Rapport à la Ministre du Travail
16 janvier 2018

Donnons-nous les moyens de l'inclusion

Jean-Marc BORELLO
avec le concours de Jean-Baptiste BARFETY,
Inspecteur des affaires sociales

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Synthèse

Par une lettre du 5 septembre 2017[1], la Ministre du Travail Muriel Pénicaud m'a chargé d'une mission sur l'innovation sociale au service de la lutte contre l'exclusion. C'est avec une certaine liberté de ton que je me suis prêté à l'exercice et je tiens remercier les personnes – près de 400 – qui ont accepté de partager leur vision et leurs connaissances en vue de ce rapport.

*

La croissance est de retour, on nous l'annonce. Elle va cependant d'abord bénéficier aux moins éloignés de l'emploi : elle va réduire le chômage par le haut. Or la situation des deux millions de personnes durablement éloignées du marché du travail est préoccupante.

La principale leçon du secteur de l'insertion est pourtant que « personne n'est inemployable ». Il existe toujours une solution et elle repose sur la formation, l'accompagnement et l'emploi. Les volets de ce triptyque peuvent être mobilisés à des degrés divers, selon la nature du frein : professionnel, social, ou d'accès à l'emploi.

Si personne n'est inemployable, c'est que le concept d'employabilité donne une vision partielle de la réalité, car il sous-entend que la responsabilité du chômage incombe uniquement au demandeur d'emploi. Sortir des préjugés est un préalable à toute réforme en la matière. Dans certains territoires, ce ne sont pas les personnes qui sont éloignées de l'emploi, mais l'emploi qui est éloigné des personnes.

L'emploi est notre responsabilité collective, elle ne concerne pas seulement les chômeurs. On ne peut donc parler d'employabilité sans lui adjoindre « l'employeur-abilité », la capacité à employer, qui n'est pas naturelle à toute entreprise, et s'apprend. Les aides à l'emploi doivent accompagner les employeurs autant que les demandeurs d'emploi.

Dans cette optique, le rapport propose de passer d'une quantité de « contrats aidés » à des « parcours emploi compétences » de qualité, car limités à des « employeurs apprenants » capables d'inclure, d'accompagner, et d'envoyer en formation leurs salariés. Les compétences que l'occupation du poste permet d'acquérir seront inscrites dans le contrat et engageront l'employeur. Il s'agit bien d'un début de parcours, orienté vers les compétences. Deux entretiens tripartites salarié-employeur-prescripteur (le plus souvent Pôle emploi), à la signature du contrat puis 1 à 3 mois avant la fin du contrat, permettront de contrôler le respect des engagements, et d'anticiper la sortie du contrat de travail, dans une logique de parcours.

Les parcours emploi compétences pourront aussi être intitulés de « compétences » grâce à la mise à contribution du Plan d'investissement compétence (PIC), recommandée par le rapport. Réserver une partie de ce plan aux sortants de ces contrats d'une part, et l'attention du PIC à financer des parcours sous la forme de triptyques d'autre part, doivent permettre d'assurer des parcours de formation adaptés à l'issue du contrat de travail.

[1] Jointe en annexe 1.

La palette des moyens à se donner pour l'inclusion est cependant plus large. Le rapport propose de s'intéresser au potentiel inexploité du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), porteurs d'innovations sociales depuis plus de 40 ans. Un pacte d'ambition pourrait donc être passé avec le secteur, pour assurer son développement et sa performance, et pour qu'il embauche 25 000 personnes de plus par an. Il est aussi proposé d'adjoindre une aide publique aux contrats de professionnalisation pour permettre l'accès à une professionnalisation accélérée à certains publics, moyennant leur accompagnement.

Ces dispositifs ainsi rénovés ne doivent plus être vus comme une charge pour la nation, mais comme un investissement social, pour combler la dette sociale que nous avons envers les personnes exclues du marché du travail. Permettre à chacun de contribuer à l'activité productive de la nation ne peut être que collectivement rentable. A côté de l'expérimentation « *territoire zéro chômeur de longue durée* », qui progresse pour crédibiliser cette affirmation, il serait utile de lui donner une concrétisation statistique, afin que pour chaque dispositif public, on ne se demande plus seulement « combien ça coûte » mais également « combien ça rapporte ».

La principale proposition du rapport consiste en la création d'un « fonds d'inclusion dans l'emploi », dont la souplesse d'utilisation doit permettre aux préfets de région de mobiliser les aides à l'accès ou au retour à l'emploi en fonction des réalités du terrain. L'objectif est de donner à l'Etat territorial une capacité nouvelle à expérimenter, à nouer des partenariats avec les collectivités locales, et à donner une visibilité pluriannuelle aux acteurs de terrain. Il s'agit d'appliquer à l'emploi ce qui se pratique dans le secteur de la santé depuis 2012.

L'inclusion économique et sociale est cependant un chantier plus vaste, auquel tous les ministères devraient participer, au lieu de colmater les brèches d'autres ministères avec le budget de l'emploi, comme par le passé. Une mobilisation large est en effet nécessaire. Ce rapport sur l'emploi préconise certains moyens d'inclusion, mais il faut aller à la racine, et rendre notre système économique moins excluant. Ce pourrait être l'objet d'une conférence réunissant plusieurs ministères. Au-delà de la sphère publique, la place de l'engagement et du bénévolat doit être mise au cœur de ces travaux.

Table des matières

Synthèse 3

Introduction 7

PARTIE 1 – L'EMPLOI, UNE RESPONSABILITE PARTAGEE 10

1.1. La croissance va d'abord bénéficier aux moins éloignés de l'emploi 10

1.2. Pourtant, personne n'est inemployable 13

1.3. L'employabilité n'existe pas, il n'y a que des rencontres professionnelles 14

1.4. Sortir des préjugés pour inclure 16

1.5. Notre dette la plus lourde est envers les exclus : l'inclusion est un investissement social 18

PARTIE 2 – MOINS D'AIDES A LA STRUCTURE, PLUS D'INCLUSION DES PERSONNES 24

2.1. Cessons les demi-mesures pour les exclus du marché du travail 24

2.2. Le budget de l'emploi n'est pas là pour colmater des brèches 26

2.3. Le triptyque issu des innovations sociales : inclure c'est en même temps employer, former, accompagner 29

2.4. Passer d'une quantité de contrats à des parcours de qualité 32

PARTIE 3 – TROIS APPLICATIONS DU TRIPTYQUE POUR DEVELOPPER LES COMPETENCES ET DONC L'EMPLOI 34

3.1. Le contrat « aidé » est mort, vive le « parcours emploi compétences » ! 34

3.2. Pour un pacte d'ambition avec le secteur de l'IAE 37

3.3. La seule chance des exclus, l'excellence ! Pour « l'alternance accélérée » 43

3.4. Le PIC n'a pas vocation à s'embourgeoiser 48

PARTIE 4 – LE FONDS D'INCLUSION : UN OUTIL SOUPLE DE MOBILISATION DES ACTEURS DE TERRAIN 51

4.1. Faire confiance au terrain : d'une logique de guichet au préfet « entrepreneur d'Etat » 51

4.2. Le « Fonds d'inclusion dans l'emploi » 53

4.3. Organiser la politique d'inclusion dans l'emploi 56

4.4. Donner du temps au terrain : vers une visibilité pluriannuelle 58

4.5. Un fonds souple pour maximiser l'impact des outils d'inclusion dans l'emploi 60

4.6. Enclencher des dynamiques territoriales 61

PARTIE 5 – L'INCLUSION AU-DELA DES AIDES A L'EMPLOI 65

5.1. Embarquons tous les ministères dans l'inclusion 65
5.2. Vers un modèle plus inclusif 69
5.3. L'engagement, un moteur essentiel de l'inclusion 70

Recommandations 75
Annexe 1 – Lettre de mission 77
Annexe 2 – Les personnes rencontrées 80
Annexe 3 – Quelques innovations sociales et publiques mentionnées dans le rapport 97
Annexe 4 – Estimation par la DARES des populations éligibles à différents dispositifs 99

« *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi*. »
Constitution de 1946,
Alinéa 5 du Préambule.

« *Si l'emploi ne règle pas tout, le chômage dérègle tout* »
Catherine Barbaroux et Jean-Baptiste de Foucauld

Introduction

Le retour d'une croissance suffisante pour cesser de détruire des emplois et commencer à en créer, est annoncé et plutôt convaincant. **Cette bonne nouvelle n'a pas tardé à être suivie d'un cortège de polémiques**, désormais tristement classiques : certaines personnalités publiques pointent du doigt l'existence de 500 à 600 000 emplois non pourvus, alors que la dernière étude de l'opérateur public en mesurait trois fois moins. Certains responsables politiques ont même affirmé que Pôle emploi conseillait aux chômeurs de « profiter de la vie » plutôt que de chercher du travail, si bien que le Directeur général de Pôle emploi a dû se fendre d'une tribune[2].

Les polémiques ici rapportées insinuent que les chômeurs sont des « assistés » et que « quand on veut on peut ». Elles détournent injustement l'attention du fait essentiel de notre économie **:** il y a aujourd'hui selon l'INSEE, 2,7 millions de personnes qui sont sans emploi, immédiatement disponibles, et ont récemment effectué une démarche active de recherche d'emploi, soit 9,7% des actifs. Ce chiffre n'englobe donc même pas ceux qui se sont découragés ou ceux qui sont dans des formes précaires d'emploi.

Dans l'immense majorité des cas, le chômage n'est pas de la « faute » du chômeur mais relève d'une responsabilité collective : notre système capitaliste, dont la légitimité est de créer des richesses, ne permet pas à 10% de la population de participer à l'activité productive de notre nation, et par là-même, leur fait courir un risque d'exclusion sociale et de précarité. Concrétiser le droit de chacun d'obtenir un emploi et ainsi d'accomplir son devoir de travailler, voilà l'une des facettes de ce que l'on peut appeler un « capitalisme d'intérêt général ».

Le sujet n'est pas ici économique – il ne s'agit pas de savoir si c'est en incluant largement dans l'emploi que nous serons productifs ou si c'est en étant productifs que nous pourrons inclure dans l'emploi. **Il s'agit de la République, de la concorde civile, de la cohésion, ou de ce que certains appellent « le vivre ensemble »**. Cette exigence collective et réciproque ne se limite pas seulement aux valeurs de notre devise républicaine, à l'instruction publique, à la laïcité, aux symboles, au sentiment de solidarité lorsque notre pays est frappé par des attentats, etc. Elle ne se limite pas à la part que chacun doit prendre en exerçant son métier de citoyen, en votant, en s'instruisant, en

[2] Jean Bassères, « Loin des caricatures, les agents de Pôle emploi luttent avec conviction contre le chômage », Huffingtonpost.fr

débattant, en payant ses impôts. Nous n'avons rien fait tant que l'opportunité n'est pas donnée à chacun de prendre part à la production collective, à la vie économique de la nation, par son travail.

