'accompagnement et d'insertion.

Cette problématique a été prise en compte dans le cadre du PIC, avec un premier appel à projets en faveur du « repérage des invisibles », doté de 60 M€, qui a financé 237 projets. Le ministère chargé du travail en a fait l'une de ses priorités, qu'il encourage auprès des missions locales. Certaines collectivités locales mettent en œuvre des actions « hors les murs », avec l'appui de missions locales et d'associations implantées dans les quartiers où vivent ces jeunes.

De plus, un effort en direction des décrocheurs scolaires, dont le flux peut alimenter ces « invisibles », a été initié depuis quelques années.

Contrairement à ce qu'indiquait la DARES (Cf ; 2.2.1), **selon la Cour des comptes³⁰, le profil des jeunes en dispositif d'accompagnement intensif ne se distingue pas véritablement de celui des autres jeunes suivis.** Ainsi, les critères qui déterminent la difficulté d'accès à l'emploi (niveau de diplôme, situation de chômage de longue durée, résidence en quartier prioritaire de la politique de la ville) ne se différencient qu'à la marge pour les publics du PACEA ou de la Garantie jeunes, de même que les résultats en matière d'insertion dans l'emploi. Le choix de l'orientation vers la Garantie jeunes a souvent été principalement guidé par la motivation du jeune et par ses difficultés financières, et non par l'ampleur objective des difficultés auxquelles il est confronté. L'accompagnement intensif jeunes de France Travail n'est pas non plus orienté vers les plus éloignés du marché du travail. Ces résultats observés en 2019 n'ont pas été modifiés en 2020 dans le contexte de crise et d'augmentation du nombre de jeunes accompagnés.

Ce manque de ciblage des publics de jeunes s'explique aussi par l'absence persistante de critères précis et partagés pour apprécier la pertinence de l'orientation proposée par les conseillers de France Travail et des missions locales, tout particulièrement vers les dispositifs intensifs, avec une insuffisante délimitation des frontières entre les deux réseaux.

Le rapport de la Cour des comptes indique ainsi que « *Pour améliorer le ciblage des dispositifs et proposer à chaque jeune le dispositif qui lui est adapté, plusieurs voies peuvent être suivies.*

Une première voie porte sur l'amélioration des outils de diagnostic. Une plus grande formalisation gagnerait à être mise en place, sans pour autant transformer en algorithme l'affectation des jeunes dans les dispositifs. Ces outils pourraient être mieux partagés entre les missions locales et Pôle emploi, afin d'assurer une cohérence d'approche entre les deux réseaux. Par ailleurs, en poursuivant l'harmonisation de la rémunération attachée aux dispositifs suffisamment intensifs, il sera possible de lutter contre les biais en défaveur de l'orientation vers des solutions aujourd'hui assorties d'une rémunération plus faible.

Pour assurer que l'orientation vers une entrée en formation est suffisamment prise en considération par les missions locales, l'expérimentation faite à l'occasion du plan « #1jeune1solution » consistant à leur fixer des objectifs chiffrés en la matière pourrait être pérennisée, pour autant que ces objectifs soient adaptés à la réalité des profils des jeunes sur chaque territoire concerné.

Ensuite, compte tenu du coût des parcours intensifs, ceux-ci pourraient s'adresser davantage aux jeunes les plus éloignés de l'emploi, alors qu'ils privilégient aujourd'hui souvent, dans les faits, les jeunes dont le projet a une certaine maturité ou qui peuvent se confronter rapidement au marché du travail.

Enfin, pour assurer l'adéquation entre les besoins des jeunes et les dispositifs qui leurs sont proposés, il pourrait être envisageable d'offrir le bénéfice d'un accompagnement intensif également aux jeunes disposant de petits revenus pour lequel il constitue une solution adaptée, quitte à moduler l'allocation servie en conséquence. »

De même, le rapport IGAS sur le CEJ indiquait que 70 % des bénéficiaires du CEJ étaient déjà suivis par le SPE. Ce rapport notait que le déploiement du CEJ Rupture en direction des publics éloignés du SPE doit permettre de répondre à ce besoin mais il sera nécessaire de bien s'assurer que la couverture globale répond aux objectifs.

Par ailleurs, les données présentées dans le rapport du COPJ illustrent l'insuffisant ciblage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

³⁰ Les enjeux structurels pour la France Décembre 2021, l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

Annexe III

De manière générale, la pratique de France Travail d'inscrire tous les jeunes non allocataires en CEJ demande à être modulée en fonction de la situation de chaque jeune. Ainsi à titre d'illustration (cf. tableau ci-dessous) 10,7 % des jeunes intègrent ce dispositif dont 60,5 % sur prescription de France Travail (cf. Tableau 5).

Tableau 8 : Les bénéficiaires du CEJ entrés depuis le début du dispositif

Catégorie	Caractéristiques	Ensemble	Missions Locales	France Travail
Répartition par âge	16-17 ans	9,10 %	94,50 %	5,50 %
	18-21 ans	58,80 %	67,10 %	32,90 %
	22 ans et plus	32,10 %	51,40 %	48,60 %
Répartition par genre	Jeunes femmes	47,50 %	64,20 %	35,80 %
	Jeunes hommes	52,50 %	64,80 %	35,20 %
Répartition par niveau de formation	Aucun diplôme (niveau 1-2)	44,50 %	72,40 %	27,60 %
	Niveau CAP-BEP (niveau 3)	13,20 %	65,30 %	34,70 %
	Niveau Bac (niveau 4)	30,70 %	62,50 %	37,50 %
	Au-delà (niveaux 5,6,7,8)	10,70 %	38,50 %	61,50 %
Part des résidents des QPV		18,50 %	71,90 %	28,10 %
Part des résidents des ZRR		12,70 %	60,40 %	39,60 %
Part des bénéficiaires d'une RQTH		2,90 %	75,20 %	24,90 %

Source : Système d'information des missions locales (SI-Milo), système d'information de France Travail, consolidation DGEFP, données arrêtées à fin décembre 2023.

2.2.3. Les réseaux France Travail et Mission locales mis en concurrence dans l'accompagnement des jeunes

L'évaluation réalisée par l'IGAS en 2023 indique que l'allocation ACEJ est versée de façon variable entre les missions locales et Pôle emploi :

- ◆ 83 % de signataires du CEJ ont bénéficié de l'ouverture d'une allocation, en moyenne ;
- ◆ 99 % des CEJ en missions locales ;
- ◆ 55 % au sein de Pôle emploi.

Le déploiement du CEJ au sein des deux réseaux France Travail et missions locales a d'autres conséquences en matière d'organisation³¹. Ainsi, si les « portefeuilles » de bénéficiaires du CEJ par conseiller de France Travail (tous dédiés uniquement au CEJ) sont fixés nationalement à 30 personnes pour des contrats de six mois, les missions locales ont fait des choix très divers, avec des conseillers accompagnant 20 à 50 jeunes en CEJ mais également dans certains cas, une centaine d'autre dans le cadre du dispositif propre des missions locales (PACEA ou autres). Ces choix ont nécessairement un impact sur la nature et l'importance de l'accompagnement qui peut donc différer fondamentalement sur un territoire à partir de considération qui ne sont pas toujours directement liées aux besoins des bénéficiaires.

La mission recommandait que les différents modes d'organisation soient évalués et leur adaptation aux publics intégrée dans la future démarche de certification³².

³¹ Sur la base d'une enquête réalisée auprès des conseillers de Pôle emploi et des missions locales : la taille des portefeuilles par conseiller à 34,4 bénéficiaires du CEJ par conseiller à Pôle emploi contre 28,9 par conseiller en mission locale (mais qui accompagne, en moyenne, 69,1 jeunes en comptant ceux relevant des autres dispositifs).

³² Circulaire DGEFP du 21 février 2022.

Annexe III

Plus largement des travaux de la Cour des comptes font apparaître la faible différenciation des publics entre les différentes modalités d'accompagnement.

Ainsi, selon le profil des jeunes en dispositif d'accompagnement intensif ne se distingue pas véritablement de celui des autres jeunes suivis. Les critères qui déterminent la difficulté d'accès à l'emploi³³ ne se différencient qu'à la marge pour les publics du PACEA ou de la Garantie jeunes.

La Cour relève ainsi que le choix de l'orientation vers la Garantie jeunes est souvent principalement guidé par la motivation du jeune et par ses difficultés financières, et non par l'ampleur objective des difficultés auxquelles il est confronté. De même, le dispositif d'accompagnement intensif jeunes de France Travail n'est pas non plus orienté vers les plus jeunes éloignés du marché du travail.

Le profilage est pourtant devenu une procédure standardisée pour les services de l'emploi de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment les pays nordiques, afin d'offrir le dispositif le plus adapté et d'identifier les difficultés d'ordre social (santé, logement, mobilité, etc.).

Au 23 septembre 2022, les jeunes accompagnés étaient³⁴:

- ◆ à 45 % sans diplôme ;
- ◆ à 60 % avec un niveau d'études CAP-BEP3 ou inférieur ;
- ◆ à 90 % avec un niveau Bac ou inférieur ;
- ◆ à 18 % des jeunes résident en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
- ◆ à 13 % des jeunes résident en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Pour éviter une concurrence entre les missions locales et Pôle emploi, le rapport de la Cour des comptes de 2021 sur l'insertion des jeunes mentionnait deux leviers :

- ◆ recentrer les missions locales sur la levée de freins périphériques à l'emploi et France Travail sur le placement en emploi, l'orientation pouvant être réalisée sur une grille d'évaluation commune. Les missions locales seraient alors évaluées à l'aune de l'accompagnement social et de la préparation vers l'emploi, et non de l'entrée dans l'emploi ;
- ◆ surmonter les défauts récurrents de coordination des acteurs par une organisation visant à proposer un « guichet unique » conformément à l'esprit de la loi pour le plein emploi.

2.3. Des entreprises adaptées emploient des travailleurs handicapés sans modulation de l'aide au poste dans le temps

Le rapport IGF/IGAS de 2016 relatif aux entreprises adaptées³⁵ avait souligné des critères « très larges, et variables selon le mode de recrutement », pour définir le public de travailleurs handicapés susceptibles d'être recrutés par des entreprises adaptées.

³³ Niveau de diplôme, situation de chômage de longue durée, résidence en quartier prioritaire de la politique de la ville.

³⁴ Source ministère du Travail.

³⁵ Rapport 2016-066R les entreprises adaptées septembre 2016.

Annexe III

Ce rapport indiquait le fait que les salariés des EA sont peu mobiles. Ainsi la mission suscitée indiquait que 38 % y sont employés depuis plus de 10 ans. Elle notait « *Ce phénomène traduit le positionnement affirmé par une vaste majorité d'entreprises adaptées, qui se vivent comme des lieux d'emploi durable et non des tremplins vers le monde extérieur, ce qui les démarque considérablement des autres dispositifs de la politique de l'emploi tels que les contrats aidés ou l'insertion par l'activité économique.* » La mission fait ainsi le constat du caractère indispensable d'assurer une rotation des publics bénéficiaires du dispositif de l'entreprise adaptée conformément à l'article L. 5213-13 du code du travail fait de la mobilité externe un objectif assigné aux entreprises adaptées.

Sans objectifs chiffrés, contraignants et identiques, de taux de sorties pour l'ensemble des entreprises adaptées, l'objectif était d'encourager à offrir à tout travailleur handicapé une telle perspective et un parcours d'accompagnement vers un recrutement par un employeur « classique ».

La mission estimait par conséquent qu'en étant fixée à 80 % du SMIC, l'aide au poste, avec taux unique qui compense un déficit de productivité par nature variable d'un travailleur à l'autre surcompense, le différentiel moyen de productivité entre les travailleurs handicapés et les salariés valides.

Ainsi, le rapport proposait de rendre dégressive l'aide de l'État : 85 % du SMIC les deux premières années et 65 % du SMIC au bout de dix ans de présence dans l'entreprise. Ce rapport considérait qu'un tel mécanisme constituait une incitation forte et automatique à encourager la sortie vers le milieu ordinaire pour les travailleurs qui le peuvent. Il proposait par ailleurs que soient retirés des critères d'entrée dans les entreprises adaptées la seule perception de l'allocation d'adulte handicapé (AAH), au motif que la qualité de travailleur handicapé est la condition première de l'orientation en entreprise.

La mission fait sienne la proposition d'ajustement de l'aide au poste sur le fondement du fait qu'au terme de 6 années d'exercice au sein de l'entreprise le maintien intégral du montant de la compensation qui sous-tend l'aide au poste ne se justifie plus.

Par ailleurs, considérant que le critère « travailleur handicapé » constitue la condition première de l'orientation en entreprise adapté, il apparaît effectivement opportun de procéder à la suppression du seul critère de perception de l'allocation d'adulte handicapé (AAH).

La loi de 2018³⁶ pour la liberté de choisir son avenir professionnel est venue renforcer le cadre d'intervention des entreprises adaptées. Ainsi, ces dernières s'engagent à recruter des travailleurs reconnus handicapés³⁷ sans emploi ou qui courent le risque de perdre leur emploi en raison de leur handicap.

Ils peuvent dans ce cadre être recrutés par prescription sur proposition du service public de l'emploi (Pôle emploi, Cap Emploi et Mission locale) ou, par auto-prescription, pour les travailleurs handicapés dont la situation d'éloignement du marché du travail justifie le besoin d'un environnement et d'un encadrement adaptés³⁸.

³⁶ La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

³⁷ Au sens de l'article L.5213-2 du code du travail.

³⁸ INSTRUCTION N° DGEFP/METH/2019/42 du 21 février 2019 relative au nouveau cadre de référence des entreprises adaptées issu de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 : agrément, conventionnement, accompagnement, financement, expérimentations « La liste de ces critères est établie par arrêté pour les entreprises adaptées hors expérimentation. Dans le cadre des expérimentations, les publics éligibles sont visés dans le cahier des charges national de chaque expérimentation. Ce cahier des charges est approuvé par arrêté du ministre chargé de l'emploi et publié au Journal officiel ».

Annexe III

Par ailleurs, la réforme des entreprises adaptées (EA) engagée à partir de 2019 s'est notamment traduit par une réforme des modalités d'agrément, avec un seuil plancher de salariés reconnus travailleurs handicapés passé de 80 % des effectifs de production à 55 % des effectifs totaux.

Dans ce cadre, le risque de recruter dans les entreprises adaptées des publics trop peu éloignés de l'emploi classique, qui avait été relevé par le rapport IGAS/IGF de 2016, peut être avéré et, de fait, « induire un effet d'aubaine pour les entreprises adaptées et limiter l'efficacité des dispositifs de soutien public à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. [...] Dès lors que les critères d'orientation des travailleurs handicapés sont assez larges, le risque existe de recruter en entreprise adaptée des personnes qui auraient pu s'intégrer directement chez un employeur « classique » ».

Enfin, s'agissant de la sortie vers le milieu ordinaire, la loi du 5 septembre 2018³⁹ a autorisé deux expérimentations jusqu'au 31 décembre 2023 pour favoriser une transition durable des travailleurs handicapés vers le milieu ordinaire avec deux expérimentations ; le CDD Tremplin et les entreprises adaptées de travail temporaires (EATT) (cf. Encadré 6).

Encadré 6 : Objectifs et caractéristiques du contrat à durée déterminée Tremplin et de l'entreprise adaptée de travail temporaire

S'agissant du contrat à durée déterminée (CDD) Tremplin :

Objectif : construire un parcours professionnel visant la transition vers un employeur hors entreprise adaptée (EA) par l'acquisition d'une expérience professionnelle, un accompagnement renforcé et la qualification. Mais aussi permettre aux travailleurs handicapés au sein d'EA volontaires la possibilité de :

- multiplier les expériences professionnelles ;
- accéder à des formations qualifiantes ou pré-qualifiantes.

La durée est de quatre mois minimum à 24 mois maximum. Le contrat s'inscrit dans le cadre d'un accompagnement individualisé renforcé permettant la construction d'un projet professionnel vers un autre emploi.

L'aide au poste comprend un montant socle (12 076 € en 2023) et un montant modulé compris entre 0 % et 10 % qui dépend de plusieurs critères (caractéristiques des personnes embauchées, actions mises en œuvre durant le parcours et résultats en termes de retour à l'emploi durable).

S'agissant des EA de travail temporaire (EATT) :

Objectif : faire émerger un spécialiste de l'intérim des travailleurs en situation de handicap (TH) permettant de démontrer en situation de travail chez un employeur hors EA les capacités à faire et promouvoir les compétences

Cette expérimentation ouvrait la possibilité de recourir à deux types de contrats à destination des travailleurs en situation de handicap :

- les contrats de mission
- le CDI intérimaire.

Elle donne la possibilité aux travailleurs en situation de handicap en mission ou embauchés en EATT la possibilité de multiplier les expériences professionnelles et d'accéder à des formations qualifiantes ou pré-qualifiantes. L'aide au poste est fixée à 5 133 € en 2023.

Source : Mission.

³⁹ Loi n°2018-771 du 5 septembre 2018.

Le rapport sénatorial sur les entreprises adaptées de 2022 faisait état de difficultés de recrutement. Ainsi, selon ces travaux, en 2021, 75 % d'entre elles déclaraient rencontrer de fortes difficultés de recrutement, et elles étaient 51 % à avoir déposé une offre sur les plateformes du service public de l'emploi sans jamais avoir été recontactées.

Selon ce même rapport, il existe un consensus entre les acteurs sur la nécessité d'intensifier les relations entre le service public de l'emploi et les entreprises adaptées afin de dynamiser les procédures de recrutement. Le partage de données et l'interconnexion de leurs systèmes d'information respectifs dont le besoin avait été souligné par le rapport est à présent effectif.

La Cour dans ses observations définitives sur les entreprises adaptées⁴⁰ indique : « *une augmentation du nombre de contrats à durée déterminée Tremplin et d'entreprises adaptées de travail temporaire très mesurée. Fin 2021, 1 046 ETP de salariés en situation de handicap étaient en CDD Tremplin dans l'ensemble des entreprises adaptées, soit 4,3 % de leurs effectifs, ce qui représente une progression par rapport à 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, mais trop limitée pour représenter un changement significatif. On comptait en moyenne 8 CDD Tremplin par entreprise homologuée pour accueillir des salariés en CDD Tremplin, soit 6 % de leurs effectifs. Mais la croissance retardée des CDD Tremplin se concentre sur un nombre réduit d'entreprises, en dépit des efforts des Dreets : seize entreprises cumulent un tiers des salariés en CDD Tremplin en France. Dans les départements où ces contrats commencent à être utilisés (soit les départements où les entreprises adaptées sont bien implantées, à l'exception des régions de l'Ouest, réticentes au dispositif), les volumes restent insuffisants pour permettre la création d'une structure importante d'accompagnement.*

S'agissant des entreprises adaptées de travail temporaire (EATT), leur nombre et celui de leurs salariés demeurent très faibles : 16 entreprises et seulement 0,4 % des ETP de salariés handicapés employés dans les entreprises adaptées. La DGEFP, encouragée par un dynamisme plus marqué à l'automne 2020, a retenu une cible de 800 ETP pour l'année 2022. Les effectifs des EATT sont concentrés sur trois régions : Pays de la Loire, Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui représentent 68 % du total en 2021.

Les mises à disposition de salariés en situation de handicap se sont particulièrement peu développées : elles sont demeurées stables en 2021 par rapport à 2020, avec seulement 36 ETP payés en 2021, soit 7 % des 522 ETP conventionnés. Les entreprises adaptées ne se sont clairement pas emparées du dispositif et, contrairement aux CDD Tremplin et aux EATT, on ne décèle pas d'évolution, même minime ; ».

Une synthèse de l'évaluation des expérimentations en entreprises adaptées lancées en 2018 a été remise le 24 novembre 2023 par les cabinets Itinere et Orseu⁴¹. Elle mettait en exergue les points suivants :

- ◆ des résultats jugés probants du point de vue économique et financier mais « *limités par les stratégies de recrutement ou d'orientation vers le dispositif et par les faibles taux de retour à l'emploi ;*
- ◆ un impact des deux dispositifs (EATT et EA expérimentatrices du CDDT) sur les finances publiques qui dépend des caractéristiques de la population ciblée par l'expérimentation ;
- ◆ la nécessité d'un meilleur ciblage du dispositif sur les personnes hors de l'emploi et les plus éloignées de l'emploi pour permettre d'améliorer les gains associés ;
- ◆ la présence de potentiels effets d'aubaine car *les EA pouvaient profiter des facultés ouvertes des contrat court (a fortiori renouvelable dans des conditions exorbitantes du droit commun), modulo le coût de structuration d'une fonction d'accompagnement auxiliaire ;*

⁴⁰ Observations définitives de la cinquième chambre, troisième section portant sur les entreprises adaptées (S2023-0640).

⁴¹ Groupement des prestataires en charge des travaux d'évaluation des expérimentations en entreprise adaptée.

Annexe III

- ◆ un effet de précarisation de main d'œuvre des EA incitées à recruter en profitant des avantages à court terme liés à la formule contractuelle, et qui manqueraient à produire un accompagnement permettant de précipiter l'accès à l'emploi durable.

La loi plein emploi du 18 décembre 2023 a inscrit les contrats tremplin et les EATT dans le droit commun.

Les contrats tremplin pourront déroger aux dispositions du Code du travail relatives à la durée totale des contrats à durée déterminée, dans la limite de 24 mois, ainsi qu'à celles relatives aux conditions de leur renouvellement, dans la limite d'une durée totale de 60 mois.

Par dérogation aux dispositions du Code du travail, les contrats de mission des EATT pourront toujours prévoir une durée de travail hebdomadaire inférieure à la durée minimale de droit commun de 24 heures, en fonction du handicap. De plus, la durée maximale de ces contrats sera toujours de 24 mois, au lieu de 18 mois comme prévu en principe pour un contrat de mission.

Par ailleurs, aucun délai de carence ne sera applicable entre deux contrats conclus avec le même salarié ou en cas d'embauche du salarié par l'entreprise utilisatrice, à l'issue du contrat, en contrat à durée déterminée d'une durée d'au moins deux mois.

Enfin, les entreprises adaptées de travail temporaire pourront également conclure les contrats de travail à durée indéterminée intérimaires (art. L. 5213-13-3 du Code du travail nouveau).

Enfin, la loi donne aux travailleurs handicapés employés dans les entreprises adaptées l'accès à la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI). Ce dispositif permet de bénéficier d'une formation nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour pouvoir répondre à une offre d'emploi

La loi de 2023, n'a pas corrigé certains risques mis en exergue par l'évaluation des expérimentations, notamment pour ce qui concerne le risque d'effet d'aubaine induit par les contrats courts. Ainsi, il apparaît nécessaire de prendre les dispositions utiles pour garantir la mise en œuvre effective de l'accompagnement des salariés concernés par les contrats courts en contrepartie de l'aide d'ores et déjà perçue et donc à moyen constant.

Afin de limiter cet effet d'aubaine ainsi que la forte dispersion montant d'aide au poste alloués, un référentiel homogène d'obligation d'accompagnement des personnes handicapés par les EA pourrait être rendu opposable. Ce référentiel permettrait lors des dialogues de gestion annuels de faire converger à terme le niveau d'aide au poste.

3. La mesure de l'efficience des dispositifs

3.1. Le suivi des obligations inhérentes aux contrats d'engagement jeune n'est pas fiable

Le rapport IGAS d'évaluation du CEJ précité a montré que le suivi national du nombre d'heures hebdomadaires effectuées par les jeunes et la régularité des rendez-vous avec les conseillers ne sont pas fiables.

3.1.1. Concernant le suivi de l'activité

Concernant le suivi de l'activité « *plus du tiers des jeunes bénéficiaires ne satisfont ainsi pas à l'obligation hebdomadaire d'activité et si on examine les résultats plus précisément, plus de 20 % des bénéficiaires d'une semaine donnée font moins de 5 h d'activités d'accompagnement. Le nombre de sanctions est très largement inférieur à ces proportions* ».

Le contenu de l'accompagnement proposé peut lui-même être questionné. Le décret du 18 février 2022⁴² le définit comme « *des mises en situations professionnelles, des périodes de formation, un appui à des phases de recherche active d'emploi, seul ou en collectif, des actions spécifiques dans le cadre de l'accompagnement social et professionnel, des actions portées par d'autres organismes susceptibles de contribuer à l'accompagnement social et professionnel* ».

Dès lors que cet accompagnement donne lieu au versement d'une prestation, il conviendrait que ces notions très larges puissent être précisées de façon à éviter d'éventuelles dérives.

3.1.2. Concernant le suivi des rendez-vous d'accompagnement

Concernant le suivi des rendez-vous d'accompagnement du CEJ, les jeunes doivent s'entretenir chaque semaine avec leur conseiller en présentiel ou par téléphone. Sur une semaine donnée, 47 % des jeunes ont un entretien comptabilisé avec leur conseiller. Cela correspond à deux entretiens par mois en moyenne.

3.1.3. L'allocation financière n'apparaît pas comme un levier suffisant et pertinent de l'insertion dans l'emploi.

L'allocation financière n'apparaît pas comme un levier suffisant et pertinent de l'insertion dans l'emploi.

Ainsi, l'allocation financière est assortie d'un dispositif de sanction⁴³ fondé sur l'assiduité des jeunes et leur participation active à l'ensemble des actions prévues. Cependant le rapport IGAS de 2023⁴⁴ indiquait « [...] *le processus n'est pas suivi en dehors d'initiatives locales et il ne paraît pas adapté aux buts poursuivis par le dispositif : favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires* ». Ainsi, *le processus de gestion des sanctions (envoi de courriers et suivi des relances, calendrier des échéances.) et la procédure sont réalisées hors de ce système d'information. En 2022, ce sont donc 4 563 jeunes, soit 7,2 % des 63 761 sorties du dispositif qui avaient pour motif « non-respect des engagements⁴⁵ »*. Dans ce contexte, l'allocation financière apparaît peu encadrée en cas de non-respect des obligations liées au dispositif et d'un montant jugé dans certains cas inadapté. Les missions locales rencontrées lors des déplacements soulignent cependant l'importance qu'elle revêt pour capter des publics en rupture qui n'aurait initialement pas nécessairement pris contact avec la mission locale et/ou France-Travail.

⁴² Décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses mesures d'application de l'article 208 de la loi n° 2021-1900.

⁴³ Le cadre procédural et les conséquences financières sont précisés par les articles R 5131-17 et 18 du code du travail.

⁴⁴ Rapport 2002-071R.

⁴⁵ Source Union nationale des missions locales.

3.2. L'analyse du critère de sortie en emploi s'appuie sur une méthodologie imparfaite et devrait être élargie

Les indicateurs de performance suivis dans le cadre du budget de l'État ne renseignent que partiellement sur les résultats de l'accompagnement en faveur des jeunes. L'indicateur « taux de retour à l'emploi de tous les publics » n'isole pas les jeunes.

Un second indicateur issu des déclarations préalables à l'embauche (DPAE) extrait des fichiers de France Travail permet en revanche de connaître la part des jeunes encore inscrits comme demandeur d'emploi douze mois après leur inscription.

S'agissant des données des missions locales, le rapport notait que « *leur interprétation est sujette à caution car leur saisie n'est pas uniforme d'une mission locale à l'autre et peut présenter des lacunes* ».

Par ailleurs, s'agissant des personnes les plus éloignées de l'emploi, le taux de sortie en emploi peut être insuffisant pour mesurer l'efficacité des dispositifs dans la mesure où la levée des freins périphériques peut être un préalable à une remise d'emploi. Ceci est particulièrement vrai pour les publics vulnérables étudiés dans cette annexe. Or, il n'existe en l'état pas de mesure objective de levée de tels freins, ni d'outil d'évaluation commun aux différentes institutions concernées (France Travail, missions locales, CAP Emploi).

De même, les taux de sorties ne permettent pas de pleinement apprécier la qualité de l'emploi retrouvé. Ils indiquent bien la nature du contrat de travail⁴⁶ mais ne contiennent pas d'indication sur le temps complet ou partiel ni sur le montant du salaire. Il conviendrait de bâtir un tel outil.

4. Perspectives d'économies budgétaires

4.1. Des évolutions sur tel et tel dispositif permettraient de réduire leur coût

4.1.1. Concernant le contrat d'engagement jeunes et le parcours contractualisé d'accompagnement des jeunes

Les données présentées dans le rapport du conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COPJ) illustrent l'insuffisant ciblage sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi. La mission préconise donc de resserrer les critères d'entrée dans le CEJ pour mieux cibler ces jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Par ailleurs, la mission préconise de réserver le montant de l'allocation au taux plein aux jeunes sans aucun diplôme (44,5 % des jeunes dont 72,4 % des jeunes actuellement orienté par les missions locales). Ce montant serait ramené 300 € pour les autres niveaux de formation.

S'agissant spécifiquement du CEJ Rupture, la mission partage la recommandation du second rapport du conseil d'orientation des politiques de jeunesse portant sur l'évaluation du CEJ de février 2024 qui propose de « supprimer la condition 5 mois de carence par rapport à l'inscription à France Travail ». Cette mesure permettrait de proposer ce dispositif d'accompagnement dès le repérage sans attendre ce délai de carence qui est de nature à décourager le jeune décrocheur.

Concernant l'accompagnement, il conviendrait de mieux définir le contenu des 15 heures d'activité afin d'éviter des dérives potentielles.

⁴⁶ Contrat à durée indéterminée, contrat à durée déterminée de plus de six mois ou moins de 6 mois.

Annexe III

Le nombre d'entrées dans le dispositif PACEA dont l'accompagnement est moins intensif pourrait être diminué de façon préférentielle par rapport au CEJ.

Option haute : le nombre d'entrées en CEJ serait limité à 150 000 (au lieu de 200 000 en LPFP) et à 142 050 en PACEA (au lieu de 189 400 en LPFP).

Le pourcentage de jeune percevant l'ACEJ serait ramené de 78 % à 65 % et la durée limitée à 8 mois contre 9,5 mois dans à la LPFP.

Scenario central : le nombre d'entrées en CEJ resterait à 200 000 entrées comme prévu en LPFP et à 142 050 en PACEA (au lieu de 189 400 en LPFP).

Le pourcentage de jeunes percevant l'ACEJ serait ramené de 78 % à 70 %. La durée serait maintenue à 9,5 mois.

Option basse : le nombre d'entrées en CEJ serait limité à 180 000 (au lieu de 200 000 en LPFP) et à 170 460 en PACEA (au lieu de 189 400 en LPFP).

Le pourcentage de jeunes percevant l'ACEJ serait maintenu à 78 % et la durée maintenue à 9,5 mois.

4.1.2. Concernant les entreprises adaptées

La mission recommande de rendre dégressive l'aide de l'État.

Il convient par ailleurs de supprimer des critères d'entrée dans les entreprises adaptées la seule perception de l'allocation d'adulte handicapé (AAH),

Enfin, afin de limiter les effets d'aubaine ainsi que la forte dispersion du montant d'aide au poste, la mission recommande la finalisation d'un référentiel homogène d'obligation d'accompagnement des personnes handicapés par les EA qui pourrait être rendu opposable et qui permettrait lors des dialogues de gestion annuels de faire converger, à terme, le niveau d'aide au poste.

Option haute : le nombre d'entrées diminuerait par rapport à la LPFP, passant de 30 001 entrées à 29 223 avec un taux de prise en charge moyen par rapport de SMIC brut de 65 % (contre 85 % en LPFP).

Scenario central : le nombre d'entrées diminuerait par rapport à la LPFP, passant de 30 001 entrées à 29 223 avec un taux de prise en charge moyen par rapport de SMIC brut de 75 % (contre 85 % en LPFP).

Option basse : le nombre d'entrées diminuerait par rapport à la LPFP, passant de 30 001 entrées à 29 223 avec un taux de prise en charge moyen par rapport de SMIC brut maintenu à 85 %.

ANNEXE IV

**Dispositifs bénéficiant aux territoires
présentant des caractéristiques
spécifiques au regard de l'emploi**

SOMMAIRE

1. OBJECTIFS ET ENJEUX DES DISPOSITIFS ZONÉS	1
1.1. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient notamment du dispositif emplois francs	1
1.2. Plusieurs dispositifs d'exonération zonées à géométrie variable coexistent.....	3
1.2.1. <i>Les exonérations au bénéfice des entreprises implantées dans les bassins d'emplois à redynamiser</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Les exonérations en zones de revitalisation rurale</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Les exonérations pour les organismes d'intérêt général en zones de revitalisation rurale</i>	<i>7</i>
1.2.4. <i>Les exonérations dans les zones de restructuration de défense.....</i>	<i>7</i>
1.2.5. <i>Les exonérations en zones franches urbaines.....</i>	<i>8</i>
2. LES ÉVALUATIONS DES DISPOSITIFS DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE SONT CONTRASTÉES	9
2.1. Les emplois francs génèrent un effet d'aubaine	9
2.2. L'évaluation du dispositif Équip'emploi est positive mais fait apparaître un effet d'éviction	11
2.3. L'intensité des dispositifs de droit commun d'accompagnement des demandeurs d'emplois dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville doit être renforcée.....	11
3. MALGRÉ UNE FAIBLE EFFICACITÉ DES EXONÉRATIONS SPÉCIFIQUES À DES ZONES GÉOGRAPHIQUES, CELLES-CI SONT RECONDUITES EN LOI DE FINANCES POUR 2024	12
4. SCENARIO D'ÉCONOMIE.....	14
4.1. S'agissant des emplois francs.....	14
4.2. S'agissant des organismes d'intérêt général des zones de revitalisation rurale	15

1. Objectifs et enjeux des dispositifs zonés

Les exonérations zonées recouvrent des exonérations sociales et de fiscalité locale. Ces travaux s'attachent exclusivement à la question des exonérations sociales dont la compensation figure seule sur le programme 103.

Par ailleurs, il est précisé que dispositif « zéro chômeur de longue durée » est traité plus spécifiquement dans l'annexe II, portant sur les publics éloignés de l'emploi.

1.1. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient notamment du dispositif emplois francs

Le dispositif « Emplois francs » consiste en une aide à l'embauche au soutien de publics ciblés dans des territoires d'intervention publique prioritaire.

L'expérimentation des emplois francs a été ouverte par l'article 175 de la loi de finances pour 2018 pour la période du 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019¹ complété par le décret n° 2018-230 du 30 mars 2018. Les emplois francs constituent un dispositif visant à répondre aux inégalités d'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Les emplois francs ont été généralisés à l'ensemble des QPV du territoire national à compter du 1^{er} janvier 2020 (à l'exception de la Polynésie française) pour une durée initiale d'un an², renouvelée jusqu'au 31 décembre 2023³ puis jusqu'à fin 2024 par la loi de finances pour 2024.

Un employeur peut solliciter cette aide financière lors de l'embauche en CDD d'au moins six mois ou en CDI d'une personne résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et en recherche d'emploi (inscrite à France Travail ou suivie par une mission locale). Ce dispositif vise à réduire les difficultés d'accès à l'emploi des habitants de ces quartiers, où le taux de chômage est plus de deux fois plus élevé que dans le reste de la France.

La personne recrutée doit respecter les conditions suivantes :

- ◆ résider dans un QPV ;
- ◆ être demandeur d'emploi, inscrit à France Travail, ou adhérent à un contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ou un jeune suivi par une mission locale ;
- ◆ ne pas avoir fait partie de l'entreprise dans les six mois précédents l'embauche (hors intérim, contrat aidé, contrat de professionnalisation, apprentissage) ;
- ◆ sans condition d'âge, de diplôme, de temps de travail ou de rémunération.

Le montant des aides est pour un temps plein :

- ◆ 5 000 € par an pendant trois ans pour une embauche en CDI (5 000 € par an) ;
- ◆ 2 500 € par an pendant deux ans pour une embauche en CDD d'au moins six mois.

Ces montants sont proratisés en fonction du temps de travail et de la durée du contrat.

¹ Le cadre juridique a été précisé par le décret n° 2018-230 du 30 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'emplois francs qui en définit les paramètres et par l'arrêté du même jour qui fixe la liste des territoires éligibles à l'expérimentation.

² Décret n° 2019-1471 du 26 décembre 2019 portant généralisation des emplois francs et création d'une expérimentation à La Réunion.

³ Décret n° 2021-1848 du 27 décembre 2021 relatif aux emplois francs.

Annexe IV

Dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution », l'aide versée pour le recrutement en emploi franc d'un jeune de moins de 26 ans a été augmentée et s'est élevée à 17 000 € sur trois ans pour un recrutement en CDI, 8 000 sur deux ans pour un recrutement en CDD de six mois minimum, cette aide exceptionnelle (emploi franc) a pris fin le 31 mai 2021.

En 2022, 26 800 personnes résidant dans un QPV ont été embauchées dans le cadre des emplois francs, pour un total de 48 900 bénéficiaires en fin d'année⁴. Les hommes représentent 54 % des bénéficiaires. Les moins de 45 ans représentent 78 % des salariés (40 % ont entre 16 et 29 ans, 38 % entre 30 et 44 ans). Si les bénéficiaires d'emploi sont dans l'ensemble moins diplômés que la population active française, la répartition des niveaux d'étude est dans l'ensemble homogène (50 % des salariés en emploi franc ont un niveau inférieur au bac, 27 % niveau bac, 23 % du supérieur).

Les autorisations d'engagements ouverts en loi de finances initiale pour 2024 s'élèvent à 273,87 M€ et les crédits de paiement s'élèvent à 104,05 M€.

Il convient de rappeler que les QPV bénéficient des mesures de droit commun de soutien à l'emploi. Or, comme l'indique un rapport de la Cour des comptes de 2022⁵, les QPV ne sont pas suffisamment identifiés dans le reporting sur les mesures de droit commun de soutien de l'emploi. De plus, la Cour estime que les acteurs des dispositifs de soutien à l'emploi ne parviennent pas à attirer des publics éloignés de l'emploi, dont le volume reste significatif dans les QPV et que les dispositifs profitent souvent aux habitants les moins en difficulté, ceux qui sont en recherche active, détiennent un diplôme ou sont dans une moindre précarité. Pour autant, les agences de France Travail situées dans les quartiers prioritaires (ou dont celles dont au moins un quart des demandeurs d'emploi résident en QPV) ont connu une progression moyenne de leurs effectifs de 25 % entre 2017 et 2021, largement supérieure à celle enregistrée sur l'ensemble de la France métropolitaine.

De même, France Travail a déployé le **dispositif intitulé « Équip'emploi »** dans 66 agences dont la proportion de demandeurs d'emploi résidant en QPV est supérieure à 35 %. Destiné aux publics les plus vulnérables, ce programme d'une durée de douze mois est élaboré en lien étroit avec les entreprises des territoires concernés. La mobilisation de 1 000 conseillers à l'emploi – soit en moyenne quinze par agence concernée – permet des contacts plus réguliers que dans le cadre d'un suivi classique. Ils peuvent d'ailleurs se prolonger après l'entrée en formation ou la reprise d'un emploi. Ce dispositif s'inscrit dans la logique des précédentes actions visant une réduction du portefeuille des conseillers afin de permettre un suivi plus étroit des demandeurs d'emploi.

Une autre initiative à souligner est la constitution de **cités de l'emploi**. Créées début 2020, elles proposent une collaboration renforcée des opérateurs de l'emploi, pilotée par le préfet. Tandis que le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) est construit dans une logique territoriale, les cités de l'emploi sont regroupées autour d'une approche par les bénéficiaires. En appui du pilier « emploi et développement économique » des contrats de ville, ce collectif d'acteurs, institutionnels et associatifs, vise à garantir aux résidents des QPV les mêmes opportunités d'insertion, le même accès à l'information, le même accompagnement qu'à l'ensemble de la population. En 2022, les 60 agences Équipe Emploi de Pôle emploi se sont vu assigner comme objectif l'intégration dans une cité de l'emploi.

