
SOMMAIRE

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

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

**DEUXIÈME PARTIE
UN PILOTAGE NATIONAL LACUNAIRE**

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

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

I. UNE DIMINUTION CONSTANTE DES CRÉDITS DEPUIS 2010 QUI QUI A PU ÊTRE COMPENSÉE PAR UNE AUGMENTATION DE LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	37
A. DES RÈGLES DE FINANCEMENT REVUES AU GRÉ DES ÉVOLUTIONS DU CHAMP DE COMPÉTENCES ASSIGNÉ AUX MAISONS DE L'EMPLOI.....	37
B. ...SE TRADUISANT PAR UNE BAISSSE DU MONTANT ET DE LA PART DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT	40
II. UNE ABSENCE DE VISIBILITÉ PRÉJUDICIABLE	43
III. UNE SUPPRESSION DES CRÉDITS ÉTATIQUES PRÉVUE EN 2019 QU'IL CONVIENT DE RÉEXAMINER	44
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	47
ANNEXES	49

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Axe 1

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

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

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

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

Axe 2

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

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

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

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

Axe 3

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

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

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

Version provisoire

Mesdames, Messieurs,

Créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005¹, les maisons de l'emploi constituent un acteur original du service public de l'emploi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. DES STRUCTURES PROTÉIFORMES RELEVANT MAJORITAIREMENT DU STATUT ASSOCIATIF

Prévues dans le cadre du plan de cohésion sociale - dit plan « Borloo » - adopté en juin 2004, **les maisons de l'emploi ont été formellement créées par l'article premier de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005¹**, généralisant ainsi une expérimentation conduite sur le territoire de Valenciennes, qui visait à **renforcer les partenariats entre les différents acteurs du service public de l'emploi.**

Du fait de leur caractère local, dès l'origine, **une grande autonomie leur a été laissée**, concernant notamment leurs modalités d'organisation, sous réserve du respect d'un cahier des charges établi par un arrêté du 7 avril 2005² et modifié par deux arrêtés pris en 2009³ et en 2013⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Total des financements mobilisés par les PLIE en 2016

(en millions d'euros)

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

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

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

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

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

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

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

¹ Déplacement du 29 juin 2018.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Au 31 décembre 2014, les 97 maisons de l'emploi ayant répondu à un questionnaire transmis par l'Alliance villes emploi dans le cadre de la consolidation réalisée en 2016¹ employaient **887 équivalents temps plein (ETP)**, dont 177 ETP mis à disposition, soit **une moyenne de moins de dix ETP par structure**.

Un rapport de 2014 établi par un groupe de travail présidé par Patricia Bouillaguet² rappelait qu'**une forte hétérogénéité** pouvait être relevée entre les maisons de l'emploi, **les effectifs par structure variant du simple au double en fonction de la situation géographique**, celles situées en zone rurale apparaissant moins bien dotées³.

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

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

¹ Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016.

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

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

Effectifs des maisons de l'emploi au 31 décembre 2014

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

Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016

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

C. UNE GOUVERNANCE PARTENARIALE ET DÉCONCENTRÉE

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

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

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

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

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

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

Schéma de gouvernance d'une maison de l'emploi

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

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

L'arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi¹ prévoit que les membres constitutifs obligatoires doivent disposer de la majorité des voix au sein du conseil d'administration et du bureau.

