

# Permettre la mise à disposition de personnes sans PASS IAE en AI

## Le contexte

**Effet collatéral de la réforme de l'IAE, les associations intermédiaires (AI) ne peuvent plus, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2021-1128 du 30 août 2021, mettre à disposition des personnes qui ne sont pas éligibles à un parcours d'insertion.**

La partie réglementaire du Code du travail nouvellement rédigée vient désormais restreindre l'embauche des personnes en SIAE à l'obtention d'un PASS IAE, et indirectement, l'activité de mise à disposition des AI à ce même public. Or l'objet de l'association intermédiaire n'a pas été modifié par loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020. Sa rédaction est restée inchangée depuis 1998 (voir développements *infra*).

**Ce n'était pourtant pas l'objectif de la réforme.** En témoignent les échanges intervenus fin 2021 avec la DGEFP à la suite d'un webinar au cours duquel il a été affirmé par la DGEFP que les AI pouvaient continuer de mettre à disposition des salariés qui n'ont pas de PASS IAE, en contradiction avec les textes.

Cette possibilité avait d'ailleurs été retranscrite sur la plateforme de l'inclusion. Ci-dessous une capture d'écran réalisée en décembre 2021.

● **Puis-je embaucher un salarié sans aide au poste, donc sans PASS IAE ?**

Oui. Vous avez d'ailleurs la possibilité sur notre service au moment de la validation de la candidature la possibilité d'indiquer « Non, je ne veux pas de PASS IAE ».

Dans ce type de cas, la validation de l'embauche sur notre service sert simplement à informer le prescripteur que vous avez embauché le candidat qu'il vous a orienté.

cc @HERVE72 @Nina

**Les réseaux d'associations intermédiaires demandent depuis 2021 que soit rendue possible la mise à disposition pour des personnes sans pass IAE.** Il était notamment envisagé, à la suite des discussions en 2023 sur le renouvellement des pass IAE en AI, de créer un groupe de travail AI pour traiter de cette question. Cette réunion a été remplacée par le cycle de réunions de la feuille de route IAE.

➔ **A 6 mois de l'expiration de plus de 9000 PASS IAE, il devient urgent d'apporter une solution à ces personnes. Cette mesure simple permet de garantir des milliers d'emploi.**

**Comme démontré ci-dessous, une modification de l'article R5132-19 du Code du travail par un décret en Conseil d'Etat serait suffisante pour ouvrir la possibilité aux AI de recruter et de mettre à disposition des personnes sans PASS IAE.**

**Nous proposons que ces embauches n'ouvrent pas droit à l'aide au poste puisqu'elles ne concernent pas un parcours *stricto sensu*.**

**De plus, pour éviter les effets d'opportunités ou de modification substantielle de la mission principale de l'association, nous proposons que les embauches de personnes non éligibles à un parcours d'insertion en AI ne puissent pas dépasser 50% des embauches annuelles réalisées dans le cadre d'un PASS IAE.**

## Table des matières

I. Arguments d'opportunité .....	2
▪ Une mesure d'inclusion.....	2
▪ Une mesure simple et sans impact financier pour l'État.....	3
▪ Une mesure sécurisant le modèle économique des AI .....	3
▪ Une mesure pour lutter contre la désinsertion professionnelle et le chômage.....	4
II. Notre proposition de modification.....	4
▪ Les visas .....	4
▪ Le texte.....	4
▪ Commentaires .....	5
Le blocage actuel .....	5
Parallèle avec les EI et les ACI .....	7
Explication de la modification nécessaire.....	8

## I. Arguments d'opportunité

### ▪ Une mesure d'inclusion

A l'heure où le **repositionnement de l'AI en tant que dispositif assumant une fonction d'inclusion est envisagé**<sup>1</sup>, il est primordial de permettre à cette dernière d'embaucher des personnes qui, sans être éligibles à un parcours d'insertion classique, **sont néanmoins en situation de pauvreté ou de grande précarité** (ex : étudiants, retraités, salariés à temps très partiel notamment dans le secteur du ménage qui n'auraient d'autres choix que le CESU, etc.).