Pourtant, « *L'emploi ne règle pas tout* ». Le mal-être au travail existe, de même que les formes précaires d'emploi, qui se multiplient. Subventionner un contrat quelques mois, sans organiser de formation ni d'accompagnement, revient presque à retirer d'une main ce qu'on donne de l'autre, dans une certaine forme de précarité. Mais « *le chômage dérègle tout* ». **L'emploi constitue donc la première marche, le support indispensable à une inclusion dans la société et dans notre nation.**

Inclure dans l'emploi est donc notre responsabilité partagée. Tous ceux qui sont au sommet de la réussite matérielle et sociale se sont vu donner un jour une chance. La lutte pour l'emploi n'est pas seulement de la responsabilité des chômeurs, qui devraient « s'insérer », et de quelques organismes publics, qui devraient les « insérer ». C'est une responsabilité collective. Donner une chance est à la portée du chef d'entreprise lorsqu'il procède à un recrutement, du collègue de travail, du voisin, du bénévole, du salarié qui parraine un jeune, etc. **Cela passe par un changement du regard porté sur le demandeur d'emploi, une sortie des préjugés, parfois par un engagement.**

Certains employeurs engagés – des associations, collectivités, entreprises – et certains secteurs d'activités spécialisés comme l'insertion par l'activité économique (IAE), sont des éclaireurs en la matière. Il faut se donner les moyens d'aller plus loin. L'argent public destiné à l'emploi ne doit pas servir à équilibrer les finances d'une collectivité ou d'une association. Ces deniers publics doivent inciter tous les employeurs à pratiquer l'inclusion dans l'emploi. **Il s'agit d'accompagner les associations, les collectivités et les entreprises, pour qu'elles deviennent inclusives**. Et qu'elles continuent ensuite à le faire, avec ou sans subvention.

On a trop longtemps pensé à partir d'un « mécano » de dispositifs, et pas assez à partir des personnes qui doivent entrer dans des cases pour en bénéficier. La logique du parcours personnel est présente dans les discours depuis des années, mais peine à s'instaurer en pratique. Tant qu'un nombre de contrats aidés sera fixé nationalement et envoyé aux préfets avec ordre de les écouler, les titulaires de ces contrats entreront dans ce dispositif comme on participe à une loterie : avec espoir mais sans garantie. Ces cases ne vont pas disparaître demain. Mais il est peut être un moyen **de renverser la perspective : concevoir des outils capables de s'adapter aux réalités du terrain et donc davantage aux situations des personnes**.

Les contrats aidés, c'est-à-dire d'aide aux structures, doivent donc disparaître et laisser place à des « parcours emploi compétences », qui aideront une personne et non une structure. Seuls les employeurs qui s'engagent à faire acquérir des compétences à la personne exclue du marché du travail et qui concrétisent cet engagement par de la formation et de l'accompagnement, doivent pouvoir disposer de cet outil. Cela implique que les préfets n'auront plus instruction d'écouler un stock, mais de **sélectionner des « employeurs inclusifs », capables d'organiser un parcours pour la personne**.

En disposant de dispositifs figés et d'enveloppes budgétaires étanches face à un besoin important de personnes éligibles, que peuvent faire les préfets, sinon de « faire du chiffre » ? Opérer un virage vers la qualité et mettre en œuvre un parcours emploi compétences n'est donc concevable que dans le cadre d'un assouplissement des outils à la disposition du préfet de région. **D'où la proposition de créer un « fonds d'inclusion dans l'emploi »**, rassemblant en un fonds unique de 2,3 milliards

d’euros, les parcours emploi compétences, l’insertion par l’activité économique, les entreprises adaptées et les mesures consacrées aux jeunes et d’organiser une fongibilité, une substituabilité entre ces aides.

On a par exemple attribué par le passé des contrats aidés à des associations qui demandaient des financements pour de l’insertion par l’activité économique, parce que les crédits d’insertion avaient été épuisés. Le « fonds d’inclusion dans l’emploi » est la garantie de ne plus reproduire ce type d’erreurs. Il permettrait d’assouplir les cases pour qu’elles s’adaptent aux besoins des personnes concernées et des acteurs de terrain.

PARTIE 1 – L'EMPLOI, UNE RESPONSABILITE PARTAGEE

1.1. La croissance va d'abord bénéficier aux moins éloignés de l'emploi

C'est le retour de la croissance, on nous l'annonce. Les économistes s'accordent sur le chiffre magique du 1,5% de croissance à partir duquel la création d'emplois va plus vite que la hausse de la population active et de la productivité, et réduit ainsi le chômage. **Par définition, cette croissance va d'abord bénéficier aux personnes les moins exclues du marché du travail. La reprise va réduire le chômage par le haut.**

Il y a cependant près de 1,4 million de personnes aujourd'hui au chômage depuis plus de 2 ans, dont 860 000 depuis plus de 3 ans[3]. Doit-on attendre que la plupart des autres millions de personnes au chômage depuis moins d'un an ou de deux retrouvent un emploi avant de donner une perspective aux chômeurs de longue durée et de très longue durée ? C'est une première raison de ne pas laisser aux seules forces du marché le destin de ces personnes. Pour le dire autrement, des économistes ont montré qu'il existe un effet d'hystérèse[4] du chômage, c'est-à-dire que le chômage ne retombe pas à son niveau d'avant crise, une fois la croissance retrouvée. Et cet effet s'exerce en particulier sur les personnes qui sont sans emploi depuis un certain temps et ont vu leurs compétences se dégrader, et le découragement les gagner. **Une deuxième raison est l'inégale répartition géographique des créations d'emploi**. Par exemple au deuxième semestre 2017, le bassin d'emploi du Cambrésis dans les Hauts-de-France voit encore son emploi en réduction de 2% par rapport à la même période en 2016. Plus généralement d'après France Stratégie, les créations d'emploi se sont concentrées dans les aires urbaines de plus de 500 000 habitants, entre 2006-2013.

Les personnes auditionnées ont relevé une aggravation de la situation des personnes éloignées du marché du travail. C'est ce qu'écrivent des structures d'insertion dans une contribution en vue du présent rapport[5] : « *Ces publics […] ont vu leur situation personnelle s'aggraver ces 10 à 15 dernières années. Nous le constatons dès l'accueil dans nos entreprises : faible acculturation au monde du travail, absence de projet professionnel ou de formation, qualifications inexistantes ou obsolètes, urgences sociales exacerbées. […] [Des] centaines de milliers de jeunes ont parfois renoncé. Ils cultivent de plus en plus une défiance vis-à-vis des mesures qui leurs sont proposées et qui les ballottent entre petits boulots, stage, contrats aidés, garanties jeunes et courtes périodes d'indemnisation du chômage. ».*

Tout sursaut de compétitivité ne peut se passer d'un sursaut de solidarité d'ampleur comparable. Si la croissance et les inégalités augmentent de concert, comme cela a pu s'observer chez certains de

[3] Catégories ABC. Source : DARES, « Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en septembre 2017 », *Dares Indicateurs*, n° 069, octobre 2017

[4] Blanchard, Summers, *Hysteresis and the european unemployment effect*, 1986.

[5] Contribution à la mission menée par Jean-Marc Borello « 11 propositions pour accompagner 500 000 personnes vers l'emploi », André Dupon, Pierre et Patrick Choux, Jean-François Connan, Laurent Laik, Thibaut Guilluy, octobre 2017.

nos partenaires européens comme l'Allemagne, ces inégalités seront encore plus insupportables dans notre pays, où règne la passion de l'égalité.

Qu'est-ce que l'éloignement du marché du travail ?

Les analyses et statistiques publiques raisonnent souvent par catégories administratives ou démographiques : allocataires de minima sociaux, demandeurs d'emploi de longue durée, emplois des séniors, formation professionnelle des demandeurs d'emploi, chômage des jeunes, chômage des personnes handicapées, niveau de diplômes, taux de pauvreté, etc. Ces visions sont toutes partielles et ne peuvent rendre compte de l'éloignement du marché du travail.

Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) a consacré une étude aux causes et aux conséquences de cet éloignement, en tentant de surplomber ces catégories[6]. **Cette étude estime à environ 2 millions le nombre de personnes connaissant cet éloignement**.

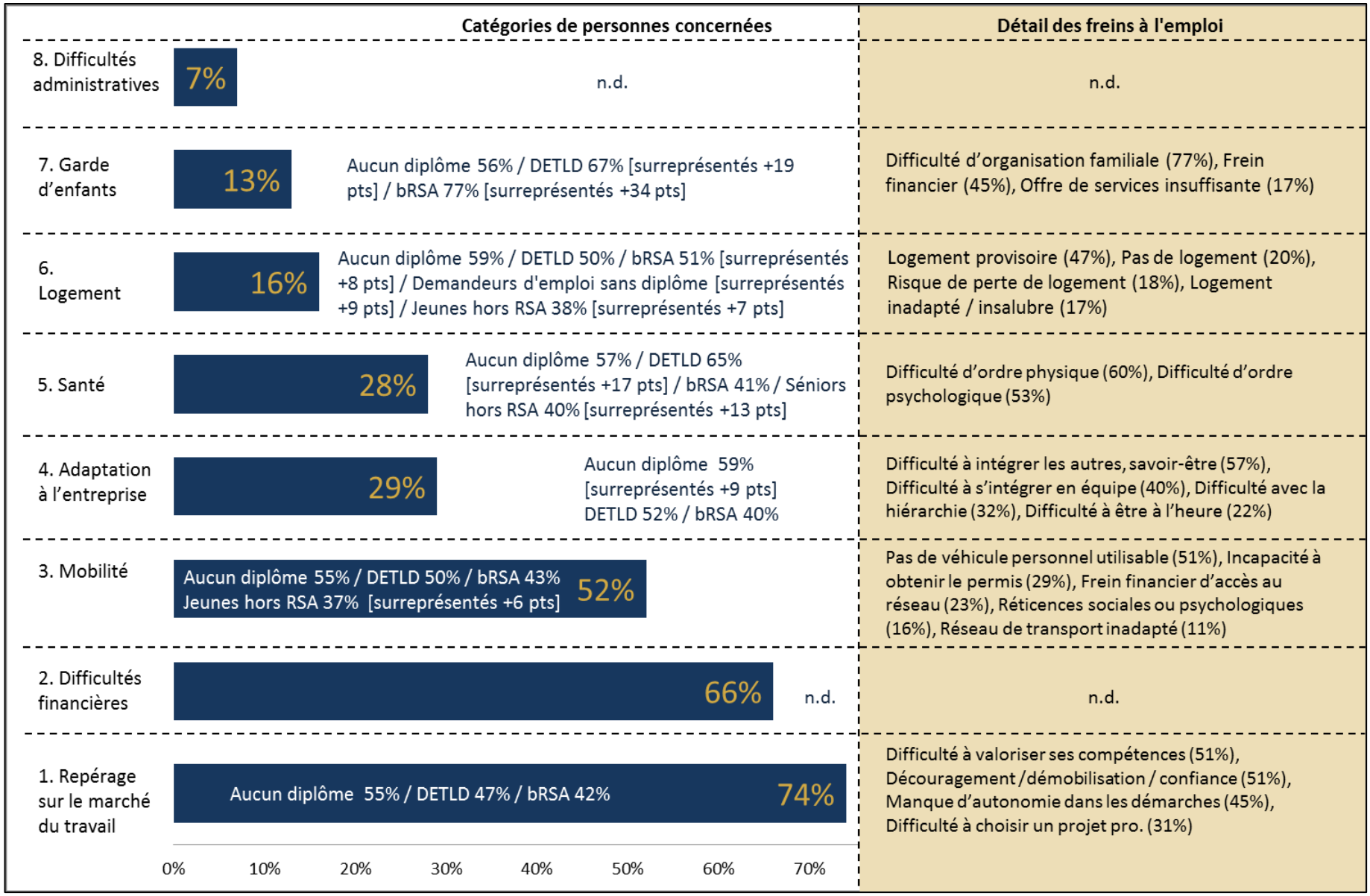
Une part de ces personnes était déjà susceptible de rencontrer des problèmes liés à leurs compétences et qualifications, mais souvent c'est l'éloignement durable qui crée un cercle vicieux, en aggravant des situations d'ordre professionnel, matériel, social, voire psychologique et sanitaire. Cet éloignement crée ou aggrave une difficulté à se repérer sur le marché du travail, qui est souvent cité comme le premier frein à l'emploi. L'éloignement peut enfin susciter ou renforcer les a priori et discriminations.