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

D. UNE COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE PARTIELLE ET HÉTÉROGÈNE

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

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

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

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

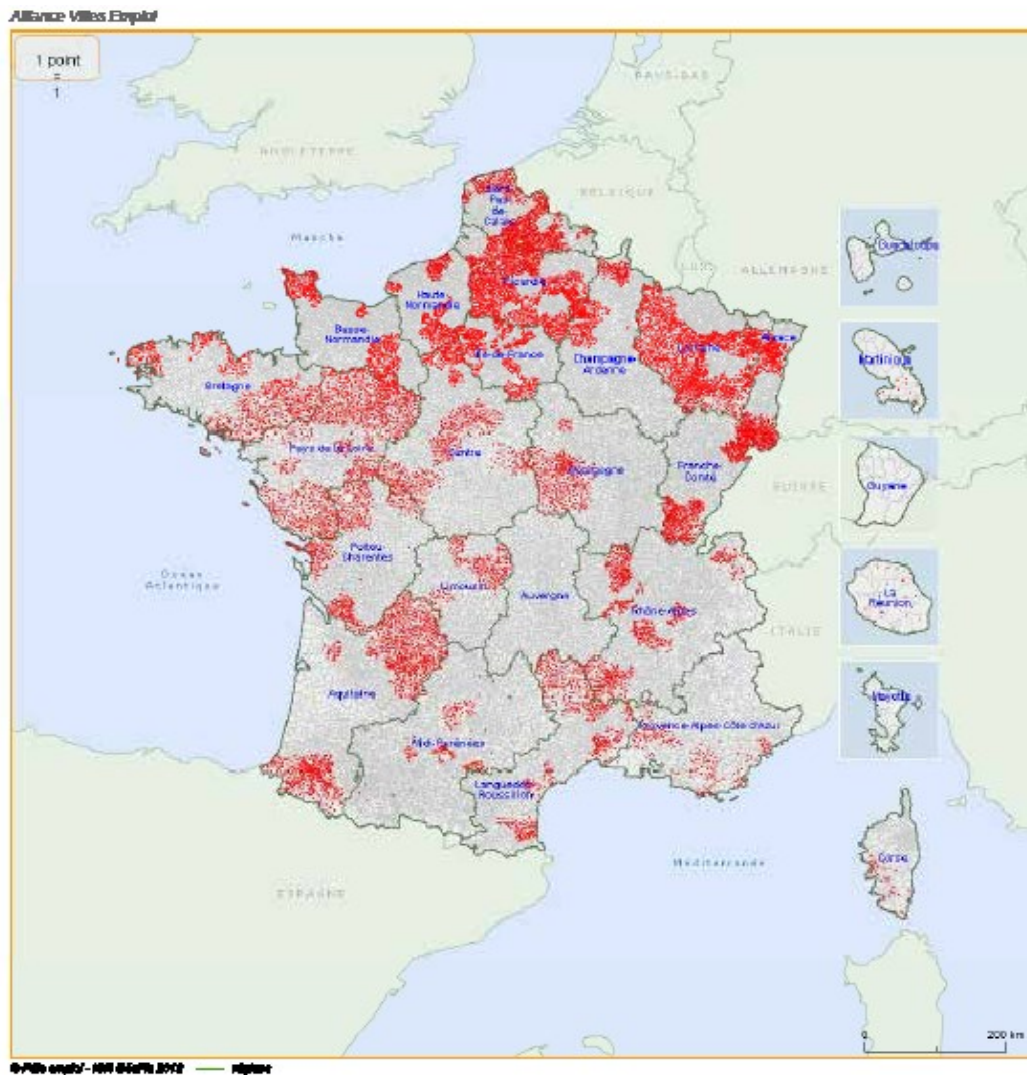
Corrélativement, **la couverture territoriale du réseau s'est dégradée au fil du temps.** Selon le rapport « Bouillaguet » précité, les maisons de l'emploi « *couvrent [...] une population de de 20,7 millions d'habitants, soit un peu plus de 30 % de la population française* ».

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

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

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

Répartition géographique des maisons de l'emploi



Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016

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

L'Alliance villes emploi¹ a cependant rappelé à vos rapporteurs spéciaux que **certaines structures locales dont l'action est proche de celle des maisons de l'emploi, n'en ont cependant pas le « label », ou ont choisi**

¹ Audition du 13 février 2018.

de quitter le réseau, afin de s'affranchir des contraintes liées à l'obtention des financements de l'État et à l'absence de visibilité sur leur évolution.

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

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

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

- contribuent « à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi » ;
- exercent « des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations » ;
- participent « à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise ».