Cette mesure permet d'assurer pour ces personnes un accueil et un accompagnement même si elles ne sont pas dans un parcours d'insertion, dans l'optique de ne laisser « plus personne au bord de la route !<sup>2</sup> ».

Elle vise également à solutionner la situation des personnes déjà accompagnées par l'AI ou une SIAE pour lesquelles un parcours d'insertion de 24 mois ne leur aurait pas permis de retrouver un emploi durable. Il est important à ce titre de rappeler que fin novembre 2024, c'est au moins **9400 PASS IAE** de salariés qui arrivent à expiration, après une première phase de prolongation accordée fin 2023.

---

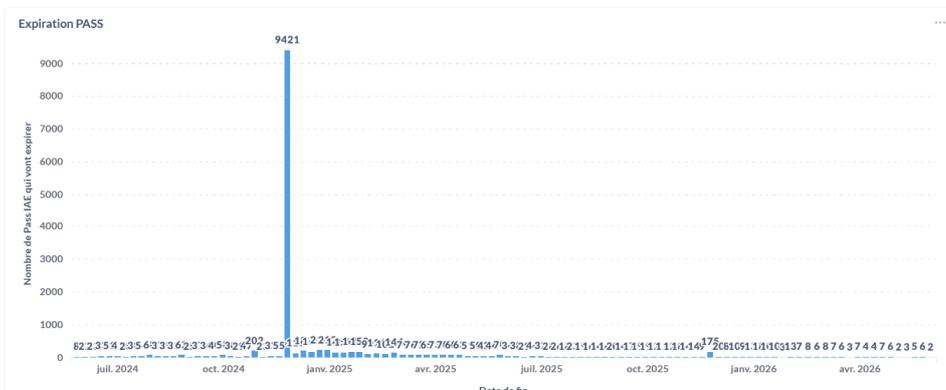
<sup>1</sup> « *L'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives* », Rapport IGAS n°2022-048R, P.50 « *Une réflexion ad hoc quant à l'objectif des AI mérite d'être conduite autour de la question de la réorientation des AI vers un dispositif assumant une fonction d'inclusion* ».

<sup>2</sup> Mission de préfiguration France travail, Rapport de synthèse de la concertation, avril 2023, P.19

### 1. Chaque semaine, combien de PASS IAE vont arriver à expiration ?

#### Des pics sont-ils prévus ?

Explications : Chaque barre représente le nombre de PASS IAE qui arriveront à expiration durant la semaine sélectionnée en abscisse. Une barre supérieure à la tendance globale indique que le volume des PASS IAE arrivant à expiration cette semaine là sera supérieur à la normale.



- Une mesure pour lutter contre la désinsertion professionnelle et le chômage

Le but de la mesure est de maintenir un lien avec un employeur qui, au travers de la signature d'un contrat de travail, leur garantit un suivi médical de leur état de santé pour notamment lutter contre la désinsertion professionnelle, une vigilance quant à leur condition d'exécution du travail qui sont des facteurs d'exclusion à l'emploi.

Cette mesure permet également un rééquilibrage des profils de salariés au sein de l'AI, facteurs de montée en compétences de l'ensemble des salariés grâce notamment à la possibilité de pouvoir recourir à du transfert de savoir-faire, de savoir-être.

## II. Notre proposition de modification

- Les visas

Vu le code du travail, notamment le chapitre II du titre III du livre Ier de sa cinquième partie ;

Vu les avis de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle en date du ...

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes ...

- Le texte

### Article 1 :

À l'article R5132-19 du code du travail, avant « L'association intermédiaire », sont insérés trois premiers alinéas ainsi rédigés :

*« Par dérogation aux articles R5132-1 et suivants du présent code, les associations intermédiaires peuvent embaucher des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières non éligibles à un parcours d'insertion, en vue de les mettre à disposition de personnes physiques ou de personnes morales dans les conditions des articles L5132-7 et suivants du présent Code.*

*Ces embauches de personnes non éligibles à un parcours d'insertion ne peuvent représenter plus de 50% des embauches de personnes déclarées éligibles à un parcours d'insertion au cours d'une année.*

*Elles n'ouvrent pas droit aux aides financières visées à l'article L5132-3 ».*

## ▪ Commentaires

### Le blocage actuel

Les règles régissant l'association intermédiaire ont été introduites dans le Code du travail par la loi de 1987<sup>4</sup>.