Le graphique ci-après tente de présenter en une vue synthétique l'ensemble des freins à l'emploi, et leur prévalence selon les catégories administratives ou démographique. Les données peuvent présenter un biais : elles sont situées géographiquement et émanent des acteurs accompagnant les demandeurs d'emploi et non des demandeurs eux-mêmes. Cela correspond cependant aux auditions en vue du rapport, qui ont concerné les acteurs de l'insertion, et non les demandeurs d'emploi directement.

Nota bene : la problématique des freins à l'emploi ne constitue que l'une des facettes de l'analyse du chômage. Il n'y a cependant pas en France 2,5 millions d'offres d'emploi non pourvues en face des 2,5 millions de demandeurs d'emploi de longue durée de catégories ABC. La question de la demande de travail, qui n'est ici pas abordée, demeure.

[6] Conseil d'orientation pour l'emploi, « *L'éloignement durable du marché du travail* », octobre 2014

Etude des freins à l'emploi des demandeurs d'emplois accompagnés sur 5 territoires de l'arrondissement de Lille



Etude réalisée par cinq maisons de l'emploi, données 2011-2012, d'après les études de cas par les acteurs de l'emploi, sur un échantillon de 1134 demandeurs d'emplois accompagnés. Lecture : la santé est la 5e famille de freins avec 28% du public étudié, concerne notamment les demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD) à 65%, soit une surreprésentation de 17 point de plus que leur poids au sein de l'échantillon représentatif. Source : https://www.maisondelemploi-mno.fr/documents/observatoire/Etude-InterMDE%202012-Livret%202.pdf

1.2. Pourtant, personne n'est inemployable

Telle est la devise du Groupe SOS[7], et plus généralement le principe directeur de tout le secteur de l'Insertion par l'activité économique (IAE)[8] et des Entreprises Adaptées. C'est une évidence pour les acteurs de la solidarité. **Dans une économie dont la demande d'emploi est tellement supérieure aux offres d'emploi que les employeurs peuvent choisir un candidat et laisser quantité d'autres sur le bord de la route, il est utile de rappeler que « personne n'est inemployable ».**

Le principe de la mise en emploi de tous – qui est la déclinaison du devoir de chacun de travailler et du droit d'obtenir un emploi – n'a pas attendu les start-up ni l'entrepreneuriat social. Le concept des écoles de production, qui part du même principe, a été inventé en 1882 par l'abbé-ingénieur Louis Boisard. Il s'agit d'écoles techniques privées à but non lucratif, dont la pédagogie va de la pratique à la théorie selon le principe « *faire pour apprendre* », avec plus de la moitié des heures de formation en situation de production. Ces écoles sont ouvertes à tous les élèves dès 14 ou 15 ans, indépendamment du parcours scolaire. Ils bénéficient d'un accompagnement individualisé et personnalisé.

Le dispositif « Premières heures » est l'un parmi des milliers d'exemples permettant d'illustrer ce principe. Mis en œuvre par la Mairie de Paris, ce dispositif est un soutien financier à des structures qui proposent des activités rémunérées à des personnes en situation de grande exclusion sociale, notamment des personnes à la rue, pour qui accéder à un emploi à temps plein, à temps partiel ou à un emploi dans les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) s'avère trop difficile. Ce dispositif à la carte permet de reprendre une activité professionnelle selon un rythme progressif à l'heure, adapté à la personne. 638 personnes ont été accompagnées pour plus de 90 000 heures de travail rémunérées. L'objectif est de recruter 400 personnes par an.

Mozaïk RH est un autre exemple. Ce cabinet « leader du recrutement des diplômés de la diversité », a été créé en partant d'un double constat. D'une part, le taux de chômage des niveaux bac + 2 et plus dans les quartiers dits « prioritaires » est presque trois fois supérieur à celui des villes centres (18,8 %, contre 6,5 %)[9], et d'autre part, la diversité est une richesse pour l'entreprise. En s'ouvrant à des profils qu'elle n'identifie pas spontanément, l'entreprise peut renforcer son potentiel de créativité et d'innovation. Son fondateur assistait à l'éloignement progressif du marché du travail de nombreuses personnes, pourtant aptes à travailler. Il a donc créé ce cabinet de recrutement pour aider ces candidats à acquérir les codes, et à développer une stratégie de recherche d'emploi. Depuis sa création en 2007, Mozaïk RH a collaboré avec plus de 150 entreprises et suscité plus de 10 000 entretiens, débouchant sur 3 000 recrutements de jeunes diplômés et profils expérimentés.

[7] Présidé par Jean-Marc Borello, auteur du rapport.

[8] L'insertion par l'activité économique (IAE) permet aux personnes les plus éloignées de l'emploi, en raison de difficultés sociales et professionnelles particulières (âge, état de santé, précarité) de bénéficier d'un accompagnement renforcé qui doit faciliter leur insertion professionnelle. Des structures spécialisées, comme les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires, les entreprises de travail temporaire d'insertion ou les ateliers et chantiers d'insertion signent des conventions avec l'Etat qui leur permettent d'accueillir et d'accompagner ces travailleurs.

[9] Selon le rapport de l'Observatoire national de la politique de la ville, publié en 2016

1.3. L'employabilité n'existe pas, il n'y a que des rencontres professionnelles

Si personne n'est inemployable, cela signifie que l'employabilité n'est pas un concept opérant. Asséner à une personne qu'elle est « employable » ou « inemployable » est un faux verdict qui fait peser toute la responsabilité de l'emploi sur la personne. Par quel mauvais sort une personne serait inemployable alors qu'elle était en emploi quelques semaines ou mois auparavant ? On cite souvent l'effet « d'hystérèse », c'est-à-dire de la perpétuation des effets de la crise, une fois celle-ci terminée. Une personne perd son emploi en raison de la crise, est compétente et motivée mais aucun employeur n'a les moyens ou la visibilité pour procéder au recrutement. Finalement quand la croissance revient et que les entreprises se remettent à embaucher, elles ne prennent aucune risque et recrutent les candidats sans vide sur le CV, et toute une génération peut ainsi être sacrifiée. **Ces personnes ne sont pas inemployables. Elles se retrouvent exclues par le jeu de l'offre et de la demande, dans lequel les préjugés et l'effet signal comptent au moins autant que le niveau réel des compétences**. On entend ainsi les cas de ces demandeurs d'emploi qui effacent des diplômes de leur CV pour éviter de s'entendre répondre qu'ils sont « surqualifiés » pour le poste. Cela montre bien que la compétence n'est pas toujours en cause.

La question des « freins périphériques » est aussi évoquée. Le logement précaire, les difficultés de transport, de garde d'enfants etc. empêcheraient l'accès ou le retour à l'emploi. Mais dans les cas les moins graves, c'est l'emploi qui lève ces freins : le revenu permet de financer les transports, la garde d'enfants, le logement etc. Et le cadre social de l'emploi permet de gagner en « savoir-être » et en savoir-faire.

Si l'emploi permet de lever les freins à l'emploi… c'est qu'il faut enclencher une dynamique par une mise en l'emploi. Il peut s'agir d'une aide publique, ou parfois simplement que l'employeur laisse un temps d'adaptation. Nous avons tous besoin à l'embauche d'un tel moment d'adaptation. Tolérons que certains aient besoin d'un temps plus long que la moyenne, et assorti d'accompagnement et de formation, sans y voir des cas pathologiques. C'est le sujet des aides à l'accès et au retour à l'emploi, abordées dans les parties suivantes.

*

La responsabilité de l'emploi est partagée. Les mécanismes de marché font peser une responsabilité importante sur le demandeur d'emploi, on l'a vu. Il existe également une responsabilité des employeurs, qui consiste à être inclusifs. **On parle « *d'employeur-abilité* » pour décrire la capacité d'être un bon employeur[10]. Les mécanismes de marché ne donnent pas pour fonction à l'entreprise de créer des emplois, mais de créer de la richesse, dont l'un des moyens est l'emploi**. Une entreprise bien gérée financièrement n'est pas forcément un bon employeur, c'est une fonction qui s'apprend, et ce n'est d'ailleurs pas toujours simple dans les très petites entreprises. Au-delà de la qualité des relations avec le personnel, de la « gestion RH », *l'employeur-abilité* consiste par exemple à ne pas pratiquer une « cueillette » des qualifications, dans une sorte d'ultra-exigence décrite par certaines études économiques. Cela consiste à ajourner le recrutement tant que le candidat idéal n'émerge pas, plutôt que de former et d'accompagner un candidat perfectible mais dont on a repéré

[10] Michel Masounave, « Employeurabilité ? Un enfant de la reprise », les Echos du 18 janvier 2001 ; Laurent Duclot *L'entrepreneur ne fait pas l'employeur : à propos du concept d'employeurabilité*, Métis, Correspondances Européennes du Travail, juin 2007.

le potentiel. La cueillette des qualifications revient à reporter la charge de formation sur la puissance publique, ou sur des entreprises concurrentes à qui l'on débauche des employés une fois formés.

La responsabilité des pouvoirs publics apparaît par contraste, elle consiste à favoriser cette adéquation entre le demandeur et l'offreur d'emploi, du côté du demandeur d'emploi, aussi bien que de l'employeur. Cela peut passer par des aides à l'emploi, et la mise en œuvre de « parcours emploi compétences », proposé dans ce rapport, va dans cette direction. **Cela peut également passer par l'accompagnement des entreprises dans leurs pratiques de recrutement, d'intégration de nouveaux salariés, d'adaptation des postes de travail aux compétences des personnes**, et dans l'émergence d'offres d'emploi. C'est l'une des particularités de l'expérimentation « SIAE et entreprises vers l'emploi » (SEVE), qui a été lancée en mai 2016 dans dix territoires, avec un soutien de l'État, du Fonds social européen et de la Fondation de France.

Parler systématiquement de l'employabilité, de la capacité à être employé, sans jamais mentionner la capacité à employer est donc fallacieux. L'employabilité n'existe pas sans employeur-abilité : il n'y a que des adéquations, des rencontres entre une offre et une demande de travail.