Ces missions ont été progressivement élargies par l'article 6 de la loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes¹, qui prévoyait que les maisons de l'emploi « mènent auprès des employeurs privés et publics en activité dans leur ressort des actions de sensibilisation et d'information relatives à l'égalité professionnelle et à la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes », et l'article 19 de la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances², qui leur assignait la mission de mener « auprès des employeurs privés et publics des actions d'information et de sensibilisation aux phénomènes des discriminations à l'embauche et dans l'emploi ».

L'arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi³ est venu préciser le champ d'action des maisons de l'emploi. Outre la coordination entre les différents acteurs, celles-ci devaient intervenir dans trois domaines obligatoires :

- l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire ;
- l'accès et le retour à l'emploi ;

¹ Loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

² Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

³ Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi, NOR: SOCF0510371A.

- le développement de l'emploi et la création d'entreprises.

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

Or, comme le souligne le Centre d'études de l'emploi¹, ce positionnement n'était pas sans ambiguïté.

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

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

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

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

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

L'article 3 de la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi² a ainsi modifié l'article L. 311-10 précité, dont les dispositions figurent désormais à l'article L. 5313-1 du code du travail.

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

L'arrêté du 21 décembre 2009¹ rappelle que les « *maisons de l'emploi n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement mais à inscrire leurs*

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

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

interventions en complémentarité des actions menées par les autres acteurs locaux de l'emploi sur le territoire et à développer une fonction de coordination ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Certaines d'entre elles ont cependant été amenées à abandonner une partie de leurs missions, faute de financements suffisants. L'exemple de l'orientation a ainsi été cité lors du déplacement à Strasbourg¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Déplacement du 5 juin 2018.

² Audition du 13 mars 2018.

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

Lors de son audition¹ par vos rapporteurs spéciaux, **Pôle emploi a indiqué partager cette analyse**. Selon l'opérateur, la plus-value de ces structures est de trois ordres :

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

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

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

¹ Audition du 21 mars 2018.

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

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

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

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

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

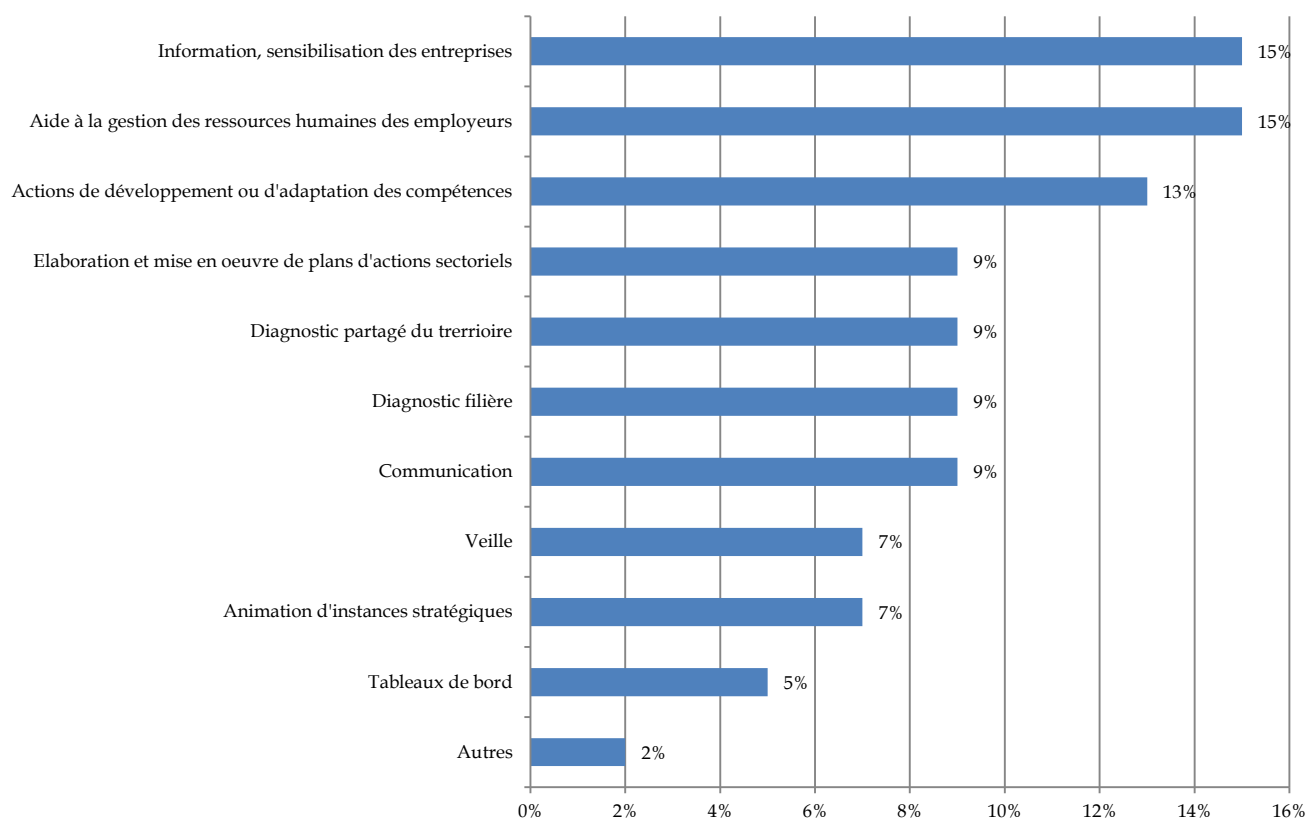
- l'anticipation des tensions sur le marché du travail et la mise en œuvre d'actions visant à les résorber, via notamment un travail sur l'amélioration de l'adéquation entre l'offre et la demande locales. Dans sa réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, l'AMF rappelle ainsi que *« les maires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