⁴ Dares, « Quel recours aux emplois francs en 2022 ? », Dares Focus, n° 41, juillet 2023

⁵ Cour des comptes : « Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville »- Exercices 2015-2021

Annexe IV

L'État prend également des initiatives comme le lancement en Ile-de-France du **plan régional d'insertion des jeunes** priorisant les jeunes des QPV et qui a visé, à compter de 2018, à constituer 31 groupes opérationnels composés de services de l'État, de collectivités territoriales, de France Travail, des missions locales et de la CAF sont formés pour assurer l'identification des jeunes les plus en difficulté et leur apporter des réponses adaptées. Sur le terrain, une centaine de référents de parcours aident les jeunes à s'orienter vers le dispositif qui convient le plus à leur situation, qu'il s'agisse, par exemple, d'un service civique, d'une inscription dans une école de la deuxième chance ou encore d'un contrat d'apprentissage.

1.2. Plusieurs dispositifs d'exonération zonées à géométrie variable coexistent

Ces exonérations visent à favoriser le recrutement de demandeurs d'emploi des zones géographiques en difficulté suivantes :

- ◆ les bassins d'emplois à redynamiser » (BER) ;
- ◆ les zones de restructuration de la défense (ZRD) ;
- ◆ les zones de revitalisation rurale (ZRR) dont celles bénéficiant spécifiquement aux organismes d'intérêt général (OIG) ;
- ◆ les exonérations en zones franches urbaines (ZFU).

1.2.1. Les exonérations au bénéfice des entreprises implantées dans les bassins d'emplois à redynamiser

Cette exonération vise à relancer l'emploi dans les bassins à redynamiser. Deux bassins d'emplois sont concernés : un en Grand Est (zone d'emploi de la Vallée de la Meuse) et un en Occitanie (zone d'emploi de Lavelanet), définis par des **critères précis : fort taux de chômage, déperdition de population et d'emploi** (cf. Encadré 6).

Encadré 1 : Cadre juridique des exonérations au sein des bassins d'emplois à redynamiser

Cette exonération a été créée par l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006. Seuls les établissements des entreprises exerçant une **activité industrielle, artisanale, commerciale ou non commerciale, à l'exception des activités de crédit-bail mobilier et de location d'immeubles à usage d'habitation**, sont éligibles à l'exonération. L'implantation dans un BER doit intervenir **entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2023**. **Pour les entreprises implantées à compter du 1^{er} janvier 2014**, elle est accordée pendant cinq ans à compter de l'implantation, ou à compter de la date d'effet du contrat pour les salariés embauchés au cours de ces cinq années. **Pour les entreprises implantées avant le 31 décembre 2013**, cette durée est de sept ans. Depuis le 1^{er} janvier 2022 il a été mis fin à la compensation par crédits budgétaires de la baisse de 6 points des cotisations employeurs au titre de la maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC introduite au 1^{er} janvier 2019 dans le cadre de la transformation du CICE, le « bandeau maladie », et la prise en charge par une fraction de TVA affectée aux caisses de sécurité sociale pour solde de tout compte s'y est substituée. **Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit, en son article 7, une prolongation de l'exonération jusqu'au 30 juin 2024**. Ce même article propose que le **zonage soit fusionné avec le zonage ZRR et remplacé par un dispositif unique à partir du 1^{er} juillet 2024**

Source : Mission. Projet de loi de finances pour 2024.

L'entreprise installée dans un BER est exonérée d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés pendant cinq ans si elle remplit les conditions suivantes :

Annexe IV

- ◆ exercer une activité commerciale, artisanale ou industrielle ;
- ◆ être implantée uniquement ou en partie dans un BER.

L'exonération d'impôt sur les bénéfices et d'impôts locaux s'applique dans la limite d'un plafond de 200 000 € sur une période de trois exercices fiscaux.

L'exonération de cotisations patronales s'applique dans la limite de 1,4 Smic horaire multiplié par le nombre d'heures rémunérées.

L'employeur ne doit pas avoir effectué de licenciement économique dans les 12 mois⁶

L'exonération ne concerne pas les cotisations suivantes :

- ◆ accidents du travail ;
- ◆ maladies professionnelles ;
- ◆ contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) ;
- ◆ CSG-CRDS ;
- ◆ retraite complémentaire ;
- ◆ chômage.

Une dotation de 3,82 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en PLF 2024 pour financer ce dispositif d'exonération.

1.2.2. Les exonérations en zones de revitalisation rurale

Cette exonération a pour but de soutenir l'activité dans les zones regroupant des territoires ruraux qui présentent (cf. Encadré 8) :

- ◆ des difficultés économiques et sociales, notamment une faible densité démographique ;
- ◆ un déclin de la population totale (ou active) ;
- ◆ ou une forte proportion d'emplois agricoles.

Une dotation de 12,86 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en projet de loi de finances pour 2024 pour assurer le financement de ce dispositif d'exonération.

En 2019, dernière année de disponibilité des données issues de PoEm, le nombre de déclarations d'embauche en zone de revitalisation rurale, au 31 décembre de l'année, a atteint un niveau comparable à 2015, soit 5 405 déclarations en 2019 (et 5 000 salariés) et 4 505 en 2015 (et 4 200 salariés), mais a diminué de 27,5 % par rapport à 2018 (cf. Graphique 25 et Graphique 26).

⁶ Cette condition ne s'applique que pour l'exonération de cotisation et pas pour l'exonération fiscale.

Encadré 2 : Cadre juridique des exonérations au sein des zones de revitalisation rurale

Instituée par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, cette exonération est d'une durée de douze mois et porte sur les cotisations dues sur la fraction de la rémunération n'excédant pas 1,5 fois le montant du SMIC.

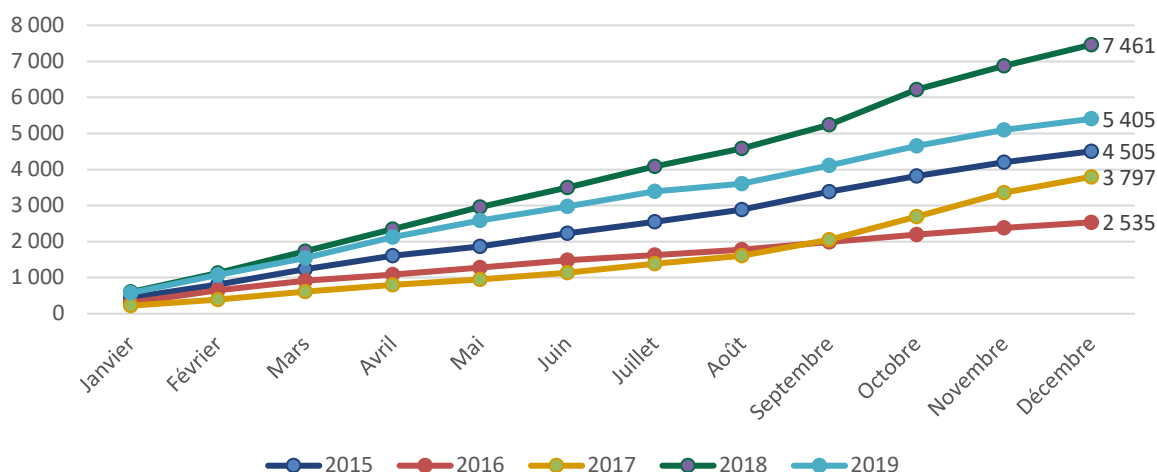
Le dispositif a été modifié par la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018, avec l'introduction de la dégressivité entre 1,5 et 2,5 SMIC ainsi que l'exclusion du champ de l'exonération de la cotisation accidents du travail et maladies professionnelles (ATMP).

Depuis le 1er janvier 2022 il a été mis fin à la compensation par crédits budgétaires de la baisse de 6 points des cotisations employeurs au titre de la maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC introduite au 1^{er} janvier 2019 dans le cadre de la transformation du CICE, le « bandeau maladie », et la prise en charge par une fraction de TVA affectée aux caisses de sécurité sociale pour solde de tout compte s'y est substituée.

Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit, en son article 7, une prolongation de l'exonération jusqu'au 30 juin 2024. Ce même article propose que le zonage soit fusionné avec le zonage BER et remplacé par un dispositif unique à partir du 1^{er} juillet 2024.

Source : Mission. Projet de loi de finances pour 2024.

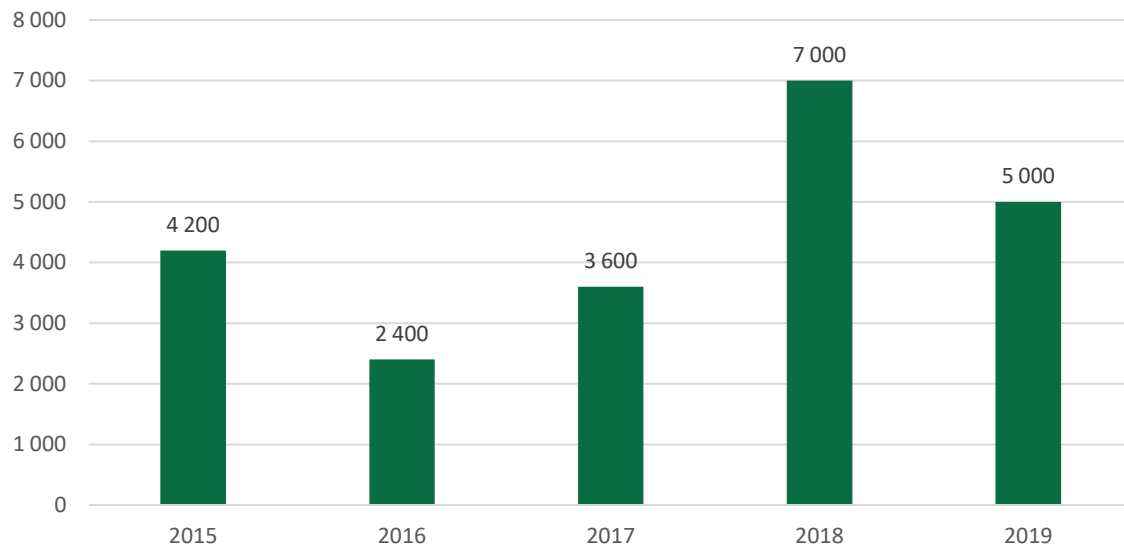
Graphique 1 : Nombre de déclarations d'embauche en zone de revitalisation rurale, cumul annuel.



Source : Mission. Données de PoEm.

Annexe IV

Graphique 2 : Nombre de salariés présents en fin d'année, sous dispositif zone de revitalisation rurale



Source : Mission. Données de PoEm.

Ces exonérations recouvrent :

- une exonération d'impôt sur les bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés selon le régime d'imposition de l'entreprise). L'exonération est totale les cinq premières années. Par la suite, l'exonération est partielle et dégressive pendant les trois années suivantes, soit :
 - 75 % d'exonération sur les bénéfices réalisés la sixième année ;
 - 50 % la septième année ;
 - 25 % la huitième année.
- une exonération de contribution économique territoriale (contribution foncière des entreprises et contribution sur la valeur ajoutée des entreprises). Cette exonération est totale sur cinq ans ;
- une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Cette exonération porte sur les activités suivantes et sont à la main des collectivités locales : hôtels, meublés de tourisme, chambres d'hôtes. L'entreprise doit réaliser un chiffre d'affaires hors taxes annuelles inférieur à deux millions d'euros au cours de l'avant-dernière année précédant l'imposition ou au cours du dernier exercice de 12 mois (exercice clos) ;
- une exonération de cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales. Cette exonération d'une durée maximale d'un an (à compter de la date d'embauche du salarié) est totale pour une rémunération horaire inférieure ou égale à 150 % du Smic puis décroît de manière dégressive et s'annule pour une rémunération horaire égale ou supérieure à 240 % du Smic.

L'effectif de l'entreprise ne doit pas dépasser 11 salariés et le cumul des aides ne peut dépasser 200 000 € sur trois exercices fiscaux.

Sont exclues les micro-entreprises et les activités bancaires, financières, d'assurance, de gestion ou de location d'immeubles et de pêche maritime.

1.2.3. Les exonérations pour les organismes d'intérêt général en zones de revitalisation rurale

Par ailleurs, les **organismes d'intérêt général (OIG)** bénéficient d'une exonération spécifique de cotisations et contributions sociales patronales pour les salariés qu'ils emploient dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

Le dispositif consiste en une exonération :

- ◆ de cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exclusion des cotisations ATMP ;
- ◆ des contributions au fonds national d'aide au logement (FNAL) ;
- ◆ et du versement transport (cf. Encadré 9).

Une dotation de 56,15 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en projet de loi de finances pour 2024 pour assurer le financement de ce dispositif d'exonération.

Encadré 3 : Cadre juridique des exonérations pour les organismes d'intérêt général situés au sein des zones de revitalisation rurale

Le dispositif bénéficie aux **établissements de moins de 500 salariés correspondant à la définition d'organismes d'intérêt général visée à l'article 200 du code général des impôts** et dont le siège social est situé en zone de revitalisation rurale (ZRR).

L'exonération est sans limitation de durée sur les contrats concernés, mais le dispositif a été fermé pour les nouvelles embauches en LFSS pour 2008.

L'article 141 de la LFI pour 2014 a de plus introduit :

- un plafonnement et une dégressivité totale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 fois le SMIC ;
- l'exonération s'annule pour les rémunérations égales ou supérieures à 2,4 fois le SMIC.

Ces nouvelles modalités sont alignées sur celles du dispositif ZRR, permettant ainsi une simplification de cette catégorie d'exonérations.

Source : Mission. Projet de loi de finances pour 2024.

L'exonération de cotisations sociales est totale jusqu'à 1,5 SMIC puis dégressive entre 1,5 et 2,4 SMIC. L'exonération peut être cumulée avec une autre mesure d'exonération ou de réduction des cotisations de sécurité sociale, une mesure d'aide de l'État à l'emploi ou une mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette des cotisations, à la condition que les dispositions applicables à cette autre mesure ne s'y opposent pas. Si cette exonération ZRR OIG est supprimée depuis le 1^{er} novembre 2007, les organismes devant désormais se tourner vers l'exonération ZRR ZRU de droit commun, elle est toutefois maintenue pour les contrats conclus avant cette date et jusqu'au terme de ceux-ci. Seuls les établissements gérés par un organisme éligible dont l'effectif est inférieur à 500 salariés peuvent bénéficier du maintien de l'exonération ZRR OIG.

Une dotation de 56,15 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en projet de loi de finances pour 2024 pour assurer le financement de ce dispositif d'exonération.

1.2.4. Les exonérations dans les zones de restructuration de défense

Afin de favoriser le développement économique des territoires concernés par la réorganisation des unités militaires, des mesures fiscales et sociales accompagnent la création d'entreprise. Le dispositif d'exonérations est réservé aux entreprises nouvelles ou existantes qui créent des activités nouvelles dans les ZRD pendant une période de six ans (cf. cf. Encadré 7).

Annexe IV

- ◆ L'exonération d'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices est totale pendant cinq ans. Les deux années suivantes, l'exonération est égale à 2/3 des bénéfices la 1^{re} année et 1/3 des bénéfices la 2^e année ;
- ◆ Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent, sur délibération, accorder une exonération totale de la cotisation fiscale des entreprises (CFE) pendant cinq ans aux entreprises pour création ou extension d'établissement dans une ZRD ;
- ◆ Sur délibération des collectivités territoriales, si l'entreprise est éligible à l'exonération de CFE, elle peut prétendre à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bâtiments situés en ZRD. L'exonération est totale pendant cinq ans ;
- ◆ L'exonération de cotisations patronales d'assurance sociale et d'allocation familiale est applicable pendant cinq ans à compter de l'implantation ou de la création en ZRD. Pour une rémunération mensuelle brute inférieure à 1,4 fois le Smic, l'exonération est totale les trois premières années, puis réduite d'1/3 la 4^{ème} année et de 2/3 la 5^{ème} année.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale 2024 sont de 0,77 M€.

Encadré 4 : Cadre juridique des exonérations au sein des zone de restructuration de la défense

L'exonération est **totale dans la limite de 1,4 SMIC**. Au-delà, l'exonération est **dégressive** et devient **nulle pour une rémunération égale ou supérieure à 2,5 SMIC**.

L'exonération est accordée **pendant cinq ans à partir de la date d'implantation ou de création de l'entreprise** dans la ZRD.

Son montant fait l'objet d'une réduction :

- d'un tiers la quatrième année ;
- de deux tiers la cinquième année de son bénéfice.

Source : Mission. Projet de loi de finances pour 2024.

1.2.5. Les exonérations en zones franches urbaines

Les **zones franches urbaines (ZFU)** sont des **quartiers de plus de 10 000 habitants**, situés dans des périmètres géographiques dits sensibles ou défavorisés. Il en existe une centaine sur le territoire français.

Pour favoriser le développement économique de ces zones, les entreprises souhaitant s'y implanter bénéficient **d'un dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés ou impôt sur le revenu) pendant cinq ans**.

Les entreprises concernées par ce dispositif peuvent bénéficier d'une **exonération d'impôt sur les bénéfices à 100 % pendant cinq ans**. Elle est ensuite **dégressive les années suivantes** :

- ◆ exonération de 60 % la 6^{ème} année ;
- ◆ exonération de 40 % la 7^{ème} année ;
- ◆ exonération de 20 % la 8^{ème} année.

L'exonération est soumise à un plafonnement de 50 000 € par période de 12 mois.

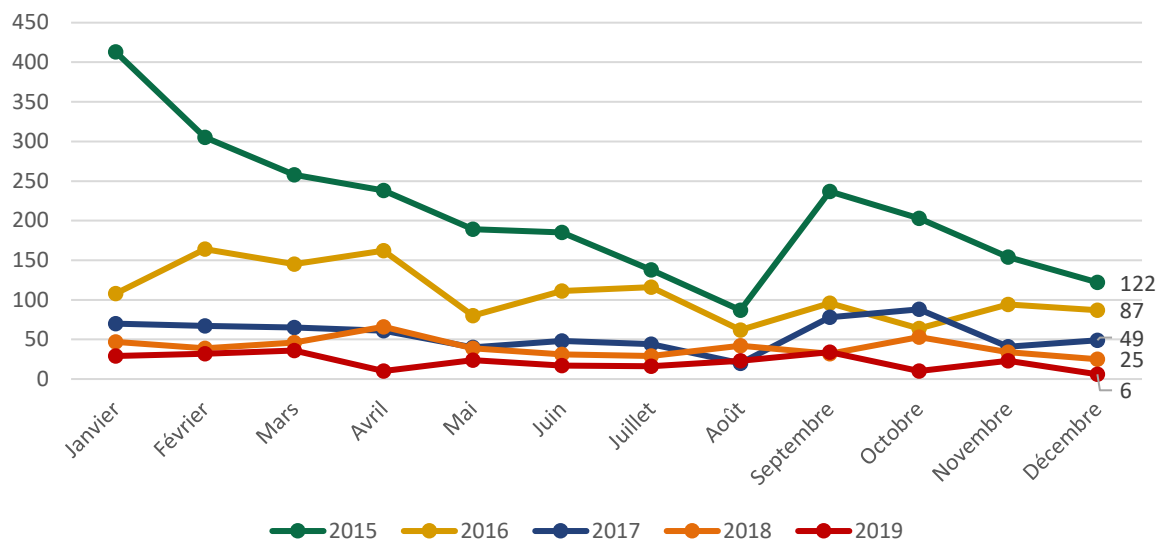
Ce plafond est majoré de 5 000 € par nouveau salarié résidant dans la ZFU-TE et embauché à temps plein pendant au moins 6 mois.

Les bénéfices réalisés par des activités exercées hors d'une ZFU-TE sont exclus de l'exonération.

Annexe IV

En 2019, dernière année de disponibilité des données issues de PoEm, le nombre de déclarations d'embauche en zone franche urbaine (ZFU), au 31 décembre de l'année, est quasiment éteint, atteignant 6 déclarations, pour 25 en 2018 (et 122 en 2015) (cf. Graphique 27).

Graphique 3 : Nombre de déclarations d'embauche en zone franche urbaine (ZFU), cumul annuel



Source : Mission. Données de PoEm.

2. Les évaluations des dispositifs dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont contrastées

2.1. Les emplois francs génèrent un effet d'aubaine

Selon la direction générale du Trésor, le dispositif est peu utilisé : entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 mars 2019, avant l'élargissement de l'expérimentation, seuls 5 660 emplois francs avaient débuté, en dessous de l'objectif affiché de 20 000 entrées. Entre avril et décembre 2018, le taux de recours global, correspondant au rapport entre le nombre de demandes d'emplois francs acceptées d'une part et le nombre de déclarations d'embauche éligibles au dispositif, était de 10,7 %.

Depuis la généralisation du dispositif, le nombre d'entrées est en hausse mais le dispositif reste encore assez peu dynamique. Les entrées en emplois francs ont augmenté en 2021, pour atteindre 27 000 embauches (dont 82 % en contrat à durée indéterminée, après une phase de généralisation du dispositif initiée en 2020. Fin juin 2022, on dénombrait 26 000 entrées dans le dispositif en glissement annuel. La cible d'entrées, initialement fixée à 36 000 pour l'année 2022 dans le projet de loi de finances 2022, a cependant été revue à la baisse, à 26 000 pour 2023, dans le projet de loi de finances 2023.

Pour ce dispositif, la DARES⁷ a mis en évidence un fort effet d'aubaine : dans 77 % des cas, l'embauche aurait été conclue avec la même personne. La direction générale du Trésor, fait état d'une étude produite par la DGEFP qui note que sur 77 entreprises choisies

⁷ DARES Analyses, Septembre 2023 - Les emplois francs incitent-ils à embaucher des personnes résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ?

DARES Focus, Juillet 2023 - Quels recours aux emplois francs en 2022 ?

Annexe IV

aléatoirement, plus de la moitié des employeurs qui ont bénéficié du dispositif emplois francs déclarent n'avoir identifié l'éligibilité du candidat au dispositif qu'après avoir décidé de le recruter (cf. Tableau 31).

Tableau 1 : Effet du dispositif Emplois francs sur la décision d'embaucher, en 2022, en %

Effet du dispositif Emplois francs	Part
Effet emploi : en l'absence d'aide, l'embauche n'aurait pas eu lieu à date	6
Effet de substitution : en l'absence d'aide, l'embauche aurait concerné une autre personne	5
Effet d'aubaine : en l'absence d'aide, l'embauche aurait eu lieu à date avec la même personne	77
Ne sait pas	13
Ensemble	100

Source : Mission. Enquête DARES sur les emplois francs auprès des employeurs.

Deux éléments contribuent à expliquer cet effet d'aubaine et son importance :

- ◆ en pratique, de nombreux employeurs indiquent en effet réaliser la sélection des candidats à partir des compétences, qui priment à leurs yeux sur l'aide financière. Ils disent n'examiner l'éligibilité à des aides financières que dans un second temps. Cette configuration se vérifie d'autant plus dans les secteurs en tension ou dans une conjoncture marquée par la pénurie de main d'œuvre, avec des employeurs qui ont déjà élargi leur base de recrutement ;
- ◆ une seconde explication à cet effet d'aubaine provient du moment d'intervention de France Travail, qui se mobilise pour assurer l'activation de la mesure, mais de façon rétroactive en sollicitant les entreprises après que le recrutement est déjà intervenu, en les encourageant à déposer une demande d'aide *a posteriori*.

Pour limiter cet effet d'aubaine, un décret du 29 décembre 2023 a réduit de trois à un mois le délai dont dispose l'employeur à compter de la conclusion du contrat de travail pour adresser sa demande d'aide à France Travail.

Par ailleurs, **au sein des recrutements n'ayant pas donné lieu à un effet d'aubaine, l'étude de la Dares met en lumière un effet de substitution partiel : 5 % des recrutements auraient bénéficié à une autre personne en l'absence du dispositif.** Dans ce cas, 39 % des employeurs déclarent qu'ils auraient embauché une personne plus expérimentée en l'absence de l'aide, et 16 % qu'ils auraient embauché une personne plus diplômée. Ainsi, le dispositif ne modifie pas notablement le profil de la personne recrutée.

Au total, seuls 6 % des recrutements n'auraient pas eu lieu à recrutement en l'absence de ce dispositif, et constituent ainsi un véritable effet emploi (pour les 13 % restants des embauches en emploi franc, l'employeur déclare ne pas savoir s'il aurait recruté le même candidat, un autre candidat ou s'il n'aurait pas recruté en l'absence de cette aide financière).

Selon l'évaluation de la DARES, **l'effet sur la qualité de l'emploi est faible** : bien que le montant de l'aide soit plus important si l'embauche est conclue en CDI plutôt qu'en CDD, et dépend de la quotité de travail, ainsi que de la durée du contrat pour les CDD, parmi les embauches qui auraient tout de même eu lieu en l'absence du dispositif (effet d'aubaine ou de substitution), 75 % sont des CDI, alors que 68 % des employeurs concernés déclarent qu'ils auraient proposé le même type de contrat sans l'aide.

Parmi les embauches en CDD, une sur dix aurait été d'une durée plus courte en l'absence de l'aide. Enfin, 83 % des embauches qui auraient eu tout de même lieu en l'absence du dispositif sont à temps complet, alors que cela n'aurait concerné que 74 % des embauches sans l'aide. L'effet sur le salaire est résiduel : seuls 4 % des employeurs qui auraient recruté dans tous les cas auraient proposé un salaire inférieur.

Le dispositif n'apporte pas de réponse efficace aux freins à l'accès à l'emploi des habitants de QPV. En effet, le dispositif n'induirait pas de changement dans les discriminations à l'emploi selon l'origine et le lieu de résidence⁸. Une étude reposant sur des « *testing* » de profil montre que la première année de déploiement des emplois francs n'a pas coïncidé avec un changement des discriminations dans l'accès à l'emploi, ni dans leur nature, ni même dans leur ampleur.

2.2. L'évaluation du dispositif Équip'emploi est positive mais fait apparaître un effet d'éviction

L'évaluation du dispositif réalisée en mai 2023 par le comité d'évaluation de Pôle emploi fait ressortir un impact positif de cet accompagnement sur l'accès à l'emploi et à la formation. Il est de l'ordre de +4 points sur le taux d'accès à l'emploi durable et de +6 points sur le taux d'entrée en formation douze mois après l'entrée dans le dispositif. L'impact est également positif sur la satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de l'accompagnement.

Une part importante des personnes précédemment accompagnées en mode de suivi renforcé⁹ n'a pas intégré Équip'emploi mais a plutôt été réorientée en mode de suivi guidé. À la fin mars 2022, seuls 18 % des demandeurs d'emploi initialement accompagnés en renforcé avaient intégré Équip'emploi¹⁰. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le fait qu'une faible part des demandeurs d'emploi issus du Renforcé ont intégré Équip'emploi :

- ◆ le processus d'adhésion à Équip'emploi (signature d'une charte d'engagements) et les difficultés rencontrées par les conseillers pour constituer leurs portefeuilles. Ainsi, 6 conseillers sur 10 disent avoir eu du mal à constituer leur portefeuille en raison principalement de la réticence des personnes concernées à adhérer au dispositif ;
- ◆ l'absentéisme au premier rendez-vous – 33 % ;
- ◆ des difficultés à joindre les demandeurs d'emploi – 23 % ;
- ◆ plus marginalement du refus des demandeurs d'emploi d'adhérer.

Paradoxalement, ce sont les demandeurs d'emploi comportant le plus de freins périphériques à l'emploi qui semblent n'avoir pas pu bénéficier du dispositif.

2.3. L'intensité des dispositifs de droit commun d'accompagnement des demandeurs d'emplois dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville doit être renforcée

La Cour des comptes souligne que les demandeurs d'emploi des QPV accompagnés par France Travail bénéficient en réalité peu de la différenciation des moyens mis en place par l'opérateur :

- ◆ ils sont presque 70 % dans les types d'accompagnement les moins intensifs (contre 77 % pour la moyenne des demandeurs d'emploi) ;

⁸ Rapport d'évaluation, 2019, *op. cit.*

⁹ La modalité « Renforcé » s'adresse aux personnes ayant besoin d'un accompagnement intensif. Elle repose sur des contacts plus fréquents avec les conseillers, et les entretiens physiques sont privilégiés. La modalité « Guidé » est dédiée aux demandeurs se trouvant dans une situation intermédiaire.

¹⁰ Pour les autres : « Accompagné » ou « Guidé » : 28 %, accompagné dans une autre modalité ou hors portefeuille 16 %, sortis des listes 38 %.

Annexe IV

- ◆ seul l'accompagnement dit « global », mis en place en partenariat avec les départements, permet réellement de densifier l'accompagnement et d'avoir un impact positif sur le retour à l'emploi. Mais le nombre de demandeurs d'emploi susceptibles d'être accompagnés dans ce cadre demeure limité.

Pour ce qui concerne les jeunes en QPV, comme dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes, **les jeunes sont proportionnellement davantage concernés par l'accompagnement intensif : 35 % des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans des QPV bénéficient ainsi d'un accompagnement « global » ou « renforcé » (contre 25 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi des QPV)**. Cette part est de 30 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes (contre 19 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi des unités urbaines englobantes). La proportion des prestations relatives à l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) par France Travail est toutefois moins marquée dans les QPV (7 %) que dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes.

Par ailleurs, si le partenariat renforcé entre France Travail et les missions locales prévoit bien des actions d'aller-vers dans les QPV, la Cour rapporte que les conseillers estiment que cela n'entre ni dans leurs missions, ni dans leurs compétences et que ces actions demeurent donc marginales.

3. Malgré une faible efficacité des exonérations spécifiques à des zones géographiques, celles-ci sont reconduites en loi de finances pour 2024

Les zones de revitalisation rurales (ZRR) ont fait l'objet depuis 2009 de plusieurs rapports interministériels, dont la plupart des constats sont convergents et soulignent l'opportunité de supprimer les exonérations de cotisations sociales, peu avantageuses par rapport aux allègements généraux, et exorbitantes en ce qui concerne les organismes d'intérêt général en ZRR (cf. Tableau 2).

Selon le rapport IGF/IGAS sur les exonérations zonées de 2020, la majorité des revues de dépenses et des rapports parlementaires et administratifs préconise l'extinction progressive des avantages fiscaux et surtout sociaux. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011 souligne l'absence d'effet significatif des dispositifs ZRR et ZFU, et recommande la suppression des exonérations zonées.

La revue des exonérations sociales réalisée par l'IGAS et l'IGF en 2015¹⁴ estime que les résultats des dispositifs ZRR, ZFU et BER sont négatifs, en raison de leur impact limité, de leur complexité et des effets d'aubaine observés.

Le rapport du CGEDD, de l'IGA et de l'IGAS de 2014 notait toutefois que « *les autres mesures dont bénéficient les ZRR sont globalement utiles et le dispositif peut être regardé sur ce point comme permettant de soutenir les efforts, conséquents, des collectivités locales pour enrayer le déclin de leurs territoires.* »

Par ailleurs, les ZRR ont récemment fait l'objet de trois rapports parlementaires :

- ◆ un rapport de l'Assemblée nationale, qui proposait en 2014 la fin des exonérations sociales et le maintien des exonérations fiscales. Dans la perspective de l'extinction du dispositif en 2020 ;
- ◆ le rapport de 2018 des députées Blanc et Louwagie qui propose la suppression des exonérations fiscales et sociales ;
- ◆ le rapport des sénateurs Delcros, Espagnac et Pointereau, déposé en octobre 2019, propose quant à lui de maintenir l'ensemble des exonérations.

La seule évaluation économétrique des ZRR, publiée par Behaghel, Lorenceau et Quantin en 2015 ne met en évidence aucun impact significatif du dispositif sur la création d'établissements et l'emploi. Cette situation tient selon les auteurs :

- ◆ au périmètre trop large du zonage ;
- ◆ à l'exclusion des transferts d'entreprise du bénéfice des exonérations, contrairement aux ZFU.

En outre, pour que les ZRR aient un effet positif dans certains territoires alors que l'effet global constaté est nul, il faudrait :

- ◆ soit que l'effet concerne un nombre de communes si faible qu'il n'est plus significatif à l'échelle de l'ensemble des ZRR ;
- ◆ soit que le dispositif ait un impact négatif dans d'autres territoires. Il paraît improbable qu'un tel dispositif d'incitation fiscale puisse avoir un effet négatif sur l'installation d'entreprises.

Selon le même rapport IGF/IGAS sur les exonérations zonées de 2020, les BER n'ont fait l'objet que d'une évaluation par la CCI des Ardennes, associée au dispositif. Cette étude conclut à une diminution moins forte de l'emploi et à une augmentation moins importante du taux de chômage dans les zones ayant bénéficié du dispositif, par rapport au reste du département et à une zone d'emploi similaire au BER (zone de Saint-Quentin).

Enfin, en matière de cotisations sociales, les dispositifs spécifiques à des zones géographiques n'offrent plus d'intérêt par rapport aux exonérations de droit commun.

En effet, depuis 2019, tout employeur est exonéré de cotisations patronales à taux plein pour un emploi rémunéré au SMIC, cette réduction étant dégressive entre le SMIC et 1,6 SMIC.

La réduction s'applique aux cotisations patronales d'assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse), aux cotisations d'allocations familiales, d'accidents du travail et maladies professionnelles, à la contribution du fonds national d'aide au logement et à celle de solidarité pour l'autonomie, aux cotisations patronales de retraite complémentaire légalement obligatoires (Agirc-Arrco) et aux contributions patronales d'assurance chômage.

La loi de finances pour 2024 proroge les dispositifs d'exonérations zonées de cotisations sociales tout en modifiant le zonage. Ainsi, l'article 73 de la loi de finances pour 2024 proroge les exonérations des bassins à revitaliser (BER) jusqu'au 31 décembre 2026.

Elle proroge également jusqu'au 31 décembre 2029 les exonérations liées aux zones de revitalisation rurale qui deviennent les zones France ruralité à revitaliser (ZFRR) et au sein desquelles seront distinguées les ZFRR et les ZFRR+ ; un décret et des arrêtés à venir doivent définir le périmètre de ces zones qui tiendront compte de critères liés à la population et au revenu médian ainsi qu'à une indice synthétique tenant compte de ces éléments et différencier les exonérations dont feront l'objet chaque catégorie de zones.

Annexe IV

Tableau 2 : Cadre juridique des exonérations zonées

Mesures	Textes visés	Prorogation jusqu'au
Zones de revitalisation rurale (ZRR)	CGI art. 44 quindecies ; 1383 A ; 1464 B et C ; 1465 A	30 juin 2024 ¹¹
Bassins d'emploi à redynamiser (BER)	CGI art. 44 duodecies ; 1383 H ; 1466 A, I quinquies A	
Zones de revitalisation des commerces en milieu rural (Zorcomir)	CGI art. 1382 I ; 1464 G	
Zone franche urbaine - territoire entrepreneur (ZFU-TE)	CGI art. 44 octies A	31 décembre 2024
Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV)	CGI art. 1383 C ter ; 1388 bis ; 1466 A, I septies	
Zones de développement prioritaire (ZDP)	CGI art. 44 septdecies ; 1383 J ; 1463 B ; 1466 bis	31 décembre 2026
Bassins urbains à dynamiser (BUD)	CGI art. 44 sexdecies ; 1383 F ; 1463 A ; 1466 B	
Zones de revitalisation du commerce en centre-ville (ZRCV)	CGI art. 1382 H ; 1464 F	
Entreprises nouvelles implantées dans les zones d'aides à finalité régionale (ZAFR)	CGI art. 44 sexies ; 1465 et 1465 B	31 décembre 2027

Source : Mission.

4. Scénario d'économie

4.1. S'agissant des emplois francs

Compte tenu des évaluations disponibles, le dispositif des emplois francs, qui comporte un fort effet d'aubaine, pourrait être revu. Une aide ponctuelle versée la première année pouvant se substituer à l'aide actuellement versée sur trois ans. Ceci implique de modifier le décret n° 2018-230 du 30 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'emplois francs.

Option haute : suppression du dispositif des emplois francs.

Option médiane : passage de 25 000 entrées prévues en LPFP à 20 000 entrées, diminution du montant d'aide ponctuelle versée la première année de 5 000 € à 2 500 € pour les CDI et de 2 500 à 1 000 € pour les CDD.

Option basse : maintien de 25 000 entrées telles que prévues en LPFP, diminution du montant d'aide ponctuelle versée la première année d'aides de 5 000 € à 2 500 € pour les CDI et de 2 500 à 1 000 € pour les CDD.

La mission opte pour un scénario central prévoyant le gel des recrutements à compter de 2025 et le versement d'une aide ponctuelle de 5 000 € pour un CDI et de 2 500 € pour un CDD la première année.

¹¹ Puis unification des régimes au sein du dispositif France Ruralités Revitalisation.

4.2. S'agissant des organismes d'intérêt général des zones de revitalisation rurale

Les organismes d'intérêt général (OIG) des zones de revitalisation rurale (ZRR) continuent à bénéficier d'exonération alors que le dispositif est en extinction depuis 2007.

Option haute et médiane : suppression de cette exonération à partir de 2025.

Option basse : maintien de l'exonération.

Dans son scénario central, la mission retient la suppression de l'exonération pour les OIG à compter de 2025.

ANNEXE V

Évolution des moyens des principaux acteurs du service public de l'emploi financés par l'État

SOMMAIRE

1. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	1
1.1. Le service public de l'emploi réunit une pluralité d'acteurs	1
1.2. La France se différencie d'autres pays comparables par une structure institutionnelle plus complexe et par un nombre plus important de guichets	2
1.3. Une insuffisance d'outils communs : diagnostic, modalités de suivi et d'accompagnement, systèmes d'information	5
1.4. Le réseau pour l'emploi	5
1.4.1. <i>Le réseau pour l'emploi : une ambition à confirmer</i>	<i>5</i>
1.4.2. <i>Une préfiguration engagée en 2023.....</i>	<i>7</i>
2. FRANCE TRAVAIL	8
2.1. Les dispositions de la loi pour le plein emploi : la création de France Travail.....	8
2.2. Un objectif de construction d'outils communs : « scoring », système d'information commun.....	9
2.3. Une volonté de lien accru avec les entreprises en recherche de candidats	11
2.4. Les enjeux de l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi :	12
2.5. Les moyens de Pôle emploi ont crû, ces dernières années, de façon inversement proportionnelle à l'évolution du taux de chômage	14
2.5.1. <i>Progression des moyens d'intervention de Pole emploi.....</i>	<i>14</i>
2.5.2. <i>Le recours par Pôle emploi aux prestations externalisées a crû de façon importante ces dernières années.....</i>	<i>20</i>
3. UN BESOIN DE FINANCEMENT PRÉVISIONNEL DE FRANCE TRAVAIL EN AUGMENTATION :	23
3.1. La croissance des moyens proposée par la mission de préfiguration de France Travail.....	24
3.2. Les prévisions de financement de France Travail	26
3.3. Un budget intermédiaire adopté par France Travail.....	27
3.4. Le rapport IGF/IGAS d'évaluation de la convention tripartite 2018/2022 avait envisagé un ajustement des moyens de Pole emploi	29
3.5. L'évolution des moyens sans prise en compte de l'évolution de la demande d'emploi doit être réinterrogée.....	30
4. LES MOYENS DES AUTRES ACTEURS DU SPE ONT ÉGALEMENT AUGMENTÉ	30
4.1. Les moyens des missions locales ont augmenté au prix d'une croissance de la part relative de l'État.....	30
4.2. Les CAP emploi ont également bénéficié d'une croissance de leurs moyens au regard d'un budget global moins significatifs que les autres acteurs du SPE.....	36
5. PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES	37
5.1. Option haute.....	38
5.2. Option médiane.....	38
5.3. Option basse.....	38
5.4. Le scénario central.....	38

Par rapport à d'autres pays comparables, le service public de l'emploi en France se caractérise par l'éclatement des acteurs y concourant ainsi qu'une pluralité de guichets qui induisent des coûts de coordination, une moindre lisibilité et un défaut d'outils communs permettant une prise en charge homogène des publics concernés. La mise en place, par la loi relative au plein emploi du 18 décembre 2023, d'une nouvelle institution France Travail vise à pallier ces défauts de coordination ce qui devrait se traduire par des économies d'échelle.