*

Le mot « inclure » retenu dans ce rapport nous semble bien traduire cette idée de responsabilité partagée. Certaines personnes auditionnées nous ont fait part du caractère péjoratif du mot « insertion », parfois associé à l'ancien revenu minimum d'insertion (RMI) qui se limitait bien souvent à une allocation. **« Insérer » une personne peut donner l'impression qu'on la déforme pour la faire entrer dans une autre forme, et lui laisser entendre que l'échec est totalement de son fait, et qu'elle n'est pas capable de « s'insérer ». « Inclure » est un acte collectif, qui donne un rôle aux employeurs et à tous les intermédiaires du marché du travail**. Les politiques en faveur des personnes handicapées recourent fréquemment au terme d'inclusion. Il s'agit de lutter contre les préjugés et les idées reçues et d'adapter certaines politiques pour éviter qu'elles n'excluent. L'inclusion professionnelle ne se limite pas à la question du handicap. L'inclusion professionnelle des jeunes ou des séniors se pose aussi par exemple. Tous les employeurs le savent, recruter un jeune sortant de ses études comporte de nombreux d'avantages, mais c'est aussi tout un savoir-faire pour l'inclure dans le milieu professionnel.

En attendant l'évaluation de l'expérimentation SEVE qui sera disponible à la fin 2018 et un éventuel essaimage, ce programme pourrait inspirer des évolutions dans l'IAE et dans les autres dispositifs d'inclusion dans l'emploi. L'expérimentation montre que les SIAE n'ont pas toujours de stratégie pour s'adresser à d'autres entreprises susceptibles de recruter leurs salariés, et que les taux de sortie dans l'emploi pourraient être améliorés par une plus grande attention dans cette direction.

*

Pour aller plus loin dans l'objectif de développer la capacité de tous les employeurs – secteur marchand et non marchands confondus – à inclure dans l'emploi, notamment les chômeurs de longue durée, **le collectif des Gracques proposait en 2012 d'instaurer une obligation d'embauche et une taxe** : « *Veut-on en finir avec la plaie du chômage de longue durée et du chômage récurrent? Si c'est le cas, il faut créer une obligation d'embauche de ces demandeurs d'emploi particuliers pour les entreprises et les administrations, sanctionnée, en cas de défaut, par une taxe qui serait affectée au financement des contrats aidés »*[11].

[11] Les Gracques, « Un Pacte civique pour changer d'échelle dans la lutte contre les exclusions », 22 février 2012.

A défaut d'une telle contribution affectée[12], **l'embauche de demandeurs d'emploi de longue durée pourrait constituer un critère complémentaire dans le mécanisme de bonus-malus discuté dans les négociations sur la réforme de l'assurance chômage**. Ainsi, les associations intermédiaires de l'IAE ont pour fonction de proposer des missions courtes favorisant le retour à l'emploi des personnes qui en sont exclues, et reçoivent une aide au poste pour ce faire. Il serait donc incohérent de leur donner un malus. A contrario, une grande entreprise recrutant en CDI mais ne prenant aucune part dans l'inclusion des demandeurs d'emploi de longue durée – alors qu'ils représentent près de la moitié des demandeurs d'emploi – ne devraient pas forcément être gratifiées d'un bonus.

L'application à tous les employeurs d'un mécanisme de bonus-malus mériterait une expertise économique et juridique. Au-delà des démarches volontaires de responsabilité sociale des entreprises, ce mécanisme inciterait les entreprises et les collectivités publiques à se saisir de la question de leur employeur-abilité. **Le fait de ne pas employer de demandeurs d'emploi de longue durée – parfois par préjugé – constitue un report de responsabilité sur les dispositifs publics** d'accès et de retour à l'emploi, notamment les contrats aidés. A terme, si le financement de ces dispositifs est assuré par l'affectation des malus, le mécanisme du bonus-malus permettrait de calibrer le financement des dispositifs d'inclusion professionnelle proportionnellement au degré d'exclusion professionnelle mesuré par les malus.

Recommandation 1. DEVELOPPER « L'EMPLOYEUR-ABILITE » – LA CAPACITE A EMPLOYER – COMME CRITERE DE SELECTION DANS L'AIDE A L'EMPLOI, ET ENVISAGER UNE OBLIGATION D'EMBAUCHE DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE, ET UN BONUS-MALUS POUR GENERALISER LA PRISE EN COMPTE DE « L'EMPLOYEUR-ABILITE »

1.4. Sortir des préjugés pour inclure

La réussite de la rencontre en laquelle consiste l'emploi n'est pas seulement une question d'organisation des employeurs, d'aides à l'accès et au retour à l'emploi ou d'innovations sociales, elle nécessite aussi de dépasser des problèmes de stigmatisation, bien exprimé par Catherine Barbaroux et Jean-Baptiste de Foucauld : « *s'il est un regard destructeur, c'est bien celui que nous portons sur les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion : trop discriminant vis-à-vis des demandeurs d'emploi de longue durée dont les difficultés, l'isolement, le découragement, s'ajoutant à la baisse des revenus, sont souvent mal compris et mis à distance » ; tantôt trop empathique ou infantilisant ; tantôt trop sévère et trop méfiant. ("Pour 1 % qui fraudent, on en humilie 99 %")* »[13]. Ce regard en forme de stigmate devient alors un frein à l'emploi aussi pénalisant que la question des compétences et des débouchés. **Trop jeune, trop vieux, trop atypique, trop ou pas assez diplômé : le mot d'employabilité est parfois le paravent de toutes les discriminations**.

[12] Qui semble inspirée de l'obligation d'emploi de personnes handicapées, et du versement d'une contribution à l'Agefiph en cas d'insuffisance, prévus par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

[13] Rapport « Un droit au parcours accompagné vers l'emploi », novembre 2012, pré-cité.

Lancer une campagne de communication gouvernementale pour changer le regard de la société serait sans doute contre-productif. La puissance publique doit à tout le moins prendre conscience de son effet normatif, non seulement sur les conduites, par les règles qu'elle instaure, mais aussi sur les représentations collectives, par la façon dont elle intitule ses dispositifs. Alain Supiot dans son cours au Collège de France sur l'Etat social montre que les formes juridiques peuvent « donner corps », fournir une identité collective à ce qui n'était au départ qu'un agrégat d'individus. C'est selon lui notamment pour cette raison « *que tant d'allocataires potentiels du revenu de solidarité active (RSA) s'abstiennent d'en demander le bénéfice au motif qu'ils s'estiment "capable de se débrouiller seuls" et ne veulent pas "dépendre de l'aide sociale"* » [14] : il n'est pas toujours facile de se voir rangé dans la case « solidarité ».

La plupart des études sur les contrats aidés reconnaissent l'importance de « l'effet-signal » positif grâce à l'inscription d'une expérience professionnelle sur le CV. Et les contrats d'avenir (CAV) et CI-RMA réservés aux bénéficiaires de minimas sociaux ont été fondus en un contrat unique d'insertion (CUI) pour éviter l'effet de stigmatisation qui était attaché à la catégorie des minima sociaux.

Comment ne pas voir également le signal négatif renvoyé, au titulaire de ce qui est partout qualifié d'« emploi aidé » ? Il en allait déjà des « travaux d'utilité collective » dont le nom ressemble étrangement aux « travaux d'intérêt général », sanction pénale de substitution à l'emprisonnement ; des « emplois jeunes » séparant une classe d'âge du reste de la société ; du vocable « insertion » qui fait peur aux recruteurs, s'attendant par exemple à voir d'anciens détenus en « réinsertion » post-carcérale. Les demandeurs d'emploi de longue durée trouvent aussi parfois insultant d'être qualifiés d'éloignés de l'emploi. Une des personnes auditionnées l'a exprimé avec force : ***« il est dégradant de dire qu'ils sont éloignés de l'emploi alors que bien souvent, c'est l'emploi qui est éloigné d'eux dans certains territoires »***. Dans un pays épris d'égalité, il subsiste une « logique de l'honneur »[15] et une forme de républicanisme, distinctifs d'une « étrangeté française »,[16] qui consiste à ne vouloir faire l'objet d'aucune discrimination, même positive. Il faut entendre le cri : « *Arrêtez de nous mettre dans vos cases !* », poussé par des jeunes[17], et qui peut s'appliquer plus largement.

C'est l'un des enseignements du Service civique. Si ce dispositif, ne relevant pas des politiques de l'emploi mais de l'engagement au service de l'intérêt général, parvient à remettre de nombreux jeunes sur un parcours d'accès à l'emploi[18], c'est en partie par **son caractère non stigmatisant et par sa vocation universelle**. En s'adressant à un jeune en difficulté de la même façon qu'à un jeune surdiplômé, en cherchant à faire de ce jeune non un problème (d'insertion) à résoudre, mais une solution pour l'intérêt général, ce dispositif contredit toutes les politiques de distinction (pour la bonne cause), parfois stigmatisants.

[14] Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres : cours au Collège de France*, Fayard, 2015.
[15] *La logique de l'honneur*, Philippe d'Iribarne, Seuil, 1989.
[16] *L'étrangeté française*, Philippe d'Iribarne, Seuil, 2009.
[17] D'un collectif de jeunes de missions locales en 2015.
[18] Les jeunes NEETS en service civique dans l'association Unis-cité sont 38% à avoir trouvé un emploi ou lancé leur activité dans les six mois, selon Unis-cité.

Recommandation 2. ENVISAGER UNE « ETUDE DE SIGNAL » COMME IL EXISTE DES ETUDES D'IMPACT : VEILLER LORS DE LA CONCEPTION DES DISPOSITIFS D'AIDE A L'EMPLOI, A INSISTER SUR LEUR CONTINUITE AVEC LE DROIT COMMUN, ET NON SUR LEURS DIFFERENCES, POUR EVITER UN EFFET STIGMATISANT

1.5. Notre dette la plus lourde est envers les exclus : l'inclusion est un investissement social

Notre société a trois dettes à résorber collectivement : une dette financière, une dette sociale et une dette environnementale[19]. L'accent systématique mis sur la dette financière a été quelque peu contrebalancé récemment, notamment avec les débats autour de *l'Accord de Paris sur le climat*, qui a remis en lumière une nouvelle fois la dette écologique que nous avons vis-à-vis des générations futures. **N'oublions pas cependant la dette sociale que nous avons à l'égard de plus de 5 millions de Français qui souffrent, à un titre ou à un autre, d'insuffisance de travail** et, sans oublier ceux qui sont en souffrance dans leur travail et n'ose pas le quitter sous la menace du chômage.

Face à ce constat, l'expérimentation « *Territoire zéro chômeurs de longue durée* » réaffirme le principe selon lequel nul n'est inemployable, et veut démontrer dans la pratique qu'il est plus économique pour la société de mettre les personnes en emploi.

La loi du 29 février 2016 « d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée » expérimente pendant cinq ans, dans dix micro-territoires périurbains ou ruraux, l'embauche de chômeurs de longue durée en CDI, payés au Smic, par des entreprises de l'ESS, pour exercer des activités non concurrentes avec des activités économiques exercées sur le territoire.