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

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

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

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



Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016

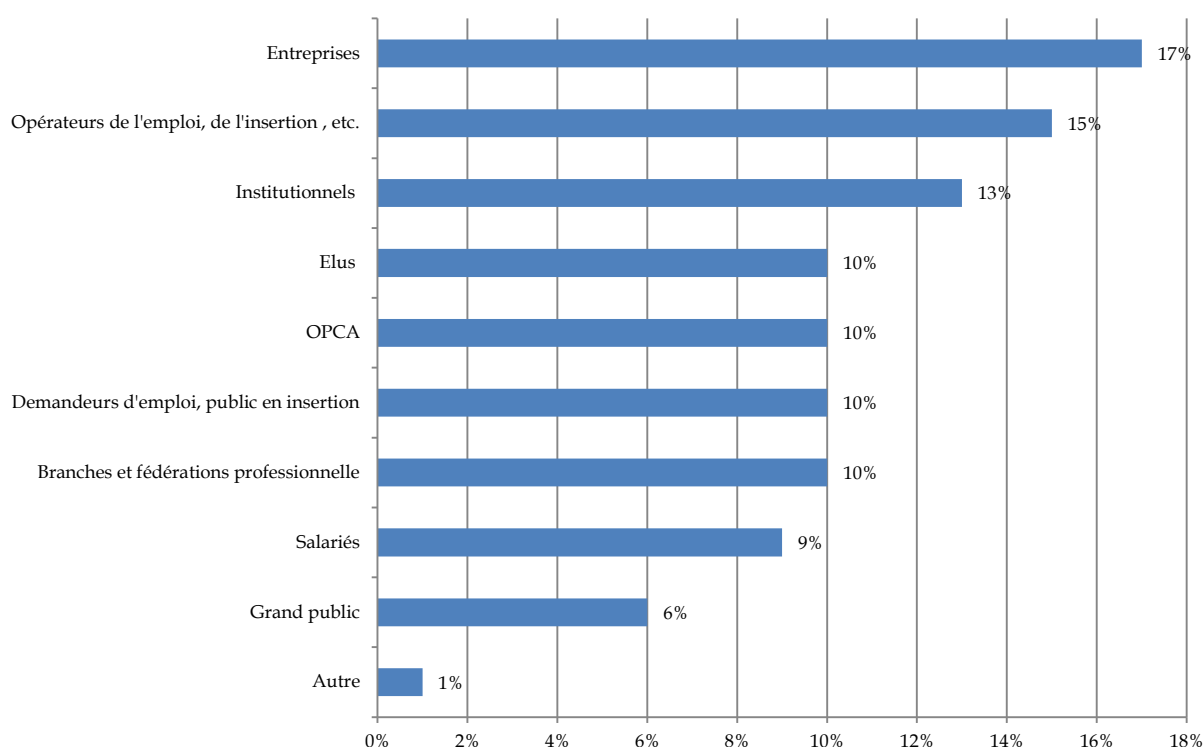
Les actions mises en œuvre par les maisons de l'emploi en matière de GPECT s'adressent en outre à **un public très large de bénéficiaires** : entreprises, autres acteurs de l'emploi et de l'insertion, acteurs institutionnels, élus, demandeurs d'emploi, etc.