Depuis 2008<sup>5</sup>, l'association intermédiaire est encadrée dans le Code du travail par les articles L.5132-7 à L5132-14-1.

L'ancien article L128 du Code du travail définissait l'association intermédiaire ainsi :  
« *L'association intermédiaire a pour objet d'embaucher des personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion ou de réinsertion, notamment les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, les chômeurs âgés de plus de cinquante ans, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, les jeunes en difficulté, les personnes prises en charge au titre de l'aide sociale, pour les mettre, à titre onéreux, à la disposition de personnes physiques ou morales pour des activités qui ne sont pas déjà assurées, dans les conditions économiques locales, par l'initiative privée ou par l'action des collectivités publiques ou des organismes bénéficiant de ressources publiques* ».

Si, par la suite, les réformes successives ont modifié la numérotation de la réglementation applicable aux AI dans le Code du travail, **sa définition est restée inchangée.**

En 1998, l'article L322-4-16-3 du Code du travail<sup>6</sup> disposait que « *Les associations intermédiaires sont des associations ayant pour objet d'embaucher les personnes mentionnées à l'article L. 322-4-16 afin de faciliter leur insertion professionnelle en les mettant à titre onéreux à disposition de personnes physiques ou de personnes morales, et qui ont conclu avec l'Etat une convention visée à l'article précité* ».

Actuellement, c'est l'article L.5132-7 du Code du travail qui la définit : « *Les associations intermédiaires sont des associations conventionnées par l'Etat ayant pour objet l'embauche des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, en vue de faciliter leur insertion professionnelle en les mettant à titre onéreux à disposition de personnes physiques ou de personnes morales.* »

**L'objet de l'AI** a été et demeure donc l'embauche de personnes sans emploi rentrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, qui a pour objectif de faciliter leur insertion professionnelle à travers une activité de mise à disposition de personnel à titre onéreux.

Avant la réforme de 2020, les associations intermédiaires étaient **libres de décider de l'éligibilité du public IAE**. Contrairement aux autres SIAE, les textes n'imposaient pas que l'embauche

---

<sup>4</sup> Article L128 du Code du travail issu de la loi n°87-39 du 27 janvier 1987 ; Article L128 du Code du travail issu de la loi n°87-39 du 27 janvier 1987, version issue de la loi n°89-905 du 19 décembre 1989 ; Article L128 du Code du travail issu de la loi n°87-39 du 27 janvier 1987, version issue de la loi n°95-116 du 4 février 1995 ; Article L322-4-16-3 du code du travail issu de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative)

<sup>6</sup> C. trav., art. L322-4-16-3, issu de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

d'une personne par l'AI soit soumise à l'obtention d'un agrément, à l'exception des mises à disposition dans des entreprises du secteur marchand sous certaines conditions.

Avec la loi du 14 décembre 2020<sup>7</sup>, **le versement de l'aide aux postes** pour l'embauche de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières est désormais **soumise à l'éligibilité à un parcours d'insertion**, qui se matérialise par un PASS IAE conformément à l'article L.5132-3 du Code du travail.

Toutefois, le décret<sup>8</sup> qui précise les modalités d'application de cet article vient, par la modification de l'article R5132-1 et la création de l'article R5132-1-1, **interdire aux AI d'effectuer son activité de mise à disposition avec des salariés qui n'ont pas de PASS IAE.**

En effet, l'article R5132-1 du Code du travail prévoit dans sa version actuelle que “ **le parcours d'insertion par l'activité économique permet aux personnes sans emploi qui rencontrent des difficultés sociales et professionnelles particulières de bénéficier de contrats de travail ainsi que d'un accueil et d'un accompagnement spécifique, pouvant comprendre des actions de formation, en vue de faciliter leur insertion professionnelle**”.

C'est dans le cadre de leur parcours d'insertion que les salariés peuvent bénéficier de contrat de travail, notamment le CDDI et le CDDU, facilitant leur insertion professionnelle.