L'expérimentation vise à :

- Identifier et rencontrer les personnes privées durablement d'emploi sur le micro-territoire – dans le respect des restrictions de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) – ce qui a amené notamment à des opérations de porte –à-porte, et à déterminer les tâches que ces personnes sont capables et désireuses de réaliser ;

- Identifier les travaux utiles au micro-territoire, dans le respect d'un principe de non-concurrence avec le tissu économique installé – ce qui nécessite un strict régime d'attestations d'activité supplémentaire lorsque l'activité est marchande ;

- Estimer le coût macroéconomique de la privation d'emploi par rapport à la cible d'une économie dans laquelle tous les chômeurs de longue durée désirant travailler sont en emploi. Les économies réalisées et les bénéfices engrangés représentent « le coût de la privation d'emploi » ;

[19] Patrick Viveret, « Les trois dettes », Revue Projet, 2013.

- Démontrer la viabilité des entreprises à but d'emploi, c'est-à-dire leur capacité à dégager – malgré les contraintes sociales et le va-et-vient dû notamment au débauchage – un chiffre d'affaires complémentaire des subventions pour équilibrer les charges ;

- Activer certaines dépenses passives évitées (RSA, CMU, ASS) et manques à gagner (impôts et cotisations sociales) par la mise en emploi des personnes durablement privées d'activité, et établir les circuits et modalités de cette activation auprès des personnes publiques concernées. En attendant cette activation, l'expérimentation est financée par une enveloppe budgétaire de l'Etat.



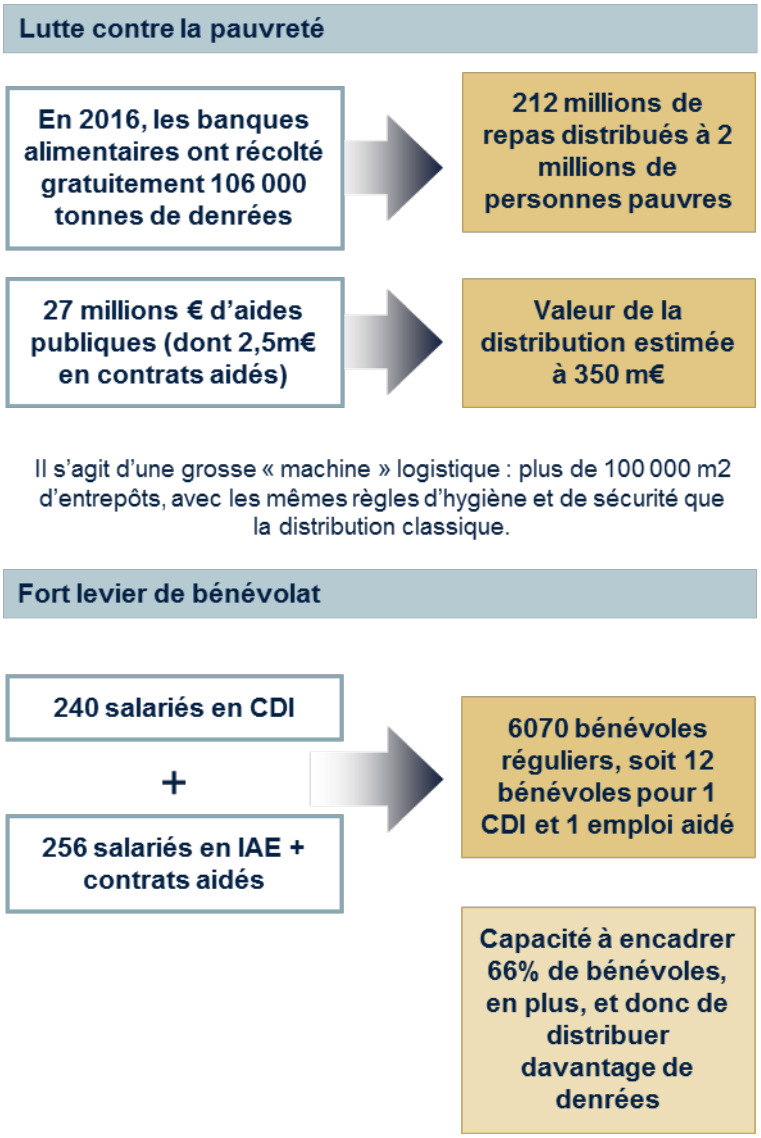
Source : Territoires zéro chômeur de longue durée (tzcld.fr)

Indépendamment de ces éléments de preuve que la durée peut apporter, **l'expérimentation a permis d'enclencher une forte dynamique de progrès et de coopération entre les acteurs locaux, qui en elle-même mérite une montée en puissance de la démarche**, par exemple de 10 à 30 territoires parmi les nombreux territoires volontaires. Le principe de l'essaimage, fondamental dans l'économie sociale et solidaire, peut ici s'appliquer. Entre l'initiative et le passage à grande échelle, une première phase d'extension mesurée est souvent utile pour renforcer la dynamique, repérer et lever les obstacles à l'accroissement. Cette logique ne concerne d'ailleurs pas seulement les territoires zéro chômeur, mais de nombreuses autres innovations sociales, qui gagneraient à bénéficier d'un accélérateur.

Recommandation 3. AMPLIFIER L'EXPERIMENTATION « TERRITOIRES ZERO CHOMEURS », ET CONSTITUER UN ACCELERATEUR DE L'INNOVATION SOCIALE

*

Il s'agit d'un raisonnement courant dans l'économie sociale et solidaire, pour illustrer l'utilité sociale des modèles d'affaires. Ainsi le cabinet de recrutement *Mozaïk RH* a estimé l'impact positif de son action pour la collectivité à 10 800€ par candidat placé en emploi. En appliquant le même raisonnement, *Wimoov*, un réseau de plateformes de solutions de mobilité adaptées aux besoins des publics en situation de fragilité et qui a pris en charge 10 000 personnes en 2016, estime qu'un euro investi dans une de ces plateformes permet en retour une économie de six euros à la collectivité, par une hausse des cotisations sociales et des recettes fiscales, et une diminution d'autres aides sociales. 45% des personnes suivies dans ces plateformes retrouvent en effet un emploi ou une formation grâce aux services offerts.



Un autre exemple, celui des Banques alimentaires, donne à voir dans le secteur associatif l'effet de levier des contrats aidés sur le bénévolat. Les Banques alimentaires luttent contre le gaspillage alimentaire en récoltant des denrées vouées à la destruction dans le réseau classique de distribution. Leur action de collecte, de tri et de distribution notamment à des épiceries solidaires ou à des associations telles que les « Restos du cœur », permet de distribuer l'équivalent de 350 millions d'euros de denrées, avec une aide publique de 27 millions d'euros. Cet effet de levier provient du puissant réseau de plus de 6000 bénévoles, sur lequel repose le système. Pour assurer une continuité organisationnelle et des compétences (notamment logistiques), une proportion de salariés en contrat avec ou sans aide publique, est indispensable.

Dans ce fonctionnement, une hypothétique suppression des contrats aidés et des salariés en IAE sans augmentation compensatoire des subventions à la structure conduirait l'association à ne pouvoir embaucher non plus 496 mais 304 salariés permanents, ce qui ne permettrait pas d'accompagner autant de bénévoles qu'actuellement, et réduirait donc l'activité de collecte et de distribution alimentaire, avec un coût d'opportunité fort pour la collectivité.

Cette série d'exemples illustre le concept « d'investissement social », qui fait l'objet de recherches depuis le début des années 2000 et est particulièrement évoqué en France depuis quelques années[20]. L'investissement social en première approche, consiste à voir le social non comme une « charge », ou un coût à réduire en toutes circonstances, mais comme un objet économique ayant ses propres logiques et qui peut, selon les arbitrages, être un « produit », susciter « retour sur investissement ». La protection sociale n'est dès lors pas vue comme un obstacle mais comme l'une des conditions d'une croissance économique durable. L'objectif d'équilibre des finances publiques et de réduction de la dette publique ne conduit donc pas systématiquement à préconiser une réduction des dépenses sociales[21] : **lorsque le retour sur investissement social est supérieur au coût de la dette, il est économiquement plus cohérent d'emprunter pour investir dans la prévention, plutôt que d'attendre de devoir réparer**.

Certes, les dépenses sociales ne sont pas comptablement des investissements pouvant être amortis, mais chacun sent bien que l'investissement dans un instrument d'imagerie médicale n'en est pas un sans un manipulateur ou un radiologue. Le facteur humain est central dans la notion d'investissement social, qui consiste non plus seulement à garantir contre des risques sociaux, mais aussi à miser sur l'autonomie de la personne. Il s'agit de « prévenir, anticiper, préparer pour avoir moins à réparer »[22]. Cela conduit par exemple à concentrer les dépenses au moment de la petite enfance, à développer en santé une logique préventive, à favoriser le rattrapage chez les femmes du taux d'emploi des hommes, et à investir prioritairement pour lutter contre l'exclusion du marché du travail.

L'inclusion professionnelle est aussi un investissement social, car elle vise la participation de tous à l'activité productive de la nation. Elle commence par une instruction réussie, poursuivie d'une formation tout au long de la vie, ce qui correspond aux recherches économiques sur le « capital humain ». La formation ne se suffit cependant pas à elle-même : une exclusion trop longue du marché du travail érode les compétences, et dans certains cas l'accompagnement est indispensable pour lever des freins sociaux à l'emploi.

Si cette logique est bienvenue pour remettre à l'endroit des politiques publiques parfois déformées par un excès de raisonnements comptables et revenir à une intuition ancienne[23], mesurer rigoureusement un retour sur investissement social est très compliqué[24]. C'est ici où l'innovation sociale rejoint l'investissement social : des initiatives telles que les territoires zéro chômeur de longue durée tentent de démontrer empiriquement dans un périmètre géographique délimité cette logique de retour sur investissement social.

---

[20] Voir notamment le séminaire de France Stratégie sur le sujet en janvier 2016 « L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? » ; l'article de Julien Damon « L'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue », Revue de droit sanitaire et social, n° 4, 2015, pp. 722-733 ; l'étude de Bruno Palier de février 2014 pour le CESE « La stratégie d'investissement social ».

[21] Ahn & Kim (2015) ont par exemple étudié un panel de 15 pays de l'OCDE entre 1990 et 2007, et ont trouvé une relation positive et significative entre la part de dépense sociale de services dans la dépense sociale totale avec le PIB par tête et le taux d'emploi, ce qu'ils interprètent comme un signe d'efficacité de l'investissement social. Voir Ahn, S.-H., & Kim, S.-W. (2015). *Social investment, social service and the economic performance of welfare states*. International Journal of Social Welfare, 24, 109-119.

[22] Bruno Palier, lors de la présentation de son étude au CESE « La stratégie d'investissement social »

[23] Voir par exemple la célèbre formule de Louis Jourdan « Ouvrir une école aujourd'hui, c'est fermer une prison dans vingt ans. », cité par Pierre Grelley « Contrepoint – « Celui qui ouvre une porte d'école, ferme une prison » », *Informations sociales*, vol. 192, no. 1, 2016, pp. 86-86.

[24] Voir Arthur Heim, « Comment estimer le rendement de l'investissement social ? », Document de travail, France Stratégie, janvier 2017.