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

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

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

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



Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

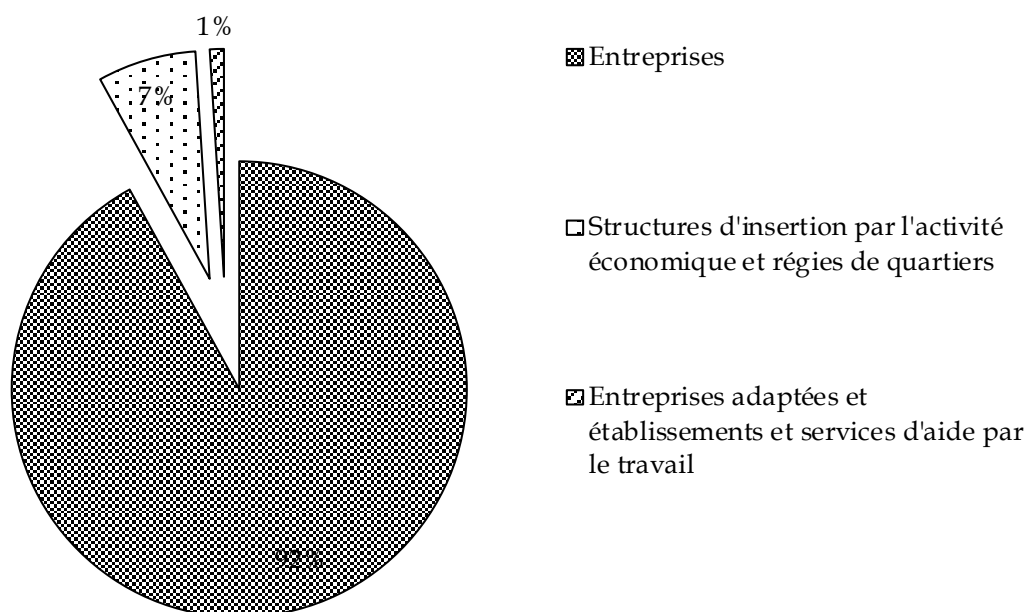
En 2007, la fonction de « facilitateur » a ainsi été créée. Le facilitateur a pour mission de contribuer « *sur son territoire, au développement des clauses sociales dans les marchés publics (et privés le cas échéant). Il fournit un appui aux maîtres d'ouvrage couvrant l'ensemble des différentes phases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