Le projet vise à un élargissement conséquent de l'inscription des personnes privées d'emploi à France Travail, notamment par l'inscription de tous les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Il est axé sur un accompagnement plus intensif des publics les plus éloignés de l'emploi et une intensification de la mise à disposition du service public de l'emploi aux entreprises qui expriment des besoins de recrutement.

Il doit être soutenu par la construction d'outils de diagnostic commun aux divers acteurs et la mise en place d'un système d'information commun. Cependant, les moyens du SPE ont déjà crû de façon considérable ces dernières années alors même que le nombre de demandeurs d'emploi baissait de façon inédite depuis plusieurs décennies. Cette situation amène à questionner les nouvelles demandes de moyens supplémentaires sur la période 2024-2027 présentées par France Travail.

1. Le service public de l'emploi

L'article L. 5311-1 du code du travail dispose que le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion. Il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés.

1.1. Le service public de l'emploi réunit une pluralité d'acteurs

Le service public de l'emploi en France est composé de l'État (ministère chargé du travail), de France Travail, des missions locales, de Cap emploi, de l'AFPA¹ et de l'UNEDIC (qui gère le régime d'assurance chômage) et, en tant que de besoin, d'autres acteurs publics ou privés qui peuvent participer aux différentes instances (entreprises de travail temporaire, agences de placement, etc.).

Le rôle du service public de l'emploi est d'assurer la mise en relation entre les demandeurs d'emploi et les employeurs, en proposant des services tels que l'accompagnement dans la recherche d'emploi, la formation professionnelle, la gestion des allocations chômage, et la diffusion des offres d'emploi.

¹ Association pour la formation professionnelle des adultes

Encadré 1 : Les différentes instances du service public de l'emploi

Le SPE peut être organisé sur quatre niveaux d'intervention :

- l'échelon national,
- l'échelon régional est l'échelon de référence pour la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi, échelon de définition de la stratégie régionale
- l'échelon de proximité (SPE-P) n'est pas un échelon de déclinaison des politiques régionales mais de proximité, dédié à la concertation avec les acteurs du territoire pour la mise en place de projets territoriaux de développement de l'emploi et de réponse aux besoins de sécurisation des transitions professionnelles.

La gouvernance du SPE pouvant se décliner selon deux formations distinctes (stratégique et technique) et pour chacun des trois échelons territoriaux du SPE :

- un SPE stratégique : la formation « politique » sous la présidence du représentant de l'Etat (corps préfectoral) ;
- un SPE technique : la formation « opérationnelle » sous la présidence du représentant de la DREETS.
Dans les faits, territorialement les choix sont faits de retenir l'ensemble de ces niveaux d'intervention ou, en opportunité, certaines d'entre-elles.
- l'échelon départemental (SPE-D) est un échelon de déclinaison des politiques régionales et nationales, il permet également la coordination avec les politiques d'insertion.

Source : Mission.

1.2. La France se différencie d'autres pays comparables par une structure institutionnelle plus complexe et par un nombre plus important de guichets

Le rapport IGF/IGAS sur la comparaison des SPE européens de 2023² indique que les niveaux géographiques et les guichets ouverts aux demandeurs d'emplois sont moins nombreux dans les autres pays (cf. tableau 1). On constate ainsi, pour ne prendre que l'exemple des trois pays et deux régions étudiés dans ce rapport, que :

- ◆ en France et en Allemagne, le SPE repose sur une agence nationale (*Bundesagentur für Arbeit* et France Travail) qui comporte un réseau de directions régionales et d'agences locales sur tout le territoire ;
- ◆ en Suède, le SPE repose sur une grande agence nationale (*Arbetsförmedlingen*), mais dont les services ont été largement externalisés en 2019 ;
- ◆ en Catalogne et en Flandre, le SPE est décentralisé et repose sur une agence régionale (SOC et VDAB) qui dispose également d'un réseau d'agences locales ;
- ◆ au Danemark, le SPE est décentralisé à un niveau infrarégional et repose sur les Jobcenters gérés directement par les 94 communes du pays, avec une agence nationale (STAR), bras armé du ministère du travail, qui est chargée de fonction de pilotage et de contrôle.

² Mission 2022-066R Comparaison des services publics de l'emploi de différents pays européens

Tableau 1 : Synthèse des comparaisons des organisations des SPE

	Indicateur	AL	CAT	DK	FLA	FR	SU
Accompagnement des DE	Existence d'un opérateur national doté d'un réseau	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Existence d'un opérateur spécialisé jeunes	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
	Existence d'un opérateur spécialisé <i>minima</i> sociaux	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
	Nombre d'échelons institutionnels impliqués	2	2	2	1	3	1
	Nombre de guichets d'accompagnement des DE	2	1	1	1	3	1
Allocations	Allocations chômage versées / l'opérateur national	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Nombre de guichets d'allocations	2	1	24	2	2	22
Coordination	Redevabilité des acteurs du SPE	Forte	Forte	Forte	Forte	Faible	Forte
	Coordination SPE / autres politiques sociales	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible
	Interconnexion des systèmes d'information	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible

Source : rapport IGF/IGAS sur la comparaison des services publics de l'emploi

Selon les éléments communiqués à la mission par France Travail, 19 des 27 pays de l'Union européenne disposent de guichets uniques pour les demandeurs d'emploi.

Selon le rapport IGF/IGAS précité, tel est notamment le cas pour la Catalogne, la Suède, la Flandre et l'Allemagne. La direction Europe et relations internationales de France Travail indique que le Danemark dispose d'une plate-forme digitalisée permettant aux demandeurs d'emploi de communiquer tant avec les conseillers emploi qu'avec les services sociaux. Ceci est sans doute favorisé par le fait que les deux services sont gérés au sein d'une même institution (la municipalité).

Ces SPE sont beaucoup moins morcelés que le SPE français : les quatre premiers ont un guichet unique et l'Allemagne dispose de deux guichets. La direction Europe et relations internationales de France Travail précise néanmoins que, dans ce pays, le SPE oriente vers les services municipaux d'aide sociale et les caisses d'assurance maladie.

A contrario, pour les publics étudiés, la France se singularise par l'existence de quatre guichets d'accompagnement des demandeurs d'emploi (France Travail, service d'insertion des départements, missions locales, CAP emploi) sans cadre de qu'il n'y ait d'échanges systématiques d'informations entre eux. Du fait de chevauchement de compétences entre certains guichets, d'échanges de données limités et de l'absence d'instances de gouvernance efficaces entre ces acteurs, cette organisation éclatée pose des problèmes de coordination des acteurs, de compréhension pour les usagers et d'optimisation des moyens mis en œuvre. Enfin, la France est le seul pays à avoir un guichet dédié aux jeunes.

Les SPE étudiés ont une approche globalement plus directive de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Quatre des cinq SPE étudiés (Allemagne, Danemark, Flandre et Suède) affichent une stratégie tournée vers la reprise rapide d'un emploi. Cela passe par différentes méthodes de diagnostic, d'accompagnement, de recours à la formation professionnelle, de contrôle et de sanction, qui visent à définir rapidement des objectifs réalistes de reprise d'emploi, à inciter le demandeur d'emploi à contacter régulièrement des employeurs et à reprendre un emploi, même s'il ne correspond pas à ses objectifs initiaux. La récente réforme allemande revient cependant sur cette orientation.

La direction Europe et relations internationales de France Travail indique ainsi qu'en Finlande un programme de réhabilitation professionnelle de 4 à 6 jours par semaine est proposé pour réactualiser les compétences préalables à la reprise d'emploi, le suivi de ce programme conditionnant le versement de l'allocation chômage. Ce programme comporte des activités de travail social et des examens de santé.

Annexe V

En Suède, en 2019, l'accompagnement des demandeurs d'emploi a été très largement privatisé : l'*Arbetsförmedlingen* a réduit ses effectifs de 30 % et a délégué à des prestataires privés agréés l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi. Si l'*Arbetsförmedlingen* continue d'être un guichet unique d'accueil et d'inscription des demandeurs d'emploi, de multiples opérateurs privés prennent en charge des pans du SPE qui sont assurés, dans les autres pays, par des acteurs publics. Les demandeurs d'emploi ont ainsi le choix entre plusieurs opérateurs privés pour les accompagner, conformément à l'objectif de la réforme.

Cependant, les autres pays éprouvent les mêmes difficultés à réaliser l'insertion de l'ensemble des personnes les plus éloignées de l'emploi, notamment celles qui présentent des problèmes de santé, d'addiction, et de logement. Le rapport précité indique que « *Les pays qui ont les taux d'emploi les plus élevés sont ceux qui sont parvenus à mieux objectiver l'éloignement à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, à mieux articuler les politiques du SPE et les politiques sociales nécessaires à l'accompagnement des personnes les plus en difficulté souvent gérées à l'échelon local, et qui utilisent des contrats aidés dans le secteur marchand et non-marchand pour l'insertion des personnes éloignées de l'emploi, alors que la France y a moins recours depuis 2018* ».

Ainsi, selon la direction Europe et relations internationales de France Travail, la Slovénie a mis en place un programme « Ateliers d'apprentissage », qui existe depuis 2018. Il s'adresse aux demandeurs d'emploi inscrits qui ont besoin d'un soutien intensif en raison d'obstacles spécifiques et multiples à l'emploi, qu'ils soient d'ordre sanitaire, social, psychologique, situationnel ou autre. Il est spécifiquement conçu pour les demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas directement entrer en emploi sur le marché du travail ; son objectif est l'intégration sociale à plus long terme, tout en promouvant l'entrepreneuriat social dans le but d'accroître l'accès à l'emploi pour tous.

Le programme offre la possibilité d'acquérir de nouvelles aptitudes, compétences et expériences tout en travaillant pour un employeur dans le domaine de l'entrepreneuriat social. Il est organisé sous la forme d'une formation pratique de six mois sous la supervision de mentors internes et externes. Le Portugal a mis en place un diagnostic en ligne des compétences numériques des demandeurs d'emploi pouvant déboucher sur des cours de mise à niveau.

La France, notamment dans les missions locales et dans une moindre mesure a sein de France Travail, se distingue par l'importance accordée à la levée des freins périphériques à l'emploi.

Cependant, certains freins périphériques semblent toutefois poser moins de problèmes dans plusieurs pays étudiés qu'en France. La garde d'enfants n'est ainsi pas considérée comme un obstacle à la reprise d'emploi en Suède ni au Danemark, où les communes ont l'obligation de proposer une solution de garde pour les enfants de plus d'un an, et même en Allemagne où l'offre de garde a progressé. De même la question de la mobilité n'est pas considérée comme structurellement problématique au Danemark et en Flandre en raison d'une offre de transports en commun bien organisée. Enfin, la part des jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation est particulièrement élevée en France par rapport aux pays étudiés.

L'Allemagne, le Danemark et la Flandre ont des taux de chômage particulièrement bas et des taux de vacances de postes élevés. Cela permet aux SPE de ces pays de concentrer leurs efforts sur un nombre limité de demandeurs d'emploi et les conduit à se tourner de plus en plus vers les entreprises, pour les amener à adapter leurs stratégies de recrutement (plafond et durée), un accompagnement des demandeurs d'emploi intensif et un contrôle strict de l'effectivité de la recherche d'emploi.

Le nombre des demandeurs d'emploi par conseiller est le plus élevé en Catalogne (500) puis en France (400). Dans les autres pays, il varie de 100 à 150.

1.3. Une insuffisance d'outils communs : diagnostic, modalités de suivi et d'accompagnement, systèmes d'information

Comme l'indique le rapport de préfiguration de France Travail : « *Actuellement, les systèmes d'information (SI) sont propres à chaque acteur de la chaîne d'accompagnement. La quasi-absence de « communs numériques » adossés à une définition partagée des données de base pénalise à la fois les accompagnateurs et les usagers :*

- ◆ *pour les particuliers, la nécessité de donner ses informations plusieurs fois à différentes structures, avec des ruptures de parcours en cas de changement de référent ;*
- ◆ *pour les conseillers des différents réseaux d'accompagnement, la nécessité de passer un temps important à la saisie d'informations déjà connues, et des opportunités manquées faute de visibilité sur le parcours de la personne et l'offre de services disponible ;*
- ◆ *pour les acteurs publics, les institutions, les opérateurs, un manque de données consolidées pour assurer le pilotage dans leur champ de compétences respectifs et une méconnaissance de l'ensemble des solutions disponibles sur un territoire et la part des publics qu'elles accueillent ».*

A titre d'illustration, le rapport IGAS de 2018 relatif au partenariat entre Pôle emploi et les missions locales relevait que, faute d'accord sur la mise en place d'un système d'information commun aux deux réseaux, une transmission automatisée d'informations nominatives a été mise en place à partir de 2016. Si les identifiants ne sont pas exactement identiques, une gestion spécifique par Pôle emploi s'avère nécessaire dans le cas contraire.

Pour pallier ces difficultés, le bureau de l'UNML du 19 février 2024 a acté la mise en extinction du dispositif d'information des missions locales (I-milo) pour évoluer vers un SI commun.

1.4. Le réseau pour l'emploi

1.4.1. Le réseau pour l'emploi : une ambition à confirmer

La loi pour le plein emploi³ institue un nouveau schéma organisationnel, dénommé "Réseau pour l'emploi", à compter du 1^{er} janvier 2024. Il aura pour mission la mise en œuvre, dans le cadre du SPE, de l'accueil, l'orientation, l'accompagnement, la formation, l'insertion et le placement des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles.

Il sera composé au niveau national :

- ◆ de l'État, des régions, des départements, des communes et, sous conditions, des groupements de communes ;
- ◆ de France Travail ;
- ◆ d'opérateurs spécialisés : les missions locales et les Cap emploi.

³ Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023

Annexe V

Pourront également y participer les organismes publics ou privés de placement, d'insertion, de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi ; les structures d'insertion à l'activité économique (SIAE) ; les entreprises de travail temporaire (ETT), l'AFPA, les entreprises adaptées (EA), les établissements d'aide par le travail (ESAT), les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE); les maisons de l'emploi; les groupement d'employeur pour l'insertion et la qualification (GEIQ), les organismes chargés par les conseils départementaux d'accompagner des bénéficiaires du RSA; les CAF et MSA chargées du service du RSA; les structures dont l'objet est l'accompagnement à la création d'entreprises pour les personnes en recherche d'emploi.

Le réseau pour l'emploi devra apporter une réponse aux besoins des employeurs en matière de recrutement, de mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et d'information sur la situation du marché du travail et sur l'évolution des métiers, des parcours professionnels et des compétences. Il mettra également en œuvre le versement de revenus de remplacement, d'allocations ou d'aides aux demandeurs d'emploi.

Formellement⁴, « *Le Comité national pour l'emploi a pour missions et attributions :*

1° d'assurer la concertation entre les membres du réseau sur tout sujet d'intérêt commun ;

2° de définir les orientations stratégiques, au niveau national,

3° d'évaluer les moyens alloués à la réalisation des actions

4° de définir un socle commun de services au bénéfice des personnes et des employeurs et d'établir des méthodologies et des référentiels comportant, le cas échéant, des objectifs de qualité de service ainsi qu'un cahier des charges recensant les besoins des membres du réseau pour assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information ;

5° de définir les critères d'orientation ;

6° de fixer la liste des informations devant être transmises et la périodicité de leur transmission

7° d'émettre des avis

8° d'établir les indicateurs nécessaires au pilotage, au suivi et à l'évaluation des actions des membres du réseau et d'assurer la concertation sur les évaluations réalisées ainsi que sur les résultats observés. ».

Au plus tard le 1^{er} janvier 2025, des comités territoriaux pour l'emploi seront également institués afin de coordonner et d'adapter les stratégies du comité national au plus près des territoires et des opérateurs. Ils seront déployés :

- ◆ au niveau régional, au sein du CREFOP ou, par dérogation et sous conditions, d'un comité régional pour l'emploi ;
- ◆ au niveau départemental ;
- ◆ au niveau local

Le rapport de la mission de préfiguration de France Travail réalisé en aout 2023⁵ relevait le fait que :

« *La gouvernance de l'emploi, de l'insertion et de la formation fait face à des difficultés persistantes :*

- ◆ *un champ de l'emploi mobilisant de nombreuses politiques publiques connexes, obligeant à une nécessaire coordination continue, à tous les échelons, d'acteurs aux référentiels et pratiques très variés ;*

⁴ Article 4 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre pour le plein emploi.

⁵ Faisons équipe pour accompagner la réussite de toutes les personnes, de toutes les entreprises et de tous les territoires Thibaut Guilluy, Haut-Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises avril 2023.

Annexe V

- ◆ *une multiplicité des acteurs et un manque de lisibilité des services ;
une fragile collaboration des porteurs de solution qui impacte la qualité des parcours ;*
- ◆ *un « effet de concurrence » ressenti par les opérateurs de l'emploi et de l'insertion ;*
- ◆ *de trop nombreuses instances existantes se limitant trop souvent au partage d'informations (nécessaire mais insuffisant), impliquant des coûts d'organisation importants mais des résultats encore trop limités ;*
- ◆ *une logique de financement et d'offre descendante éloignée des bassins de vie qui constituent pourtant l'échelon le plus proche des besoins des personnes, niveau peu structuré et peu outillé actuellement ;*
- ◆ *un manque de partage de données pour prendre les bonnes décisions (besoins en formation, publics accompagnés, etc.) conduisant à un pilotage inefficace ».*

1.4.2. Une préfiguration engagée en 2023

Dans le cadre de la mise en place de France Travail, plusieurs régions ont choisi de s'engager dans une démarche de préfiguration en 2023. Pour chacune d'entre-elles un protocole coconstruit avec les régions a traduit les engagements des acteurs de l'emploi, de la formation et de l'orientation pour mieux coordonner leurs compétences.

Cependant, certaines expérimentations posent question.

Ainsi, dans le cadre des préfigurations ; le conseil départemental du Nord a mis en place une expérimentation relative à l'emploi des bénéficiaires du RSA. Il a ainsi utilisé les crédits de l'État pour mettre en place le dispositif spécifique des « Maison Nord-emploi » dotées de « *coachs emploi* » en charge de portefeuilles de 35 bénéficiaires du RSA. La mission des *coachs* est de convoquer les intéressés dès l'obtention du RSA pour les accompagner de façon intensive vers l'emploi et la formation. Lorsque les bénéficiaires du RSA ne sont pas orientés vers les *coachs*, ils le sont vers Pôle emploi (50 %) ou vers un des 400 prestataires que le département a recrutés (35 %) (cf. annexe VI). Selon ce Conseil départemental, 60 % des nouveaux titulaires du RSA sont en emploi ou en formation dans les quatre mois.

Le paradoxe est que ce réseau, qui présente des résultats encourageants, réalise une mission dévolue à France Travail, grâce à un financement pour moitié par les crédits de l'État.

De même toujours dans le Nord, le Conseil départemental ne collabore pas avec les missions locales et ne les finance que faiblement au motif qu'il n'a pas connaissance des actions mises en œuvre par ces dernières. Il met ainsi en exergue un défaut de communication entre les deux institutions avec des coûts de coordination induits (obligation de réalisation de nouveaux diagnostics, risques d'orientations déjà réalisées antérieurement.).

Symétriquement, des acteurs du SPE, comme les structures de l'insertion par l'activité économique, réalisent une fonction d'accompagnement social (logement, santé, soutien psychologique, point budget) sans coordination systématique avec le conseil départemental dont c'est une des missions.

Il est souhaitable de progresser vers une meilleure coordination des différentes instances dans un souci de rationalisation et afin de veiller à ce que chaque institution réponde en premier lieu aux missions qui lui sont confiées. Cela n'exclut pas des délégations de tâches à la condition qu'elles soient pleinement assumées et qu'elles soient concertées au sien d'une gouvernance globale. Dans ce cadre le « Réseau pour l'emploi » peut être l'occasion de mettre en place une telle gouvernance unifiée.

Un autre exemple d'initiative de préfiguration est donné par FORCEemploi qui est un dispositif de gouvernance en Vaucluse, à l'avant-garde du Réseau pour l'emploi (cf. annexe 6).

Annexe V

Impulsé par le préfet de région, le dispositif de gouvernance a été conçu en 2019 pour pallier les difficultés de défaut de coordination entre les acteurs de terrain, dans un contexte de multiplication des initiatives éparses, ne permettant pas de mener efficacement la politique d'emploi dans les territoires.

Le COPIL est appuyé d'un comité technique et d'un comité de mobilisation financier (composé des financeurs partenariaux).

Quatorze groupes sectoriels en tension élaborent et déclinent le plan de réduction des tensions de recrutement. Ils sont animés par un binôme « services de la DDETS et France Travail » mais aussi un représentant métier du secteur concerné, afin d'engager les secteurs professionnels pour éviter que les secteurs soient seulement consommateurs mais parties prenantes.

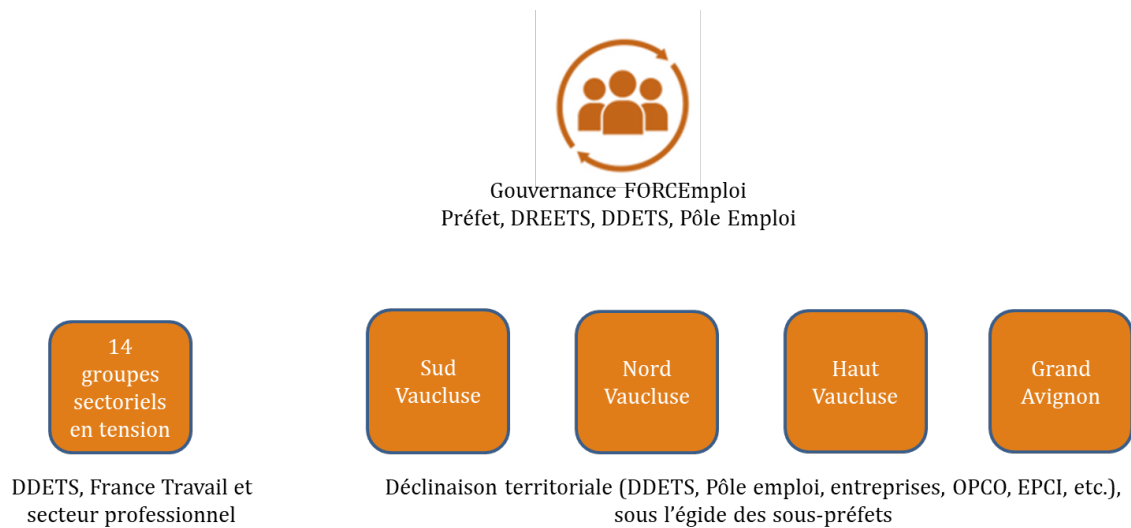
Sous l'égide des sous-préfets, quatre comités de bassin déclinent les actions territoriales.

Enfin, quatre comités locaux de bassin d'emploi déclinent les actions sur les territoires :

- ◆ en Sud Vaucluse ;
- ◆ en Nord Vaucluse ;
- ◆ en Haut Vaucluse ;
- ◆ en Avignon.

Ces comités locaux étudient au plus près des territoires les offres d'emploi disponibles, les types de publics à cibler en priorité, les métiers en tension.

Figure 1 : Le dispositif de gouvernance territorial du Vaucluse, FORCEmploi.



Source : Mission.

2. France Travail

2.1. Les dispositions de la loi pour le plein emploi : la création de France Travail

La création au 1^{er} janvier 2024 de "France Travail" a un double objectif :

- ◆ proposer un meilleur accompagnement à toutes les personnes qui ne sont pas en capacité de retrouver seules un emploi,
- ◆ renforcer l'accompagnement des entreprises dans leurs processus de recrutement,

Une inscription généralisée auprès de l'opérateur France Travail sera mise en place, au plus tard en 2025, pour toutes les personnes sans emploi non encore inscrites dont principalement :

- ◆ les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA),
- ◆ les jeunes demandant un accompagnement auprès des missions locales,
- ◆ les personnes handicapées sollicitant un accompagnement auprès de Cap emploi.

L'inscription sera automatique pour les demandeurs du RSA dès le dépôt de leur demande d'allocation ainsi que pour les jeunes ou personnes handicapées demandant à être accompagnés.

Les modalités de cette convergence ne sont pas à ce jour précisées et connues des parties prenantes. Dans ce cadre, l'ensemble de ces demandeurs bénéficieront d'une orientation selon des critères communs et d'un diagnostic global suivant un référentiel partagé. Ils devront signer un contrat d'engagement.

Ouvert plus largement à l'ensemble des demandeurs d'emploi à une échéance qui n'est actuellement pas précisée, ce contrat d'engagement remplacera les dispositifs actuels : projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) pour France Travail, contrat d'engagement jeune (CEJ) ou parcours contractualisé vers l'emploi (PACEA), contrat d'engagement réciproque (CER) pour certains allocataires du RSA.

Ce contrat d'engagement unifié comportera "*un plan d'action précisant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle*" et une obligation d'au moins 15 heures d'activité par semaine (actions de formation...) pour les demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement ou les allocataires du RSA. Cette durée minimum de 15 heures pourra être abaissée ou exclue en fonction de la situation du signataire (problèmes de santé, parent isolé sans solution de garde, etc.) et au vu du diagnostic global.

En cas de non-respect du contrat d'engagement, l'opérateur France Travail pourra prendre des sanctions graduées pouvant aller jusqu'à la radiation la personne de la liste des demandeurs d'emploi.

2.2. Un objectif de construction d'outils communs : « scoring », système d'information commun.

En l'absence d'outil commun à tout le SPE, il n'y a pas de partage d'information sur les besoins des demandeurs d'emploi, ce qui contraint ces derniers à décliner à plusieurs interlocuteurs leur situation.

Ainsi, en matière de diagnostic permettant une bonne orientation, France Travail dispose de son propre outil sur l'ensemble du réseau. Il en va de même des missions locales (même si le rapport de préfiguration de France Travail indique que l'UNML a cherché à mettre l'outil à leur disposition), ainsi que des conseils départementaux.

Par ailleurs, lors des suivis, la production de *reporting* multiples aux référentiels non harmonisés mobilise beaucoup de temps et d'énergie des acteurs de terrain comme des services de l'État et des collectivités, au détriment du temps d'analyse de la qualité des actions et de l'efficacité de la dépense publique.

S'agissant de Pôle emploi, le rapport IGF/IGAS d'évaluation de la convention tripartite de Pôle emploi de 2022 notait que : « *Afin de mieux prendre en compte les besoins des demandeurs d'emploi, la mission suggère d'améliorer le diagnostic de leur situation initiale, en expérimentant la généralisation de l'outil de scoring actuellement testé dans le cadre du contrat engagement jeune (CEJ). **Faute d'outil adapté, l'entretien de situation individuel (ESI) ne permet en effet pas un diagnostic approfondi des besoins, pas plus qu'il n'assure la mise en œuvre d'actions rapides de retour à l'emploi.*** ».

Selon les éléments communiqués à la mission par la direction Europe et relations internationales de France Travail, le Québec a mis en place un profilage statistique des demandeurs d'emploi sur la base des données administratives croisées avec les réponses des intéressés à des questionnaires en ligne et permettant d'affecter un indice de risque de chômage de longue durée à chaque demandeur d'emploi.

France Travail avait déjà réalisé un rapprochement avec les CAP emploi⁶. Ces 97 associations réparties sur le territoire national ont, à partir de 2020, mis en place avec l'opérateur des équipes mixtes dans des lieux d'accueil uniques et créé une nouvelle modalité de suivi « expert handicap » au sein de Pôle emploi.

Les CAP emploi ont abandonné le suivi quantitatif de chaque CAP emploi, au profit d'une approche territoriale intégrant France Travail. Les objectifs de la convention tripartite en termes d'accès des travailleurs handicapés à l'emploi sont déclinés au niveau de chaque territoire.

Au terme d'une démarche progressive, France Travail et les CAP emploi ont mis en place un système d'information unique partagé à compter du 1^{er} janvier 2024 ce qui a supposé une analyse préalable RGPD, notamment pour ce qui concerne les données de santé détenues par les Cap emploi qui sont masquées aux conseillers de France Travail après prise d'un décret sur avis de la CNIL. Aujourd'hui, 75 000 demandeurs d'emploi en situation de handicap sont suivis dans des portefeuilles « expert handicap » de France Travail.

Le même mouvement est amorcé s'agissant du système d'information des missions locales. Le bureau de l'UNML a acté, le 19 février 2024, l'abandon de la concession du système d'information des missions locales I-MILO et a acté le rattachement des missions locales au système d'information de France Travail à horizon 2026, accompagné d'un budget de 3 M€ alloué à l'UNML.

Plus largement, France Travail a pour ambition la mise en place d'une plate-forme numérique commune au SPE. France Travail doit associer, sous l'égide d'une commission du comité nationale France Travail présidé par le Ministre du travail l'ensemble des opérateurs et partenaires du réseau à l'élaboration de la feuille de route du système d'information plateforme.

L'approche « plateforme » poursuit trois objectifs : l'amélioration de l'expérience pour les usagers, la diminution du coût d'accès à l'information pour tous, et la clé donnée aux acteurs du territoire pour prendre de meilleures décisions.

Elle permettra notamment de répondre aux besoins exprimés par les acteurs lors de la concertation :

- ◆ les personnes accompagnées : un espace numérique France Travail pour s'enregistrer, suivre son dossier, contacter son référent, prendre rendez-vous, mobiliser l'offre de services, communiquer une seule fois des informations, etc. ;

⁶ Associations chargées de l'accès notamment de l'accès à l'emploi des personnes handicapées

Annexe V

- ◆ les entreprises : un espace numérique certifié pour déposer des offres, rechercher des profils, suivre les candidatures, échanger avec son interlocuteur France Travail, mobiliser l'offre de services, etc.

Concrètement, au-delà de la mise en place d'un système d'information partagé avec les CAP Emploi et les missions locales, le projet vise à développer des interfaces de programmation applicatives (API) permettant aux autres partenaires (conseils régionaux et départementaux notamment) une interrogation des bases de données à distance. Au terme du travail que France Travail doit mener avec les éditeurs de logiciels qu'utilisent ces partenaires, des services numériques communs et des données de référence doivent être développés.

Afin de mettre en place, à compter de 2025, l'obligation prévue par la loi plein emploi d'inscription des bénéficiaires du RSA à France Travail, des échanges entre France Travail et la CNAF en charge du paiement du RSA est en cours pour une inscription automatique des nouveaux bénéficiaires du RSA et pour récupérer les données concernant les données relatives aux personnes bénéficiant déjà de cette allocation.

Un budget supplémentaire de 300 M€ sur 3 ans, et la dévolution de 140 des 1 500 actuels agents de la DSI de France Travail au projet sont prévus pour la mise en place de cette plate-forme.

2.3. Une volonté de lien accru avec les entreprises en recherche de candidats

Selon la synthèse de l'évaluation de la convention tripartite présentée le 11 octobre 2023 par Pôle emploi à son conseil d'administration, les actions en direction des employeurs se sont renforcées :

- ◆ « **Action Recrut'** » : action visant à reprendre contact avec le recruteur dont l'offre n'est pas satisfaite 30 jours après sa publication. Depuis 2020, environ cinq millions d'offres ont bénéficié d'un diagnostic préventif ou curatif. Ainsi, parmi les offres déposées sur internet (principales bénéficiaires de l'accroissement des contacts via Action recrut'), le nombre moyen de mises en relation entre des demandeurs d'emploi et des entreprises a augmenté de 50 % entre fin 2019 (avant la mise en place du dispositif) et fin 2021.

Les prises de contact et les services mis en œuvre par les conseillers Pôle emploi à travers ce dispositif permettent d'éviter les abandons de recrutement (selon une enquête menée par Pôle emploi en fin d'année 2021, 6% des offres font l'objet d'un abandon faute de candidat). La proportion d'offres pourvues est plus élevée d'environ 1 à 2 point(s) parmi les offres bénéficiaires du diagnostic Action recrut' par rapport à des offres d'emploi « témoins » similaires n'ayant pas bénéficié d'un diagnostic, ce qui correspond à une diminution d'environ 15% des abandons de recrutement parmi les offres déposées à Pôle emploi'. Au-delà de cet effet sur le pourvoi des postes, les actions menées grâce au dispositif permettent de réduire d'environ 2 jours le délai de recrutement de l'ensemble des offres de contrats de plus d'un mois déposés à Pôle emploi' (toujours en comparaison d'une population d'offres « témoins » similaires),

- ◆ mise en œuvre de **plans d'actions ciblés sur les secteurs les plus en difficulté** : transport, santé et hôtel café restaurants (HCR), élargis ensuite aux métiers de l'industrie ;
- ◆ le **Bouquet de services Entreprise** : nouveau service de publication des offres en ligne (DOL) plus fluide en termes de navigation et incluant des informations sur le positionnement concurrentiel de l'offre d'emploi sur le marché du travail local.

France Travail a mis en place le dispositif #TousMobilisés afin de favoriser la rencontre avec des demandeurs d'emploi ciblés et préparés. Depuis 2020, près de 100 000 événements ont été organisés dans les agences auxquels ont participé plus d'un million de demandeurs d'emploi :

Annexe V

- ◆ amélioration de la pertinence des candidatures : développement de la période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) et de la MRS et enrichissement du Système de rapprochement (*Sales Development Representative* (SDR) ;
- ◆ permettre au conseiller d'objectiver le positionnement d'une offre d'emploi sur son marché et de partager un diagnostic avec le recruteur (diagnostic du potentiel de recrutement) ;
- ◆ renforcement de la place de l'offre dans l'accompagnement au travers d'ateliers opérationnels mis en place dans chaque agence et pilotage renforcé au quatrième trimestre 2023 ;
- ◆ renforcement de l'expertise sectorielle des conseillers : création de réseaux de référents sectoriels dans chaque région allant au-devant des représentants des entreprises (portraits sectoriels, semaines thématiques, relations avec les fédérations professionnelles, etc.) entreprises.

2.4. Les enjeux de l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi :

Le rapport de préfiguration de France Travail indique que, malgré l'existence de certains dispositifs d'accompagnement intensif (CEJ, AIJ, accompagnement global) une partie des personnes dépourvues d'emploi qui en auraient besoin n'ont pas bénéficié d'un accompagnement adapté, intensif, personnalisé et global ; par exemple :

- ◆ 42 % des jeunes qui ont terminé leur formation initiale (16 – 29 ans) et sont sans emploi ne mobilisent pas le service public de l'emploi, soit environ 800 000 personnes,
- ◆ 18 % des allocataires du RSA ne sont pas orientés vers un organisme d'accompagnement, soit environ 340 000 personnes ;
- ◆ trois bénéficiaires du RSA sur cinq ont eu, en 2018, au moins un besoin d'aide en matière professionnelle ou sociale qui n'a pas abouti à un accompagnement ; seul un tiers des bénéficiaires a déclaré avoir eu un accompagnement à visée professionnelle ou sociale au cours de l'année 2018 ,
- ◆ 76 % des Contrats d'Engagement Réciproques (CER) signés entre les allocataires du RSA et les travailleurs sociaux ne contiennent aucune action à visée emploi. Or, 80 % des demandeurs d'emploi accompagnés par Pôle emploi sont dans les modalités suivi et guidé par construction peu intensives ; en particulier 70 % des allocataires du RSA orientés vers Pôle emploi sont dans ces modalités.

Aujourd'hui, 20 à 25 % seulement des personnes accompagnées vers l'emploi sont dans des parcours dits intensifs, et plus rares encore le sont avec un conseiller accompagnant moins de 50 personnes et des activités d'accompagnement chaque jour de la semaine.

Aussi, le rapport de préfiguration propose-t-il de **généraliser des accompagnements intensifs pour les personnes les plus éloignées de l'emploi avec des conseillers en charge au portefeuille allégé.**

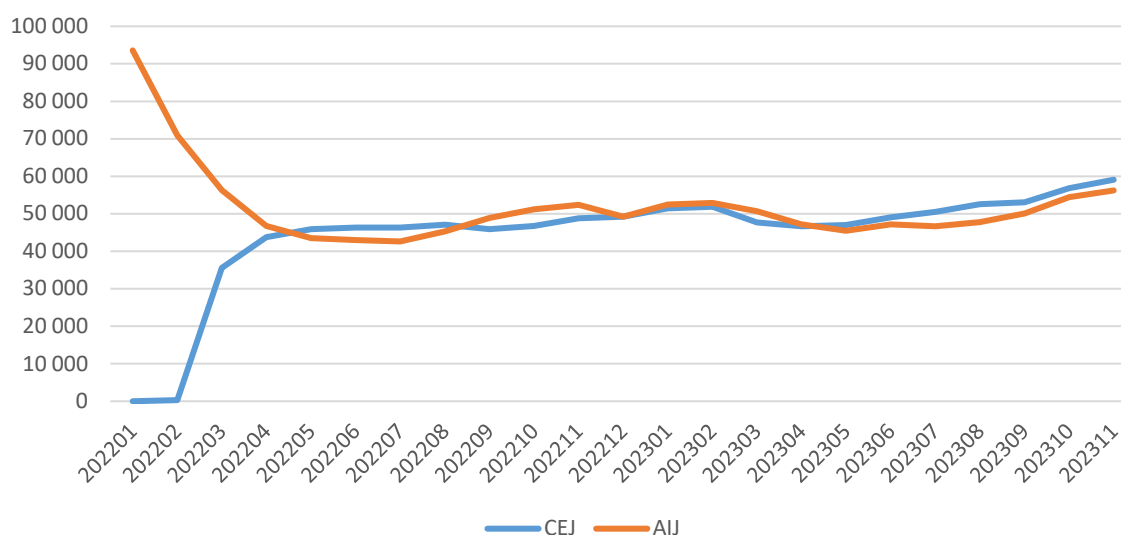
Réciproquement, les portefeuilles des conseillers accompagnant les demandeurs d'emploi autonomes et proches de l'emploi seraient densifiés avec en contrepartie une amélioration des services numériques et collectifs à fournir à ces demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi.