Or, l'alinéa 2 de l'article R5132-1-1 du Code du travail précise que “ **ce parcours est effectué par une personne déclarée éligible et ayant conclu un ou plusieurs contrats de travail avec une ou plusieurs structures d'insertion par l'activité économique**”.

Les personnes doivent donc être déclarées éligibles à un parcours d'insertion pour pouvoir bénéficier de contrat de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle.

En combinant ces 2 articles avec la définition de l'AI posée par l'article L5132-7 du Code du travail, il convient d'en déduire que les associations intermédiaires ne peuvent embaucher dans le cadre de leur conventionnement que des personnes qui ont été déclarées éligibles à un parcours d'insertion.

L'article L5132-7 du Code du travail **relie directement l'activité de mise à disposition aux personnes embauchées par l'AI** : “ *en les mettant à titre onéreux à disposition*” renvoie aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières c'est-à-dire aux personnes éligibles à un parcours d'insertion.

☞ **Ainsi, l'articulation de ces 3 articles fait que l'activité de mise à disposition de l'AI ne peut être réalisée que par le public qu'elle embauche dans le cadre de son conventionnement, c'est-à-dire des personnes étant éligibles à un parcours d'insertion.**

---

<sup>7</sup> LOI n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

<sup>8</sup> Décret n° 2021-1128 du 30 août 2021 relatif à l'insertion par l'activité économique

☞ **La rédaction actuelle des textes ne permet plus à une AI d'effectuer son activité de mise à disposition dans le cadre de son conventionnement avec des personnes non éligibles à un parcours d'insertion.**

## Parallèle avec les EI et les ACI

Si les dispositions réglementaires (C. trav., art. R5132-1 et R5132-1-1) s'articulent selon la même logique avec les dispositions légales des EI et des ACI (respectivement C. trav., art. L5132-5 et L5132-15 du Code du travail), l'impact pour ces structures n'est pas le même.

Les EI et les ACI ont une activité de production ou de prestation de service. Cette activité peut en principe être réalisée par d'autres entreprises, elle n'est **pas spécifique à l'insertion par l'activité économique** (ex : activités d'entretien des espaces verts, activités de lavage de voiture sans eau, etc.).

Le conventionnement EI ou ACI permet donc, non pas l'exercice de l'activité choisie, mais simplement la possibilité, pour effectuer cette activité, d'embaucher des salariés en parcours d'insertion avec des contrats spécifiques (CDDI) et de bénéficier en contrepartie d'une aide financière.

**Pour bénéficier du régime spécifique** applicable aux EI et aux ACI, ces dernières doivent donc **embaucher des personnes** qui sont **éligibles** à un parcours d'insertion.

Toutefois, **la personne morale** portant le conventionnement EI ou ACI peut embaucher **des personnes non éligibles à un parcours d'insertion** pour les faire travailler sur l'activité réalisée par la structure. Dans ce cas, les salariés sont embauchés en contrat de travail de droit commun (CDI ou CDD) et non en CDDI et la structure ne bénéficie pas d'aide financière pour ces contrats, mais il n'y a pas d'interdiction. Il n'y a pas d'exclusivité de public.

Il n'en va pas de même pour **l'activité de mise à disposition** car si toutes les entreprises peuvent depuis 2011 mettre à disposition leurs salariés auprès d'autres entreprises via la mise à disposition Cherpion<sup>9</sup>, cela n'en fait pas une activité à part entière mais un moyen de gestion du personnel pour ces entreprises (ex : faire face à une variation d'activité, éviter les licenciements économiques ou le placement en activité partielle, etc.).