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

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

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

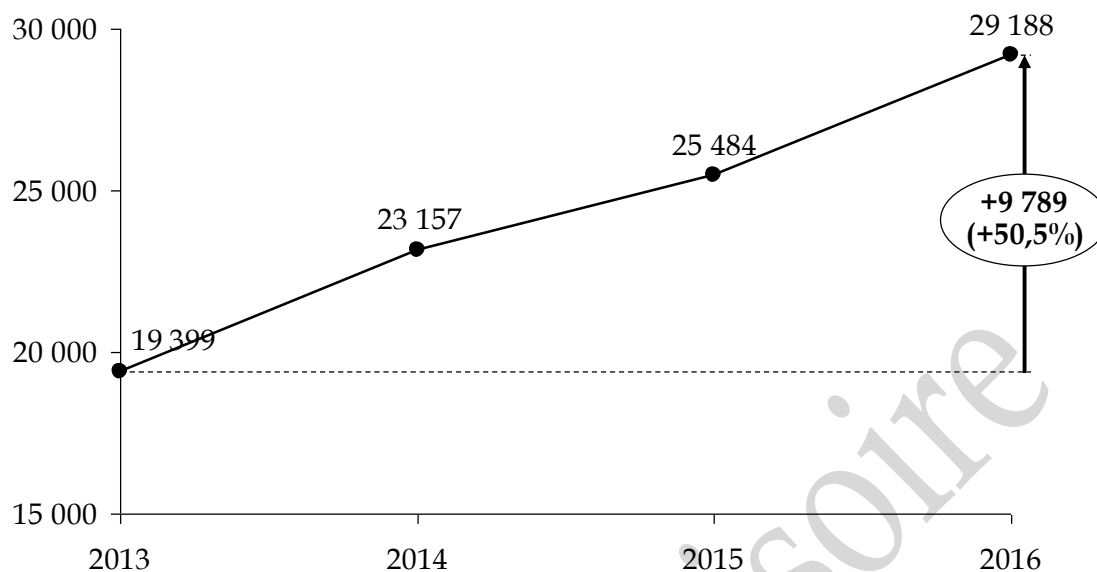
Répartition des attributaires de marchés comportant une clause sociale par type d'employeur



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

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

Évolution du nombre de bénéficiaires



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

Vos rapporteurs spéciaux ont pu mesurer l'intérêt du travail réalisé par les maisons de l'emploi en matière de promotion des clauses sociales lors de leur visite de l'EPEC¹. **Cette structure a ainsi été désignée opérateur unique pour la mise en œuvre de ces clauses à Paris, qui ont été inscrites dans plus de 750 marchés, bénéficiant à près de 1 500 personnes et représentent près d'un million d'heures d'insertion.**

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

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

¹ Déplacement du 29 juin 2018.

*

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

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

Version provisoire

DEUXIÈME PARTIE UN PILOTAGE NATIONAL LACUNAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

II. UNE ABSENCE DE PILOTAGE AU NIVEAU NATIONAL

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

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

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

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

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

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

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

B. UN SUIVI AU NIVEAU NATIONAL INEXISTANT

Vos rapporteurs spéciaux ont été surpris de constater qu'alors que les gouvernements successifs ont justifié la diminution des crédits consacrés aux maisons de l'emploi par les faibles performances enregistrées par ces

¹ Site internet de l'Alliance villes emploi.

structures, **le ministère du travail ne dispose d'aucune donnée agrégée les concernant, qu'il s'agisse de leurs financements (à l'exception des crédits étatiques), de leurs dépenses ou de leurs emplois, alors même que ces informations sont obligatoirement communiquées aux services de l'État dans le cadre du conventionnement.**

De même, en dehors de rapports établis par des parlementaires¹, des inspections générales² ou des groupes de travail *ad hoc*³, et d'initiatives ponctuelles, comme cela a été le cas en 2007 et en 2008 par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (Dares), **aucune évaluation globale de l'action des maisons de l'emploi n'est produite par les services de l'État.**

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

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

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

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

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

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

Cotations moyennes régionales actualisées en 2018

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

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

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

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

Certes, le cahier des charges de 2009 a prévu la déconcentration de la gestion du dispositif - la définition des conventions pluriannuelles d'objectifs et l'attribution des crédits relevant donc désormais des Direccte, sous l'autorité du préfet de région - mais **les missions locales, qui peuvent également opter pour le statut d'association ou de GIP, font l'objet d'un suivi au niveau national et disposent d'une représentation au sein du ministère du travail via le délégué ministériel aux missions locales (DMML), mis en place par le décret du 12 octobre 2016¹.**