Annexe V

Le rapport IGF/IGAS d'évaluation de la convention tripartite de 2022 soulignait que « au terme du premier entretien entre le demandeur d'emploi et les agents de Pôle emploi, les demandeurs d'emploi sont positionnés au sein d'une modalité de suivi et d'accompagnement (MSA). Il s'agit d'une décision importante en ce qu'elle fixe le cadre général de leur accompagnement et le niveau d'intensité de celui-ci. Sur la période conventionnelle, l'architecture de ces MSA a évolué à la faveur d'une plus forte segmentation des publics davantage fondée sur leurs caractéristiques administratives (âge, lieu de résidence, durée au chômage, etc.) que sur leurs besoins individuels. La mise en œuvre du contrat d'engagement jeune, comme du dispositif « Equip' Emploi » en sont des illustrations. Ce fonctionnement apparaît désormais trop rigide et peu adapté aux réalités locales, les demandeurs d'emploi étant trop rarement amenés à changer de MSA au cours de leur parcours. »

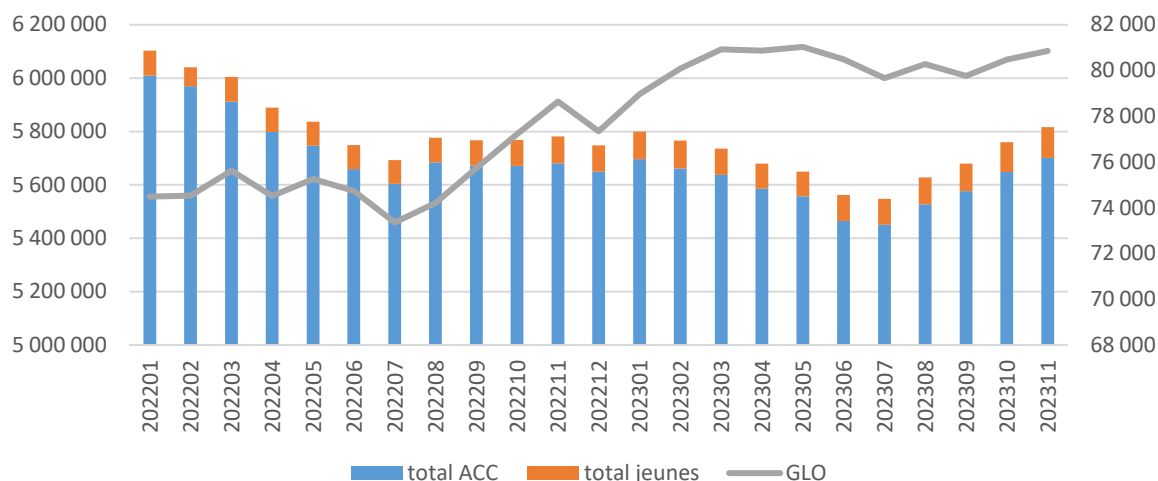
En outre, la mission recommandait d'ajouter un indicateur de suivi du nombre de demandeurs d'emplois n'ayant pas été reçus en entretien et pour lesquels aucune action d'accompagnement n'a été mise en œuvre au cours des quatre derniers mois. La comptabilité analytique de France Travail ne permet pas mis à ce stade de produire un coût unitaire des différentes modalités de suivi et d'accompagnement par demandeur d'emploi. L'opérateur explique en effet qu'il ne sait pas ventiler le coût des prestations externalisés entre ces modalités de suivi.

Graphique 1 : Évolution du nombre de jeunes DEFM par type de mesure spécifique d'accompagnement



Source : Mission. Données DGEFP.

Graphique 2 : Évolution de l'accompagnement global des DEFM par type d'accompagnement



Source : Données DARES. Note de lecture : ACC : accompagnement, GLO : accompagnement global.

2.5. Les moyens de Pôle emploi ont crû, ces dernières années, de façon inversement proportionnelle à l'évolution du taux de chômage

2.5.1. Progression des moyens d'intervention de Pôle emploi

Le budget, financé pour près des deux tiers par la contribution assurance chômage versée par l'UNEDIC, est passé de 5,5 Md€ à 7,3 Md€ entre 2018 et 2023, soit une augmentation de 32,72 % alors que le nombre de demandeurs d'emploi a diminué, passant de 5 605 000⁷ à 5 076 600 soit une baisse de 9.4%⁸.

Les moyens humains de Pôle emploi ont également évolué inversement à l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi, passant de 48 221 ETP à 52 837 ETP soit une évolution de 4 616 ETP ce qui représente une augmentation de 9,6 %.

⁷ Chiffre du 4^{ème} trimestre 2018, source France Travail statistiques trimestrielles

⁸ Chiffre du 3^{ème} trimestre 2023, source France Travail statistiques trimestrielles

Annexe V

D'après les documents produits par Pôle emploi, l'évolution des ETP s'établit comme suit (cf. Tableau 1):

Tableau 2 : Prévisions et réalisations d'effectifs de Pôle emploi

Effectifs	2018		2019		2020		2021		2022		2023
	LFI	Réalisation	LFI	Réalisation	LFI rectificative	Réalisation	LFI rectificative	Réalisation	LFI	Réalisation	LFI
Effectifs sous plafond	46 445	46 084	46 045	45 914	47 945	47 661	48 778	48 727	48 878	48 852	48 847
Effectifs hors plafond	N.D	2 137	N.D	2 208	N.D	2 183	N.D	3 690	N.D	4 055	3 990
Total	46 445	48 221	46 045	48 122	47 945	49 845	48 778	52 417	48 878	52 907	52 837

Source : loi de finance 2023.

Le tableau ci-dessus présente l'évolution des ETPT sous plafond (tel que voté en loi de finances initiale ou en loi de finances rectificative le cas échéant) et des ETPT hors plafond (tel que connu en exécution budgétaire, à l'exception de 2023 qui correspond au budget initial voté en décembre 2022).

S'agissant de l'évolution des ETPT sous plafond, elle est principalement marquée par :

- ◆ le recrutement de 1 000 ETP à compter de 2020 initialement pour 3 ans (impact de 950 ETPT en 2020), pour répondre aux difficultés de recrutement des entreprises. Ces ETP ont été maintenus en 2023 ;
- ◆ le recrutement de 1 500 ETP (à partir de l'automne 2020), dans le cadre du plan de relance, pour absorber la charge liée à l'augmentation de la DEFM suite à la crise sanitaire (impact de 717 ETPT en 2020). Sur ces 1 500 ETP, 700 ETP ont été maintenus en 2022 et reconduits en 2023⁹ ;
- ◆ la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune à partir de 2022 (900 ETP) ;
- ◆ la baisse de 31 ETPT du sous plafond en 2023, conformément à la LFI.

⁹ La mission a demandé à la DGEFP de produire un document faisant état de l'arbitrage interministériel actant le maintien des 700 ETP. Ce document n'a pas été communiqué mais la DGEFP a indiqué que ceci avait résulté d'échanges informels.

Annexe V

S'agissant des ETPT hors plafond, les effectifs connaissent une augmentation depuis 2021 en lien avec (cf. Tableau 2) :

- ◆ le renforcement de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) financé par les fonds européens React'UE depuis 2021. Depuis 2022, une partie de ces ETP est dédiée au CEJ (767 ETP) et vient se rajouter aux 900 ETP en sous plafond, soit un total de 1 667 ETP dédiés au CEJ ;
- ◆ l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans les agences des Quartiers Prioritaires de la Ville, mise en œuvre à partir d'avril 2021 dans le cadre du dispositif Equip' emploi, cofinancée par les fonds sociaux européens FSE (500 ETP) ;
- ◆ 385 ETPT Parcours Emploi Compétences (PEC) jeunes ont été recrutés à partir de 2021 afin de contribuer aux objectifs de recrutement des PEC jeunes issus des Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV) et des Zones de Revitalisation Rurale (ZRR).

Tableau 3 : Motifs initiaux des évolutions du plafond d'emploi de Pôle emploi entre 2019 et 2023

Motifs	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Évolution de la DEFM	- 400	+ 717 (plan de relance)	783 (complément du plan de relance)	- 800	N.D	300
Tensions de recrutement	N.D.	+ 950 CDD (plan gouvernemental de 1 000 CDD pour 3 ans)	50 CDD (complément du plan gouvernemental)	N.D	N.D	1 000
Accompagnement des jeunes	N.D	N.D	N.D	+ 900 (CE)	N.D	900
Baisse du sous plafond	N.D	N.D	N.D	N.D	-31	-31
Total hors mesures de périmètre	- 400	1 667	833	100	-31	2 169
Mesure de périmètre	N.D	+ 233 (contrat de sécurisation professionnelle)	N.D	N.D	N.D	233
Total	- 400	1 900	833	100	-31	2 402

Source : Données Pôle emploi

Tableau 4 : Effectifs de Pôle emploi (en ETPT) par type de contrats (2019-2022)

Type de contrats	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2019	Poids dans les effectifs 2019	Poids dans les effectifs en 2022
CDI	45 294	45 366	45 909	46 782	3,30 %	94,10 %	88,40 %
CDD	2 502	4 098	5 738	5 302	111,90 %	5,20 %	10,00 %
dont CDD sous plafond	619	2 295	2 818	2 070	234,30 %	1,30 %	3,90 %
dont CDD hors plafond	1 883	1 803	2 920	3 233	71,70 %	3,90 %	6,10 %
Contrats aidés	177	217	565	587	231,70 %	0,40 %	1,10 %
Contrats d'apprentissage	149	164	205	235	57,60 %	0,30 %	0,40 %
Total	48 122	49 845	52 417	52 907	9,90 %	100 %	100 %

Source : Données Pôle emploi.

Annexe V

Tableau 5 : Effectifs hors plafond, en ETPT (2019-2023)

	2019	2020	2021	2022	2023
Effectif hors plafond ETPT	2 209	2 184	3 690	4 055	3 990
dont CDD	1 883	1 803	2 920	3 233	3 087
dont renforcement de l'AIJ et CEJ (REACT UE)	N.A.	N.A.	1 122	1 300	1 300
dont Equip'emploi (FSE)	N.A.	N.A.	300	427	500
dont accompagnement (co-financement FSE/IEJ)	1 304	1 415	1 058	1 151	976
dont accompagnement CSP (Quote -part État)	274	241	N.A.	N.A.	N.A.
dont accompagnement CSP (Quote -part Unédic)	274	241	273	183	234
dont partenariats	78	75	99	114	77
dont autres conventions	18	66	69	59	N.A.
dont PEC	177	217	585	587	635
dont Contrats d'apprentissage	149	164	205	235	289

Source : Données Pôle emploi.

Tableau 6 : Financements européens reçus par Pôle emploi depuis 2022.

Montants en K€	Exécution 2022	Budget 2023	Description des dispositifs
Produits FSE hors régularisation	278 572	267 640	N.A.
Accompagnement global (GLO)	76 584	80 590	Cette modalité d'accompagnement s'adresse aux personnes rencontrant des freins (sociaux économiques) à leur recherche d'emploi. Le principe : bénéficier d'un double accompagnement réalisé par un conseiller Pôle emploi et un travailleur social du conseil départemental
Accompagnement intensif jeunes (AIJ)	66 697	55 010	L'accompagnement individualisé des jeunes (AIJ) a pour objectif d'accélérer et de sécuriser l'accès à l'emploi durable pour les jeunes de moins de 30 ans
Contrat engagement jeunes (CEJ)	33 780	43 326	Le contrat d'engagement jeune (CEJ) s'adresse à tous jeunes de moins de 26 ans (ou moins de 30 ans pour les jeunes en situation de handicap) durablement sans emploi. Pour atteindre l'objectif d'emploi durable, le CEJ propose un programme d'accompagnement très intensif le mobilisant 15 à 20h par semaine minimum, un accompagnement personnalisé (par un conseiller dédié tout au long du parcours, jusqu'au suivi dans la formation et dans l'emploi) une garantie de ressources si le jeune en est dépourvu, en appui de cet accompagnement

Annexe V

Montants en K€	Exécution 2022	Budget 2023	Description des dispositifs
Equip' emploi	24 716	24 207	Equip' emploi est un accompagnement intensif des publics vulnérables déployé dans les 66 agences de Pôle emploi (PE) ayant leur demande d'emploi en fin de mois (DEFM) composée de demandeurs d'emploi (DE) résidant en quartiers prioritaires de la ville (QPV) supérieure à 35 %
Assistante technique	562	617	Assistante technique représente l'ensemble des mesures de préparation, de communication, de sélection, de suivi, d'évaluation et de contrôle nécessaires à la mise en œuvre du programme
Dispositifs territoriaux d'accompagnements/Equip recrut	5 025	5 561	Projets portés par les agences, pour répondre à des besoins spécifiques locaux, par typologie de publics. Equipe Recrut est un dispositif équivalent à Equip' emploi mis en œuvre dans 3 régions (Bretagne, Corse, Nouvelle Aquitaine) qui n'ont pas d'agence avec DEFM QPV supérieure à 35%
Formation CSP	26 543	30 194	Formations des adhérents au contrat des sécurisation professionnelle
Prestation parcours santé	24 164	28 134	Prestation visant à lever les freins liés à la santé dans le cadre d'un projet professionnelle
ActivCréa	19 369		Prestation permettant de travailler à l'opportunité de créer ou de reprendre une entreprise au regard du marché de travail et de la situation
Avenir pro	1 132		Avenir Pro est une expérimentation, initiée par science-Po et Pôle emploi. Elle met en place des interventions conseillers Pôle emploi en milieu scolaire pour préparer les lycéens d'établissements professionnels à mieux appréhender le marché du travail
Régularisation pendant exercices antérieurs(*)	155		N.A.
Régularisation bilans précédents	155		N.A.
Total produits FSE	278 727	267 640	N.A.

Source : Données Pôle emploi. Les données de 2022 correspondent à l'arrêté des comptes 2022, les données 2023 correspondent au budget 2023.

2.5.2. Le recours par Pôle emploi aux prestations externalisées a crû de façon importante ces dernières années

Le rapport IGF/IGAS d'évaluation de la convention tripartite de Pôle emploi de 2022 a noté que les dépenses de prestations externalisées (en 2021) ont augmenté de 76 % entre 2018 et 2021 pour atteindre 509 M€. Cette hausse s'explique par l'entrée en vigueur de nouvelles prestations, du recours en hausse aux prestations existantes dites « de projet » et du rebond des prestations collectives externalisées en 2021. La dynamique d'externalisation a en effet été plus forte en 2021, par rapport aux années antérieures, sans que la doctrine n'ait fait l'objet d'une évolution formelle.

En outre, le rapport IGF/IGAS soulignait que « la nette montée en charge de l'accompagnement externalisé auprès d'un prestataire autre que Pôle emploi génère le risque d'un pilotage par les moyens et non par les besoins, les conseillers étant fortement incités à prescrire certaines prestations pour atteindre les cibles de dépenses d'intervention fixées au niveau régional. Or, si certaines prestations ont fait l'objet d'une évaluation (notamment Activ'projet et EMD/EMS), la doctrine de recours aux prestations externalisées n'a pas été évaluée par l'opérateur.

Cette croissance permet à Pôle emploi de pallier le plafonnement des moyens humain qui lui sont accordés.

Tableau 7 : L'évolution des prestations sous-traitées (hors accompagnement CSP et services téléphoniques) est présentée ci-dessous ainsi que leur exécution budgétaire.

Prestations, en M€	Budg et 2018	Réalisé 2018	Budget 2019	Réalisé 2019	Budget 2020	Réalisé 2020	Budget 2021	Réalisé 2021	Budget 2022	Réalisé 2022	Budget 2023	Réalisé 2023	Budget 2024
Activ'emploi	N.D.	47,3	N.D.	29,4	39	10,6	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Accélér'emploi	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	4,7	59,9	21,9	34,0	23,5	25,0	16,7	N.D.
activ'projet	N.D.	39,1	N.D.	36,9	35	43,3	44,1	53,8	59,0	56,0	55,2	55,0	51,9
Création d'entreprise	N.D.	28,6	N.D.	29,7	29	26,8	34,0	31,5	34,0	34,0	34,4	36,3	45,2
Ateliers	N.D.	15,5	N.D.	14,4	15	10,6	13,0	19,8	18,0	24,5	22,9	26,2	24,0
Evaluation des compétences	N.D.	4,0	N.D.	2,5	2	0,9	1,0	1,3	1,0	1,0	1,5	1,5	4,4
EMD/EMS	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	60	22,9	150,0	90,0	100,0	102,0	98,9	120,2	125,6
Prestations mobilités	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	4,0	0,8	9,0	7,7	8,3	7,5	7,7
VSI	N.D.	8,4	60,4	53,6	60	35,6	65,3	44,6	45,6	54,8	45	52,1	45,7
Prestations spécifiques	N.D.	5,4	N.D.	5,1	7	4,7	7	6,7	7,0	6,2	16,2	8,5	11,6
Parcours Emploi /Santé	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	43,1	31,9	65,8	82,4	75,2
Autres	N.D.	0,4	N.D.	0,1	N.D.	0,1	N.D.	0,3	N.D.	3,1	N.D.	3,8	N.D.
Sourcing JO	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	2,0	N.D.	2,7
Accompagnement entreprises	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	14,1
Diagnostics/orientations expert	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	6,9
Budget supplémentaire pour les expérimentations RSA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	23,1
Cadres	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	5
Financement CEJ/BRSA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	30	N.D.	50	N.D.	25
Total de prestations sous-traités	N.D.	148	60,4	171,7	247	160,2	378,3	270,7	380,8	344,7	425,3	410,1	468,1

Source : France Travail.

Au regard des éléments transmis par France -travail à la mission les démarches d'évaluation de l'efficience de ces prestations n'apparaissent pas systématique et encore moins régulière.

De plus, certaines prestations comme Parcours Emploi Santé, dont l'objet semble être de confier au prestataire un accompagnement du demandeur d'emploi dans les démarches concernant sa santé, excède le champ de compétences de France Travail. Ainsi, cette prestation paraît plutôt relever des tâches d'une assistante sociale d'autant que Pôle emploi avait déjà noué un partenariat avec l'assurance maladie permettant au demandeur d'emploi d'être accompagné dans ses démarches relatives à l'assurance maladie.

Cette prestation a fait l'objet d'un bilan qui fait état de 68 000 prescriptions pour cette prestation depuis 2022. La part des demandeurs d'emploi de plus de douze mois faisant état d'un problème de santé étant entrés dans cette prestation est de 10 % en moyenne avec des prévalences fortes pour la Guyane (34%) et la Martinique (22%). Selon l'évaluation réalisée par Pôle emploi, la prestation est massivement réalisée en distanciel (80% des prescrits ont eu au moins un entretien en distanciel). L'évaluation n'est pas concluante puisqu'elle souligne que « *Si des retours à l'emploi s'observent [si 14 % des demandeurs d'emploi en ayant bénéficié ont accédé à l'emploi après huit mois] et si les éléments qui précèdent sur la redynamisation sont encourageants, il est difficile à date d'apprécier l'impact de la prestation sur ce point.*

Au vu de la nature et de l'intensité de leurs difficultés, les personnes engagées dans la prestation mobilisent en priorité les différentes composantes du parcours d'accompagnement : l'impact sur le retour à l'emploi peut nécessiter un délai plus important que celui dont nous disposons pour l'observation ;

Les bénéficiaires ayant des difficultés de santé sensiblement plus importantes que les témoins, il est difficile de trouver une bonne population contrefactuelle pour l'évaluation. »

Par ailleurs, France-Travail a réalisé une comparaison entre la prestation Accélère Emploi (ACL) d'une part et les prestations « pour un emploi durable » (EMD) et « mes clés pour un emploi » (EMS). Le dispositif ACL y apparaît plus performant vis-à-vis de la reprise d'emploi (le taux d'accès à l'emploi durable apparaît ainsi + 7 % plus élevé que l'EMD et 3 % plus élevé que l'EMS). Cependant, l'impact de cette prestation (tout comme pour l'EMD) apparaît plus important pour les publics « proches de l'emploi ».

Faisant suite à cette évaluation, la question du budget dédié (468 M€ en 2024) mérite d'être interrogé au regard du faible différentiel de reprises d'emploi constatés.

3. Un besoin de financement prévisionnel de France Travail en augmentation :

France Travail met en avant un nombre plus important de demandeurs d'emploi par conseiller que dans les pays étrangers.

Le rapport de préfiguration de France Travail indique les moyennes suivantes :

- ◆ entre 100 et 200 personnes par professionnel dans les départements (estimation basée sur les statistiques de la DREES) ;
- ◆ entre 30 personnes (CEJ) et environ 450 personnes (suivi) chez Pôle emploi en fonction des modalités d'accompagnement, sans compter les demandeurs d'emploi « rattachés » aux portefeuilles des agents et qui peuvent solliciter leur conseiller ;
- ◆ entre 30 et 40 bénéficiaires dans les structures d'insertion par l'activité économique ou pour les associations lauréates des AAP 100 % inclusion et IPR pour un accompagnement global.

Chaque pays utilise le concept de « taille de portefeuille », c'est-à-dire le nombre de demandeurs d'emploi suivi par un conseiller, mais d'une façon plus souple qu'en France. Nulle part une nomenclature aussi détaillée qu'en France n'a été mise en place sur les différentes tailles de portefeuille.

Malgré ces limites méthodologiques, il semble que le portefeuille des conseillers de Pôle emploi soit en moyenne plus large que dans des pays comparables (Suède, Allemagne). Le service public de l'emploi en France se situe à un ratio de personnes dépourvues d'emploi par ETP plus élevé que celui de plusieurs pays européens, dont le taux de chômage est pourtant plus faible que celui de la France. Selon France Travail, faute de moyens, la grande majorité des demandeurs d'emploi indemnisés et les bénéficiaires du RSA sont aujourd'hui accompagnés dans des tailles de portefeuille supérieures à 150 personnes par conseiller. Cette intensité d'accompagnement, correspond à moins de 30 minutes par mois et par personne.

Tableau 8 : Comparaison des services publics de l'emploi européens

Donnée	Allemagne	Espagne	Belgique	Danemark	France
Inscrits / ETP -opérateur principal	38	205	40	N.D	98
Taille moyenne des portefeuilles (personnes éloignés de l'emploi)	100	400	100	100	150
Taux de chômage	3,0 %	9,3 %	5,4 %	4,5 %	7,1 %

Sources : Mission IGAS-IGF, benchmark des services publics de l'emploi européens.

Un accompagnement intensif des personnes et des entreprises peut procurer de bons rendements. La mission de préfiguration de France Travail estimait que : « Pour quantifier l'impact d'un meilleur accompagnement des personnes et des entreprises, il convient de garder à l'esprit le « coût direct évité du chômage », dès lors qu'une personne retrouve un emploi. Ce coût, pour une personne avec droit à indemnisation ouvert sur toute l'année, se situe en moyenne entre 13 000 et 25 000 €, selon le statut de la personne. ».

Annexe V

Tableau 9 : Statut des personnes dépourvues d'emploi et indemnités

Statut des personnes dépourvues d'emploi	Indemnisation	Cotisations sociales « non perçues »	Impôts et TVA « non perçus »	Coût de l'accompagnement	Total
Personne indemnisée à l'assurance chômage	15 520€	5 400 €	1 000 €	1 300 €	23 220 €
Personne indemnisée au RSA	5 929€	5 400€	1 000 €	1 300 €	13 629 €

Sources : Mission France Travail ; rapport IGF-IGAS, « L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD), octobre 2019 ; rapport Cour des Comptes, « Le revenu de solidarité active (RSA), janvier 2022.

Encadré 2 : Les dépenses du SPE en Union européenne

L'OCDE et la Commission européenne publient des données sur les dépenses des « services relatifs au marché du travail », qui sont les dépenses de fonctionnement du SPE pris dans une acception différente de celle utilisée par la mission. Par exemple, les dépenses des départements pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA ne sont pas prises en compte pour la France.

En moyenne, ces dépenses représentaient 0,19 % du PIB en 2019, avant l'épidémie de Covid, dans l'Union européenne à 27. Dans les pays étudiés, elles varient : entre 0,13 % du PIB en Allemagne et 0,28 % du PIB au Danemark. La France était en deuxième position (0,26 % du PIB), suivie de l'Espagne (0,22 % du PIB), de la Belgique (0,20 % du PIB) et de la Suède (0,14 % du PIB).

Si ces dépenses de fonctionnement du SPE telles qu'estimées par la Commission européenne et l'OCDE sont rapportées au « nombre de personnes voulant travailler », c'est-à-dire le nombre de chômeurs au sens du BIT auxquels on ajoute les personnes inactives qui veulent travailler mais ne sont pas à la recherche active d'un travail et ne sont pas immédiatement disponibles pour travailler, l'Allemagne arrive en tête (3 150 €), suivie par le Danemark et la Belgique (2 300 €). La France et la Suède sont loin derrière (1 300 €), avec l'Espagne en queue de peloton (400 €).

Les données de l'OCDE et de la Commission européenne montrent également que **la France est le pays où le rapport entre dépenses passives (indemnisation du chômage) et actives (activation des demandeurs d'emploi) est le plus élevé de l'échantillon** (3,9 contre 2,7 en Allemagne et 0,6 au Danemark et en Suède).

Source : European Commission. Labour market policy. Expenditure and participants. Data 2019-2022

Cependant, la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par le SPE n'est pas le seul facteur déterminant la reprise d'emploi. D'autres critères tels que les politiques économiques et les modalités d'indemnisation des demandeurs d'emplois sont des déterminants de cette reprise d'emplois.

3.1. La croissance des moyens proposée par la mission de préfiguration de France Travail

La trajectoire budgétaire pluriannuelle de France Travail telle que proposée initialement par la mission de préfiguration avait été bâtie sur les hypothèses suivantes :

- ◆ Prospection/accompagnement des entreprises :
 - passage de 30 % à 80 % du taux d'entreprises prospectées ;
 - accompagnement de 170 000 personnes en emploi pour éviter les ruptures de CDI (France Travail indique que 36 % des CDI sont rompus en l'état la première année).

En prenant pour hypothèse une externalisation de 36 % de ces actions vers les entreprises, France Travail estime à 250 M€/an le coût prévisionnel d'ici 2027.

Annexe V

- ◆ accompagnement des demandeurs d'emploi :
 - passage d'ici 2027 de 24 % à 43 % d'accompagnement intensif des bénéficiaires du RSA et de 26 % à 30 % des non bénéficiaires et passage de 100 à 50 personnes par conseiller de la taille des portefeuilles ;
 - Afin de réaliser des économies sur l'accompagnement, un plus grand nombre de demandeurs d'emploi seront dans des parcours d'accompagnement « autonomes », basés principalement sur un accompagnement digital ;
 - accompagnement socio-professionnel porté par les départements (le reste étant réalisé par l'opérateur France Travail avec un appui des travailleurs sociaux du département, sur le modèle de l'accompagnement Global). Ainsi, 15 % des besoins d'accompagnement professionnel de l'opérateur France Travail seront externalisés (aujourd'hui 5 %).
- ◆ évolution de la conjoncture économique :
 - A conjoncture économique constante (scénario 1) : le taux de chômage hors impact du projet France Travail correspondrait à un niveau maintenu à 7,3 %. Une fois l'impact du projet France Travail pris en compte, le taux de chômage à horizon 2027 serait de 6 % ;
 - A conjoncture économique favorable (scénario 2) : la conjoncture économique impliquerait une baisse progressive du nombre de demandeurs d'emploi correspondant à un taux de chômage de 6,3 % en 2027, hors impact France Travail. **Avec l'impact du projet France Travail, le taux de chômage en 2027 serait de 5 %.**

Les besoins supplémentaires pour l'accompagnement des personnes représentent, à horizon 2027, environ 1 400 M€ par an dans le scénario 1 et 1 120 M€ par an dans le scénario 2.

Les besoins supplémentaires pour l'aller-vers représentent, à horizon 2027, environ 240 M€ par an.

Les besoins associés à la transformation de France Travail atteindront un pic en 2025 avec 180 M€, puis diminueront jusqu'en 2027.

En regard, France Travail estime à 2,5 % du nombre d'ETP en 2025 et à 5 % en 2027 les gains d'efficacité liés à la numérisation des procédures et au partage d'informations entre Pôle emploi, les missions locales et les départements.

Au total, l'estimation du besoin net d'ETP supplémentaires à horizon 2027 établie par France Travail s'établit comme suit (cf. Tableau 9) :

Tableau 10 : Estimation du besoin net d'ETP supplémentaires à horizon 2027

Estimation du besoin	2027
Besoins totaux ETPT supplémentaires opérateur France Travail	10 709
Effet trajectoire plein emploi (dont impact France Travail)	- 3 963
Gains d'efficacité	- 2 296
Besoin net final ETPT opérateur France Travail	4 450

Source : mission de préfiguration de France Travail

La mission de préfiguration de France Travail estimait donc que la baisse prévisionnelle du nombre de demandeurs d'emploi liée à l'atteinte du plein emploi en 2027 (y compris l'impact des actions de France Travail) et les gains d'efficacité, qui représentent un total de 6 260 ETPT, participent à près de 60 % aux besoins totaux d'effectifs de l'opérateur à horizon 2027 et sont supérieurs à la baisse prévue dans la LPFP (4 fois 650 soit 2 600 ETPT sur 2024-2027).

3.2. Les prévisions de financement de France Travail

La trajectoire budgétaire de la LPFP prévoit le passage de la dotation de l'État à France Travail de 1,25 Md€ en 2024 à 800 Md€ en 2027.

Selon les éléments communiqués par la DGEFP, le financement de France Travail par l'UNEDIC apporterait pour la période 2024 à 2027, avec une hypothèse de plafonnement de cette contribution à 11 % des recettes de l'institution, entre 1 Md€ et 1,1 Md€ supplémentaires.

Tableau 11 : Financement de France Travail par l'Unédic

Contribution UNEDIC à France Travail en Md€	2022	2023	2024	2025	2026	2027
UNEDIC - prévisions financières février 2024 - hypothèse d'un maintien à 11 %	3,9	4,3	4,8	5,0	5,2	5,3
DG Trésor - sous-jacent PLF 2024, septembre 2023 - hypothèse d'un maintien à 11 %	3,9	4,3	4,8	5,1	5,2	5,4

Source : DGEFP.

En outre, le document de cadrage transmis le 1^{er} août 2023 par la Première ministre aux partenaires sociaux de l'UNEDIC prévoit que la quote-part des recettes de l'institution devrait progressivement augmenter d'ici 2026 jusqu'à un taux compris entre 12 % et 13 % ce qui apporterait un financement complémentaire compris entre 472 M€ et 945 M€ en 2026 et entre 482 M€ et 963 M€ en 2027.

La convention entre partenaires sociaux de l'UNEDIC du 27 novembre 2023 prévoit le maintien de la contribution de l'UNEDIC à France Travail à son niveau actuel, soit 11 % des ressources de l'UNEDIC.

Le Gouvernement a décidé de reporter la décision d'agrément de la convention du 27 novembre 2023 dans l'attente d'une nouvelle négociation de la convention par les partenaires sociaux.

L'attente de l'issue de cette négociation, le décret du 21 décembre 2023 a prorogé temporairement les règles du régime d'assurance chômage jusqu'au 30 juin 2024 au plus tard. De ce fait, jusqu'au 30 juin 2024 au plus tard, le montant de la contribution UNEDIC à France Travail restera fixé à 11 %. En cas d'agrément de la convention du 27 novembre 2023, le taux de la contribution UNEDIC à Pôle emploi resterait fixé à 11 % en 2024 et jusqu'au terme de la convention prévu en 2027.

Par ailleurs, conformément au souhait du Gouvernement de réaffecter une partie des recettes annuelles de l'UNEDIC aux politiques en faveur du développement des compétences et de l'accès à l'emploi, l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 modifie le 7^obis de l'article L. 221-1-1 du code de la sécurité sociale pour prévoir le plafonnement de la compensation versée à l'UNEDIC au titre des allègements généraux, dans la limite d'un montant fixé par arrêté des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et du budget.

L'arrêté du 27 décembre 2023 fixe la réduction des recettes de l'UNEDIC sur la période 2023-2026. Le tableau ci-dessous présente les montants annuels de réduction des recettes de l'UNEDIC, ainsi que la réaffectation de ces ressources arbitrée par le Gouvernement.

Tableau 12 : Montants annuels de réduction des recettes de l'UNEDIC et réaffectations des ressources

Année	Total de la minoration de la compensation versée à l'UNEDIC (Md€)	Dont part allouée à France compétences (Md€)	Dont part allouée à France Travail (Md€)
2023	2,0	2,0	0,0
2024	2,6	2,5	0,1
2025	3,5	3,0	0,3
2026	4,1	3,5	0,6
Total 2023-2026	12,2	11,0	1,0

Source : DGEFP.

3.3. Un budget intermédiaire adopté par France Travail

Le budget adopté par le conseil d'administration de France Travail le 29 février 2024 s'établit comme suit :

Tableau 13 : Budget intermédiaire adopté par France Travail en 2024

Produits et charges	Budget révisé 2023	2023	Budget initial 2024	Budget 2024 Vs Budget 2023	Évolution	Budget 2024 vs PA 2023	Évolution
PRODUITS ENCAISSABLES	6 708,3	6 696,3	6 997,1	288,8	4 %	300,9	4 %
Contribution Assurance chômage	4 333,8	4 333,8	4 820,1	486,4	11 %	486,4	11 %
Subvention État	1 222,4	1 222,4	1 316,9	94,5	8 %	94,5	8 %
Dispositif CSP (hors formation)	53,6	58,6	60,8	7,2	13 %	2,2	4 %
Financements FSE	267,6	255,3	175,1	92,5	-35 %	80,2	-31 %
Financements État	674,4	593,8	452,3	222,1	-33 %	141,5	-24 %
Autres produits encaissables	156,5	232,4	171,9	15,3	10 %	60,5	-26 %
CHARGES SECTION III DECAISSALES	2 071,3	1 998,9	1 995,1	76,1	-4 %	3,8	0 %
Section 3 financement opérateur	1 236,6	1 201,3	1 419,5	183,0	15 %	218,2	18 %
Section 3 financements particuliers	834,7	797,6	575,6	259,1	-31 %	222,0	-28 %
CHARGES SECTION IV DECAISSALES	4 650,3	4 649,5	4 860,3	210,0	5 %	210,8	5 %
Personnel	3 700,1	3 699,3	3 827,2	127,1	3 %	127,9	3 %
Loyers et charges locatives	323,0	323	325,6	2,6	1 %	2,6	1 %

Annexe V

Produits et charges	Budget révisé 2023	2023	Budget initial 2024	Budget 2024 Vs Budget 2023	Évolution	Budget 2024 vs PA 2023	Évolution
Frais de fonctionnement	583,7	580,8	660,1	76,4	13 %	79,2	14 %
Frais de gestion	42,0	43,8	44,9	2,9	7 %	1,1	3 %
Charges financières et charges exceptionnelles	1,5	2,6	2,6	1,1	73 %	0,1	2 %
Charges non décaissables-Produits non encaissables	178,2	163,7	177,2	1,1	-1 %	13,5	8 %
RESULTAT	191,6	115,8	35,5	156,1	-81 %	80,3	-69 %
Capacité d'autofinancement	N.D.	N.D.	141,7	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Investissements	225,1	223	283,5	2,1	-1 %	60,5	27 %
Impact fonds de roulement	238,5	175,1	141,8	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Variation du besoin en fonds de roulement	N.D.	N.D.	357	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Variation de trésorerie nette	N.D.	N.D.	215,2	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Trésorerie	N.D.	464,0	679,2	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Source : France Travail.

Annexe V

Le budget prévoit une hausse de 486,4 M€ de la contribution de l'UNEDIC (+11,2 %) et de 94,5 M€ (+7,7%) de la subvention de l'État après mise en réserve. Compte tenu de la baisse du financement État de certaines formations et FSE sur l'AIJ, l'accompagnement global et la prestation Parcours Emploi Santé, l'augmentation nette des produits de France Travail est de 288,8M€ (+4,3%).

Les dépenses de personnel progressent de 127 M€ (+3,4 %) Le nombre d'ETP augmente de 524 (300 sous plafond et 224 hors plafond dont notamment 160 pris en charge par le FSE) soit +8.9 %.

Les dépenses de fonctionnement passent de 583,7 M€ à 660,1 M€ soit une hausse de 13 %. Cette hausse de 76,4 M€ inclue notamment 34M€ au titre de la mise en place de France Travail et de 14,1 M€ au titre de la plate-forme informatique France Travail.

Les prestations externes et sous-traitées augmentent de 139,8M€ atteignant ainsi 951,4 M€ (+17 %).

Les investissements augmentent de 225,1 M€ à 283,5 M€ soit une hausse de 58,4 M€ (+ 26 %). Cette hausse recouvre notamment une hausse de 32,4 M€ (+ 24 %) de l'enveloppe d'investissements informatiques porté à 164,8 M€ (dont 28,8 M€ au titre des travaux sur la plate-forme France Travail).

3.4. Le rapport IGF/IGAS d'évaluation de la convention tripartite 2018/2022 avait envisagé un ajustement des moyens de Pole emploi

Dans les échanges menés entre la mission IGF IGAS et Pôle emploi à l'occasion de l'élaboration de l'évaluation de la convention tripartite, il a été évoqué **la piste d'une indexation d'une partie du nombre des conseillers sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi. Ainsi, cela aurait conduit à une baisse de 744 ETP pour une baisse de 100 000 demandeurs d'emploi.**

Si cette règle avait été appliquée, le nombre d'ETP de Pôle emploi aurait dû baisser entre 2018 et 2023 de 3 881 ETP alors qu'il a augmenté de 4 785 ETP.

Pendant, comme l'indiquait Pôle emploi dans ses observations en réponse la mission : *« comme la mission le souligne, le modèle qu'elle propose ne tient pas compte de la situation actuelle et du nombre de demandeurs d'emploi qu'un conseiller peut accompagner de manière efficace.*

Pour le modèle qu'elle a présenté, la mission considère que « l'intensité actuelle de l'accompagnement est réputée se situer au bon niveau ». Or, ce n'est pas le cas. En effet, en moyenne, un conseiller des modalités suivi, guidé et renforcé a de l'ordre de 300 demandeurs d'emploi, toutes catégories confondues, à suivre à un instant t, ce qui est très éloigné des standards européens. Si on tient compte du turn-over des demandeurs d'emploi, le constat est encore plus sévère : un conseiller voit en moyenne 500 demandeurs d'emploi différents sur une année. Avec de tels ratios, il est impossible pour un conseiller d'avoir une connaissance approfondie des besoins des demandeurs d'emploi dont il a la charge.

En ne tenant pas compte du nombre de demandeurs d'emploi accompagnés actuellement par un conseiller, le modèle proposé par la mission reproduit les effets du passé sans permettre d'améliorer l'intensification de l'accompagnement ».

Indépendamment même d'une éventuelle règle d'indexation, le rapport IGF/IGAS de 2022 identifiait des gains de productivité. A conjoncture inchangée, des marges d'efficience avoisinant 1 550 équivalents temps plein travaillés (ETPT) ont été identifiées, sans préjudice des gains que la mission n'a pas été en mesure de quantifier (exploitation des DSN en remplacement des bulletins de salaire, par exemple).

3.5. L'évolution des moyens sans prise en compte de l'évolution de la demande d'emploi doit être réinterrogée

Il apparait pertinent de lier les moyens de France Travail avec la fluctuation des demandeurs d'emploi en prenant en compte les différents degrés d'intensité d'accompagnement.

En effet, l'évolution des repartitions de public apparait sensible selon qu'il s'agisse de demandeurs d'emploi plus ou moins proche des attentes et des besoins des employeurs et requiert une intermédiation d'intensité variable. Au regard de cette variabilité, France Travail, qui est un opérateur central de la gestion de la liste doit apporter un appui plus ou moins spécifique et plus ou moins lourd en temps, en moyens humain, en appui de la mobilisation de dispositifs spécifiques.

Ainsi, sur la base du montant alloué sur une année de référence, l'objectif serait d'ajuster les dotations de l'État à France Travail en fonction d'un indice synthétique prenant en compte l'évolution des publics assortis pour chacun d'entre-deux d'un indice d'intensité. Ces publics pourraient être la part :

- ◆ des demandeurs d'emploi de longue durée ;
- ◆ des demandeurs d'emploi de niveau de formation inférieur ou égal au niveau V ;
- ◆ des autres demandeurs d'emploi.

Il conviendra préalablement de s'assurer que les moyens de France Travail dispose d'un socle d'accompagnement le mieux adapté à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cet ajustement, s'il devait être réalisé à la baisse, pourrait porter notamment sur les effectifs en CDD et/ou sur des remplacements en retraite.