L'activité de mise à disposition de personnel au contraire est l'activité de la structure. Or, **l'exercice de cette activité reste expressément limité par le Code du travail**. Seuls **les employeurs visés expressément par la loi** peuvent avoir pour activité la mise à disposition de personnel, en témoigne :

- L'article L8241-1 du Code du travail qui autorise pour seulement quelques typologies d'employeur les opérations à but lucratif ayant pour objet exclusif le prêt de main d'œuvre (le travail temporaire, les agences de mannequins, etc.) ;
- L'article 1253-1 du Code du travail qui permet aux groupements d'employeurs d'avoir une activité de mise à disposition de salariés auprès de ses membres ;
- **L'article L5132-7 du Code du travail qui autorise une association intermédiaire à effectuer une activité de mise à disposition de ses salariés en vue de faciliter leur insertion professionnelle.**

---

<sup>9</sup> LOI n°2011-893 du 28 juillet 2011 - art. 40 ayant modifié l'article L8241-2 du Code du travail

L'activité de mise à disposition effectuée par une AI dispose, dans le Code du travail, de son propre régime juridique<sup>10</sup>. Il **s'agit d'une activité de mise à disposition spécifique exclusivement rattachée au conventionnement AI**.

Cela signifie qu'une association portant un conventionnement AI ne peut exercer **une activité de mise à disposition de personnel qu'au titre de ce conventionnement** et donc dans les conditions mentionnées aux articles L5132-7 à L5132-14-1 et aux articles R5132-11 à D5132-26-13 du Code du travail.

C'est parce qu'elle exerce cette activité de mise à disposition dans le cadre de son conventionnement qu'elle ne tombe pas sous le coup des sanctions du travail temporaire, du délit de marchandage ou encore du prêt illicite de main d'œuvre (C. trav., art. L5132-14).

*A contrario*, l'association porteuse du conventionnement AI ne peut pas, **en dehors de son conventionnement, effectuer une activité de mise à disposition régie par les règles spécifiques des AI**. Si l'association souhaite mettre à disposition des salariés, cela ne peut être que de manière ponctuelle car elle n'est pas autorisée à exercer une activité de mise à disposition. Si elle l'exerce malgré tout, elle pourra être poursuivie pour prêt illicite de main d'œuvre, délit de marchandage ou être rattachée à la réglementation du travail temporaire.

De plus, ces mises à disposition de personnel seront soumises au droit commun, c'est-à-dire à la mise à disposition Cherpion, dont les règles sont difficilement applicables en AI puisque cette mise à disposition nécessite que les salariés aient un poste de travail fixe au sein de l'AI.

👉 **Ainsi, puisque l'activité de mise à disposition spécifique des AI est rattachée à leur conventionnement (C. trav., L5132-7) et que ce dernier ne permet d'embaucher que des personnes éligibles à un parcours d'insertion, conformément aux articles R5132-1 et R5132-1-1 du Code du travail, on en déduit qu'une AI ne peut pas embaucher des personnes sans PASS IAE et les mettre à disposition selon les règles spécifiques rattachées au conventionnement AI.**

## Explication de la modification nécessaire

Afin de permettre à une AI d'embaucher des personnes non éligibles à un parcours d'insertion et de les mettre à disposition selon les mêmes modalités que les salariés en parcours d'insertion, il convient donc de **modifier les dispositions empêchant les AI d'embaucher des personnes en dehors de leur conventionnement**.

Comme indiqué plus haut, l'article L5132-7 du Code du travail n'a pas été modifié depuis 2008 et permettait jusqu'à 2021 la mise à disposition de salariés sans agrément dans le cadre du conventionnement AI, c'est donc bien **l'entrée en vigueur des articles réglementaires qui vient bloquer depuis 2021 cette possibilité**.

Pour lever ce blocage, il convient d'apporter une modification à la partie réglementaire en ajoutant aux articles portant sur la mise à disposition en AI une dérogation aux articles R5132-1 et R5132-1-1 du Code du travail.

---

<sup>10</sup> C. Trav., art. L5132-9; art. L5132-10; art. L5132-11; art. L5132-14; R5132-18; R5132-19 à R5132-22

☞ Ainsi, en ajoutant à l'article R5132-19 du Code du travail la possibilité pour les AI d'embaucher des personnes non éligibles à un parcours d'insertion par dérogation aux règles prévues par les articles R5132-1 et suivants, ce qui comprend l'article R5132-1-1, les AI pourront effectuer leur activité de mise à disposition avec ces personnes recrutées hors PASS IAE tout en se voyant appliquer les règles spécifiques de la mise à disposition des AI (ex : la limite des 480h de mise à disposition en entreprise, la mise à disposition de personnel limitée au territoire de l'AI, etc.).