La logique d'investissement social doit cependant demeurer une aide à la décision publique, et ne peut en aucun cas la remplacer[25]. Le passage des analyses « coût-efficacité » actuellement courantes à des analyses « coût-bénéfice » serait un progrès, en intégrant dans l'analyse les dimensions multiples d'une politique sociale, ainsi que les effets non seulement immédiats, mais composés dans le temps. Par comparaison, lors du tracé d'une ligne TGV, l'analyse socioéconomique ne se limite pas à un coût de construction au kilomètre, mais intègre les retombées en terme de revitalisation et de développement économiques ou encore les gains de temps entre les différents centres économiques. Dans le champs social également, le passage du « combien ça coûte ? » au « combien ça rapporte ? » serait en définitive bénéfique.

*

Cette démarche pourra également s'inspirer de la recommandation d'ATD Quart-monde de « *prendre les 20% les plus pauvres de la population comme référence* »[26] pour évaluer l'efficacité des actions. L'insistance sur le taux de sortie en emploi[27] peut en effet mener à des effets d'anti-sélection mettant de côté les personnes les plus éloignées de l'emploi, pour afficher de bons résultats. Le fait d'utiliser cet indicateur de l'impact sur les 20% les plus pauvres permettrait donc d'éviter cette anti-sélection dans le pilotage.

Les projets annuels de performance (PAP) et rapports annuels de performance (RAP)[28] annexés aux documents budgétaires mentionnent la question du ciblage correspondant à un objectif d'équité. Cependant seule la logique d'efficacité est traduite dans les indicateurs. Si le dispositif était totalement dévoyé en mettant de côté les publics cibles, l'indicateur choisi de l'efficacité pourrait massivement augmenter. L'indicateur retenu pourrait donc plutôt être le taux de retour à l'emploi durable, multiplié par la part des publics cibles[29]. On voit dans les deux exemples ci-après, qu'un tel indicateur éviterait les injonctions contradictoires entre ciblage et taux de sortie.

	Exemple A	Exemple B
Taux de ciblage sur les « personnes en difficulté particulière d'accès à l'emploi »[30]	86%	74%
Taux de sortie dans l'emploi durable	26%	30%
Indicateur envisageable (multiplication du taux de ciblage par le taux de sortie)	**22%**	**22%**

[25] L'utopie de mettre le réel en nombres, et ses dangers a été bien décrite par Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres : cours au Collège de France*, Fayard, 2015.
[26] http://www.atd-quartmonde.org/prendre-les-20-les-plus-pauvres-de/
[27] Notamment inscrits dans les programmes annuels de performance annexés aux lois de finances.
[28] Par exemple : dans le projet de loi de règlement 2016, dans l'extrait du rapport annuel de performance de la mission Travail et emploi : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/rap/pdf/DRGPGMPGM102.pdf
[29] L'indicateur rendrait ainsi compte ainsi d'une efficacité exhaustive, qui pourrait être augmenté soit en améliorant le taux de sortie, soit en couvrant mieux les publics cibles.
[30] DARES analyses n°21 de mars 2017 « *Contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ?* » : sont considérés en difficulté les personnes de 50 ans ou plus, celles qui sont inscrites à Pôle emploi depuis plus de 1 an, les bénéficiaires de minima sociaux et les personnes de moins de 26 ans, de niveau inférieur au baccalauréat. Les personnes recrutées en contrats aidés dans le secteur non marchand en 2015 étaient à 86% dans ce cas.

Il s'agit d'un exemple parmi d'autres des réflexions à mener dans le cadre de ce groupe de travail pour aller vers des analyses « coût-bénéfice » dans une logique d'investissement social pour l'inclusion.

Recommandation 4. CONFIER A UN GROUPE DE TRAVAIL INTER-ADMINISTRATIONS[31] LA MISE AU POINT D'OUTILS D'AIDE A LA DECISION FONDES SUR LA LOGIQUE D'INVESTISSEMENT SOCIAL, POUR FAIRE EVOLUER L'EVALUATION DES DEPENSES SOCIALES, NOTAMMENT D'ACCES ET DE RETOUR A L'EMPLOI

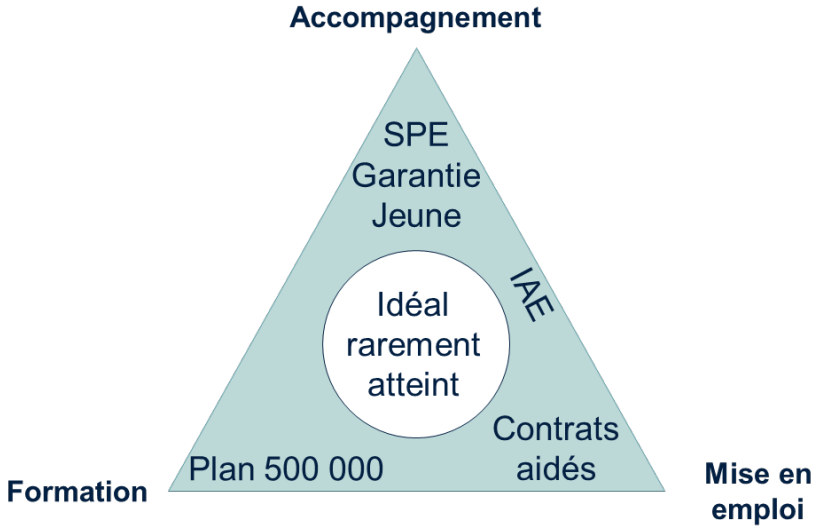
[31] Notamment : la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) ; la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ; la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

PARTIE 2 – MOINS D'AIDES A LA STRUCTURE, PLUS D'INCLUSION DES PERSONNES

2.1. Cessons les demi-mesures pour les exclus du marché du travail

La plupart les dispositifs d'insertion sont en théorie excellents, et peuvent participer d'un parcours d'accès ou de retour à l'emploi. Le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi par le Service public de l'emploi (SPE) notamment par Pôle emploi, se suffit à lui-même pour les personnes les moins éloignées. Dans le cas contraire, il est un carrefour vers la formation lorsque les compétences sont le chaînon manquant vers l'emploi. Ce peut aussi être le contrat aidé, qui permet d'inscrire une expérience sur le CV, et donner un cadre et un revenu, comme tremplin.

Mais lors du recrutement en contrat aidé bien souvent, l'accompagnement externe par le prescripteur s'arrête [32], et l'accompagnement interne à l'entreprise prend insuffisamment le relais[33]. La formation est également rarement assurée[34], à l'exception notable des emplois d'avenir[35].



De même, au départ en formation, l'accompagnement cesse en général, et la reprise de l'accompagnement post-formation « *constitue clairement un point faible dans certains territoires, où l'objectif de reprise de l'accompagnement deux mois après la sortie de la formation n'est pas réalisé* »[36].

[32] 56% seulement des titulaires de contrats aidés bénéficient d'un accompagnement externe notamment par Pôle emploi, la Mission locale ou un référent RSA. Source : DARES Synthèse Stat, n°18, « *Le recours aux contrats aidés* », janvier 2016.
[33] Si 95% des contrats aidés feraient l'objet d'un accompagnement selon les employeurs [DARES Synthèse Stat, n°18 précité], seuls 46% des salariés en CUI-CAE interrogés déclarent avoir bénéficié d'un tutorat, et 27% en CUI-CIE, selon DARES analyses n°71, « Que sont devenues les personnes sorties de contrats aidés en 2012 ? », septembre 2014.
[34] 23 % des personnes sorties de CUI-CIE en 2012 déclarent avoir suivi une formation pendant leur contrat. Le chiffre monte à 37% pour les titulaires de CUI-CAE. De plus, 72% des formations durent moins de 35 heures. Source : DARES analyses n°71 précité.
[35] 81 % des jeunes déclarent avoir suivi une formation pendant leur contrat, selon DARES analyses n°19, « Les jeunes sortant d'emploi d'avenir non marchand : quelle insertion dans l'emploi six mois après ? », mars 2017.
[36] Selon la note d'étape du Comité technique d'évaluation du plan 500 000.

Enfin l'insertion par l'activité économique (IAE), qui cumule mise en emploi et accompagnement, rencontre des difficultés pour financer de la formation à ses salariés, malgré (ou en raison) de leur double statut de salarié et de demandeurs d'emploi.

L'accompagnement renforcé de la Garantie Jeune constitue sur ce point un progrès. Selon les périodes et les territoires pilotes, les bénéficiaires sont en situation d'emploi, d'alternance ou d'immersion entre 6 et 8 jours par mois. Quant à la formation, elle concerne entre 0,6 et 2,7 jours par mois[37].

*

L'analyse des taux d'insertion dans l'emploi et dans l'emploi durable confirme plutôt ces observations. Aucun dispositif n'est un remède miracle, et tous présentent des résultats satisfaisants compte tenu des difficultés des personnes y entrant, et du contexte du marché du travail. Les contrats aidés non marchands (CUI-CAE), dont 73% des entrants sont au chômage de longue durée[38], sortent à 26% en emploi durable et 41% en emploi, si l'on intègre des formes non durables (CDD de moins de 6 mois, autre contrat aidé)[39]. Les contrats aidés marchands (CUI-CIE) dont 67% des entrants sont au chômage de longue durée, présentent des taux d'insertion élevés de 67% en emploi et 57% en emploi durable, mais présentent un effet d'aubaine important : en l'absence d'aide, l'embauche aurait eu lieu au même moment et avec la même personne dans 63% des cas[40]. Il en va de même pour la formation. Parmi les demandeurs d'emploi de longue durée ou peu qualifiés bénéficiaires du plan 500 000, 42% sont en emploi et 21,3% en emploi durable[41]. Les premières évaluations de la Garantie jeune montrent un taux d'emploi de 37 à 40% et un taux d'emploi durable de 15 à 21%[42].

Ces taux d'insertion doivent être utilisés dans l'absolu, ne sont pas comparables entre eux, puisqu'ils concernent des échantillons de publics différents, dont les difficultés sont plus ou moins marquées. Une comparaison n'est possible qu'après avoir mesuré le taux d'insertion relativement à un « groupe de contrôle » présentant des caractéristiques similaires mais n'ayant pas bénéficié du dispositif.

Il ne s'agit donc pas d'incriminer l'un de ces dispositifs en particulier, mais de reconnaître l'incapacité des politiques d'insertion, en général, à organiser le cumul ou la succession rapide de ces trois éléments.

Il existe en effet souvent des barrières juridiques ou financières au cumul de dispositifs permettant de rassembler la mise en emploi, la formation et l'accompagnement. Les personnes auditionnées ont notamment fait état de difficultés juridiques, parmi lesquelles :

- L'Ecole de la Deuxième chance (E2C) et l'EPIDE ne peuvent juridiquement pas être prescrites à des jeunes accompagnés en Garantie jeune. Les trois dispositifs étant des dispositifs

[37] Rapport intermédiaire du Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, Novembre 2016

[38] DARES analyses n°21 de mars 2017 « *Contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ?* »

[39] La définition de l'emploi durable retenu par la DARES intègre les CDI, CDD de plus de six mois, titularisations dans la fonction publique et emplois de travailleur indépendant. Les emplois aidés sont exclus de cette catégorie, quelle que soit leur durée.

[40] DARES analyses n°21 de mars 2017 ibid.

[41] Selon la note d'étape du Comité technique d'évaluation du plan 500 000.