4. Les moyens des autres acteurs du SPE ont également augmenté

4.1. Les moyens des missions locales ont augmenté au prix d'une croissance de la part relative de l'État

Les missions locales sont des structures d'accompagnement pour les jeunes de 16 à 25 ans. Leurs principales missions sont les suivantes :

- ◆ accompagnement global : Elles aident les jeunes à déterminer leur parcours d'insertion sociale et professionnelle en leur proposant un accompagnement personnalisé ;
- ◆ information et orientation : elles fournissent des informations sur les métiers, les formations, les dispositifs d'aide à l'emploi et à la formation. Elles aident les jeunes à identifier leurs compétences et leurs intérêts, et les orientent vers les filières qui leur correspondent le mieux ;
- ◆ insertion professionnelle : elles aident les jeunes à trouver un emploi en les accompagnant dans leur recherche, en les préparant aux entretiens d'embauche et en les mettant en relation avec les employeurs. Elles proposent également des dispositifs d'aide à l'emploi, tels que des contrats aidés ou des dispositifs spécifiques pour les jeunes ;
- ◆ accès à la formation : elles aident les jeunes à trouver une formation adaptée à leurs besoins et à leurs projets professionnels. Elles les accompagnent dans leurs démarches d'inscription et les aident à trouver des financements pour suivre une formation ;
- ◆ accompagnement social : elles apportent un soutien global aux jeunes dans leur vie quotidienne en les aidant à résoudre leurs problèmes administratifs, financiers, de logement, de santé, etc. Elles les orientent vers les services compétents et les accompagnent dans leurs démarches.

Annexe V

Les missions locales, de statut associatif, perçoivent des financements de l'État, majoritaires, des conseils régionaux, des conseils départementaux, des EPCI et des communes, de France Travail et du FSE.

Annexe V

Tableau 14 : Financement des missions locales

Financement	LFI 2020		Exécution 2020		LFI 2021		Exécution 2021		LFI 2022		Exécution 2022		LFI 2023		Exécution 2023		LFI 2024		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Ligne ML CPO	212	212	192	190	212	212	212	498	345,23	670	497	655	423	620	633	599	607	626	627
Ligne ARML/UNML	0	0	5	5	0	0	5	5	5	15	15	20	16	13	13	13	10	9	9
Ligne Garantie jeune accompagnement (PIC)	160	160	150	150	160	160	221	150	150	15	160	1,48	74	0	0	0	0	0	0
Plan de relance- Ligne Missions locales P364	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total financement missions locales	372	372	346	344	472	472	724	501	699	672	677	514	646	612	617	635	627	627	627

Source : LFI 2024.

Annexe V

Ces crédits se répartissent entre une dotation socle arrêtée dans le cadre d'un CPOM et de crédits fléchés notamment pour le CEJ.

Selon les données DGEFP, entre 2018 et 2021, le total des budgets des missions locales est passé de 737 M€ à 986 M€ (+ 33,8 %). La part de l'État y a augmenté de 3,6 % (elle est passée de 76,4% à 80%) alors que celle des collectivités locales (diminuait d'autant).

Selon l'UNML, la déformation du financement est encore plus sensible : entre 2019 et 2022, la part de l'État augmente de 54,8% à 69,7% et la part des collectivités territoriales passe de 32,8 % à 22,6 %.

Nota bene : Au moment de l'établissement des comptes selon les normes comptables en vigueur, les missions locales, qui sont des associations, doivent mettre en fonds dédiés une partie des moyens reçus sur un exercice pour pouvoir les mobiliser l'année suivante.

Le système ICARE de suivi des données physico-financières des missions locales ne permet pas de distinguer précisément l'origine des fonds dédiés

À cela s'ajoute la fongibilité possible entre les lignes du BOB 102 que peut faire les services déconcentrés de l'État.

Un protocole conclu entre l'État, l'Association des régions de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France et le Conseil national des missions locales, signé le 30 septembre 2010, prévoyait le principe d'une contribution de chaque catégorie de collectivités aux moyens des missions locales.

Or, les missions locales sont des structures associatives qui reposent sur un partenariat qui est déséquilibré par l'augmentation tendancielle de la part de l'État à laquelle il convient de mettre fin. Au-delà, il convient de revenir à un meilleur équilibre des cofinancement (principalement entre l'État et les collectivités territoriales). Ce ré équilibrage progressif pourrait être engagé dans le cadre des dialogues de gestion annuels qui devront être couplés à des conférence de financeurs. Plus largement, il pourrait être inscrit dans la loi une disposition actant la compétence des conseils départementaux en matière d'insertion sociale des jeunes.

Annexe V

Tableau 15 : Cofinancements des missions locales

€	État	Fonds Européen	Commune	Partenaires sociaux	Région	Organismes privés	Organismes publics	Département	Total
2018	563 976 575	13 852 672	121 703 484	458 035	14 666 455	6 203 716	7 191 764	9 103 438	737 156 139
2019	598 903 837	20 315 846	127 963 174	807 834	14 226 987	7 620 819	10 036 624	11 580 638	791 455 759
2020	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2021	787 101 817	15 551 206	130 680 169	1 499 434	14 591 135	8 196 394	11 111 583	18 226 802	986 958 540

Source : Données Union nationale des missions locales.

Annexe V

Un rapport sur le modèle économique des missions locales de 2016¹⁰ soulignait un manque de règle de répartition des financements des missions locales entre l'État et les collectivités territoriales faisant jouer un rôle prépondérant à l'historique au détriment d'une allocation rationnelle des crédits et le risque d'une extension du désengagement de certaines collectivités. Ainsi, à titre d'illustration, dans une décision médiatisée, le conseil régional d'Ile-de-France a décidé, le 14 décembre 2022, d'accroître la part variable de son financement aux missions locales en l'asseyant sur le nombre d'entrée dans les formations qu'il propose aux jeunes.

Le rapport précité suggérait une meilleure coordination du financement des missions locales et donc la tenue de conférences des financeurs. Il proposait l'introduction d'une disposition législative pour prévenir le désengagement des conseils départementaux en prévoyant que les missions locales visent à l'insertion professionnelle des jeunes pour éviter leur entrée dans les minima sociaux. De façon plus ambitieuse, il proposait une réallocation des subventions au premier euro sur la base de critères d'activité, de contexte socioprofessionnel et de valeur ajoutée, notamment en termes de sorties des jeunes en emplois, mesurée par la DARES et sous-tendue par des études de coût de façon à redistribuer de façon plus rationnelle les financements.

¹⁰ Rapport 2016-61R.

Annexe V

Cependant, avec l'accord de l'État, l'UNML s'est engagée dans une démarche de labellisation des missions locales dont la campagne devrait être achevée en 2025 qui vise à remplacer la rémunération de ces structures sur part variable. Cette labellisation donne lieu à un audit conjoint UNML/AFNOR au regard d'un référentiel d'activité validé par une commission comprenant l'UNML, les organisations représentatives des employeurs et l'État.

Selon l'UNML, le nombre d'ETP des missions locales est passé de 11 860,68 en 2018 à 14 801,91.

En 2022 (dernière année connue dans le système d'information I-milo), soit une hausse de 24,79 %. La masse salariale a augmenté, dans le même temps, de 29 %. L'UNML a conclu en 2023 un accord avec les partenaires sociaux au terme duquel la valeur du point devrait augmenter de 8 points en deux ans.

4.2. Les CAP emploi ont également bénéficié d'une croissance de leurs moyens au regard d'un budget global moins significatifs que les autres acteurs du SPE

La loi du 11 février 2005 reconnaît aux organismes de placement spécialisés (OPS) une mission de service public dans le champ de l'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire. L'article 101 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels élargit la mission des CAP emploi au maintien dans l'emploi¹¹ à compter du 1^{er} janvier 2018.

Les 98 Cap emploi sont des organismes de placement spécialisés (OPS) exerçant une mission de service public, présents dans chaque département. Ils sont en charge de la préparation, de l'accompagnement, du suivi durable et du maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap (demandeurs d'emploi, salariés, agents publics, travailleurs indépendants). Ils accueillent et accompagnent plus de 220 000 personnes en situation de handicap et plus de 150 000 employeurs chaque année.

Les Cap emploi développent une expertise dans l'accompagnement et la construction de parcours pour des publics qui nécessitent un accompagnement spécialisé et renforcé compte tenu de leur handicap, et dans l'accompagnement des employeurs dans leurs problématiques de recrutement et de maintien dans ou en emploi.

Dans le cadre du rapprochement Cap emploi et France Travail (cf. 1.3), les conseillers peuvent mobiliser des outils et dispositifs de droit commun et spécifiques tels que le conseil en évolution professionnelle (CEP), les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP), faire appel à des organismes ou prestataires externes (centre de bilan, organisme de formation).

Ils apportent aides et conseils personnalisés à toutes les étapes du parcours professionnel : définition d'un projet professionnel, mobilisation des aides financières, formation, recherche d'emploi, évolution et transition professionnelle proposition d'offres d'emploi, promotion de profils, intégration, suivi dans l'entreprise et maintien dans l'emploi.

Tableau 16 : Financement CHEOPS, par axe d'intervention « vers » et « dans » l'emploi

Année	AXE 1- Accompagnement vers l'emploi	AXE 2- Accompagnement dans l'emploi
2018	107 422 272 €	40 004 123 €
2019	108 773 952 €	41 120 137 €
2020	109 303 972 €	42 566 366 €
2021	111 103 616 €	44 061 052 €

¹¹ Les services d'appui au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés (SAMETH) fusionnent alors avec les Cap Emploi.

Annexe V

Année	AXE 1- Accompagnement vers l'emploi	AXE 2- Accompagnement dans l'emploi
2022	113 088 215 €	45 111 705 €
2023	118 548 277 €	49 272 005 €

Source : CHEOPS.

5. Perspectives budgétaires

Le budget de Pôle emploi a augmenté de 32,72 % entre 2018 et 2023 alors que nombre de demandeurs d'emploi diminuait de 9,4 %.

Deux leviers principaux sont proposés pour corréliser l'évolution de la subvention de l'État à France Travail à l'évolution du marché du travail :

- ◆ les ajustements de temps court (variation ponctuelle sensible de la conjoncture) ou de temps long (évolution tendancielle du taux de chômage) ;
- ◆ l'intensité de l'accompagnement, par la taille relative des portefeuilles de conseillers.

La mission recommande d'étudier la mise en place de deux mécanismes complémentaires :

- ◆ un mécanisme de moyen-long terme, dit « d'ajustement », tirerait, au moment de la négociation de la convention tripartite, les conséquences de l'évolution tendancielle du marché de l'emploi et du nombre de demandeurs d'emploi :
 - révision à la baisse du nombre de conseillers, en cas d'amélioration tendancielle du taux de chômage sur les trois dernières années ;
 - *a contrario*, accroissement des moyens en cas de dégradation tendancielle de la situation du marché de l'emploi ;
- ◆ un mécanisme de court-moyen terme, dit « d'optimisation » autoriserait, à moyens (et nombre de conseillers) constants, une bascule des efforts vers les publics les plus proches ou les plus éloignés de l'emploi, selon l'évolution de la conjoncture :
 - en cas d'amélioration sur le marché de l'emploi, allègement de la taille des portefeuilles des conseillers et orientation des moyens au profit de l'intensification de l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi ;
 - en cas de dégradation, accroissement de la taille moyenne des portefeuilles et priorisation du placement des personnes les plus proches de l'emploi, afin notamment de limiter la durée d'indemnisation.

L'un et l'autre de ces mécanismes d'ajustement, complémentaires du fait de l'échelle de temps dans lequel ils s'inscrivent, répondrait à deux principes de fonctionnement au moins :

- ◆ pour fonctionner de manière équilibrée, ils doivent fonctionner avec une souplesse similaire, à la hausse comme à la baisse ;
- ◆ cette souplesse de mise en œuvre doit se traduire par une capacité de remontée en puissance pour faire face aux situations conjoncturelle de crise¹².

Par ailleurs, le budget total dédié aux prestations sous-traitées par France Travail (ex Pôle Emploi) est passé de 148 M€ en 2018 à 410 M€ en 2023 soit un quasi triplement du montant dédié. Il apparaît nécessaire de mettre fin aux prestations sous-traitées insuffisamment efficaces (tel que ESM-EMD). Par ailleurs, les prestations relevant du champ d'autres structures demandent à être examinées sur leur pertinence afin notamment de s'assurer qu'elles ne se substituent pas à une offre préexistante (tel que Parcours Santé).

¹² Par exemple, un repli des moyens consécutif à une baisse de l'intensité d'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi doit idéalement permettre le maintien d'un socle de structures d'accompagnement, permettant une remontée en puissance du dispositif en cas de retournement de la conjoncture.

Annexe V

S'agissant des missions locales, il convient de mieux équilibrer les crédits accordés par les différents financeurs de façon à ramener la participation de l'État à une part antérieure à la récente croissance.

5.1. Option haute

Au-delà des mécanismes structurels d'ajustement proposés ci-dessus, l'option haute pourrait consister à réaliser un abattement sur la subvention de l'État à France Travail de :

- ◆ 26 M€ correspondant à la récupération des 700 ETP exceptionnellement accordés en 2020 et maintenus en 2022 au budget de l'opérateur ;
- ◆ et de 150 M€ correspondant à un repli des prestations externalisées.

Pour les missions locales, transférer en deux ans, 10 points du financement État aux collectivités territoriales soit 90 M€.

5.2. Option médiane

Au-delà des mécanismes structurels d'ajustement proposés ci-dessus, l'option médiane consisterait à réaliser un abattement sur la subvention de l'État à France Travail de :

- ◆ 26 M€ correspondant à la récupération des 700 ETP exceptionnellement accordés en 2020 et maintenus en 2022 au budget de l'opérateur ;
- ◆ 100 M€ correspondant à un repli des prestations externalisées ;

Pour les missions locales, transférer en deux ans, 5 points du financement État aux collectivités territoriales soit 45 M€.

5.3. Option basse

Au-delà des mécanismes structurels d'ajustement proposés ci-dessus, l'option basse consisterait à réaliser un abattement de :

- ◆ 100 M€ sur la subvention de l'État à France Travail correspondant à un repli des prestations externalisées par l'opérateur ;
- ◆ pour les missions locales, transférer en deux ans, 2,5 points du financement État aux collectivités territoriales soit 15 M€.

5.4. Le scénario central

Le scénario central retenu par la mission consiste à mettre en place les deux mécanismes structurels d'ajustement de la subvention de l'État à France Travail évoqués en introduction au présent chapitre, à effectuer un abattement de :

- ◆ 100 M€ sur le montant de cette subvention par repli des prestations externalisées par l'opérateur ;
- ◆ à diminuer de 90 M€ la subvention de l'État aux missions locales par augmentation à due concurrence du financement de ces structures par les collectivités territoriales.

ANNEXE VI

Scénarios financiers de la revue de dépenses

SOMMAIRE

1. LES CRÉDITS DU BUDGET DE L'ÉTAT CONSACRÉS AUX DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN À L'EMPLOI DIMINUERAIENT DE 4,5 % ENTRE 2024 ET 2027, LES RAMENANT AU NIVEAU DE L'EXÉCUTÉ 2022	1
1.1. Les moyens consacrés aux dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi représentent un périmètre budgétaire de 12,7 Md€ en 2024	1
1.2. Au sein d'une mission dont le budget a augmenté, les crédits sous revue sont en légère baisse, consécutive à celle des contrats aidés, que compense une hausse des moyens en faveur des jeunes et de l'insertion par l'activité économique.....	3
1.3. Après un pic à 7,8 Md€ en 2024, la trajectoire financière de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2025-2027 réduirait les crédits budgétaires des dispositifs sous revue de 4,5 %	5
1.3.1. <i>Entre 2024 et 2027, le budget des dispositifs d'accompagnement et de soutien diminuerait de 4,5 %, mais resterait porté par la hausse des moyens d'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi (+15 %)</i>	5
1.3.2. <i>La baisse des moyens sur le périmètre financier des dispositifs sous revue est à relativiser, compte tenu du fait que la trajectoire financière ne comprend pas le budget lié à la montée en puissance du nouvel opérateur France Travail</i>	7
2. REVUE FINANCIÈRE DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN À L'EMPLOI	9
2.1. L'insertion dans l'emploi par des contrats aidés	9
2.1.1. <i>Présentation synthétique du dispositif</i>	9
2.1.2. <i>Sous-jacents physiques et financiers à la dépense</i>	9
2.1.3. <i>Options d'évolution du dispositif</i>	11
2.2. L'insertion par l'activité économique	12
2.2.1. <i>Présentation synthétique du dispositif</i>	12
2.2.2. <i>Sous-jacents physiques et financiers à la dépense</i>	13
2.2.3. <i>Options d'évolution du dispositif</i>	14
2.3. Les dispositifs d'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap ...	16
2.3.1. <i>Présentation synthétique du dispositif</i>	16
2.3.2. <i>Sous-jacents physiques et financiers à la dépense</i>	16
2.3.3. <i>Options d'évolution du dispositif</i>	18
2.4. L'expérimentation « territoires zéro chômeurs de longue durée »	19
2.4.1. <i>Présentation synthétique du dispositif</i>	19
2.4.2. <i>Sous-jacents physiques et financiers à la dépense</i>	19
2.4.3. <i>Options d'évolution du dispositif</i>	21
2.5. Les dispositifs d'insertion pour les jeunes	22
2.5.1. <i>Présentation synthétique du dispositif</i>	22
2.5.2. <i>Sous-jacents physiques et financiers à la dépense</i>	22
2.5.3. <i>Options d'évolution du dispositif</i>	25
2.6. Les emplois francs	25
2.6.1. <i>Présentation synthétique du dispositif</i>	25
2.6.2. <i>Sous-jacents physiques et financiers à la dépense</i>	26

2.6.3.	<i>Options d'évolution du dispositif</i>	27
2.7.	Le service public de l'emploi	28
2.7.1.	<i>Présentation synthétique du dispositif</i>	28
2.7.2.	<i>Sous-jacents physiques et financiers à la dépense</i>	29
2.7.3.	<i>Options d'évolution du dispositif</i>	30
2.8.	Les autres dispositifs	31
2.8.1.	<i>Présentation synthétique du dispositif</i>	31
2.8.2.	<i>Options d'évolution du dispositif</i>	32
3.	LA MISSION A DOCUMENTÉ TROIS SCÉNARIOS D'AMBITION CROISSANTE EN TERMES D'ÉCONOMIES DONT LA FOURCHETTE EST COMPRISE ENTRE 0,39 ET 1,03 MD€ DÈS 2025	33
3.1.	À partir de son examen des variations de paramètres de chaque dispositif, la mission a établi une fourchette de valorisation des scénarios d'économie.....	33
3.2.	Les trois scénarios d'ambition croissante en termes d'économie dégageraient entre 0,39 et 1,03 Md€ dès 2025, pour un montant total compris entre 1,03 et 3,57 Md€ sur la période 2025-2027	34
3.2.1.	<i>Le scénario « haut » illustre les conséquences financières de la combinaison des options plus ambitieuses en termes d'économies pour chaque dispositif et dégagerait 1,03 Md€ dès 2023 mais pourrait détruire 10 000 emplois</i>	34
3.2.2.	<i>Un scénario « bas » qui permettrait de dégager 385 M€ d'économies dès 2025 et 1 034 M€ sur la période 2025-2027</i>	35
3.3.	Un scénario « central » qui permettrait de dégager 608 M€ d'économies dès 2025 et XX M€ sur la période 2025-2027	36
3.3.1.	<i>Les paramètres du scénario « central »</i>	36
3.3.2.	<i>Les conséquences du scénario « central » sur la trajectoire financière 2025-2027</i>	37
4.	LES SCÉNARIOS D'ÉCONOMIES PROPOSÉS POURRAIENT ÊTRE COMPLÉTÉS PAR DES MESURES TRANSVERSALES ET IMPLIQUERAIENT DES MESURES TECHNIQUES DE MISE EN ŒUVRE	39
4.1.	Des mesures transversales abonderaient le <i>quantum</i> d'économies sur le budget de l'État à concurrence de 130 à 140 M€ supplémentaires dès 2025	39
4.1.1.	<i>Cofinancement des missions locales par les collectivités locales</i>	39
4.1.2.	<i>Déconcentration de la gestion du fonds pour l'inclusion par l'emploi (FIE) et ajustement mieux adapté des moyens aux besoins du territoire</i>	39
4.1.3.	<i>Autres mesures étudiées, mais écartées du scénario d'économies</i>	40
4.1.4.	<i>Bilan des économies supplémentaires et scénarios consolidés</i>	40
4.2.	Les conditions de mise en œuvre du scénario « central » impliquent des mesures d'accompagnement technique, mais peu de mesures de compensation compte tenu de l'effet limité sur l'emploi.....	41
4.2.1.	<i>Les effets du scénario « central » sur d'éventuelles destructions d'emploi seraient limités</i>	41
4.2.2.	<i>La mise en œuvre de ces scénarios d'économies implique des mesures d'accompagnement techniques, voire financières</i>	41
4.2.3.	<i>Deux mécanismes d'ajustement complémentaires permettraient de tirer, de manière équilibrée à court ou plus long terme, les conséquences d'évolutions de la conjoncture sur les moyens du service public de l'emploi</i>	42

1. Les crédits du budget de l'État consacrés aux dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi diminueraient de 4,5 % entre 2024 et 2027, les ramenant au niveau de l'exécuté 2022

1.1. Les moyens consacrés aux dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi représentent un périmètre budgétaire de 12,7 Md€ en 2024

La mission a passé sous revue une quinzaine de dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi, dont les dépenses de fonctionnement et d'intervention du service public de l'emploi (SPE).

La liste en est présentée dans le tableau 1 ci-après.

Tableau 1 : Liste des dispositifs sous revue de la mission et budgets associés, en millions d'euros et en crédits de paiement

N°	Dispositifs	PLF 2024
Indemnisation des demandeurs d'emploi (P102, action 1)		1 725,7 M€
1	Allocation spécifique de solidarité (ASS)	1 678,8 M€
	Autres dispositifs d'indemnisation des demandeurs d'emploi	46,9 M€
Structures de mise en œuvre de la politique de l'emploi (P102, action 2)		7 041,2 M€
2	Subvention à Pôle emploi / France Travail	1 420,4 M€
	Contribution UNEDIC à Pôle emploi / France Travail	4 884,0 M€
3	Missions locales	632,7 M€
4	Autres structures et organismes de supports	104,1 M€
Accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi (P102, action 3)		2 464,9 M€
5	Contrats aidés (parcours emploi compétences et contrats initiative emploi)	398,7 M€
6	Insertion par l'activité économique (IAE) dont exonérations	1 517,9 M€
7	Inclusion dans l'emploi des personnes en situation de handicap	470,4 M€
8	Expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée » (ETZCLD)	68,63 M€
N/A	Exonérations liées aux structures agréées	9,3 M€
Insertion des jeunes sur le marché du travail (P102, action 4)		1 084,4 M€
9	Contrat d'engagement jeunes (CEJ)	864,0 M€
10	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)	100,0 M€
11	Structures d'accompagnement des jeunes vers l'emploi	120,4 M€
Formation professionnelle des demandeurs d'emploi (P103, action 2)		148,0 M€
12	Formation des demandeurs d'emploi aux compétences clés (sous-action 5)	120,0 M€
	Formation des demandeurs d'emploi aux compétences numériques (sous-action 3)	28,0 M€
Actions pour favoriser la mise en activité professionnelles des demandeurs d'emploi (P103, action 5)		222,5 M€
13	Actions pour lever les freins périphériques à l'emploi	44,4 M€
14	Exonération en faveur du recrutement dans les zones géographiques en difficulté	73,6 M€
15	Emplois francs	104,1 M€
Total du périmètre sous revue		12 686,3 M€
	<i>Dont programme « 102. Accès et retour à l'emploi »</i>	<i>7 432,2 M€</i>
	<i>Dont programme « 103. Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »</i>	<i>370,1 M€</i>
	<i>Dont contribution Unédic au financement du service public de l'emploi</i>	<i>4 884,0 M€</i>

Source : Mission.

Annexe VI

De nature hétérogène, les dispositifs sous revue comprennent :

- des dispositifs d'aide au poste (AAP) qui compensent les coûts de l'emploi, de la formation ou des charges d'accompagnement spécifique au demandeur d'emploi. Il s'agit des contrats aidés des secteurs marchand et non-marchand (n° 5), des aides à l'insertion par l'activité économique (n° 6), à l'inclusion des personnes en situation de handicap, dont les entreprises adaptées (n° 7), à l'expérimentation « territoire zéro chômeurs de longue durée » (n° 8) et des emplois francs (n° 15) ;
- les dispositifs d'insertion sur le marché du travail au bénéfice des jeunes, dont le dispositif de contrat d'engagement jeunes (n° 9), opéré par France Travail et les missions locales, le parcours contractuel d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (n° 10) et des organismes dédiés (n° 11), tels que l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) ou les écoles de la deuxième chance (E2C) ;
- des actions visant à lever des obstacles à l'accès de demandeurs au marché de l'emploi (n° 13) et de formations pour l'acquisition de certaines compétences clés (n° 12) ;
- des exonérations visant à favoriser le recrutement de demandeurs d'emploi dans des zones géographiques en difficulté (n° 14) ;
- les subventions de fonctionnement et d'intervention pour France Travail (n° 2) et les missions locales de l'emploi (n° 3), hors dispositifs spécifiques (emplois francs, CEJ), ainsi que les structures support du SPE (n° 4), tels que le groupement d'intérêt public (GIP) « plateforme de l'inclusion » ou les maisons de l'emploi.

En janvier 2024¹, la suppression de l'allocation spécifique de solidarité a été annoncée (n° 1).

Les dépenses sous revue représentent un total de 12,69 Md€, dont 7,8 Md€ de crédits de paiements inscrits en PLF 2024, réparties sur le périmètre suivant :

- l'intégralité des crédits inscrits sur le programme budgétaire « 102. Accès et retour à l'emploi » (P 102), soit 7,43 Md€ de crédits de paiement (CP) en PLF 2024 ;
- une contribution de l'Unedic au financement des actions conduites par France Travail pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi, soit 4,88 Md€ en 2024 ;
- une fraction des crédits inscrits sur le programme budgétaire « 103. Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (P 103)², soit 0,37 Md€ de CP en PLF 2024, soit 2,6 % des crédits du P 103 (14,32 Md€ en CP).

La contribution de l'Unedic correspond à la part des recettes du régime de l'assurance chômage « versée à la section 'fonctionnement et investissement' et à la section 'intervention' du budget de l'opérateur France Travail »³, en complément de la subvention de l'État (cf. encadré 1).

¹ Discours de politique générale du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, en date du 30 janvier 2024.

² En termes de gouvernance, les P 102 et P 103 sont placés sous la responsabilité budgétaire du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

³ Code du travail, article L5422-24.

Encadré 1 : l'Unedic et le financement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Association de droit privé et instance paritaire gérée par les partenaires sociaux représentant les salariés et les employeurs, l'Unedic assure la mission d'intérêt général de gestion de l'assurance chômage. Elle informe des règles de l'assurance chômage, les prescrit et les sécurise par la formalisation des textes. Elle garantit le financement du régime d'assurance chômage et accompagne sa mise en œuvre, en particulier par la gestion des relations avec les opérateurs (France Travail en particulier).

Dans ce cadre, elle garantit la conformité et la qualité du service délivré aux demandeurs d'emploi. Elle finance l'opérateur France Travail par le versement de 11 % des contributions prélevées sur ses recettes (dont un point de majoration au titre du renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi).

Source : Mission, d'après le site de l'Unedic et le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage (art. 3).

1.2. Au sein d'une mission dont le budget a augmenté, les crédits sous revue sont en légère baisse, consécutive à celle des contrats aidés, que compense une hausse des moyens en faveur des jeunes et de l'insertion par l'activité économique

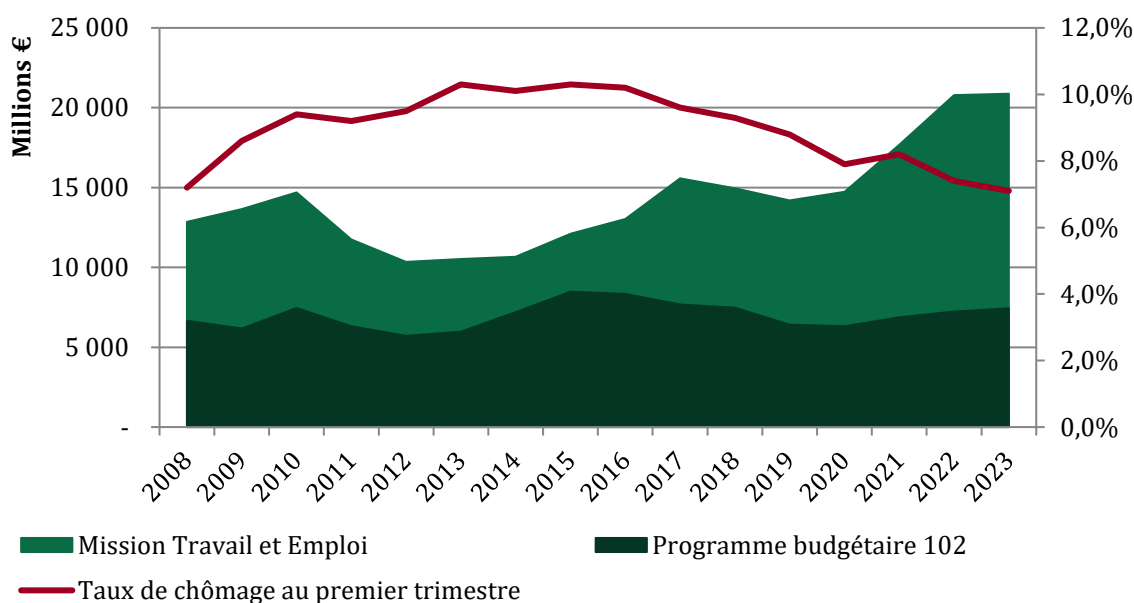
Les dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi sont inscrits sur la mission « Travail et emploi » dont les crédits ont cru depuis 2017, suivant une dynamique décorrélée de la situation de l'emploi : à taux de chômage comparables (7,2 %), le budget de la mission s'élevait à 12,54 Md€ en 2008 pour 20,88 Md€ en 2023, soit +63 % (cf. tableau 2 et graphique 1).

Tableau 2 : Évolution comparée des budgets de la mission « Travail et emploi » et des taux de chômage entre 2008 et 2023, en milliards d'euros de crédits de paiement et en pourcentage

Lignes budgétaires et taux de chômage	2008	2013	2018	2023
Budget de la mission « Mission et emploi », en Md€ et en CP	12,54	10,39	15,66	20,88
Budget du P 102 « Accès et retour à l'emploi », en Md€ et en CP	6,35	5,76	7,87	7,43
Taux de chômage au premier trimestre, en pourcentage	7,2 %	10,3 %	9,3 %	7,1 %

Source : Mission, d'après les projets annuels de performance ; Insee.

Graphique 1 : Évolution comparée du taux de chômage et des crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi » depuis 2008, en millions d'euros de crédits de paiement et en pourcentage



Source : Rapports annuels de performance de la mission budgétaire « Travail et emploi » depuis 2008 ; Insee.

Annexe VI

Cette dynamique est moins marquée sur le périmètre des principales dépenses sous revue : les crédits du P102 s'accroissent de +17 % des crédits, passant de 6,35 Md€ à 7,43 Md€ sur la période 2008-2023, soit un taux de croissance moyen modéré à +1,05 % par an.

Considérés sur une période plus récente, les dépenses des dispositifs sous revue affichent un budget en relative stabilité (cf. tableau 3) :

- ◆ entre 2017 et 2022, les crédits ont baissé de 0,9 % par an en moyenne annuelle, passant de 7 817 M€ à 7 468 M€ en cinq ans ;
- ◆ par rapport à l'exécution 2022, le budget 2027 sous-jacent à la trajectoire de la LPFP est stable, passant de 7 468 M€ à 7 451 M€ ;
- ◆ au bilan, entre 2017 et 2027, les crédits des dispositifs sous revue auraient baissé en moyenne de 0,5 % par an en dix ans, passant de 7 817 M€ à 7 451 M€.

Tableau 3 : Évolution du budget des dispositifs sous revue entre 2017 et 2027, en M€ en CP

Dispositifs, en M€ et en CP	2017	2022	2027	%/an 2017-22	%/an 2017-27	%/an 2022-27
Allocations de solidarité	1 317	1 926	1 635	7,9 %	2,2 %	-3,2 %
Pôle emploi / France Travail	1 508	1 064	970	-6,7 %	-4,3 %	-1,8 %
Contrats aidés	2 764	932	300	-19,6 %	-19,9 %	-20,3 %
Insertion par l'activité économique	787	1 182	1 920	8,5 %	9,3 %	10,2 %
Personnes en situation de handicap	376	430	494	2,7 %	2,8 %	2,8 %
Territoire zéro chômeurs	4	25	102	43,1 %	37,5 %	32,1 %
Jeunes, y compris missions locales	665	1 545	1 776	18,4 %	10,3 %	2,8 %
Emplois francs	0	112	104	n.a.	n.a.	-1,5 %
Exonérations zonées	129	116	64	-2,1 %	-6,8 %	-11,2 %
Autres	267	135	86	-12,7 %	-10,7 %	-8,7 %
Total	7 817	7 468	7 451	-0,9 %	-0,5 %	0,0 %

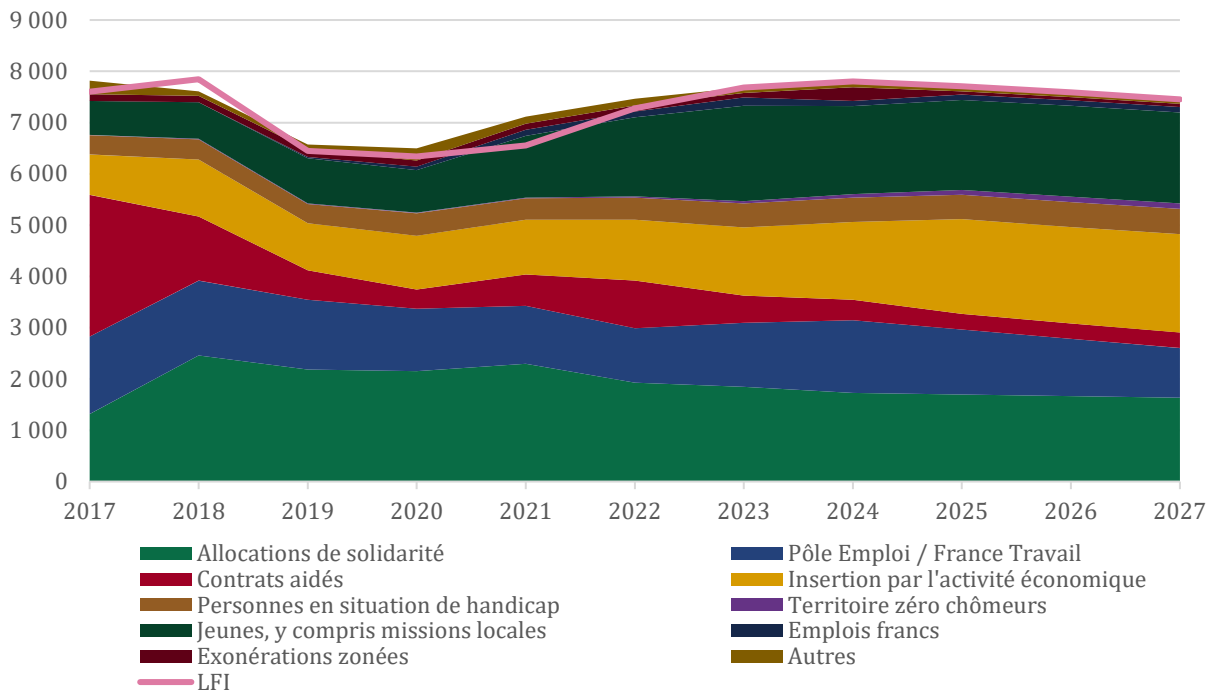
Source : Mission, d'après les données des rapports annuels de performance pour 2017-2022, projets annuels de performance pour 2023-2024 et réunion de répartition pour 2025-2027 ; *Note* : « n.a. » pour « non applicable ».

Cette évolution des crédits des dispositifs sous dépenses sous revue s'explique en particulier par une baisse du budget des contrats aidés, compensée par une croissance des crédits d'insertion par l'activité économique (IAE) et d'insertion des jeunes (cf. graphique 2) :

- ◆ le budget consacré aux contrats aidés aura baissé de 20 % par an entre 2017-2027, tendance qui se confirme en terme de trajectoire programmée entre 2022 et 2027 ;
- ◆ les dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE) auront cru de +9,3 % par an entre 2017 et 2027, avec une accélération de la croissance annuelle programmée entre 2022 et 2027 à hauteur de +10,2 % ;
- ◆ le budget des dispositifs en faveur des jeunes, incluant les dépenses des missions locales et le programme d'investissement dans les compétences, a augmenté de +18,4 % par an, en moyenne entre 2017 et 2022, et se stabiliserait +2,8 % par an, entre 2022 et 2027.

Annexe VI

Graphique 2 : Évolution des crédits par dispositifs de 2017 à 2027, en M€ et en CP



Source : Mission, d'après les données des rapports annuels de performance pour 2017-2022, projets annuels de performance pour 2023-2024 et réunion de répartition pour 2025-2027.

1.3. Après un pic à 7,8 Md€ en 2024, la trajectoire financière de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2025-2027 réduirait les crédits budgétaires des dispositifs sous revue de 4,5 %

1.3.1. Entre 2024 et 2027, le budget des dispositifs d'accompagnement et de soutien diminuerait de 4,5 %, mais resterait porté par la hausse des moyens d'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi (+15 %)

Entre 2024 et 2027, les crédits budgétaires consacrés aux dispositifs sous revue diminuent de 4,5 %, passant de 7,80 Md€ à 7,45 Md€ (cf. tableau 3 et graphique 2).

Tableau 4 : Évolution des budgets des dispositifs sous revue entre 2024 et 2027

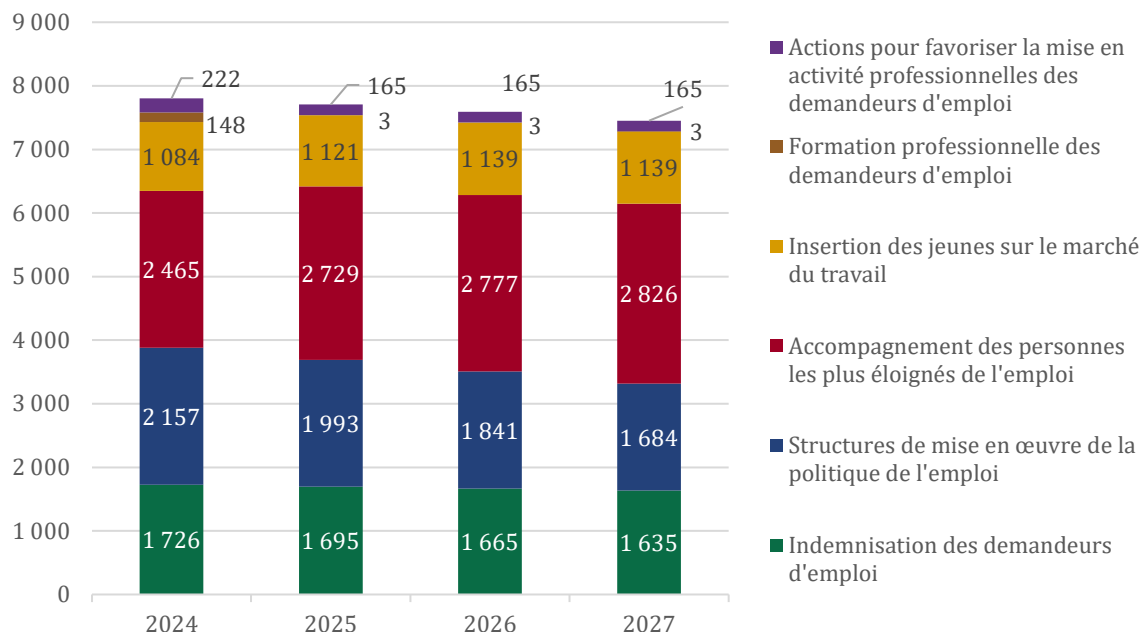
Dispositifs, en M€ et en CP	2024	2025	2026	2027	% 24-27
Indemnisation des demandeurs d'emploi	1 726	1 695	1 665	1 635	-5,3 %
Structures de mise en œuvre de la politique de l'emploi	2 157	1 993	1 841	1 684	-21,9 %
Accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi	2 465	2 729	2 777	2 826	14,6 %
Insertion des jeunes sur le marché du travail	1 084	1 121	1 139	1 139	5,0 %
Formation professionnelle des demandeurs d'emploi	148	3	3	3	-97,8 %
Actions pour favoriser la mise en activité professionnelle des demandeurs d'emploi	222	165	165	165	-25,8 %
Total ensemble	7 802	7 706	7 590	7 452	-4,5 %

Source : Mission, d'après les données de la réunion de répartition du PLF 2024.