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

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

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

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

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

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

Version provisoire

Version provisoire

TROISIÈME PARTIE UNE ABSENCE DE VISIBILITÉ EN MATIÈRE DE FINANCEMENT PÉNALISANTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

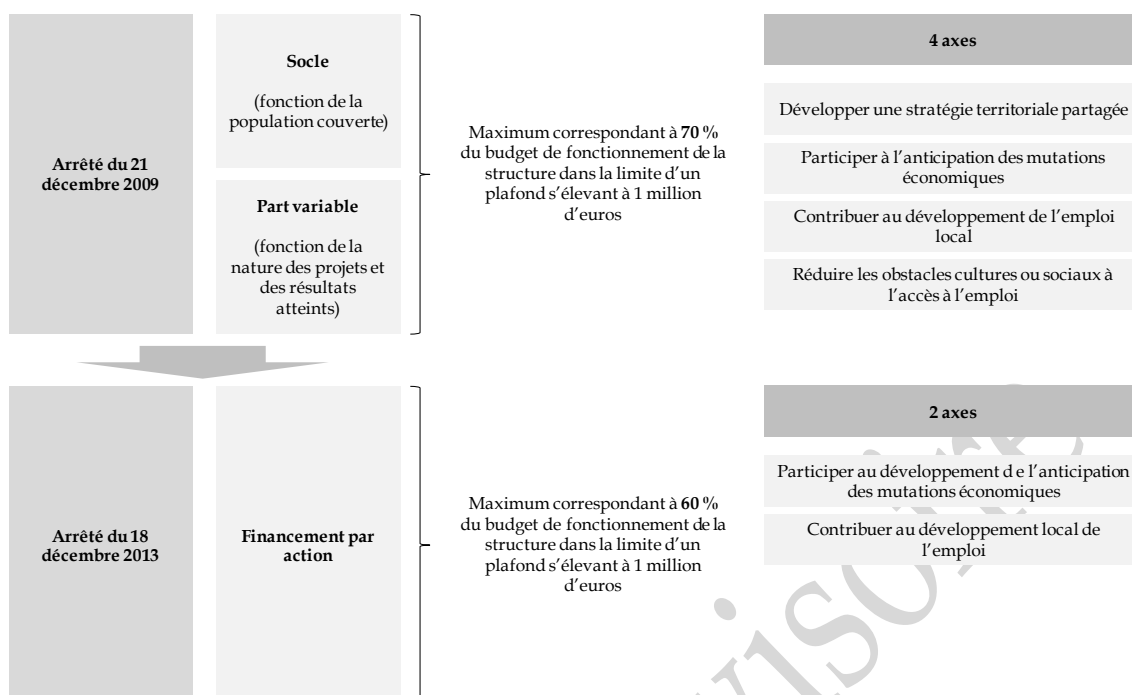
À titre exceptionnel, une dérogation portant le taux d'intervention de l'État à 70 % peut être ouverte pour les maisons de l'emploi qui s'engagent dans une démarche de rapprochement avec une autre maison de l'emploi effective, dans un cadre fixé par une convention avec l'État.

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

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

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

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



Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

(en euros)

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

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

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

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

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

Évolution des crédits consacrés aux maisons de l'emploi

(en euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Alliance villes emploi, consolidation 2014, janvier 2016

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

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

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

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

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

II. UNE ABSENCE DE VISIBILITÉ PRÉJUDICIALE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Version provisoire

Version provisoire

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

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

Alliance villes emploi (AVE)

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

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

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

Pôle emploi

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

Contribution écrite du cabinet de la ministre du travail

Déplacement à Strasbourg le 5 juin 2018

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

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

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

Version provisoire

ANNEXES

Fondements juridiques des clauses sociales

I) Principe général

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

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

II) Critère d'attribution

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

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

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

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

III) Critère d'exécution

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI) Marché réservé économie sociale et solidaire

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

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

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

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

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

Version provisoire

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

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

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

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