[42] Rapport intermédiaire du Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, Novembre 2016

d'accompagnement, le passage en E2C ou en EPIDE ne peut se faire sans rupture de la Garantie jeune[43]. Ces précautions visent à éviter le cumul des allocations. Pourtant, si le jeune et son conseiller estiment que le passage d'un dispositif à l'autre peut favoriser l'insertion professionnelle, cette articulation devrait être possible, par exemple par une simple suspension de l'allocation Garantie jeune. Cela permettrait une réactivation éventuelle si le passage en E2C ou en EPIDE n'est pas concluant. Une telle « parenthèse » dans la Garantie jeune est ainsi théoriquement possible pour aller en Service civique avec la suspension de l'allocation mais le maintien de l'accompagnement[44].

- Dans l'IAE, les structures éprouvent de nombreuses difficultés à obtenir des financements pour les salariés en insertion. Pôle emploi prend en charge les frais pédagogiques de formations des salariés inscrits comme demandeur d'emploi à condition qu'une prise en charge par l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) ne soit pas possible. Or souvent les OPCA n'acceptent pas de délivrer l'attestation de refus de prise en charge.

Les obstacles sont aussi financiers :

- Dans le cas de l'IAE, les complications juridiques masquent probablement de part et d'autre une question financière. Les salariés en insertion représentent dans les deux cas un public non prioritaire. D'un côté, Pôle emploi préfère financer des formations aux demandeurs d'emploi qui ne sont bénéficiaire d'aucun autre dispositif public. D'un autre côté, l'OPCA préfère financer des salariés restant durablement dans la branche d'activité, plutôt que des personnes ayant de fortes probabilités de la quitter à la fin de son contrat dans la SIAE.
- Plus généralement, les personnes auditionnées considèrent que les grands plans gouvernementaux, rendant massivement disponibles un dispositif unique, devraient être davantage accompagnés d'autres outils indispensables à l'insertion. La montée en charge des contrats aidés en 2013-2014 a ainsi été percutée par la réforme des OPCA[45] qui a pu temporairement perturber l'accès à la formation professionnelle.

2.2. Le budget de l'emploi n'est pas là pour colmater des brèches

Il faut le dire, **les contrats aidés ne sont pas un mauvais outil en soi, mais ils ont souvent été détournés de l'objectif de sortie en emploi qui leur a été assigné par le législateur**.

Les contrats aidés représentent ainsi une part non négligeable des ressources du secteur associatif. Ces ressources proviennent principalement des recettes d'activités publiques et privées (61%), des subventions publiques (25%), des cotisations de leurs membres (11%) et du don et mécénat (4%)[46]. On peut estimer que les contrats aidés représentaient une ressource d'environ 1,1 milliard d'euros[47]

[43] Questions / réponses Garantie jeunes du 18 mars 2016, DGEFP, n°38 et 39.
[44] Questions / réponses Garantie jeunes du 18 mars 2016, DGEFP, n°37.
[45] Par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle
[46] « Le paysage associatif français », Stat Info n°16-01, Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, mars 2016.
[47] Calculs de la mission. Projet de loi de règlement 2016 - extrait du rapport annuel de performance de la mission « Travail et emploi » : 1739 m€ pour les CUI-CAE et 1281 m€ pour les emplois d'avenir (au trois quart dans le non marchand). Sur ce total de 2,7 Mds€, on peut estimer que 1,1 Md€ bénéficie à des associations, qui représentent 42% des employeurs de contrats aidés selon DARES « Les contrats uniques d'insertion

pour le secteur associatif, soit 12% de la subvention de l'Etat. Les personnes auditionnées ont souvent convenu que les contrats aidés étaient une ressource pour les associations, mais considèrent néanmoins que cela se faisait sans préjudice de l'objectif de sortie en emploi des titulaires des contrats. Force est de constater que ces contrats ont servi à combler une réduction des subventions publiques au secteur associatif[48]. Une analyse similaire pourrait être menée vis-à-vis des collectivités locales.

Evidemment, certains employeurs de contrats aidés se sont fortement impliqués dans la formation et l'accompagnement des titulaires, et la subvention du contrat aidé est venue effectivement rémunérer ce travail d'accompagnement. Mais cela n'a pas toujours été le cas.

Evidemment, quel que soit le travail effectif qui a été mené au bénéfice des titulaires, les contrats aidés ont rendu solvables certains besoins sociaux d'utilité publique qui n'étaient auparavant pas financés. Voici des exemples des activités auxquelles les contrats aidés contribuent indirectement :

- La médiation sociale, par exemple du réseau des points d'information médiation multiservices (Pimms), qui assurent annuellement plus de 1,5 million de contacts visant à faciliter l'accès aux droits, notamment face à la précarité sociale et/ou numérique, et qui font le constat d'un désengagement de l'Etat dans la relation physique avec ses administrés ;

- Dans les secteurs sanitaire et médico-social, les contrats aidés ont souvent permis de créer des emplois de soins support (suivi social, aide à la reprise d'une activité physique, aide à l'amélioration de l'image de soi, etc.), que les établissements ne parviennent pas toujours à financer par leurs ressources habituelles ;

- Le caractère accessible de la pratique sportive amateur, vecteur de lien social, les contrats aidés représentant près de 20% de l'emploi dans le secteur[49], et sans lesquels les cotisations des adhérents pourraient augmenter ;

- Dans la sphère culturelle, les contrats aidés sont concentrés sur certains secteurs comme le spectacle vivant, l'art contemporain, les radios associatives, et les bibliothèques ;

- Etc.

Dans tous ces exemples, le besoin social de ces activités n'est pas à démontrer. Et les retombées en termes d'utilité sociale – lorsqu'elles peuvent être mesurées – sont parfois supérieures au coût du contrat. Mais ce n'est pas l'objectif fixé par la loi[50], et cette utilité sociale n'est pas toujours mesurée, pas plus que la politique publique n'est évaluée sur ce critère.

Plus largement, ces observations montrent une confusion des objectifs de politiques publiques et des périmètres ministériels. **Il est ainsi très délicat de distinguer l'insertion professionnelle grâce au sport ou à la culture, de la culture ou du sport financés par les crédits de l'insertion**

---

et les emplois d'avenir en 2015 », septembre 2016.

[48] Entre 2005 et 2011, les subventions publiques sont passées de 34 à 24% des ressources des associations selon « Le paysage associatif français », Stat Info n°16-01, Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, mars 2016.

[49] Selon le Conseil Social du Mouvement Sportif (CoSMoS), organisation d'employeurs du mouvement sportif associatif, du sport professionnel, et du secteur sportif commercial.

[50] Art. L5134-20 du Code du Travail : « Le contrat d'accompagnement dans l'emploi a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi »

professionnelle. Or dans le premier cas il est normal que les financements relèvent du Ministère du Travail, mais pas dans le second. Et cette confusion empêche une bonne gestion des deniers publics et un pilotage en fonction d'objectifs clairs. Comment s'assurer en effet que les prescripteurs de contrats aidés privilégient la capacité de l'employeur à former et à accompagner la personne, si l'attribution de contrats relève d'une multitude d'autres objectifs implicites ?

Un rapport de l'IGF et de l'IGAS[51] a notamment constaté que lors des phases de ralentissement de la prescription de contrats aidés, les volumes attribués à l'Éducation nationale étaient préservés, alors que les taux de sortie dans l'emploi y sont très faibles. Le rapport y voit le choix « *de concentrer les dépassements budgétaires sur le budget du ministère chargé de l'Emploi, plutôt que de différer les recrutements ou de substituer aux recrutements en contrats aidés des contrats de droit commun qui auraient coûté plus cher aux ministères concernés* ».

Il faudrait donc recentrer les contrats aidés sur les buts qui leurs ont été assignés[52] :

- **Un objectif d'équité** : s'adresser à des « personnes présentant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi » ;
- **Un objectif d'efficacité** : faciliter l'accès ou le retour à l'emploi de ces personnes, c'est-à-dire permettre la sortie en emploi, si possible durable, et en formation.

L'objectif d'équité passe par la sélection des personnes éligibles, qui a été bien respectée malgré les volumes importants de contrats signés. L'objectif de sortie positive pesait jusqu'à présent peu sur l'employeur, souvent assuré du renouvellement du contrat, étant donné les objectifs chiffrés des préfets. Il n'existe aucun droit d'un employeur à bénéficier de contrats aidés. Aussi, les prescripteurs pourraient également exercer une sélection plus précise des employeurs, pour assurer un environnement « apprenant ». Les employeurs candidats à ce dispositif seraient ainsi incités à mobiliser de la formation et à organiser un accompagnement professionnel aux titulaires des contrats. Des expérimentations ont été menées, comme l'expérimentation « contrats aidés-structures apprenantes » (CASA), des recensements des critères ont été faits, par exemple par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT). Les DIRECCTE sur le terrain et les prescripteurs doivent pouvoir s'en inspirer pour sélectionner les employeurs.

A titre d'illustration, un cas[53] de l'expérimentation « Contrats Aidés – Structures Apprenantes » (CASA) a mis en œuvre le repérage par les acteurs du service public de l'emploi, d'employeurs « de qualité » selon plusieurs critères : environnement de travail de qualité (par un avis de l'inspection du travail), expérience de travail valorisante, méthodes de travail apprenantes, tutorat, absence de recours abusif aux contrats aidés, etc. Un comité de pilotage a été mis en place[54], et la sélection des employeurs se faisaient avec deux membres du comité.

Recommandation 5. RECENTRER LES DISPOSITIFS D'ACCES ET DE RETOUR A L'EMPLOI SUR LEURS OBJECTIFS D'EQUITE ET D'EFFICACITE, EN SELECTIONNANT MIEUX LES EMPLOYEURS SELON LEUR « EMPLOYEUR-ABILITE »

[51] Rapport IGAS-IGF sur « l'Évaluation du pilotage des contrats aidés et de leur performance en termes d'insertion », janvier 2012.
[52] Distinction déjà opérée par le rapport IGAS-IGF précité de janvier 2012, en annexe 1.
[53] Source : DIRECCTE de Normandie, présentation de l'unité départementale de la Manche
[54] PLIE, Pôle emploi, Conseil départemental, CAP Emploi, AFPA, DIRECCTE.

2.3. Le triptyque issu des innovations sociales : inclure c'est en même temps employer, former, accompagner

Le recentrage des contrats aidés sur les personnes les plus en difficulté doit s'accompagner du développement, à la fois :

- de formations pour l'acquisition de compétences transférables à d'autres secteurs ou à d'autres employeurs,
- d'un accompagnement par l'employeur et par le service public de l'emploi, de manière à favoriser une sortie en emploi durable.

Au-delà des contrats aidés, il s'agit de revisiter les outils de l'insertion professionnelle afin que tous suivent, selon des modalités propres à chacun, cette logique d'une combinaison entre la mise en situation professionnelle, l'acquisition de compétences transférables à travers la formation et l'accompagnement pour construire un parcours d'accès et de retour à l'emploi et chercher à lever, en parallèle, les éventuels freins à l'emploi (difficultés sanitaires, sociales, de mobilité, etc.).

En cherchant à mettre en œuvre de manière systématique une combinaison « emploi – formation – accompagnement », il s'agit de construire un nouveau modèle **d'alternance d'inclusion**, alliant, d'une part, emploi et formation comme les systèmes d'alternance dont les taux de sortie en emploi sont élevés, et d'autre part un accompagnement vers l'autonomie de personnes faisant face à des difficultés dont elles peuvent difficilement s'extraire seules.