Annexe VI

Cette baisse est essentiellement portée par la diminution des budgets consacrés aux structures de mise en œuvre de la politique de l'emploi (-21,9 %), qui comprend notamment la subvention à France Travail (-31,7 %) et aux missions locales (+0,7 %).

Graphique 3 : Structure budgétaire des dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi, 2024-2027, en millions d'euros et en crédits de paiement



Source : Mission, d'après les données de la réunion de répartition du PLF 2024.

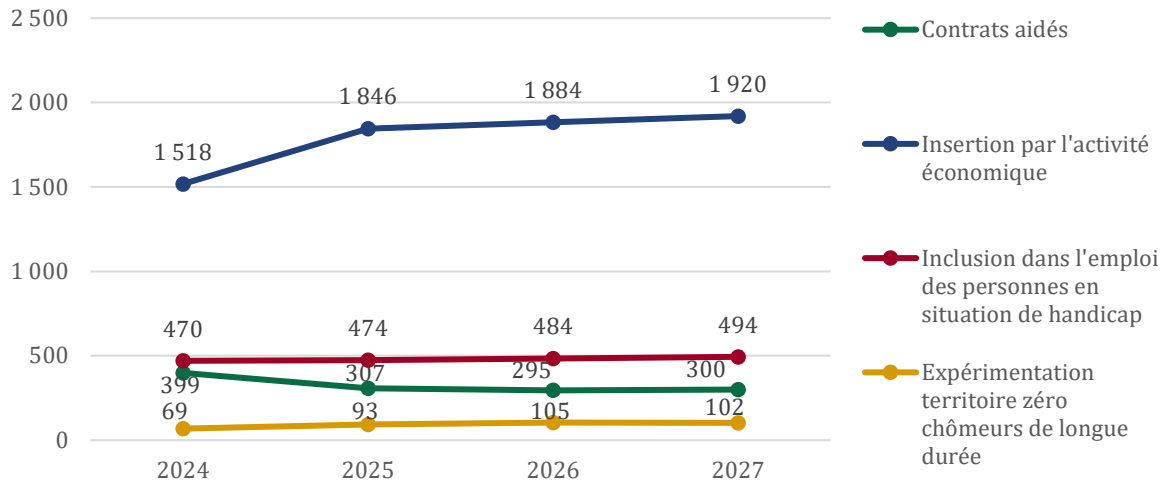
Le budget d'indemnisation des demandeurs d'emploi qui comprend, pour la part la plus importante de sa valorisation, les moyens consacrés à l'allocation spécifique de solidarité (ASS) baissent de 5,3 %.

Les crédits d'insertion des jeunes sur le marché du travail (contrat engagement jeunes pour 90 % de l'enveloppe) sont en hausse de 5,0 %.

Les crédits d'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi connaissent la progression la plus dynamique, en hausse de 14,6 %, qui est portée par les moyens de l'insertion par l'activité économique, en augmentation de 26,5 % sur la période 2024-2027 (cf. graphique 3).

Annexe VI

Graphique 4 : Évolution des comparée des moyens consacrés aux dispositifs d'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi entre 2024 et 2027



Source : Mission, d'après les données de la réunion de répartition du PLF 2024.

1.3.2. La baisse des moyens sur le périmètre financier des dispositifs sous revue est à relativiser, compte tenu du fait que la trajectoire financière ne comprend pas le budget lié à la montée en puissance du nouvel opérateur France Travail

La lettre-plafond pour le PLF 2024 pour la mission « Travail et emploi » reconnaît que « des moyens nouveaux alloués à l'opérateur pour la mise en œuvre de France Travail s'élèvent à 300 M€ en 2024, à 500 M€ en 2025, à 750 M€ en 2027, à 1 Md€ en 2027 ; ils sont financés par la trajectoire de SCSP⁴ et de contribution Unedic à Pôle emploi ».

Pour 2024-2027, le budget programmé sur la SCSP au titre de l'expérimentation et de la montée en puissance de l'opérateur France Travail s'élève à 170 M€ par an. Cela porterait la part restant à financer par l'Unedic de 330 M€ en 2025 à 830 M€ en 2027 (tableau 5).

Tableau 5 : Répartition des parts respectives financés par l'État ou par l'Unedic dans la transformation de France Travail sur 2024-2027

Budget, en M€ en CP	2024	2025	2026	2027
Subvention pour charge de service public	170	170	170	170
Part restant à financer par l'Unedic	130	330	580	830
Total ensemble	300	500	750	1 000

Source : Mission.

Le scénario de financement de la transformation sous-jacent à la trajectoire de la LPFP présente cependant deux fragilités.

1/ Les ressources de l'Unedic pourrait être inférieures aux prévisions. Dans son document de cadrage des négociations pour l'assurance chômage, en date du 1^{er} août 2023, le Gouvernement indiquait aux partenaires sociaux que « la contribution de l'UNEDIC à Pôle emploi devra de plus permettre d'accompagner la montée en charge de la réforme de France Travail. Cette réforme, par l'accompagnement plus intensif des publics les plus éloignés de l'emploi et par la mise en place d'une offre de service plus performante aux entreprises, est essentielle pour atteindre le plein emploi. Ainsi la contribution de l'UNEDIC a vocation à monter en charge au fur et à mesure que le régime dégage des excédents pour atteindre en 2026 entre 12 % et 13 % des recettes de l'Unedic. ».

⁴ Subvention pour charge de service public, soit les crédits inscrits sur le budget de l'État sur le programme 102.

Annexe VI

L'arrêté du 27 décembre 2023 a fixé le montant de la réaffectation des recettes de l'Unedic au profit de la transformation de France Travail. Celle-ci est conforme aux sous-jacents de la trajectoire financière de la LPFP pour la période 2023-2026.

En revanche, le taux de contribution resterait établi à 11 %. Lors du conseil d'administration de France Travail de février 2024, l'Unedic a actualisé sa trajectoire de contribution à l'opérateur (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Évolution de la contribution Unedic au financement de France Travail, 2025-2027

En Md€	2024	2025	2026	2027
Trajectoire actualisée de la contribution Unedic	4,8	5,0	5,2	5,3
Écart par rapport à l'année 2024	0,0	+0,2	+0,4	+0,5

Source : Mission.

Cette trajectoire représenterait une part significative de la contribution programmée dans la trajectoire de la LPFP, sans couvrir l'intégralité du besoin en particulier à horizon 2027 : le supplément de ressources 2027 serait ainsi de +0,5 Md€ par rapport au montant de la contribution pour 2024, et donc inférieur au +0,7 Md€ restant à financer en 2027 dans la trajectoire LPFP par rapport au niveau 2024 (830 M€ en 2027, pour 130 M€ en 2024, cf. tableau 5).

2/ La trajectoire de financement de France Travail, programmée dans la lettre-plafond pour la mission « Travail et emploi », est inférieur au besoin exprimée par l'opérateur, dans une négociation qui reste en cours.

Pour sa transformation, l'opérateur France Travail construit un besoin budgétaire qui repose sur les postes budgétaires suivants :

- ◆ l'accompagnement des entreprises, avec un objectif d'atteindre une capacité pour 170 000 personnes et entreprises en 2027, pour un besoin estimé à 250 M€ par an ;
- ◆ l'accompagnement des personnes permettant d'intensifier l'accompagnement (50 demandeurs d'emploi suivis par conseiller) de 43 % des allocataires du RSA et de 30 % des autres demandeurs d'emploi et de leur proposer 15 à 20 heures d'activité, pour un besoin annuel estimé à de 1,12 à 1,4 Md€ ;
- ◆ « l'aller-vers » pour accompagner intensivement (1 conseiller pour 100 personnes) la moitié des personnes en dernière année de lycée professionnel, sur le point de sortir de prison, la moitié des personnes en dernière année universitaire ou les personnes étrangères ayant obtenu un droit de travail, pour un besoin estimé à 240 M€ par an ;
- ◆ France Travail estime que la transformation représenterait un coût de 180 M€ en 2025.

L'opérateur France Travail inclut, dans ses travaux, des hypothèses de gains d'efficience (2,5 % en 2026 et 5 % en 2027) ainsi que d'externalisation. Selon l'opérateur, les estimations ne tiennent pas compte de l'inflation.

L'opérateur France Travail présente son besoin budgétaire comme « additionnel aux budgets actuels de fonctionnement de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi », l'année 2022 étant prise comme référence. Il se structure autour de deux scénarios, dont les montants dépendent de la conjoncture économique, pour la période 2024-2027 (cf. tableau 7) :

- ◆ +1,23 Md€ en moyenne par an, à conjoncture constante (taux de chômage à 7,3 %) ;
- ◆ +1,08 Md€ en moyenne par an, à conjoncture favorable (taux de chômage à 6,3 %).

Tableau 7 : Scénarios de besoins de France Travail et écarts à la programmation

Surcoût, en M€	2024	2025	2026	2027	Total 24-27	Moyenne 24-27
Scénario à +1,23 Md€	+533	+938	+1443	+2000	+4914	+1229
Scénario à +1,08 Md€	+507	+870	+1264	+1673	+4314	+1079
Rappel de la trajectoire LPFP	+300	+500	+750	+1000	+2550	+638
Écart LPFP/ scénario 1,23 Md€	-233	-438	-693	-1000	-2364	-591
Écart LPFP/ scénario 1,08 Md€	-207	-370	-514	-673	-1764	-441

Source : Mission, d'après France Travail.

Selon le scénario, les besoins exprimés par l'opérateur représentent un écart compris entre 1,76 Md€ et 2,36 Md€ sur la période 2024-2027, ont 370 M€ à 438 M€ dès 2025.

2. Revue financière des dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi

En méthode, la mission a mené une analyse de chaque dispositif au regard des paramètres, physiques et financiers, sous-jacents à la budgétisation en PLF pour l'année 2024. Elle a vérifié la cohérence des montants financiers inscrits en LPFP au regard des paramètres qui lui ont été communiqués par la DGEFP ou par France Travail.

Concernant la ventilation par dispositif des montants inscrits pour les années 2025-2027 en LPFP, la mission s'est appuyée sur les données budgétaires de la réunion de répartition du cycle de préparation du PLF 2024.

2.1. L'insertion dans l'emploi par des contrats aidés

2.1.1. Présentation synthétique du dispositif

Le dispositif des contrats aidés est un dispositif d'aide à l'employeur, qui s'engage à contribuer à l'insertion professionnelle d'une personne sans emploi rencontrant des difficultés d'insertion. L'employeur s'engage à :

- ◆ accompagner le demandeur d'emploi dans son expérience professionnelle en désignant un référent qui suit le parcours du bénéficiaire au sein de la structure d'emploi ;
- ◆ développer, dans le cadre de l'activité professionnelle, des compétences transférables ou mobilisables dans le cadre d'un autre environnement professionnel.

Selon le secteur d'activité de l'employeur, deux types de contrats aidés existent :

- ◆ le « parcours emploi compétences » (PEC) dans le secteur non marchand ;
- ◆ le contrat d'initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand.

2.1.2. Sous-jacents physiques et financiers à la dépense

En 2024, le budget des contrats aidés s'élève à 398,7 M€. Dans les perspectives budgétaires de la LPFP, le budget baisserait de 24,6 % pour atteindre un peu plus de 300 M€ (cf. tableau 4).

Annexe VI

Tableau 8 : Trajectoire financière des contrats aidés sur la période 2024-2027

En M€, en CP	2024	2025	2026	2027
CIE	63,6	16,7	0,0	0,0
PEC	335,1	290,2	295,2	300,5
Total ensemble	398,7	307,0	295,2	300,5

Source : projets annuels de performance du projet de loi de finances pour 2023 et lettre-plafond de la mission budgétaire « Travail et emploi » préparatoire au projet de loi de finances pour 2024.

D'ores et déjà, la trajectoire financière de la LPFP est construite sur la base d'une mise en extinction progressive du dispositif des contrats aidés dans le secteur marchand, à raison d'un passage de 31 150 nouveaux contrats en 2023, à 15 000 en 2024 pour une suppression définitive du dispositif à compter de 2025. Le montant des crédits budgétaires intégrés dans la trajectoire de la LPFP au titre du dispositif CIE est limité à 16,7 M€ de CP en 2025, correspondant au reste à payer des contrats antérieurs.

De fait, la mission a concentré son analyse sur les évolutions possibles du dispositif des contrats « parcours emploi compétences » (PEC).

Sous réserve des arbitrages financiers inhérents à la procédure budgétaire, les ressources budgétaires sont établies à partir de sous-jacents physiques et financiers qui, dans le cas des PEC, sont au nombre de six (cf. tableau 5).

Tableau 9 : Sous-jacents physiques et financiers du dispositif PEC de 2023 à 2027

Sous-jacents	2023	2024	2025	2026	2027
Entrées	81 610	66 667	60 000	60 000	60 000
Taux de cofinancement	15%	15%	15%	15%	15%
Durée moyenne	10,2 mois	9,9 mois	11,0 mois	11,0 mois	11,0 mois
Taux de prise en charge	49%	51%	47%	47%	47%
Durée hebdomadaire	25 h	25 h	26 h	26 h	26 h
SMIC horaire brut (métropole)	11,52 €	11,81 €	12,05 €	12,27 €	12,49 €

Source : DGFEP.

Les principaux leviers permettant de faire évoluer les besoins de financement des PEC sont essentiellement paramétriques et concernent les éléments suivants :

- ◆ évolution du volume des contrats aidés, soit le nombre de signature de contrats nouveaux (66 667 en 2024) ;
- ◆ évolution de la durée de travail prises en charge (durée moyenne du contrat dans l'année et nombre d'heures travaillées par semaine, soit respectivement 9,9 mois et 25 heures hebdomadaires en 2024) ;
- ◆ évolution du taux de prise en charge (51 % en moyenne en 2024, soit 50 % pour les contrats signés en métropole et 60 % pour les contrats outre-mer) établi sur le fondement du montant du SMIC horaire brut (hypothèse de 11,81 € en 2024, pour un montant constaté de 11,65 € au 1^{er} janvier 2024) ;
- ◆ évolution du taux de cofinancement par les collectivités locales (15 % en 2024).

A ces éléments paramétriques, s'ajoutent des éléments qualitatifs visant à recentrer l'entrée dans le dispositif pour mieux répondre à sa finalité initiale :

- ◆ un ciblage accru des dispositifs au profit des publics cibles (demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires des minima sociaux)
- ◆ une performance globale du dispositif au regard de l'objectif de retour à l'emploi, en particulier de l'emploi durable.

Annexe VI

Pour établir des options d'évolution des besoins financiers concernant les PEC, la mission a retenu une variation d'une sélection de paramètres dont l'intensité, en fonction des scénarios, pourrait aller jusqu'à :

- ♦ une durée hebdomadaire de prise en charge ramenée d'une moyenne de 25 heures à une moyenne de 20 heures par semaine, soit la durée moyenne constatée en 2019 ;
- ♦ une durée annuelle de prise en charge ramenée à 9,5 mois, soit la durée de référence retenue en 2022 ;
- ♦ un volume de contrats signés qui pourraient progressivement être abaissé à 50 000 dès 2025, dans le prolongement de la dynamique constatée entre 2023 et 2024 (de 81 610 à 66 667 PEC, soit -15 000).

La mission a maintenu l'hypothèse d'un taux de prise en charge du SMIC horaire à hauteur de 47 % sur la période 2025-2027 dans l'ensemble des scénarios.

Les conséquences financières découlant de la variation individuelle de chacun de ces paramètres sont décrites dans le tableau 6.

Tableau 10 : Impact financier de l'évolution individuelle d'un des paramètres du dispositif par rapport à la trajectoire financière de la LPFP pour les années 2025 à 2027, en M€ et en CP

Paramètres	2025	2026	2027	Total 25-27
Maintien sur la période 2025-2027 des paramètres de 2024 (hors entrées)	-0,99	-13,38	-13,62	-27,99
Durée hebdomadaire de prise en charge à 20 heures à compter de 2025	-36,63	-62,71	-63,83	-163,16
Durée annuelle de prise en charge à 9,5 mois à compter de 2025	-2,95	-10,39	-10,58	-23,92
Volume d'entrées dans le dispositif établi à 50 000 dès 2025	-27,47	-46,97	-47,81	-122,26

Source : Mission, d'après les données de la DGEFP.

Par construction, les impacts financiers découlant de la combinaison de ces paramètres sont mécaniquement majorés, dans la mesure où ils interagissent les uns avec les autres.

2.1.3. Options d'évolution du dispositif

Afin d'illustrer les effets financiers de l'évolution combinée des paramètres, la mission présente des options d'évolution du dispositif, combinant les principaux paramètres physiques et financiers du dispositif.

L'option « haute » combine les hypothèses de sous-jacents physiques et financiers minimisant le besoin financier et s'inscrivant dans des ordres de grandeur constatés ou envisagés dans le cadre de l'évolution de ce dispositif au cours des cinq dernières années (cf. tableau 7) :

- ♦ une durée hebdomadaire de 20 heures, se rapprochant du seuil de 20,5 heures constaté en janvier 2019 ;
- ♦ une durée annuelle de prise en charge à 9,5 mois, soit la durée d'accompagnement programmé en 2022 ;
- ♦ un volume de 50 000 entrées, qui s'inscrit dans la dynamique de réduction initiée en PLF 2024, soit environ -15 000 entrées (de 81 610 entrées en LFI 2023 à 66 667 entrées programmées en PLF 2024).

Annexe VI

Tableau 11 : Évolution des paramètres du dispositif PEC entre 2019 et 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Durée hebdomadaire de prise en charge (en heures)	20,7	20,6	23,0	23,2	24,7	25,0
Durée annuelle de prise en charge (en mois)	11,2	10,6	10,4	9,5	10,2	9,9
Taux de prise en charge par rapport au SMIC	52%	51%	67%	57%	49%	51%
Volume d'entrées (en milliers)	90,3	78,7	105,2	75,9	81,6	66,7

Source : DGEFP.

L'option « médiane » repose sur les hypothèses suivantes :

- ◆ une durée hebdomadaire de 23 heures par semaine ;
- ◆ une durée annuelle de 9,9 mois ;
- ◆ une baisse des entrées dans le dispositif de 5 000 par an, passant de 60 000 en 2025 à 50 000 en 2027.

L'option « basse » ne retient qu'une hypothèse de réduction de la durée hebdomadaire à 23 heures par semaine sur l'ensemble de la période.

Le tableau 8 ci-après illustre les conséquences financières de ces options d'évolution du dispositif par rapport à la trajectoire financière de la LPFP.

Tableau 12 : Impacts financiers des options d'évolution du dispositif

Options d'évolution	2025	2026	2027	Total 25-27
Option « haute »	-69,1	-133,1	-135,5	-337,8
Option « médiane »	-29,7	-74,0	-95,0	-198,7
Option « basse »	-29,7	-62,4	-63,5	-155,6

Source : Mission, d'après les données de la DGEFP.

2.2. L'insertion par l'activité économique

2.2.1. Présentation synthétique du dispositif

Institutionnalisée par la loi contre les exclusions de 1998⁵ qui l'inscrit dans le code du travail⁶, l'insertion par l'activité économique (IAE) vise à accompagner des personnes très éloignées de l'emploi : chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minimas sociaux tels que le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté, des travailleurs reconnus handicapés, etc.) et présentant des difficultés sociales (état de santé, précarité, etc.).

L'IAE conjugue trois actions à destination de ces personnes :

- ◆ la mise en situation professionnelle ;
- ◆ l'accompagnement professionnel et social pour lever des freins dits « périphériques à l'emploi » ;
- ◆ la mobilisation d'actions de formation.

⁵ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

⁶ Article L. 5132-1 du code du travail : « l'insertion par l'activité économique (IAE) a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. »

Annexe VI

Dans le cadre de cet accompagnement, les salariés sont placés principalement autour de quatre principaux types de structures de l'insertion par l'activité économiques (SIAE), selon la nature et le secteur dans lesquels elles sont actives. Les SIAE relèvent majoritairement du secteur non marchand (74 % des salariés), mais le secteur marchand est également représenté (26 % des salariés et 24 % du budget consacré aux aides au poste) (cf. tableau 9)).

Tableau 13 : Répartition des SIAE par type d'activité

	Non marchand	Marchand
Production	Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	Entreprises d'insertion (EI)
Mise à disposition	Associations intermédiaires (AI)	Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)

Source : Mission.

Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018, le Président de la République a fixé l'objectif de 240 000 contrats dans des SIAE en 2022, soit 100 000 de plus qu'en 2017. Le rapport IGAS de 2022 note toutefois que « *la plupart des acteurs de l'écosystème IAE interrogés sur ce point ont indiqué avoir des réserves quant à la crédibilité des objectifs du Pacte (services de l'État, SIAE, réseaux).* »

Enfin, plusieurs expérimentations ont été lancées pour diversifier les modalités de soutien de l'IAE (inclusion par le travail indépendant, ou EITI, notamment).

Au placement dans les dispositifs, s'ajoutent des expérimentations en direction de l'insertion des demandeurs d'emplois les plus éloignés de l'emploi :

- ◆ Convergence, un programme d'accompagnement dans le cadre de chantiers pour l'inclusion des grands exclus, par un accompagnement global, renforcé et concerté, permettant d'améliorer de manière significative la situation sociale et le bien-être des salariés, garantissant in fine leur insertion professionnelle ;
- ◆ SEVE, la formation de structure d'IAE à la médiation active, support de transformations organisationnelles et d'évolutions dans l'accompagnement des salariés et dans les relations avec les entreprises, dans le but de favoriser un accès (rapide) à l'emploi durable des salariés en parcours ;
- ◆ TAPAJ, le programme de prévention des conduites addictives via une insertion globale.

2.2.2. Sous-jacents physiques et financiers à la dépense

Les ressources nécessaires au financement de l'IAE ont été élaborés sur la base des sous-jacents présentés dans le tableau 10.

Annexe VI

Tableau 14 : Sous-jacents physiques et financiers du dispositif IAE de 2024 à 2027

Sous-jacents	2024	2025	2026	2027
Volumes d'emplois aidés				
Ateliers chantiers d'insertion (ACI)	42 257	44 000	45 500	46 500
Associations intermédiaires (AI)	18 389	20 000	21 500	22 500
Entreprises d'insertion (EI)	21 868	25 500	28 500	30 000
Entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)	1 988	2 500	3 000	3 000
Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	16 898	19 500	22 000	24 000
Montant de l'aide au poste (en euros)				
Ateliers chantiers d'insertion (ACI)	23 736	24 123	24 587	25 049
Associations intermédiaires (AI)	1 573	1 597	1 628	1 659
Entreprises d'insertion (EI)	12 091	12 292	12 528	12 763
Entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)	6 517	6 628	6 755	6 882
Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	4 643	4 716	4 807	4 897
Modulations de l'aide au poste				
Pour les ACI, AI, EI et ETTI	105 %	105 %	105 %	105 %
Eléments généraux (en M€)				
Déploiement de modèles innovants	25,31	50,31	50,31	50,31
Expérimentations (SEVE emploi, Convergence, TAPA)	18,80	23,70	28,30	30,60
Exonérations	17,33	17,97	17,97	17,97

Source : Mission. Note : projet de loi de finances pour 2023 et 2024 ; LPFP pour la période 2025-2027.

Les principaux leviers permettant de faire évoluer les besoins de financement des IAE sont essentiellement paramétriques et concernent les éléments suivants :

- ◆ le volume des emplois aidés par nature de structure d'insertion par l'activité économique (SIAE), soit un total de 101 400 emplois en 2024 ;
- ◆ le montant de l'aide au poste (AAP) dont le montant unitaire dépend de la nature du SIAE dans la mesure où il compense en théorie l'intensité de l'accompagnement des salariés en IAE de 1 573 € en association intermédiaire à 23 736 € en atelier et chantier d'insertion (ACI) ; les paramètres financiers relatifs aux AAP sur la base de l'évolution du montant du SMIC ;
- ◆ à cela s'ajoute une modulation de 105 % applicable aux dispositifs d'ACI, AI, EI et ETTI ;
- ◆ des dotations budgétaires spécifiques pour :
 - le déploiement de modèles innovants ;
 - les expérimentations ;
 - les exonérations dont bénéficient les SIAE.

Pour établir des options d'évolution des besoins financiers, la mission a retenu une variation des hypothèses des entrées dans les dispositifs d'IAE, allant jusqu'au gel des entrées dans une des natures de SIAE.

2.2.3. Options d'évolution du dispositif

En se fondant sur les hypothèses d'évolution des effectifs des SIAE, la mission a établi trois options décrites dans le tableau 12 ci-après.

Annexe VI

Tableau 15 : Hypothèses d'évolution des paramètres des dispositifs d'insertion par l'activité économique étudiés par la mission, en moyenne sur 2025-2027

Hypothèses d'évolution des paramètres (en moyenne sur la période 2025-2027)	PLF 2024	Moyenne 2025-2027			
		LPFP	Haut	Médian	Bas
Volume d'emploi total de l'IAE	101 400	125 784	101 400	110 500	119 333
Volume d'emplois aidés en ACI	42 257	51 047	42 257	44 000	45 333
Volume d'emplois aidés en AI	18 389	25 906	18 389	20 000	21 333
Volume d'emplois aidés en EI	21 868	26 031	21 868	25 000	28 000
Volume d'emplois aidés en EITI	1 988	0	1 988	2 500	2 833
Volume d'emplois aidés en ETTI	16 898	22 800	16 898	19 000	21 833
Expérimentations (SEVE emploi, etc.), en M€	18,80	27,53	18,80	27,53	27,53

Source : Mission.

La LPFP est établie sur la base d'une hypothèse de 125 784 contrats en SIAE sur 2025-2027, ce qui correspond à une hausse significative du volume de contrats IAE par rapport aux hypothèses de la LFI 2024 (101 400), soit + 24 %. Elle découle de la mention en lettre-plafond pour la mission en 2024 visant à « une atteinte des objectifs du pacte d'ambition pour l'IAE en 2025 »⁷, c'est-à-dire une modalité de rejointe d'un objectif de 240 000 emplois en SIAE⁸.

La cible de 125 784 contrats en IAE est supérieure aux niveaux de réalisation récents : en 2021 et en 2022, la réalisation s'est limitée à 89 092 et à 91 220, respectivement, soit un niveau de sous-exécution de 15 000 à 35 000 postes (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Réalisation des effectifs en SIAE entre 2019 et 2022

	2019	2020	2021	2022
ETP réalisés	72 095	63 050	89 092	91 220
ETP prévus	76 000	83 000	104 500	127 000
Sous-exécution	-3 905	-19 950	-15 408	-35 780

Source : Mission, d'après les rapports annuels de performance.

En complément de ce constat, la mission a étudié les options suivantes :

- ◆ l'option haute correspond à un gel des entrées dans le dispositif, qui sont maintenues au niveau de 2024, soit 101 400 emplois par an sur l'ensemble de la période 2025-2027 ;
- ◆ l'option médiane correspond à des hypothèse de création d'effectifs à + 5 000 par an ;
- ◆ l'option basse correspond à une création d'environ +10 000 effectifs par an.

Les économies associées sont présentées dans le tableau 16, ci-après :

Tableau 17 : Impacts financiers des options d'évolution du dispositif

Options d'évolution	2025	2026	2027	Total 25-27
Option « haute »	-294,3	-299,0	-301,4	-894,8
Option « médiane »	-225,7	-175,8	-124,0	-525,6
Option « basse »	-163,8	-70,0	-12,8	-246,6

Source : Mission.

⁷ Lettre plafond de la mission « Travail et emploi » pour le budget 2024.

⁸ Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018, le Président de la République a fixé l'objectif de 240 000 contrats dans des SIAE en 2022, soit 100 000 de plus qu'en 2017. Le rapport IGAS de 2022 note toutefois que « la plupart des acteurs de l'écosystème IAE interrogés sur ce point ont indiqué avoir des réserves quant à la crédibilité des objectifs du Pacte (services de l'Etat, SIAE, réseaux). »

2.3. Les dispositifs d'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap

2.3.1. Présentation synthétique du dispositif

Les personnes en situation de handicap bénéficient de dispositifs spécifiques, à travers :

- ◆ les entreprises adaptées (EA)⁹ sont des structures dont la mission est de contribuer au développement des territoires et de promouvoir un environnement économique inclusif favorable aux personnes en situation de handicap ;
- ◆ la loi du 18 décembre 2023 pour le plein-emploi a inscrit dans le droit commun deux dispositifs expérimentaux favorisant une transition durable hors de l'EA :
 - le « CDD tremplin », d'une durée de 4 à 24 mois, vise à construire, par un accompagnement individuel renforcé, un projet vers l'emploi hors EA, par le développement des expériences professionnelles et des formations qualifiantes. L'AAP comprend un montant socle de 12 076 € en 2023 et un montant modulé de 0 à 10 %, dépendant des caractéristiques des personnes embauchées ;
 - les « entreprises adaptées de travail temporaire » (EATT) visent à créer un spécialiste de l'intérim des personnes en situation de handicap afin qu'elles puissent démontrer leurs compétences et savoir-faire, en situation de travail, chez un employeur hors EA. Les EATT bénéficient d'une AAP fixée à 5 133 € en 2023.

2.3.2. Sous-jacents physiques et financiers à la dépense

Pour les dispositifs d'insertion des personnes en situation de handicap, est inscrit sur le programme « 102. Accès et retour à l'emploi » un budget de 470,4 M€ en 2024 (cf. tableau 13).

Tableau 18 : Budget en faveur de l'insertion des personnes en situation de handicap, 2025-2027

Budget, en M€ et en CP	2024	2025	2026	2027
Entreprises adaptées	430,7	439,1	448,8	458,4
CDD « tremplin »	28,6	25,8	26,3	26,8
Autres dispositifs	11,1	8,5	8,6	8,7
Total insertion des personnes en situation de handicap	470,4	473,5	483,8	493,9

Source : Mission, PLF 2024 et LPFP pour les années 2025 à 2027.

L'élaboration de ce budget repose sur les paramètres physiques et financiers présentés dans le tableau 14, ci-après.

Tableau 19 : Sous-jacents physiques et financiers du dispositif de 2024 à 2027

Sous-jacents	2024	2025	2026	2027
Volumes d'emplois aidés (en ETP)	29 759	30 001	30 186	30 370
Entreprise adaptée	26 526	26 544	26 544	26 544
Mise à disposition en milieu ordinaire	360	360	360	360
Entreprises adaptées de travail temporaire (EATT)	556	579	632	684
Aide au poste (CDD trempilins)	2 237	2 368	2 500	2 632
Entreprises adaptées pénitentiaires	80	150	150	150
Montant pondéré de l'aide				
Entreprise adaptée	18 159 €	18 468 €	18 822 €	19 177 €

⁹ Instituées par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Annexe VI

Sous-jacents	2024	2025	2026	2027
Mise à disposition en milieu ordinaire	4 813 €	4 895 €	4 989 €	5 083 €
Entreprises adaptées de travail temporaire	5 249 €	5 338 €	5 441 €	5 543 €
Aide au poste (CDD tremplins)	12 349 €	12 558 €	12 800 €	13 041 €
Entreprises adaptées pénitentiaires	18 159 €	18 468 €	18 822 €	19 177 €
Modulations des aides				
Pour les EATT	107 %	107 %	107 %	107 %
Pour les CDD tremplins	105 %	105 %	105 %	105 %
Eléments généraux				
Montant prévisionnel du SMIC mensuel	1 786,63 €	1 816,97 €	1 851,85 €	1 886,73 €
Taux de prise en charge par rapport au SMIC brut	85 %	85 %	85 %	85 %

Source : Mission. Note : projet de loi de finances pour 2023 et 2024 ; LPFP pour la période 2025-2027.

À ces sous-jacents, s'ajoutent deux enveloppes financières :

- ◆ une enveloppe de 10 M€ par an sur la période 2025-2027 pour le fonds d'accompagnement à la transformation de entreprises adaptées, qui vise à contribuer financièrement aux investissements nécessaires à la prise de poste d'une personne en situation de handicap au sein de l'entreprise ;
- ◆ une enveloppe de 4 M€ pour contribution financière aux programmes régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés.

Par ailleurs, l'État perçoit, par voie de fonds de concours, un versement annuel de l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) pour un montant d'environ 50 M€, qui vient alléger la charge budgétaire des dispositifs d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

Les principaux leviers permettant de moduler la dotation budgétaire des dispositifs d'insertion en faveur des personnes en situation de handicap sont les suivants :

- ◆ les effets « volume » d'entrées dans l'emploi aidé sur les différents dispositifs concernés, soit 29 759 ETP en 2024 ;
- ◆ les effets « prix » correspondant au montant de l'aide au poste (AAP), lui-même assis sur le montant du SMIC mensuel (1 786,63 € en 2024) et un taux de prise en charge équivalent à 85 % du montant du SMIC brut mensuel. À cela s'ajoute une modulation de 5 % et de 7 %, respectivement, du montant de l'APP pour les CDD tremplins et les EATT.

Au cours de cette analyse, la mission a constaté que les montants budgétaires inscrits en LPFP pour les années 2025-2027 paraissent insuffisants pour couvrir un rythme de création d'emplois par ailleurs maîtrisés (entre +200 et +300 par an). Elle estime que les montants prévus permettraient de juste maintenir le niveau actuel des emplois aidés (un peu moins de 30 000), sauf à ce que le dispositif soit sous-budgétisé en LPFP.

Avec ce point d'attention, la mission a principalement analysé la variation de deux paramètres :

- ◆ une baisse des emplois aidés de 500 postes dès 2025, passant de 29 759 en 2024 à 29 223 dès 2025, maintenu sur la période ; ce quantum permettrait, selon la mission, de maintenir le dispositif sous le plafond des montants budgétés en LPFP ;
- ◆ une baisse du taux de prise en charge allant de 85 % à 75 %, voire 65 % du SMIC brut dès 2025 ; cette baisse du taux de prise en charge concernerait les personnes en situation de handicap qui travaillent au sein d'une entreprise adaptée depuis plus de cinq ans révolus. Elle matérialiserait financièrement la montée en compétence du personnel concerné et, consécutivement, une baisse du besoin et du coût d'accompagnement en milieu professionnel.

Annexe VI

Concernant ce dernier paramètre, la mission a établi ses chiffrages sur la base d'une convention. En effet, la mission n'a pas été en mesure d'apprécier l'ancienneté du stock des contrats et donc la part des contrats de plus ou de moins de cinq ans dans ce volume. Ainsi, la mission a évalué les conséquences de ce scénario en posant, par hypothèse que 50 % des contrats en cours avaient une ancienneté de plus de cinq ans.

2.3.3. Options d'évolution du dispositif

Sur la base d'une évolution des paramètres relatif au dispositif d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, la mission a documenté trois options.

Pour les raisons évoquées plus haut (2.3.1), les trois options sont établies sur la base d'une hypothèse de diminution du nombre de contrats pris en charge dans le cadre de ce dispositif, en baisse de 29 759 ETP en 2024 à 29 223 ETP, maintenu à ce niveau sur l'ensemble de la période 2025-2027.

Aussi, le seul paramètre différenciant les trois options est le taux de prise en charge de l'aide par rapport au SMIC brut, selon les modalités suivantes (cf. tableau 15) :

- ◆ L'option « haute » correspond à une prise en charge de l'aide au poste (AAP) à hauteur de 85 % sur les cinq premières années de contrat, puis à 45 % à compter de la sixième, soit un taux de prise en charge de 65 % en moyenne sur une durée totale de dix ans de contrat ;
- ◆ L'option « médiane » correspond à une prise en charge de l'AAP à hauteur de 85 % sur les cinq premières années, puis à hauteur de 65 % à compter de la sixième, soit un taux de prise en charge de 75 % en moyenne sur une durée totale de dix ans de contrat ;
- ◆ L'option « basse » correspond à un maintien du taux de prise en charge de l'AAP à hauteur de 85 % sur toute la durée du contrat.

Tableau 20 : Hypothèses d'évolution des paramètres des dispositifs pour l'insertion des personnes en situation de handicap étudiés par la mission, en moyenne sur 2025-2027

Hypothèses d'évolution des paramètres (en moyenne sur la période 2025-2027)	PLF 2024	Moyenne 2025-2027			
		LPFP	Haut	Médian	Bas
Taux de prise en charge par rapport au SMIC brut	85 %	85 %	65 %	75 %	85 %
Volume des ETP aidés (tous dispositifs)	29 759	30 186	29 223	29 223	29 223

Source : Mission.

Les économies associées à ces différentes options d'évolution sont présentées dans le tableau 16, ci-après :

Tableau 21 : Impacts financiers des options d'évolution du dispositif

Options d'évolution	2025	2026	2027	Total 25-27
Option « haute »	-103,7	-115,1	-118,2	-103,7
Option « médiane »	-50,9	-56,9	-58,6	-166,4
Option « basse »	0,2	-0,5	-0,8	-1,1

Source : Mission.

Pour atteindre le montant des économies affichées dans les options « hautes », « médiane » et « basses », cela supposerait une remise en cause du stock des contrats, et donc une mesure législative qui en permettrait l'application.

2.4. L'expérimentation « territoires zéro chômeurs de longue durée »

2.4.1. Présentation synthétique du dispositif

L'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) est mise en place par la loi du 29 février 2016. Elle permet l'insertion socioprofessionnelle des personnes privées durablement d'emploi (PPDE) qui sont volontaires. Ambitionnant de donner une ambition au principe selon lequel « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », elle se fonde sur trois principes :

- ◆ « *personne n'est inemployable* » pour peu que l'emploi soit adapté à chacun ;
- ◆ « *ce n'est pas le travail qui manque* », de multiples besoins de la société n'étant pas satisfaits ;
- ◆ « *ce n'est pas l'argent qui manque* », la privation d'emploi impose à la société de nombreuses dépenses, mais aussi un manque à gagner (impôts, cotisations sociales) et des coûts induits liés aux conséquences sociales du chômage, évalués à 43 milliards d'euros par an, par l'association « ATD Quart Monde », initiatrice de l'expérimentation.

L'expérimentation vise, sur de micro-territoires urbains ou ruraux de 5 000 à 10 000 habitants, l'embauche :

- ◆ de chômeurs de longue durée, résidant depuis au moins six mois dans l'un des territoires retenus, en contrat à durée indéterminé mais à temps choisi ;
- ◆ par des entreprises à but d'emploi (EBE) de l'économie sociale et solidaire (recycleries, épiceries ou garages solidaires...), qui sont essentiellement des associations ;
- ◆ pour des activités adaptées à la situation de chacun et non couvertes par le secteur privé des bassins d'emploi concernés ;
- ◆ au moins au SMIC.

2.4.2. Sous-jacents physiques et financiers à la dépense

Les moyens prévus en PLF 2024 et pour l'élaboration de la trajectoire de la LPFP ont été élaborés sur la base des sous-jacents physiques et financiers décrits dans le tableau 17 ci-après.

Tableau 22 : Sous-jacents physiques et financiers du dispositif TZCLD de 2024 à 2027

Sous-jacents	2024	2025	2026	2027
Montant de la subvention de fonctionnement (en M€)	2,182	2,182	2,182	2,182
Durée annuelle de la prise en charge (en mois)	12	12	12	12
Montant prévisionnel du SMIC mensuel (en €)	1 786,63	1 816,97	1 851,85	1 886,73
Complément temporaire d'équilibre (CTE)				
Montant du complément temporaire d'équilibre par ETP (en €)	202,20	202,20	202,20	202,20
Dotations d'amorçage (DA)				
Taux de prise en charge par rapport au SMIC brut	30 %	30 %	30 %	30 %
Volume des ETP créés	1 091	1 118	607	0
Contribution au développement de l'emploi (CDE)				
Taux de prise en charge par rapport au SMIC brut	95 %	95 %	95 %	95 %
Volume des ETP aidés	2 889	4 007	4 614	4 614

Source : Mission. Note : projet de loi de finances pour 2023 et 2024 ; LPFP pour la période 2025-2027.

Annexe VI

Les principaux leviers susceptibles de faire évoluer le budget prévu pour l'expérimentation TZCLD sont :

- ◆ des sous-jacents de volume, soit les effectifs en ETP bénéficiant d'une aide au poste (2 889 en 2024), le nombre de créations de nouveaux contrats entre deux exercices qui structure une dotation d'amorçage (1 091 ETP créés entre 2023 et 2024) et la durée annuelle de prise en charge fixée à 12 mois ;
- ◆ des sous-jacents de prix, soit le taux de prise en charge par rapport au SMIC brut (1 786,63 € en 2024) qui détermine le montant de l'aide au poste (95 % en 2024) ou le volume de l'aide de la dotation d'amorçage (30 % en 2024), le montant par ETP du complément d'équilibre ;
- ◆ le montant de la subvention de fonctionnement versé aux entreprises à but d'emploi (EBE) au titre de la compensation de la charge de service public que représente leur activité, soit 2,182 M€ en 2024.

Ces différents éléments permettent d'établir les différents éléments de la structure de dépenses budgétaires de l'expérimentation :

- ◆ le montant de l'aide au poste, ou « contribution au développement de l'emploi » (CDE) qui compense le coût de l'accompagnement du salarié ;
- ◆ le montant de la dotation d'amorçage (DA), qui contribue théoriquement au frais de création et de développement initial de l'entreprise à but d'emploi ;
- ◆ le montant du complément temporaire d'équilibre (CTE) qui représente l'aide apporté par l'État à la compensation d'un éventuel déficit d'exploitation de l'EBE, dans l'attente de la rejointe de son équilibre économique.

Pour établir des options d'évolution, la mission a étudié la variation des paramètres suivants :

- ◆ une hypothèse de croissance annuelle des effectifs créés de +500, +150 jusqu'à l'hypothèse d'un gel du dispositif au niveau de 2024 ;
- ◆ une hypothèse de baisse du montant unitaire de la CTE, permettant de matérialiser une consolidation théorique des EBE les plus anciennes, diminuée de 20 %, soit un passage de 202,20 € à 161,76 € ;
- ◆ une hypothèse d'évolution du taux de prise en charge, passant progressivement de 95 % en 2024 à 90 % en 2027, avec des points de passage à 92 % et à 93 %, en 2025 et 2026, respectivement.

Tableau 23 : Impact financier de l'évolution individuelle d'un des paramètres du dispositif par rapport à la trajectoire financière de la LPFP pour les années 2025 à 2027, en M€ et en CP

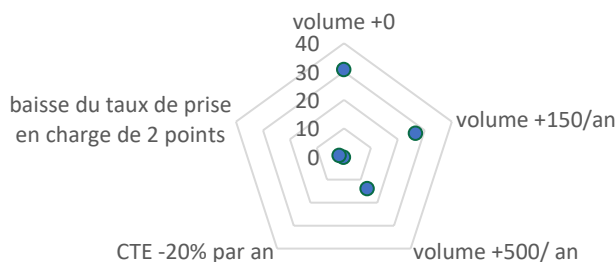
Paramètres	2025	2026	2027	Total 25-27
CTE -20% par an	-0,16	-0,34	-0,46	-0,97
Volume +500/ an	-13,92	-13,81	0,92	-26,81
Volume +150/an	-26,58	-33,42	-26,67	-86,67
Volume +0/an	-30,70	-40,82	-37,46	-108,97
93% ; 92% ; 90%	-1,75	-3,59	-5,23	-10,57

Source : Mission, d'après les données de la DGEFP.

Le levier du nombre d'emploi créé est budgétairement le plus significatif (cf. graphique 4).

Annexe VI

Graphique 5 : Économies découlant de l'évolution individualisée de sous-jacents de TZCLD, en M€ et en CP



Source : Mission.

2.4.3. Options d'évolution du dispositif

La mission a documenté trois options d'évolutions du dispositif (cf. tableau 19) :

- ◆ l'option « haute » illustre les conséquences financières d'une combinaison d'une baisse progressive du taux de prise en charge successivement à 93 %, 92 % et 90 % sur la période 2025-2027 par rapport au taux de 95 % de 2024, le gel des créations de contrats au niveau de 2024 et une réduction du montant de la subvention CTE de 20% par an jusqu'en 2027, passant de 202,20 € à 103,53 € par ETP à terme ;
- ◆ l'option « médiane » repose sur une hypothèse de croissance de 100 ETP par an passant de 3 000 à 3 200 entre 2025 et 2027 et la baisse de la subvention CTE dans les conditions décrites dans l'option « haute » ;
- ◆ l'option « basse » repose sur la seule hypothèse d'une progression des emplois aidés d'environ 500 ETP par an, de 3 500 à 4 500 entre 2025 et 2027.

Tableau 24 : Hypothèses d'évolution des paramètres du dispositif TZCLD étudiés par la mission, en moyenne sur la période 2025-2027

Hypothèses d'évolution des paramètres (en moyenne sur la période 2025-2027)	PLF 2024	Moyenne 2025-2027			
		LPFP	Haut	Médian	Bas
Taux de prise en charge par rapport au SMIC brut	95 %	95 %	92 %	95 %	95 %
Volume des ETP aidés	2 889	4 412	2 889	3 100	4 000
Volume des ETP créés (dotation d'amorçage)	1 091	575	0	104	537
Montant du complément temporaire d'équilibre par ETP	202,20 €	202,20 €	131,56 €	131,56 €	131,56 €

Source : Mission.

Les économies associées à ces options sont documentées dans le tableau 20 ci-après.

Tableau 25 : Impacts financiers des options d'évolution du dispositif

Options d'évolution	2025	2026	2027	Total 25-27
Option « haute »	-32,1	-43,0	-41,0	-116,0
Option « médiane »	-27,8	-35,9	-30,3	-94,0
Option « basse »	-14,1	-14,1	0,5	-27,7

Source : Mission.

2.5. Les dispositifs d'insertion pour les jeunes

2.5.1. Présentation synthétique du dispositif

Les dispositifs d'insertion pour les jeunes permettent une entrée plus rapide et durable dans l'emploi des jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus, qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études¹⁰, présentant des difficultés d'accès à l'emploi ou un risque d'exclusion professionnelle.

Le dispositif du contrat engagement jeunes (CEJ) se définit par un accompagnement individualisé qui, au terme d'un diagnostic, permet la mise en œuvre d'un programme de 15 à 20 heures, par exemple de stage et d'immersion en entreprise, et des actions de formation. Il est prescrit par les missions locales, dans deux tiers des cas, et par France Travail, dans le dernier tiers. Ce programme dure douze mois, mais peut être prolongé jusqu'à 18 mois.

Dans le cadre de ce dispositif, le jeune peut recevoir, sous condition de ressources et de respect des engagements, une allocation d'un montant maximum de 528 € par mois.

Le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) s'adresse au même public de jeunes. D'une durée de douze mois et suivi par les missions locales, le dispositif est adaptable selon les besoins du jeune. Le conseiller peut mobiliser l'offre de services de la mission locale, comme la création d'activité, le parrainage, une mission de service civique, les outils de formation professionnelle ou d'alternance.

En fonction de la situation et des besoins de l'intéressé, le jeune peut bénéficier d'une allocation financière d'un montant mensuel plafonné à 528 €, plafonné à six fois ce montant sur douze mois, et revalorisée au 1^{er} avril de chaque année. Elle est destinée aux jeunes qui ont perçu moins de 300 € de ressources au titre d'un emploi, d'un stage ou d'une allocation pour la période concernée par la demande d'allocation.

Cet accompagnement peut impliquer des structures d'accompagnement, tels que :

- ◆ l'école de la deuxième chance (E2C) s'adresse aux jeunes de moins de 26 ans, sortis du système éducatif sans diplôme ni qualification professionnelle ;
- ◆ l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) pour les jeunes de 15 à 25 ans révolus qui signent un contrat de volontariat leur permettant de recevoir une formation comportementale, générale et professionnelle dans un cadre d'internat.

2.5.2. Sous-jacents physiques et financiers à la dépense

Le montant des dispositifs d'insertion pour les jeunes s'élève à 1 084,4 M€ en 2024, pour atteindre 1 138,5 M€ en 2027, soit une hausse de 5,0 % sur la période (cf. tableau 26).

Tableau 26 : Budget des dispositifs d'insertion en faveur des jeunes sur la période 2024-2027

Budget, en M€ et en CP	2024	2025	2026	2027
Contrat d'engagement jeunes	864,0	888,2	907,0	923,2
Allocation PACEA	100,0	100,0	100,0	100,0
Structures d'accompagnement	120,4	132,6	131,5	115,3
Total ensemble	1 084,4	1 120,8	1 138,6	1 138,5

Source : Mission, d'après les données du PLF 2024 et de la LFPF pour les années 2025-2027.

Ces moyens sont établis sur la base des paramètres suivants dans le tableau 27, ci-après.

¹⁰ Acronyme de l'expression anglophone « *Not in Employment, Education or Training* » (NEET)

Annexe VI

Tableau 27 : Sous-jacents physiques et financiers du dispositif de 2024 à 2027

Sous-jacents	2024	2025	2026	2027
Contrat d'engagement jeunes				
Volume d'entrées	200 000	200 000	200 000	200 000
Taux moyen de renouvellement	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %
Montant moyen de l'allocation (au 1er avril)	418,25 €	428,71 €	438,14 €	446,02 €
Pourcentage de jeunes touchant une allocation	78,38 %	78,38 %	78,38 %	78,38 %
Durée à allocation maximale (en mois)	9,5	9,5	9,5	9,5
Autres prestations CEJ	76,63 M€	76,63 M€	76,63 M€	76,63 M€
PACEA				
Montant plafond de l'allocation	528,00 €	528,00 €	528,00 €	528,00 €
Durée à allocation maximale (en mois)	6	6	6	6
Volume de prestations mensuelles servies	189 400	189 400	189 400	189 400
Écoles de la seconde chance				
Volume de stagiaires	16 573	16 573	16 573	16 573
Montant moyen de l'aide	5 340 €	5 340 €	5 340 €	5 340 €
Plafonnement de la contribution Etat	33 %	33 %	33 %	33 %
EPIDE, en M€	80,99	80,92	79,91	79,91
Autres dispositifs, en M€	9,87	22,18	22,12	5,92

Source : Mission, d'après les données de la réunion de répartition du PLF 2024.

Pour le CEJ, le montant des besoins est établi sur le fondement des éléments suivants :

- ◆ Le volume cible des entrées dans le dispositif (200 000), dont le rythme mensuel est programmé sur la base d'une hypothèse de saisonnalité¹¹, auquel s'ajoute un ratio de 3,5 % de renouvellement des contrats signés douze mois auparavant ;
- ◆ Un montant moyen par jeune établi à partir :
 - d'un montant moyen d'allocation, revalorisé annuellement, le 1^{er} avril (418,35 € au 1^{er} avril 2024)¹² ;
 - d'un pourcentage de jeunes percevant effectivement l'allocation (78,38 %) ;
 - d'une durée mensuelle moyenne de versement d'allocation (9,5 mois).

Les 100 000 CEJ gérés par France Travail sont couverts par la SCSP de l'opérateur.

Concernant le PACEA, la mission a reconstitué les paramètres pour décomposer le budget 100 M€ annuel alloué :

- ◆ un montant d'allocation plafond à hauteur de 528 M€ ;
- ◆ une durée maximale de 6 mois pour le versement de l'allocation plafond ;
- ◆ un maximum d'un peu moins de 190 000 prestations mensuelles peuvent être servies.

A ces deux principaux dispositifs, s'ajoutent :

- ◆ les sous-jacents budgétaires des écoles de la seconde chance :
 - un volume annuel de 16 573 entrées ;
 - un coût moyen de l'accompagnement de 5 340 €, pris en charge à 33 % par l'État ;
- ◆ le budget de l'EPIDE est établi sur la base de dépenses de fonctionnement de 68,99 M€ et d'intervention de 9,89 M€ par an ; les dépenses d'investissement sont comprises entre 1 et 2 M€ par an sur la période ;
- ◆ un budget pour les autres dispositifs, notamment les actions de parrainage ou de mentorat et d'accompagnement du plan d'investissement dans les compétences.

¹¹ 32,02 % des entrées au cours des mois de septembre, octobre et novembre, 8,58 % en moyenne par mois au premier semestre, un peu plus de 6 % en juillet et en décembre, 3,6 % au mois d'août.

¹² En application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Annexe VI

Afin d'établir des options d'évolution, la mission a étudié les conséquences financières des paramètres suivants :

- ◆ le volume des entrées dans le dispositif, abaissé jusqu'à 150 000 ;
- ◆ le pourcentage des jeunes touchant l'allocation, qui passerait de 78,38 % jusqu'à 65 % ;
- ◆ la durée maximale d'allocation, abaissée de 9,9 mois jusqu'à 8 mois ;
- ◆ la réduction du montant du PACEA de -10 à -25 %.

Les conséquences financières sont précisées dans le tableau 28, ci-après.

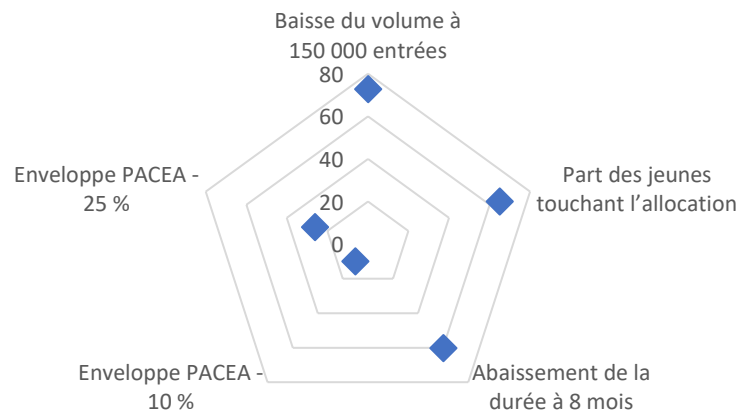
Tableau 28 : Impact financier de l'évolution individuelle d'un des paramètres du dispositif par rapport à la trajectoire financière de la LPFP pour les années 2025 à 2027, en M€ et en CP

Paramètres	2025	2026	2027	Total 25-27
Baisse du volume à 150 000 entrées	-72,77	-164,02	-168,68	-72,77
Part des jeunes touchant l'allocation	-65,06	-112,98	-115,20	-65,06
Abaissement de la durée à 8 mois	-60,17	-104,48	-106,54	-60,17
Enveloppe PACEA -10 %	-10,00	-10,00	-10,00	-30,00
Enveloppe PACEA -25 %	-26,08	-26,08	-26,08	-78,24

Source : Mission, d'après les données de la DGEFP.

La baisse de volume, le resserrement de la part des jeunes bénéficiant de l'allocation et l'abaissement de la durée de prise en charge représentent des leviers budgétaires significatifs, d'ampleur comparable (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Économies découlant de l'évolution individualisée de sous-jacents des dispositifs d'insertion des jeunes dans l'emploi, en M€ et en CP



Source : Mission.

2.5.3. Options d'évolution du dispositif

La mission a documenté trois options d'évolution du dispositif sur la base des variations de paramètres, tels que documentés dans le tableau 29, ci-après :

- ◆ l'option « haute » est établie sur une baisse du volume d'entrées des CEJ à hauteur de 150 000, un resserrement du bénéfice de l'allocation à hauteur de 65 % de la population des jeunes pour une durée maximale de 8 mois ; à cela s'ajouterait une baisse de 25 % du nombre de mensualités servies au titre du PACEA ;
- ◆ l'option « médiane » repose sur une hypothèse de baisse des entrées dans le dispositif à hauteur de 10 000 par an ; un resserrement de l'octroi de l'allocation à 70 % des jeunes ; et une baisse de 25 % des entrées PACEA ;
- ◆ l'option « basse » repose sur une hypothèse de baisse des entrées à hauteur de 10 000 par an et une baisse de 10 % des entrées en PACEA.

Tableau 29 : Hypothèses d'évolution des paramètres du dispositif d'insertion des jeunes étudiés par la mission, en moyenne sur la période 2025-2027

Hypothèses d'évolution des paramètres (en moyenne sur la période 2025-2027)	PLF 2024	Moyenne 2025-2027			
		LPFP	Haut	Médian	Bas
Volume d'entrées	200 000	200 000	150 000	180 000	180 000
Pourcentage de jeunes touchant une allocation	78,38%	78,38%	65,0%	70,0%	78,38%
Durée à allocation maximale (en mois)	9,5	9,5	8,0	9,5	9,5
Volume de prestations mensuelles servies	189 400	0%	-25%	-25%	-10%

Source : Mission.

Les économies associées à ces options sont documentées dans le tableau 30, ci-après.

Tableau 30 : Impacts financiers des options d'évolution du dispositif

Options d'évolution	2025	2026	2027	Total 25-27
Option « haute »	-195,2	-340,2	-347,4	-195,2
Option « médiane »	-80,1	-139,4	-144,7	-364,2
Option « basse »	-24,6	-57,7	-62,0	-144,3

Source : Mission.

2.6. Les emplois francs

2.6.1. Présentation synthétique du dispositif

L'emploi franc est une aide à l'embauche expérimentée à partir du 1^{er} avril 2018, puis généralisée depuis le 1^{er} janvier 2020. Un employeur peut solliciter cette aide financière lors de l'embauche, en CDD d'au moins six mois ou en CDI, d'une personne résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et en recherche d'emploi (inscrite à Pôle emploi ou suivie par une mission locale).

Ce dispositif vise à réduire les difficultés d'accès à l'emploi des habitants de ces quartiers, où le taux de chômage est plus de deux fois plus élevé que dans le reste de la France.

La personne recrutée doit respecter les conditions suivantes :

- ◆ résider dans un QPV ;
- ◆ être demandeur d'emploi, inscrit à Pôle emploi ou adhérent à un contrat de sécurisation professionnelle (CSP), ou un jeune suivi par une mission locale ;

Annexe VI

- ◆ ne pas avoir fait partie de l'entreprise dans les six mois précédant l'embauche (hors intérim, contrat aidé, contrat de professionnalisation, apprentissage) ;
- ◆ sans condition d'âge, de diplôme, de temps de travail ou de rémunération.

2.6.2. Sous-jacents physiques et financiers à la dépense

En 2024, était inscrit, en PLF, au titre du dispositif des emplois francs, un budget de 104 M€. Ce montant est reconduit annuellement sur la période 2025-2027 dans les hypothèses d'élaboration de la LPFP (cf. tableau 21).

Tableau 31 : Budget des emplois francs sur la période 2024-2027

Budget, en M€ et en CP	2024	2025	2026	2027
Emplois francs	104,0	104,0	104,0	104,0

Source : Mission, d'après les données du PLF 2024 et de la LPFP pour les années 2025-2027.

Les hypothèses d'élaboration du budget pour les emplois francs reposent sur un petit nombre de paramètres présentés dans le tableau 22, ci-après :

Tableau 32 : Sous-jacents physiques et financiers du dispositif des emplois francs, 2024-2027

Sous-jacents	2024	2025	2026	2027
Volumes de contrats aidés	25 000	25 000	25 000	25 000
CDI	20 000	20 000	20 000	20 000
CDD	5 000	5 000	5 000	5 000
Montant de l'aide				
CDI	5 000 €	5 000 €	5 000 €	5 000 €
CDD	2 500 €	2 500 €	2 500 €	2 500 €

Source : Mission, d'après les données du PLF pour 2024 et de la LPFP pour 2025-2027.

Les principaux leviers sur lesquels s'appuie la budgétisation du dispositif sont les suivants :

- ◆ Un volume d'entrée dans le dispositif, à hauteur de 25 000 nouvelles entrées par an, dont 80 % de contrat à durée indéterminée (CDI) et 20 % de contrats à durée déterminée (CDD) de plus de six mois ; cette part relative des CDI dans le volume global du dispositif correspond à une observation empirique de la structure des contrats depuis la création du dispositif¹³ ;
- ◆ Un sous-jacent « prix » qui correspond au montant de l'aide, versée semestriellement à terme échu, soit :
 - 5 000 € par an pendant trois ans pour un CDI ;
 - 2 500 € par an pendant deux ans pour un CDD.

Sur le fondement de ces paramètres, la mission a étudié les conséquences financières des hypothèses d'évolution suivantes (cf. tableau 23) :

- ◆ une évolution à la baisse du volume des entrées dans le dispositif allant d'une baisse de la cible des entrées de 2 500 par an, jusqu'à la suppression complète du dispositif dès 2025 ;
- ◆ une baisse du montant unitaire de l'aide qui passerait de 5 000 € par an à 2 500 € par an pour les CDI et de 2 500 € par an à 1 000 € par an pour les CDD.

¹³ Projet de loi de finances pour 2024, justification au premier euro du dispositif des emplois francs (programme « 103. Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », action 5).

Annexe VI

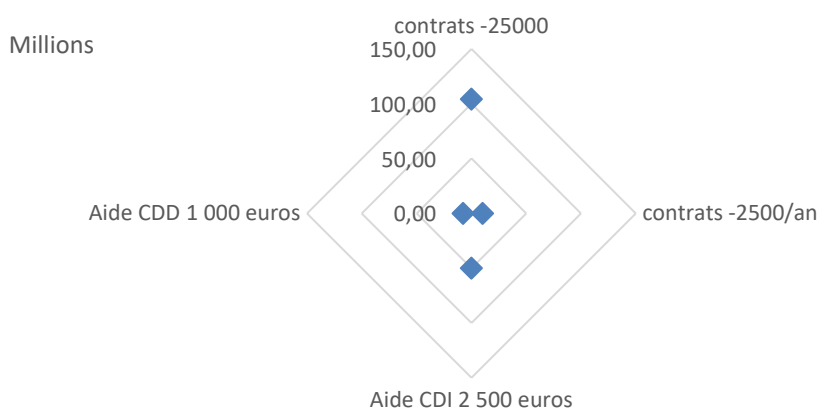
Tableau 33 : Impact financier de l'évolution individuel des paramètres du dispositif des emplois francs par rapport à la LPFP sur la période 2025-2027, en M€ et en CP

Paramètres	2025	2026	2027	Total 25-27
Suppression du dispositif	-104,05	-104,05	-104,05	-312,15
Entrées -2500/an	-10,40	-20,81	-31,21	-62,43
Aide CDI 2 500 euros	-50,00	-50,00	-50,00	-150,00
Aide CDD 1 000 euros	-7,50	-7,50	-7,50	-22,50

Source : Mission.

Si on exclut la suppression du dispositif qui maximise logiquement le gain en termes d'économies sur la dépense publiques, la baisse du montant unitaire de l'aide est le principal levier permettant de dégager des marges de manœuvres.

Graphique 7 : Économies découlant de l'évolution individualisée de sous-jacents du dispositif « emplois francs », en M€ et en CP



Source : Mission.

Il convient de signaler que, contrairement aux autres dispositifs, les chiffrages réalisés par la mission concernant le dispositif des emplois francs sont un majorant. En effet, la mission n'a pas pu, concernant ce dispositif, disposer de données d'écoulement des crédits de paiement, celui-ci étant rendu complexe par le système du versement sur la base :

- ◆ d'une déclaration d'embauche par l'entreprise, qui peut être décalée dans le temps ;
- ◆ d'un versement de l'aide tous les semestres à terme échu, qui crée un effet retard dans l'écoulement du flux de paiement par rapport à la date d'engagement de la dépense.

Pour ces deux raisons, les chiffrages de la mission concernant le dispositif des emplois francs est un chiffrage en année pleine.

2.6.3. Options d'évolution du dispositif

La mission a documenté trois options d'évolution du dispositif des emplois francs :

- ◆ l'option « haute » correspond à une suppression du dispositif, tirant les conséquences du fort effet d'aubaine associé à la mesure, à savoir le fait que, selon une étude de la DARES de la fin d'année 2023, 77 % des aides ont versé pour des embauches dont les employeurs indiquent qu'elles se seraient produites au profit de la même personne, même sans l'aide ;
- ◆ l'option « médiane » correspond à la combinaison de deux paramètres :
 - une réduction des entrées dans le dispositif à hauteur de 2 500 par an, à compter de 2025, visant à réduire partiellement le volume des effets d'aubaine ;

Annexe VI

- une baisse du montant de l'aide qui serait porté à 2 500 € et 1 000 € pour les CDI et CDD respectivement ; cette baisse serait associée à une modification de l'esprit du dispositif qui passerait d'une logique d'aide dans la durée (deux à trois ans) à une logique de prime ponctuelle conservant l'objectif d'incitation à l'embauche de public susceptible d'être discriminés du fait de leur résidence.
- ◆ l'option « basse » reprend la logique de prime ponctuelle de 2 500 € pour un CDI et de 1 000 € pour un CDD, telle que décrite ci-dessus.

Les sous-jacents structurant les différentes options sont décrits dans le tableau 19, ci-après.

Tableau 34 : Hypothèses d'évolution des paramètres du dispositif « emplois francs » étudiés par la mission, en moyenne sur la période 2025-2027

Hypothèses d'évolution des paramètres (en moyenne sur la période 2025-2027)	PLF 2024	Moyenne 2025-2027			
		LPFP	Haut	Médian	Bas
Volume des contrats	25 000	25 000	0	20 000	25 000
Montant d'aide des CDI	5 000 €	5 000 €	0	2 500 €	2 500 €
Montant d'aide des CDD	2 500 €	2 500 €	0	1 000 €	1 000 €

Source : Mission.

Les économies associées à ces différentes options sont document dans le tableau 20 ci-après, allant de 53 M€ à 104 M€ dès 2025.

Tableau 35 : Impacts financiers des options d'évolution du dispositif des emplois francs sur la période 2025-2027, en millions d'euros et en crédits de paiement

Options d'évolution	2025	2026	2027	Total 25-27
Option « haute »	-104,0	-104,0	-104,0	-312,1
Option « médiane »	-58,3	-63,4	-68,4	-190,1
Option « basse »	-53,2	-53,2	-53,2	-159,5

Source : Mission.

Ces chiffres sont entendus en « année pleine » et constituent donc un majorant. Par ailleurs, la pleine effectivité des économies portées par ces options implique une disposition législative susceptible de permettre une application des mesures sur les contrats en cours.

2.7. Le service public de l'emploi

2.7.1. Présentation synthétique du dispositif

Le service public de l'emploi (SPE) est composé de l'État (ministère chargé du travail), de France Travail, des missions locales, de Cap emploi, de l'AFPA et de l'Unedic (qui gère le régime d'assurance chômage) et, en tant que de besoin, d'autres acteurs publics ou privés qui peuvent participer aux différentes instances (entreprises de travail temporaire, agences de placement, etc.).

Dans le cadre de cette étude financière, le SPE comprend :

- ◆ l'opérateur France Travail, anciennement Pôle emploi ;
- ◆ les missions locales.

France Travail a pour missions d'accompagner les personnes dans la recherche d'un emploi ou d'une formation, de collecter les offres des entreprises et de les mettre en relation avec les demandeurs.

Annexe VI

Structures associatives assises sur un partenariat entre État et collectivités, les missions locales accompagnent les jeunes de 16 à 25 ans dans l'insertion sociale et professionnelle, l'information, l'orientation et l'accès à la formation.

2.7.2. Sous-jacents physiques et financiers à la dépense

Dans le contexte de négociation de la future convention tripartite et des moyens qui seraient alloués à France Travail dans le cadre de la montée en puissance du nouvel opérateur, la mission n'a pas été en mesure de disposer d'autant de précisions quant aux sous-jacents de la trajectoire financière qui pourrait être celle de l'opérateur.

De manière conservatoire, dans l'attente des arbitrages à venir, la trajectoire financière de l'opérateur serait celle présentée dans le tableau 26, ci-après.

Tableau 36 : Budget du service public de l'emploi pour 2024-2027

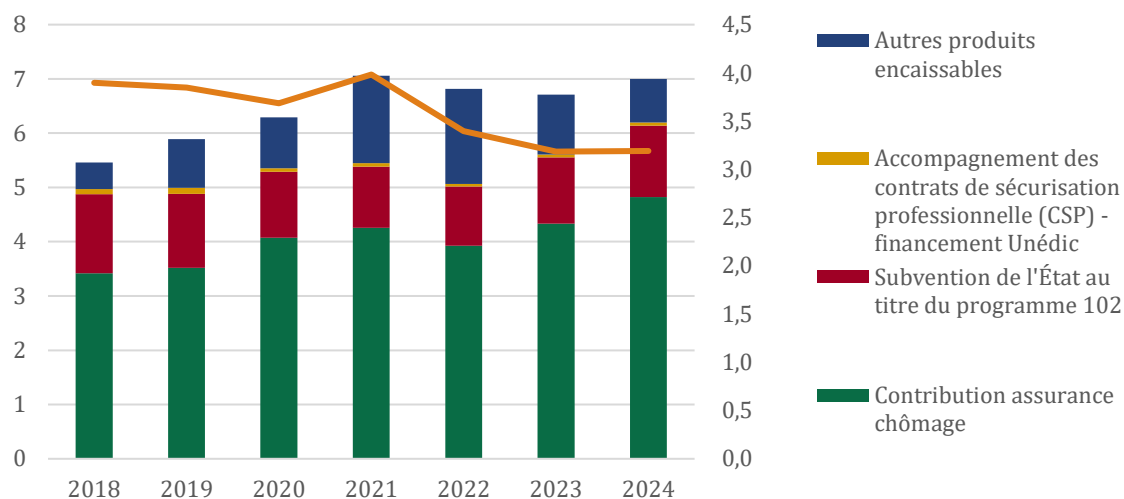
Budget, en M€ et en CP	2024	2025	2026	2027
Pôle emploi / France Travail	1 420,4	1 270,0	1 120,0	970,0
Missions locales	632,7	635,4	637,4	637,4
Autres, dont maisons de l'emploi	18,7	5,0	5,0	5,0
Total ensemble	2 071,9	1 910,4	1 762,4	1 612,4

Source : Mission, d'après les données du PLF 2024 et de la LFPF pour 2025-2027.

En l'état des informations dont elle disposait et dans un contexte de transformation, la mission a examiné les **moyens de fonctionnement et d'intervention de l'opérateur France Travail**, prenant appui sur les récents travaux de la mission d'évaluation de la convention tripartite¹⁴.

Le budget de l'opérateur est passé de 5,5 Md€ à 6,7 Md€ entre 2018 et 2023, soit une hausse de 23 %, alors que le nombre de demandeurs d'emploi a diminué de 9,4 %, passant de 5,61 à 5,08 millions de demandeurs d'emploi en fin de mois, sur la même période (cf. graphique 5).

Graphique 8 : Évolutions comparées des ressources du budget courant de Pôle Emploi et des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie A sur la période 2018-2024, en milliards d'euros (axe de gauche) et en millions de DEFM (axe de droite)



Source : Mission, d'après les données de Pôle emploi ; budget exécuté 2018 à 2022, révisé pour 2023 et initial pour 2024.

¹⁴ Mission IGF-IGAS n° 2022-M-020-04 et 2022-028R, « Évaluation de la convention tripartite 2019-2022 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi », octobre 2022.

Annexe VI

Sur la même période, les effectifs totaux de l'opérateur Pôle emploi se sont accrus de 9,6 % entre 2018 et 2023, passant de 48 221 à 52 837 (cf. tableau 27).

Tableau 37 : Évolution des effectifs réalisés de Pôle eEmploi (sous et hors plafond), 2018-2023

En ETP	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Effectifs réalisés	48 221	48 122	49 845	52 417	52 907	52 837

*Source : Mission, d'après la loi de finances pour 2023 ; *budget initial pour 2023.*

Les effectifs ont été principalement renforcés entre 2020 et 2022 pour couvrir les besoins en intensification dans l'accompagnement de plusieurs dispositifs (CEJ, AIJ, PE et QPV, notamment). Pôle emploi a bénéficié, à l'automne 2020, du recrutement de 1 500 ETP dans le cadre du Plan de relance, afin d'absorber la charge d'une augmentation des DEFM du fait de la crise sanitaire. Cet afflux ne s'est pas produit, mais Pôle emploi aurait été autorisé à maintenir l'équivalent de 700 ETP au titre de l'armement du Pacte de remobilisation des demandeurs d'emploi de longue durée (DELD)¹⁵.

Les budgets de prestations externalisées ont cru de 71,9 % entre 2019 et 2023, passant de 312,7 M€ à 537,4 M€. Plus spécifiquement, les dépenses de prestations sous-traitées fongibles, qui sont externalisées à des partenaires externes, ont augmenté de 116 % sur la période, passant de 117,0 M€ à 252,5 M€ (cf. tableau 28).

Tableau 38 : Évolution des budgets des prestations externalisées de Pôle emploi, 2019-2024

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prestations externalisées	312,7	306,3	509,0	562,6	537,4	589,8
dont prestations sous-traitées fongibles	117,0	123,0	224,8	269,3	252,5	417,7

Source : Mission, d'après France Travail, documents des conseils d'administration de décembre 2022 et février 2024.

Contrairement aux autres dispositifs, la mission n'a pas été en mesure d'établir d'options à partir de paramètres physiques ou financiers, faute d'information stabilisée concernant la trajectoire financière future de l'opérateur France Travail.

Pour établir des options, la mission s'est appuyée sur deux éléments principaux :

- ♦ la restitution par l'opérateur des 700 effectifs octroyés dans le cadre du plan de relance ;
- ♦ l'évolution des dépenses de prestations externalisées.

2.7.3. Options d'évolution du dispositif

Le budget total dédié aux prestations sous-traitées par France Travail est passé de 148 M€ en 2018 à 410 M€ en 2023 soit un quasi triplement du montant dédié. Il apparaît nécessaire de mettre fin aux prestations sous-traitées insuffisamment efficaces (tel que ESM EMD). Par ailleurs, les prestations relevant du champ d'autres structures demandent à être examinées sur leur pertinence afin notamment de s'assurer qu'elles ne se substituent pas à une offre préexistante (tel que Parcours Santé).

S'agissant des missions locales, il convient de mieux équilibrer les crédits accordés par les différents financeurs de façon à ramener la participation de l'État à une part antérieure à la récente croissance.

L'option « haute » pourrait consister à réaliser un abattement sur la subvention de l'État à France Travail de :

¹⁵ Interrogée, la DGEFP confirme l'orientation qui a été donnée en ce sens à Pôle emploi, mais n'a pas été en mesure de produire l'arbitrage formel qui aurait été rendu par Maignon à ce sujet.

Annexe VI

- ◆ 26 M€ correspondant à la récupération des 700 ETP exceptionnellement accordés en 2020 et maintenus en 2022 au budget de l'opérateur ;
- ◆ et de 150 M€ correspondant à un repli des prestations externalisées ;
- ◆ Pour les missions locales, transférer en deux ans, 10 points du financement État aux collectivités territoriales soit 90 M€.

L'option « médiane » consisterait à réaliser un abattement sur la subvention de l'État à France Travail de :

- ◆ 26 M€ correspondant à la récupération des 700 ETP exceptionnellement accordés en 2020 et maintenus en 2022 au budget de l'opérateur ;
- ◆ 100 M€ correspondant à un repli des prestations externalisées ;
- ◆ pour les missions locales, transférer en deux ans, 5 points du financement État aux collectivités territoriales soit 45 M€.

L'option « basse » consisterait à réaliser un abattement de :

- ◆ 100 M€ sur la subvention de l'État à France Travail correspondant à un repli des prestations externalisées par l'opérateur ;
- ◆ pour les missions locales, transférer en deux ans, 2,5 points du financement État aux collectivités territoriales soit 15 M€.

Le scénario « central » retenu par la mission consiste à mettre en place les deux mécanismes structurels d'ajustement de la subvention de l'État à France Travail évoqués en introduction au présent chapitre, à effectuer un abattement de :

- ◆ 100 M€ sur le montant de cette subvention par repli des prestations externalisées par l'opérateur ;
- ◆ à diminuer de 90 M€ la subvention de l'État aux missions locales par augmentation à due concurrence du financement de ces structures par les collectivités territoriales.

Les conséquences financières des hypothèses relatives aux effectifs et aux prestations externalisées sont décrites dans le tableau 25.

Tableau 39 : Impacts financiers des options d'évolution du SPE sur la période 2025-2027, en millions d'euros et en crédits de paiement

Options d'évolution	2025	2026	2027	Total 25-27
Option « haute »	-176,3	-176,3	-176,3	-528,8
Option « médiane »	-126,3	-126,3	-126,3	-378,8
Option « basse »	-100,0	-100,0	-100,0	-300,0

Source : Mission.

2.8. Les autres dispositifs

2.8.1. Présentation synthétique du dispositif

Aux bornes du périmètre financier des dispositifs sous revue, la mission a regroupé cinq dispositifs présentant un moindre enjeu financier et/ou politique, à savoir :

- ◆ les exonérations liées aux structures agréées dont bénéficient les structures de réinsertion socio-professionnelle sur leurs cotisations patronales de Sécurité sociale dans la limite des rémunérations inférieures ou égales au SMIC¹⁶ ;

¹⁶ Projet annuel de performance du programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi », sous action 03.06, page 52.

Annexe VI

- ◆ les actions pour lever les freins périphériques à l'emploi¹⁷ ;
- ◆ les formations de demandeurs d'emploi aux compétences clés¹⁸ ;
- ◆ les formations des demandeurs d'emploi aux compétences numériques¹⁹ ;
- ◆ les exonérations visant à favoriser le recrutement des demandeurs d'emploi dans les zones géographiques en difficulté²⁰.

En particulier, plusieurs zones à géométrie variable coexistent et bénéficient d'exonération d'impôts, de cotisations ou de contributions, afin de favoriser le dynamisme de l'emploi local :

- ◆ les bassins d'emploi à redynamiser (BER) se caractérisent par un déclin démographique et par un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale²¹ ;
- ◆ les zones de revitalisation rurale (ZRR) regroupent un ensemble de communes reconnues fragiles sur le plan socio-économique, au sein desquelles les organismes d'intérêt général (OIG)²² bénéficient d'une exonération spécifique de cotisations et de contributions sociales patronales ;
- ◆ dans les zones de restructuration de défense (ZRD), les entreprises créent des activités nouvelles bénéficient pendant six ans de mesures fiscales et sociales afin de contribuer au développement économique des territoires concernés par la réorganisation des unités militaires.

2.8.2. Options d'évolution du dispositif

Au total, le budget pour ces différents dispositifs s'est élevé à 275,3 M€ en PLF 2024. Les crédits inscrits dans la trajectoire financière de la LPFP se trouve cependant en net retrait, à 73,3 M€, soit une baisse de 73 % des crédits, à périmètre constant (cf. tableau 29).

Tableau 40 : Budget des « autres dispositifs » pour 2024-2027

Budget, en M€ et en CP	2024	2025	2026	2027
Formation des demandeurs d'emploi	148,0	3,2	3,2	3,2
Actions pour lever les freins périphériques à l'emploi	44,4	0,0	0,0	0,0
Exonérations en faveur des zones géographiques en difficulté	73,6	60,8	60,8	60,8
Exonérations liées aux structures agréées	9,3	9,3	9,3	9,3
Total ensemble	275,3	73,3	73,3	73,3

Source : Mission, d'après les données du PLF 2024 et de la LPFP pour 2025-2027.

Le budget pour ces autres dispositifs repose sur la somme des dotations budgétaires, dont la mission n'a pas été en mesure d'analyser les sous-jacents.

¹⁷ Projet annuel de performance du programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », sous action 05.01.

¹⁸ Projet annuel de performance du programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », sous action 02.05.

¹⁹ Projet annuel de performance du programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », sous action 02.03.

²⁰ Projet annuel de performance du programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », sous action 05.03.

²¹ Le dispositif comprend les deux zones d'emploi de la vallée de la Meuse (Grand-Est) et de Lavelanet (Occitanie).

²² Est considéré comme d'intérêt général, un organisme qui remplit trois conditions cumulatives : ne pas exercer d'activité lucrative ; avoir une gestion désintéressée ; ne pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes.

Annexe VI

Compte tenu des enjeux financiers sur la période 2025-2027, la mission s'est appuyée sur une analyse qualitative du dispositif des exonérations en faveur des zones géographiques en difficulté. Dans le cas des dispositifs d'exonération zonés, la mission note que si l'exonération bénéficiant pour les ZRR OIG a été supprimée pour les contrats conclus après le 1^{er} novembre 2007, elle demeure pour les contrats antérieurs jusqu'à leur terme pour un coût budgétaire de 56,2 M€ en PLF 2024.

La mission ne propose que deux options d'évolution de la dépense :

- ◆ une option « haute » qui consiste à supprimer l'exonération au profit des organismes d'intérêt général, dans les zones de revitalisation rurale, pour les contrats antérieurs au 1^{er} novembre 2007 ; sa mise en œuvre nécessiterait une disposition législative ;
- ◆ une option « basse » correspondant au maintien des dispositifs inchangé.

Les économies associées à l'option « haute » s'élèveraient à 53,4 M€ par an.

La mission note que cette économie pourrait servir à financer un rehaussement des budgets de formation des demandeurs d'emploi ou d'actions pour lever les freins périphériques à l'emploi.

3. La mission a documenté trois scénarios d'ambition croissante en termes d'économies dont la fourchette est comprise entre 0,39 et 1,03 Md€ dès 2025

3.1. À partir de son examen des variations de paramètres de chaque dispositif, la mission a établi une fourchette de valorisation des scénarios d'économie

Au terme de l'analyse des sous-jacents physiques et financiers réalisée sur chacun des dispositifs sous revue, la mission a défini une fourchette de valorisation financière dont les bornes sont ainsi définies :

- ◆ Pour le plafond, la valorisation de la combinaison de l'ensemble des options « hautes » étudiées pour chacun des dispositifs et qui constitue un scénario « haut » ;
- ◆ Pour le plancher, à l'inverse, la valorisation de la combinaison des options « basses », qui structure le scénario « bas » présenté par la mission.

Au bilan, les scénarios découlent de l'examen de plusieurs dizaines de paramètres dont un peu plus d'une vingtaine ont paru pertinents pour établir les hypothèses de travail des scénarios « haut », d'une part, et « bas », d'autre part. Ces paramètres sont présentés dans le tableau 30, ci-après.

Tableau 41 : Liste des hypothèses étudiées par la mission par scénario

Hypothèses d'évolution des paramètres (en moyenne sur la période 2025-2027)	PLF 2024	Période 2025-2027			
		LPFP	Haut	Médian	Bas
Contrats aidés					
Durée hebdomadaire de prise en charge (en heures)	25,0	26,0	20,0	23,0	23,0
Durée annuelle de la prise en charge (en mois)	9,9	11,0	9,5	9,9	9,9
Volume d'entrées dans le dispositif	66 667	60 000	50 000	55 000	60 000
Contrat d'engagement jeunes					
Volume d'entrées	200 000	200 000	150 000	180 000	180 000
Pourcentage de jeunes touchant une allocation	78,38 %	78 %	65,0 %	70,0 %	78,38%
Durée à allocation maximale (en mois)	9,5	9,5	8,0	9,5	9,5
Parcours contractuel (PACEA)					
Volume de prestations mensuelles servies	189 400	189 400	-25,0 %	-25,0 %	-10,0%
Insertion par l'activité économique					
Volume total d'emploi aidés (en milliers)	101 400	125 784	101 400	110 500	119 333
SEVE emploi, convergence, TAPAJ (en M€)	18,80	27,53	18,80	27,53	27,53
Insertion des personnes en situation de handicap					
Volume total d'emploi aidés	29 759	30 186	29 223	29 223	29 223
Taux de prise en charge moyen (en % du SMIC brut)	85 %	85 %	65 %	75 %	85 %
Territoire zéro chômeur de longue durée					
Taux de prise en charge (en % du SMIC brut)	95 %	95 %	92 %	95 %	95 %
Volume des ETP aidés	2 889	4 412	2 889	3 100	4 000
Volume des ETP créés (dotation d'amorçage)	1 091	575	0	104	537
Montant du complément temporaire d'équilibre (en euros par ETP)	202,20	202,20	131,56	131,56	131,56
Emplois francs					
Volume des entrées	25 000	25 000	0	20 000	25 000
Montant d'aide des CDI (en euros)	5 000	5 000	5 000	2 500	2 500
Montant d'aide des CDD (en euros)	2 500	2 500	2 500	1 000	1 000
Service public de l'emploi					
Restitution des 700 ETP Plan de relance (en M€)	0	0	-26,2	-26,2	0
Budget de prestations sous-traités (en M€)	0	0	-150	-100	-100
Autres dispositifs					
Exonérations zones en difficulté (en M€)	73,6	60,8	7,4	7,4	60,8

Source : Mission.

3.2. Les trois scénarios d'ambition croissante en termes d'économie dégageraient entre 0,39 et 1,03 Md€ dès 2025, pour un montant total compris entre 1,03 et 3,57 Md€ sur la période 2025-2027

3.2.1. Le scénario « haut » illustre les conséquences financières de la combinaison des options plus ambitieuses en termes d'économies pour chaque dispositif et dégagerait 1,03 Md€ dès 2023 mais pourrait détruire 10 000 emplois

Le scénario « haut » est élaboré à partir de la combinaison de l'ensemble des options « hautes » analysés par la mission pour chaque dispositif. Le sens des mesures qu'il porte pourrait être synthétisé comme suit :

- ♦ un gel ou une réduction des volumes d'entrées des dispositifs bénéficiant d'aide au poste (IAE, TZCLD, PEC, CEJ, EA) ;

Annexe VI

- ◆ une dégressivité du montant de l'aide au poste pour les entreprises adaptées et une régulation des aides au profit d'expérimentations (TZCLD, expérimentations IAE) ;
- ◆ la suppression du dispositif des emplois francs ;
- ◆ la réduction des effectifs de France Travail de 700 ETPT, restitution des créations consentis à l'opérateur lors de la crise sanitaire, et un effort d'optimisation des programmes externalisés à hauteur de 150 M€.

Ainsi, le scénario « haut » dégage une économie estimée à 1,03 Md€ dès 2025 (cf. tableau 31).

Tableau 42 : Tableau de synthèse des économies dans le scénario « haut »

Scénario « haut »	Economies par rapport à la LPFP			
En M€, en CP	2025	2026	2027	Total
Contrats aidés	-69,1	-133,1	-135,5	-337,8
Insertion par l'activité économique	-294,3	-299,0	-301,4	-894,8
Insertion des personnes en situation de handicap	-103,7	-115,1	-118,2	-336,9
Territoire zéro chômeurs de longue durée	-32,1	-43,0	-41,0	-116,0
Dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes	-195,2	-340,2	-347,4	-882,9
Emplois francs	-104,0	-104,0	-104,0	-312,1
Service public de l'emploi	-176,3	-176,3	-176,3	-528,8
Autres dispositifs	-53,4	-53,4	-53,4	-160,3
Total	-1 028,2	-1 264,1	-1 277,3	-3 569,6

Source : Mission.

3.2.2. Un scénario « bas » qui permettrait de dégager 385 M€ d'économies dès 2025 et 1 034 M€ sur la période 2025-2027

le scénario « bas » est valorisé à hauteur de 0,39 Md€ (cf. tableau 32).

Tableau 43 : Tableau de synthèse des économies dans le scénario « bas »

Scénario « bas »	Economies par rapport à la LPFP			
En M€, en CP	2025	2026	2027	Total
Contrats aidés	-29,7	-62,4	-63,5	-155,6
Insertion par l'activité économique	-163,8	-70,0	-12,8	-246,6
Insertion des personnes en situation de handicap	0,2	-0,5	-0,8	-1,1
Territoire zéro chômeurs de longue durée	-14,1	-14,1	0,5	-27,7
Dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes	-24,6	-57,7	-62,0	-144,3
Emplois francs	-53,2	-53,2	-53,2	-159,5
Service public de l'emploi	-100,0	-100,0	-100,0	-300,0
Autres dispositifs	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	-385,1	-357,9	-291,8	-1 034,8

Source : Mission.

Les hypothèses du scénario « bas » reposent en particulier sur :

- une montée en puissance plus réaliste des créations d'emploi dans les structures d'insertion par l'activité économique (+ 10 000 dès 2025 au lieu de +25 000 créations programmées) pour une économie de 164 M€ en 2025 ;
- une réduction de 100 M€ de l'enveloppe des prestations externalisées visant à optimiser la performance des programmes proposés par France Travail.

3.3. Un scénario « central » qui permettrait de dégager 608 M€ d'économies dès 2025 et XX M€ sur la période 2025-2027

3.3.1. Les paramètres du scénario « central »

Le scénario « central » combine l'évolution d'une douzaine de paramètres (cf. tableau 33).

Tableau 44 : Comparaison des paramètres entre LPFP et scénario « central » en 2025

Hypothèses d'évolution des paramètres	LPFP 2025	Scénario central 2025
Contrats aidés		
Durée hebdomadaire de prise en charge	26,0 h	23,0 h
Durée annuelle de la prise en charge	11,0 mois	9,9 mois
Contrat d'engagement jeunes		
Pourcentage de jeunes touchant une allocation	78%	70%
Volume de prestations mensuelles servies (PACEA)	189 400	-25%
Insertion par l'activité économique		
Volume total d'emploi aidés	125 784	105 750
Insertion des personnes en situation de handicap		
Taux de prise en charge moyen par rapport au SMIC brut	85%	75%
Territoire zéro chômeur de longue durée		
Volume des ETP aidés	4 007	3 000
Montant du complément temporaire d'équilibre par ETP	202,20 €	131,56 €
Emplois francs		
Montant d'aide des CDI	5 000 €	2 500 €
Montant d'aide des CDD	2 500 €	1 000 €
Service public de l'emploi		
Réfaction du budget des prestations externalisées	0 M€	-100 M€
Autres dispositifs		
Exonérations dans les zones géographiques en difficulté	60,8 M€	7,4 M€

Source : Mission.

Ces choix de paramètres reposent sur l'analyse des dispositifs réalisés par la mission. Ils comprennent :

- ◆ la maîtrise de la croissance du volume des dispositifs d'IAE et de TZCLD pour en garantir la soutenabilité et la viabilité sur la période la LPFP : +4 500 créations en IAE (20 % du nombre de créations budgétisées en LPFP, mais une hausse de 5 % des entrées par rapport à 2024) et +120 création en TZCLD (+4 % par rapport à 2024), soit une économie de 254 M€ au total en 2025, dont 226 M€ sur l'IAE ;
- ◆ le resserrement des critères de versement de l'allocation PACEA, d'entrée en contrat d'engagement jeunes et réserver le versement de l'allocation à taux plein du CEJ aux jeunes sans diplômes, qui se traduirait par un pourcentage de jeunes touchant l'allocation de 78 % à 70 %, soit 67 M€ d'économies en 2025 ;
- ◆ une baisse du budget des prestations externalisées de France Travail visant à optimiser les programmes en fonction de leur performance, soit 100 M€ d'économies en 2025 ;
- ◆ une dégressivité de l'aide au poste en entreprise adaptée reflétant une intensité moindre du besoin d'accompagnement à moyen terme et un resserrement de la sélectivité du dispositif en supprimant la perception de l'allocation adulte handicapé comme unique critère d'entrée, soit une économie de 51 M€ en 2025 ;
- ◆ un passage à un système de prime ponctuel pour les emplois francs, en substitution d'une aide dans la durée (3 ans pour un CDI), pour un montant moindre, soit une économie estimée à 53,2 M€ en année pleine ;

Annexe VI

- ◆ une suppression du stock des contrats des organismes d'intérêt général dans les zones de revitalisation rurale antérieures à novembre 2007, pour une économie de 53,4 M€ dès 2025 ;
- ◆ une réduction de la durée hebdomadaire de prise en charge des contrats aidés de 26 à 23 heures hebdomadaires, pour une économie d'un peu moins de 30 M€ en 2025.

3.3.2. Les conséquences du scénario « central » sur la trajectoire financière 2025-2027

La mission propose un scénario dégageant 0,61 Md€ d'économies (cf. tableau 34).

Tableau 45 : Tableau de synthèse des économies dans le scénario « central »

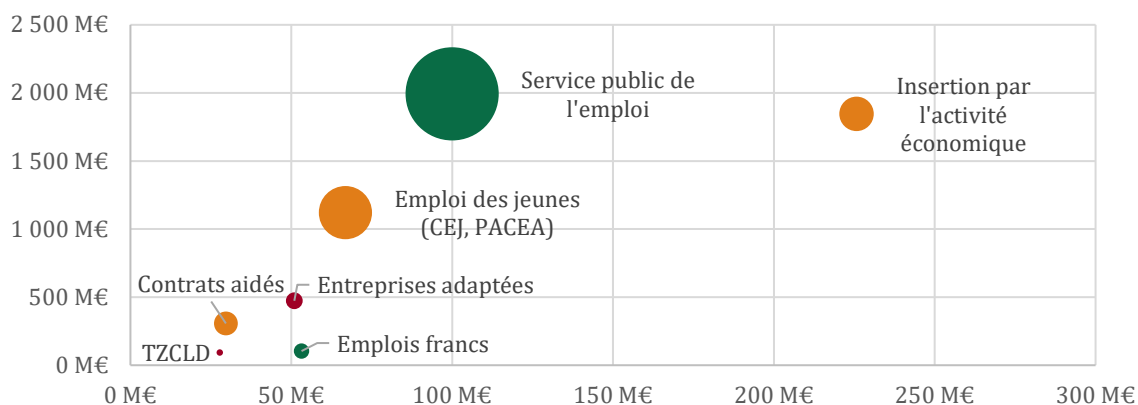
Scénario « central » En M€, en CP	Economies par rapport à la LPFP			
	2025	2026	2027	Total
Contrats aidés	-29,7	-62,4	-63,5	-155,6
Insertion par l'activité économique	-225,7	-175,8	-124,0	-525,6
Insertion des personnes en situation de handicap	-50,9	-56,9	-58,6	-166,4
Territoire zéro chômeurs de longue durée	-27,8	-35,9	-30,3	-94,0
Dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes	-66,8	-96,8	-98,2	-261,9
Emplois francs	-53,2	-53,2	-53,2	-159,5
Service public de l'emploi	-100,0	-100,0	-100,0	-300,0
Autres dispositifs	-53,4	-53,4	-53,4	-160,3
Total	-607,5	-634,5	-581,3	-1 823,4

Source : Mission.

Ce scénario « central » structure trois blocs d'ambition variable en termes d'économies (cf. graphique 6) :

- 226 M€ d'économies sur l'insertion par l'activité économique ;
- 167 M€ sur le service public de l'emploi et l'insertion des jeunes ;
- des économies de 50 M€ environ, ou moins, sur chacun des autres dispositifs.

Graphique 9 : Répartition des dispositifs en fonction du ratio économie/budget et du nombre de bénéficiaires des dispositifs en 2025

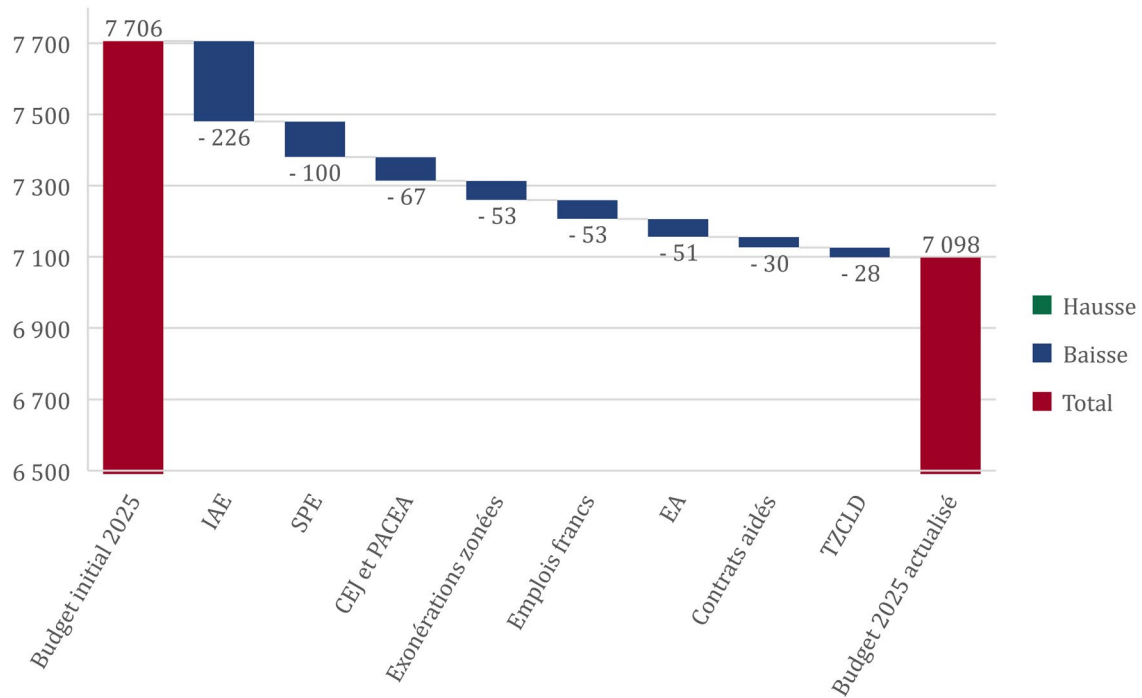


Source : Mission. Légende : en orange, les effets « volume » ; en vert : les effets « prix » ; en rouge : les effets combinés « volume et prix ». Note de lecture : l'IAE représente une économie significative (226 M€) appliqué à un budget important (1 846 M€ en 2025) pour un nombre de bénéficiaires moyen (125 784 en LPFP).

Les crédits budgétaires 2025 des dispositifs sous revue est ainsi ramené de 7 706 M€ dans la trajectoire LPFP à 7 098 M€ dans le budget actualisé des économies du scénario « central » (cf. graphique 7).

Annexe VI

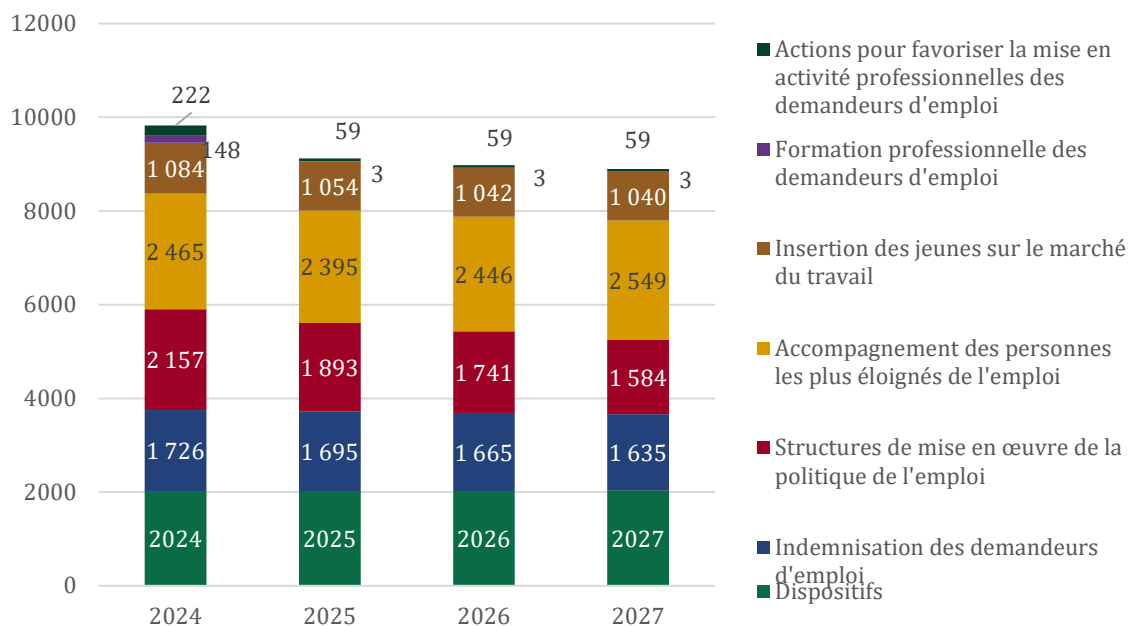
Graphique 10 : Structures des économies entre budgets 2025 de la LPPF et du scénario « central » actualisé, en millions d'euros et en crédits de paiement



Source : Mission.

Sur l'ensemble de la période de la LPPF, le scénario « central » se traduit par une diminution de 11,9 % sur le périmètre budgétaire des dispositifs sous revue, soit une baisse de 7,80 Md€ en 2024 à 6,87 Md€ en 2027 (cf. graphique 8).

Graphique 11 : Structure budgétaire des dispositifs sous revue dans le scénario « central » entre 2024 et 2027, en millions d'euros et en crédits de paiement



Source : Mission.

4. Les scénarios d'économies proposés pourraient être complétés par des mesures transversales et impliqueraient des mesures techniques de mise en œuvre

4.1. Des mesures transversales abonderaient le *quantum* d'économies sur le budget de l'État à concurrence de 130 à 140 M€ supplémentaires dès 2025

4.1.1. Cofinancement des missions locales par les collectivités locales

Compte tenu de leurs missions et de leur gouvernance (généralement un élu local préside), les missions locales sont co-financées par l'État et les collectivités territoriales. L'équilibre du financement s'est progressivement dégradé aux dépens du budget de l'État, dont la part s'est progressivement accrue de 53,9 % à 69,8 %, entre 2018 et 2022.

La mission préconise de clarifier les responsabilités respectives de l'État et des collectivités locales dans le financement des missions locales. Ces discussions pourraient en particulier :

- définir les règles de financement des dépenses « ordinaires » des missions locales, c'est-à-dire hors actions ou programmes spécifiques, dans une logique d'optimisation du financement des futurs outils partagés et des moyens des structures ;
- définir les conditions de financement des actions et programmes spécifiques, notamment les surcoûts par rapport au budget de fonctionnement « ordinaire » ;
- limiter les effets de « passager clandestin » : perception, exprimée localement, qu'une hausse de la contribution d'une collectivité pour une action donnée aurait l'effet non désiré de compenser mécaniquement le désengagement d'une autre.

Un rééquilibrage ramenant la part de l'État dans le financement des dépenses dites « socle » des missions locales de 70 % à 60 % représenterait un gain potentiel de 89 M€ par an sur le budget consacré annuellement au financement des missions locales, à activités inchangées.

4.1.2. Déconcentration de la gestion du fonds pour l'inclusion par l'emploi (FIE) et ajustement mieux adapté des moyens aux besoins du territoire

La mission recommande de décentraliser, à l'échelon régional, la responsabilité de la gestion financière des dispositifs du fonds d'insertion pour l'emploi (FIE), dans le but de :

- permettre une meilleure adaptation des moyens aux spécificités territoriales (tissu économique, offre d'insertion, spécificité de la demande d'emploi), par délégation d'un budget global fongible ;
- optimiser la prise en compte des spécificités départementales ;
- faire de ce budget global un objet de concertation au sein du réseau pour l'emploi ;
- faciliter les cofinancements et l'optimisation des budgets en fixant une dotation au plus tôt dans l'année calendaire ;
- confier au niveau central un rôle de pilotage stratégique :
 - au niveau budgétaire (suivi budgétaire et développement à mi-année d'une analyse permettant des redéploiements inter-régions ;
 - au niveau de la mesure de la performance (définition des objectifs d'accès à l'emploi (définition des objectifs d'accès, de retour à l'emploi ou d'insertion ainsi que l'atteinte des résultats définis) ;
- définir localement une stratégie associant moyens de l'État et acteurs du réseau de l'emploi et mieux contrôler le respect des obligations de ciblage et de formation.

Annexe VI

- Le périmètre du FIE s'élargirait au dispositif « territoire zéro chômeurs de longue durée » (TZCLD) afin de mieux coordonner l'accompagnement des publics de EBE à SIAE.

Responsabilité et visibilité accrues réduiraient les coûts de coordination et les phénomènes d'à-coups (« *stop and go* ») en début et en fin de gestion.

Une valorisation de ces gains de coordination à hauteur de 2 % de l'enveloppe budgétaire des dispositifs concernés, élargi à TZCLD, dégagerait une économie de 44 à 50 M€ dès 2025.

4.1.3. Autres mesures étudiées, mais écartées du scénario d'économies

L'allocation spécifique de solidarité (ASS) est un minimum social dont peuvent bénéficier, sous conditions, les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Créée antérieurement au RSA, elle compliquait la lisibilité du système de solidarité, notamment compte de l'ouverture des droits à la retraite qu'elle autorisait. Selon la direction générale du Trésor, sa suppression, annoncée en janvier dernier, générerait entre 0,5 et 0,9 Md€ net par an à terme, à comparer aux 1,68 Md€ de budget inscrit au P 102 en PLF 2024.

À travers le fonds social européen (FSE), les fonds structurels contribuent au financement des dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi. En 2023, le FSE a contribué au financement de l'opérateur Pôle emploi à hauteur de 267,6 M€. Ce montant serait de 175,1 M€ en 2024. Il contribue également au financement d'effectifs « hors plafond » pour conduire des actions dédiées.

La mission n'a pas réalisé d'hypothèses d'évolution des montants de FSE susceptibles de réduire la contribution de l'État au budget des dispositifs sous revue. Elle note que, si l'objet est légitime, le FSE ne devrait être mobilisé qu'avec réserve au profit d'organismes de taille réduite (certaines SIAE ou EBE), peu à même d'absorber les contraintes de trésorerie ou de contrôle imposées par la gestion des fonds européens.

4.1.4. Bilan des économies supplémentaires et scénarios consolidés

Par application des mesures transversales proposées, le montant total des économies potentielles s'élèverait entre 0,51 et 1,2 Md€ dès 2025, selon les hypothèses (cf. tableau 35).

Tableau 46 : Synthèse des économies potentielles en 2025, selon les scénarios et les mesures transversales retenues

En M€ et en CP	Scénario bas	Scénario central	Scénario haut
Economies	-371	-684	-1 028
Missions locales	-89	-89	-89
Gestion déconcentrée du FIE	-44	-48	-50
Total, y compris mesures transversales	-511	-821	-1 162

Source : Mission.

Sur la base du scénario central proposé par la mission, le montant total des économies susceptibles d'être réalisées par rapport à la trajectoire financière de la LPFP serait de :

- 0,73 Md€ dès 2025, si la mesure de déconcentration du FIE était retenue, soit 2,2 Md€ sur la période 2025-2027 ;
- 0,82 Md€ dès 2025, si la mesure de rééquilibrage du financement des missions locales était ajoutée, soit 2,47 Md€ sur la période 2025-2027.

4.2. Les conditions de mise en œuvre du scénario « central » impliquent des mesures d'accompagnement technique, mais peu de mesures de compensation compte tenu de l'effet limité sur l'emploi

4.2.1. Les effets du scénario « central » sur d'éventuelles destructions d'emploi seraient limités

La direction générale du Trésor a réalisé une estimation de l'impact du scénario « central » sur l'emploi à partir des modulations d'hypothèses d'entrées de différents dispositifs concernés²³.

Compte tenu des modulations proposées en écart à la trajectoire de la LPFP, le Trésor estime que l'effet sur l'emploi du scénario « central » serait « très limité », inférieur à 1 000 destructions d'emploi. À titre de comparaison, le scénario « haut » pourrait atteindre 15 000 destructions d'emploi.

L'effet sur l'emploi vise à mesurer la variation d'emploi qui peut être directement imputable à une variation du nombre de bénéficiaires d'un dispositif, résultant notamment d'une décision de réduction (ou d'augmentation) des crédits alloués. Il s'agit d'effets en personnes physiques et non en équivalents temps plein.

Elle note que la création de l'opérateur France Travail aura un impact certain sur l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi qui perturberait les lectures de tendance sur leur accès ou leur retour à l'emploi, *a fortiori* à l'emploi durable.

4.2.2. La mise en œuvre de ces scénarios d'économies implique des mesures d'accompagnement techniques, voire financières

Pour atteindre les objectifs d'économies projetés par la mission, l'adoption de mesures législatives seraient nécessaires pour interrompre l'effet des dispositifs d'aide sur les contrats en cours. Cela concerne principalement les propositions de la mission concernant :

- La suppression de l'aide dans la durée pour les emplois francs pour les contrats en cours ;
- La dégressivité de l'aide aux entreprises adaptées ;
- La suppression de l'exonération pour les organismes d'intérêt général des zones de revitalisation rurale pour les contrats antérieurs au 1^{er} novembre 2007.

Afin de renforcer l'acceptabilité des propositions pour les parties prenantes ou en consolider la faisabilité, des mesures d'accompagnement financier seraient à prévoir. La mission suggère en particulier l'étude des mesures suivantes :

- l'alignement progressif du montant de l'aide des contrats des ateliers intermédiaires (1 573 € en 2024) au niveau de celui des entreprises de travail temporaire d'insertion (4 643 € en 2024) ; à titre illustratif, cette mesure représenterait, à effectifs 2024 inchangés, un surcoût net d'environ 56 M€ ;
- les dotations au profit de la formation des demandeurs d'emploi et des actions pour lever les freins périphériques à l'emploi, pour lesquels aucune dotation n'est prévue en LPFP pourrait être doté d'une enveloppe totale de 40 M€ par an sur la période.

Aussi bien au cours de ses entretiens parisiens que de ses déplacements, la mission a noté que la réelle motivation et l'investissement des acteurs. Ceux-ci ont pu exprimer leurs attentes, dont la mission retient, en particulier, le souhait de disposer :

²³ Sont inclus dans le périmètre d'analyse de l'impact les contrats aidés, le contrat d'engagement jeunes, l'expérimentation territoires zéro chômeurs de longue durée et les emplois francs.

Annexe VI

- d'une meilleure information sur la stratégie d'accompagnement et de soutien à l'emploi que l'État voudra mettre en œuvre à travers le réseau et la transformation de France Travail, cette dernière suscitant des espoirs en termes de coordination locale ;
- d'une plus grande visibilité et stabilité sur les moyens qui seraient consacrés aux dispositifs d'accompagnement et de soutien afin, surtout, d'éviter les phénomènes d'à-coups (« *stop and go* ») qui fragilisent les structures et sapent la confiance.

4.2.3. Deux mécanismes d'ajustement complémentaires permettraient de tirer, de manière équilibrée à court ou plus long terme, les conséquences d'évolutions de la conjoncture sur les moyens du service public de l'emploi

Au terme de ses investigations, la mission considère que l'évolution du taux de chômage (ou du nombre de demandeurs d'emploi) ne serait un indicateur pertinent de la modulation des moyens (effectifs et budget) du SPE, pour réaliser ses missions, qu'à moyen ou long terme, afin de traduire une amélioration ou une dégradation tendancielle du marché de l'emploi. Cette échelle de temps est plus adaptée, notamment à l'évolution d'une politique de ressources humaines, visant à accroître ou à réduire les effectifs de conseillers.

En particulier, le SPE met en avant une dimension complémentaire pour définir ses besoins en nombre de conseillers, à savoir la recherche d'une intensité plus forte en termes de suivi des demandeurs d'emploi (fréquence et personnalisation des échanges), par allègement de la taille moyenne des « portefeuilles » (nombre de demandeurs d'emploi suivi par un conseiller).

Dans sa réflexion visant à proposer un mécanisme d'ajustement à la conjoncture, la mission a retenu ces deux approches en distinguant deux leviers principaux :

- les ajustements de temps court (variation ponctuelle sensible de la conjoncture) ou de temps long (évolution tendancielle du taux de chômage) ;
- l'intensité de l'accompagnement, par la taille relative des portefeuilles de conseillers.

La mission recommande d'étudier la mise en place de deux mécanismes complémentaires :

- ◆ Un mécanisme d'ajustement de moyen-long terme :
 - un mécanisme de moyen-long terme, dit « d'ajustement », tirerait, au moment de la négociation de la convention tripartite, les conséquences de l'évolution tendancielle du marché de l'emploi et du nombre de demandeurs d'emploi ;
 - une révision à la baisse du nombre de conseillers, en cas d'amélioration tendancielle du taux de chômage sur les trois dernières années ;
 - *a contrario*, accroissement des moyens en cas de dégradation tendancielle de la situation du marché de l'emploi ;

Définir un mécanisme d'ajustement à trois ans (sur la période de mise en œuvre d'une convention tripartite), permettant de tirer les conséquences, à la hausse ou à la baisse, sur les moyens du service public de l'emploi en fonction de l'amélioration ou de la dégradation tendancielle du marché de l'emploi.

- ◆ Un mécanisme d'optimisation de court-moyen terme :

Un mécanisme de court-moyen terme, dit « d'optimisation » autoriserait, à moyens (et nombre de conseillers) constants, une bascule des efforts vers les publics les plus proches ou les plus éloignés de l'emploi, selon l'évolution de la conjoncture :

- ◆ en cas d'amélioration sur le marché de l'emploi, bascule d'effort en termes de nombre de conseillers et d'orientation des moyens au profit de l'intensification de l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi ;

Annexe VI

- ◆ en cas de dégradation, accroissement du temps (ou du nombre) de conseillers consacré au placement des personnes les plus proches de l'emploi, afin notamment de limiter la durée d'indemnisation.

L'un et l'autre de ces mécanismes d'ajustement, complémentaires du fait de l'échelle de temps dans lequel ils s'inscrivent, répondrait à deux principes de fonctionnement au moins :

- ◆ pour fonctionner de manière équilibrée, ils doivent fonctionner avec une souplesse similaire, à la hausse comme à la baisse ;
- ◆ cette souplesse de mise en œuvre doit se traduire par une capacité de remontée en puissance pour faire face aux situations conjoncturelle de crise²⁴.

²⁴ Par exemple, un repli des moyens consécutif à une baisse de l'intensité d'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi doit idéalement permettre le maintien d'un socle de structures d'accompagnement, permettant une remontée en puissance du dispositif en cas de retournement de la conjoncture.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Paris, le 09 NOV. 2023

Madame la Cheffe du service de l'Inspection générale des Finances,

Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. Une première vague de missions a été lancée en 2023, dont les résultats ont contribué à l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024. De nouvelles missions doivent être menées afin de préparer le projet de loi de finances pour 2025 et d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Les dépenses de la mission Travail et emploi ont connu une croissance très nette au cours de la période récente, passant de 15,7 Md€ en 2018, hors fonds de concours, à 19,7 Md€ en 2022. Dans un contexte d'atteinte du plein emploi se pose la question du juste dimensionnement des dispositifs portés par la mission Travail et emploi qui devra contribuer à l'effort de maîtrise de la dépense publique tel que le prévoit la trajectoire pluriannuelle sous-jacente à la loi de programmation des finances publiques. Des efforts dans cette voie sont déjà engagés en PLF 2024 (réduction à 15 000 entrées en contrats aidés du secteur marchand en 2024 puis extinction à compter de 2025), mais une analyse plus systématique des dispositifs portés par le ministère sera réalisée dans un contexte à la fois de baisse de chômage et également de recentrage des publics sans emploi sur des personnes peu ou pas qualifiées.

Dans ce cadre je souhaite confier à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales une mission sur la prise en compte de la baisse du taux de chômage sur les dispositifs de soutien à l'emploi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection
Générale des Finances

Pièce jointe

La mission devra examiner en particulier les points suivants :

- La pertinence des différents dispositifs d'emplois aidés par des subventions directes (PEC, emplois francs, ETCLD, etc.), le périmètre des bénéficiaires actuels et sa cohérence avec le ciblage théorique de ces programmes à destination des publics pour lesquels le dynamisme du marché du travail ne saurait suffire. La performance de ces dispositifs en matière de retour à l'emploi doit être documentée précisément. Il pourra être proposé une rationalisation du soutien public aux dispositifs à faible efficacité ou fort effet d'aubaine ;
- L'opportunité de mobiliser plus largement un cofinancement des dispositifs de soutien à l'emploi par les collectivités territoriales qui bénéficient de la baisse du chômage ;
- La mise au point de mécanismes d'ajustement des moyens de fonctionnement et d'accompagnement du service public de l'emploi dans son ensemble aux fluctuations de l'activité, notamment via la mobilisation renforcée de sous-traitance de capacité ;
- A cet égard, il conviendra d'examiner la manière dont les moyens d'accompagnement peuvent être ajustés de manière plus réactive à la situation du marché du travail (à la fois en matière de volume quand le chômage baisse mais aussi de meilleur ciblage sur les publics qui décrochent) ; cette analyse pourra être nourrie par un benchmark des standards européens.

La mission s'inscrit dans un objectif clair d'identification d'économies chiffrées et réalisables sur le périmètre étudié, mobilisables lors des textes financiers pour 2025, sur la base de trois scénarios permettant de baisser la dépense publique avec un niveau croissant d'ambition. Cette économie devra s'entendre par rapport à la trajectoire de dépense figurant dans la LPFP.

La mission veillera particulièrement à proposer les modalités concrètes de mise en œuvre des scénarii proposés, en tenant compte en particulier des conséquences sur les acteurs directement affectés par la modification des dispositifs étudiés et en proposant, le cas échéant, des mécanismes de compensation. La mission rencontrera et associera en tant que de besoin les associations d'élus.

Pour mener à bien cette revue de dépense, la mission est invitée à s'appuyer sur les acteurs institutionnels impliqués dans le déploiement des politiques de l'emploi, notamment Pôle emploi et la Délégation Générale pour l'Emploi et la Formation Professionnelle (DGEFP), sur la Direction générale du Trésor, la Direction du Budget et sur les services statistiques ministériels détenant une expertise en matière de politiques de l'emploi, en particulier la Direction de l'Animation de la Recherche et des Études Statistiques (Dares). Enfin, la mission pourra éclairer la dimension macroéconomique de la problématique traitée grâce à des échanges avec des économistes du monde académique et spécialisés sur les questions d'emploi.

Je souhaite que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif avant le 15 février 2024, afin de respecter l'échéance prévue par l'article 167 de la loi de finances pour 2023.

Je vous prie de croire, Madame la Cheffe de service, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Elisabeth BORNE