Plusieurs actions ont déjà été entreprises en ce sens. C'est le cas notamment des périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP), créées par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, qui permettent aux demandeurs d'emploi ou aux personnes en parcours d'accès et de retour à l'emploi (contrats aidés, IAE, travailleurs handicapés, …) de tester leur projet professionnel et, inversement, aux employeurs de diversifier leurs recrutements.

Beaucoup d'initiatives, d'innovations existent dans le champ de l'accès et du retour à l'emploi, dont beaucoup vont dans le sens du triptyque emploi – formation – accompagnement. L'accélérateur d'innovations en cours de développement Haut-commissaire à l'économie sociale et à l'innovation sociale (HESS-IS) d'une part, et la mise en œuvre, préconisée par le présent rapport, d'un fonds d'inclusion dans l'emploi doté d'une capacité permanente à expérimenter et à soutenir des modèles innovants, d'autre part, doivent permettre d'identifier, d'évaluer et de développer ces initiatives innovantes.

Recommandation 6. REVISITER LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'ACCES ET DE RETOUR A L'EMPLOI A L'AUNE DU TRIPTYQUE EMPLOI - FORMATION - ACCOMPAGNEMENT

*

La mise en œuvre du triptyque n'a de sens que si une logique de parcours peut réellement advenir. Demandée et discutée depuis longtemps, elle peine à se systématiser. Le « parcours » est l'un des mots clefs de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des *parcours* professionnels, mais cet esprit se concrétise seulement par le compte personnel d'activité et la portabilité qu'il permet, ainsi que par le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA).

Les dispositifs d'accès et de retour à l'emploi semblent encore souvent cloisonnés, au risque d'un enfermement de leurs bénéficiaires. Il s'agit de tendre vers la construction de parcours fondés sur un diagnostic individuel par le service public de l'emploi, et que ces parcours utilisent la palette la plus large possible des outils disponibles, en évitant de raisonner par « statuts » de bénéficiaires. Plusieurs pistes peuvent être explorées dans ce sens :

- La rénovation des contrats aidés en « parcours emploi compétences » sélectionnant non plus seulement les publics, mais aussi les employeurs pour leur capacité et leur engagement à accompagner les titulaires de contrats, et à mobiliser des actions de formation (cf. partie sur le « parcours emploi compétences ») ;
- La mise en œuvre du Plan d'investissement compétences (PIC) est une opportunité à saisir pour passer au-dessus des cloisonnements de statut et de former les personnes exclues du marché du travail, par exemple à la suite d'un parcours emploi compétences (cf. partie sur le PIC) ;
- La création d'un « fonds d'inclusion dans l'emploi » rendant fongibles les financements d'accès et de retour à l'emploi permettrait à de former un ensemble capable de s'adapter aux réalités du terrain (cf. partie sur le fonds).

Inclure, c'est donc cumuler et concentrer : doit-on lutter contre l'exclusion ou atteindre la perfection budgétaire et juridique ? La préférence pour une distribution la plus large possible des dispositifs plutôt que leur cumul est compréhensible. Elle correspond à une logique formelle de bonne gestion des deniers publics consistant à éviter les effets d'aubaine et les redondances. Cela provient également d'une logique de couverture la plus large possible des publics éligibles. Mais **cela aboutit à ce que chaque personne ait seulement un morceau du puzzle**, qui peut lui être utile en tant qu'une première étape, mais dont le bénéfice s'estompe en quelques mois, la seconde et la troisième étape mettant souvent du temps à venir.

Il y a donc un mal plus grave que la redondance et dont il faut se garder. **Il y a pire que l'effet d'aubaine : c'est l'inefficacité qui résulte des demi-solutions**. C'est de laisser des personnes à la moitié ou au tiers de leur parcours d'accès ou de retour à l'emploi, parce que la bonne gestion veut que l'on aille fournir les mêmes demi-solutions à d'autres personnes éligibles.

Il faut donc prendre le risque de réaliser certains cumuls contrôlés dans la mise en œuvre des politiques d'insertion, et passer certaines préventions en termes d'effets d'aubaine, de redondance.

Les auditions ont montré que le découragement et le renoncement viennent moins du temps écoulé au chômage, que de l'accumulation de faux-semblants, que du fait de se confronter à un mur ou à une absence de solution alors que l'on commençait justement à s'en sortir. Lorsque l'on échoue dans son parcours d'accès ou de retour à l'emploi, se sent-on tranquillisé de savoir que l'on n'est pas une exception, et que de nombreux parcours échouent ? Ne serait-il pas plus rassurant de savoir qu'il existe des parcours en nombre éventuellement plus réduit, mais très efficaces pour accéder ou retourner à l'emploi ? **Peut-être vaut-il mieux, plutôt que d'être inclus dans un dispositif insuffisant, devoir attendre pour un dispositif que l'on sait efficace**.

Il s'agit de viser l'enchainement sans rupture des actions d'orientation, de formation et de mises en emploi, quelle que soit leur ordre : la formation améliore parfois l'impact des dispositifs d'emploi, ou réciproquement, la mise en emploi permet de lever des réticences à la formation[55]. Comme l'écrivent Catherine Barbaroux et Jean-Baptiste de Foucauld[56] dans leur proposition d'instaurer un droit au parcours : « *L'essentiel réside dans la capacité de mobiliser au bon moment et sans interruption ou contrainte de statut les éléments utiles au parcours individuel. Ceci implique une ingénierie renouvelée tant pour l'organisation des parcours que pour la mobilisation des financements et l'adaptation de l'offre de formation. Alors que le « droit à l'initiative du salarié » (cf. DIF/CIF, VAE, etc.) est formellement reconnu, le droit du demandeur d'emploi, plus souvent prisonnier d'un « parcours prescrit » (à vocation d'insertion, de professionnalisation, de formation, de placement), doit être reconnu lui aussi*. »

Ainsi, **plutôt que d'accumuler de nouveaux dispositifs à prescrire, qui s'ajoutent à la complexité existante des politiques d'emploi, c'est la méthode de gestion, l'approche, qui doivent changer**. Au-delà d'un éventuel « droit à », éventuellement « opposable », il importe de lutter contre l'égarement des personnes exclues du marché du travail face aux multiples dispositifs existants et changeants.

Quel que soit son stade dans son parcours d'accès ou de retour à l'emploi, la personne éloignée de l'emploi se retrouve en position de demandeur, « demandeur d'emploi » qu'elle est, si bien que l'insertion est une charge pesant sur le plus faible. L'accompagnement, qui cherche à faciliter, à seconder cette démarche, a fait l'objet de réflexions récentes[57]. Il est cependant insuffisant, s'il est impuissant à jouer sur la « file d'attente » pour permettre qu'à une première étape de parcours (emploi aidé, formation) succède une seconde étape (par exemple une formation après une mise en emploi, ou une formation qualifiante après une remise à niveau). **C'est ce travail sur la file d'attente qui est nécessaire, pour éviter que les bénéfices d'une première étape d'insertion ne soient perdus**. Il serait donc utile d'explorer les voies et moyens d'inverser cette « charge de l'insertion ».

Par exemple, avec la raréfaction des aides aux jeunes majeurs, de nombreux jeunes tombent dans une grande précarité au sortir de l'aide sociale à l'enfance (ASE), en raison d'une rupture de la prise en charge. Plutôt que d'attendre leur éventuel passage par une mission locale et leur passage en Garantie jeune, ne pourrait-on pas élargir aux structures de l'ASE la capacité à prescrire et à mettre en œuvre la Garantie jeune ?

[55] Même dans le cas du décrochage scolaire, comme le montre l'exemple déjà cité des écoles de production.
[56] Rapport « Un droit au parcours accompagné vers l'emploi », précité.
[57] Conseil d'orientation de l'emploi, « *L'accompagnement vers et dans l'emploi* », juin 2016. Et même au-delà de la seule dimension de l'emploi : rapport IGAS « *Eléments de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel* », novembre 2016.

Recommandation 7. EXPLORER LES VOIES ET MOYENS D'INVERSER LA « CHARGE DE L'INSERTION » PAR DES DISPOSITIFS DE GARANTIE, PAR EXEMPLE EN PERMETTANT A DES STRUCTURES DE L'ASE DE PRESCRIRE LA GARANTIE JEUNE

2.4. Passer d'une quantité de contrats à des parcours de qualité

De nombreuses personnes auditionnées se sont prononcées sur la récente diminution du nombre de contrats aidés, et considèrent que leur nombre va être insuffisant. La lettre de mission de la ministre du Travail ne nous demandait en rien de nous prononcer sur la quantité de contrats, quantité qui pour 2018 avait déjà été arbitrée par le Premier Ministre à l'été 2017 et inscrit dans la loi de finances.

A titre indicatif, deux éléments peuvent éclairer les prochains arbitrages en la matière :

- Du point de vue des personnes éloignées de l'emploi et des acteurs de l'emploi qui doivent les accompagner, les places en dispositifs d'accès et de retour à l'emploi semblent toujours trop peu nombreuses. On peut noter qu'en 2016, le nombre de contrats aidés couvrait 14% des personnes éligibles[58].
- Du point de vue conjoncturel, le rapport IGF-IGAS sur les contrats aidés[59] relève que le nombre de contrats non marchand n'est jamais passé en deçà de 200 000 depuis 1992, à l'exception des premiers mois de l'année 2008.

La question abordée ici est donc celle de la qualité des contrats plutôt que leur quantité. Le relâchement de la pression sur la quantité dans leur attribution peut donc laisser la place à une action sur la qualité :

a. Qualité du contrat : reposant sur le triptyque emploi-formation-accompagnement, et dont le cadre juridique serait enfin respecté, c'est-à-dire une obligation de formation et d'accompagnement rendue effective. La probabilité d'être formé durant un contrat aidé dépendant largement de la durée de ce contrat[60], une durée minimale de 9 mois est nécessaire. Le contrat pourra lister les compétences utiles au poste et qui doivent être développées pendant la durée du contrat, par de l'accompagnement en interne, ou par des formations. Cela pourra aider le titulaire à valoriser son expérience et responsabiliser l'employeur dans son rôle ;

b. Qualité de l'employeur : capable d'organiser pour le titulaire une situation professionnelle permettant d'acquérir des compétences transférables, par le tutorat, mais aussi

[58] Cf. annexe 4.
[59] Rapport IGAS-IGF sur « l'Évaluation du pilotage des contrats aidés et de leur performance en termes d'insertion », janvier 2012.
[60] Rapport IGF-IGAS annexe 2, p.59

l'engagement à organiser des actions de formation adaptées, et si possible de qualification ou de pré-qualification ;

c. Qualité de la prescription : par l'organisation d'un entretien de diagnostic, d'un entretien 1 à 3 mois avant la sortie du contrat sauf pour les cas de sortie en emploi durable, et par l'usage d'un dossier dématérialisé de suivi. Le prescripteur aura la charge du bon appariement, par la sélection des employeurs, des postes en leur sein, et des compétences qui y sont développées et mobilisées, éventuellement en fonction des compétences nécessaires dans la zone d'emploi ;

d. Qualité du parcours : Un diagnostic préalable des compétences pourra être prévu par l'employeur, et le plan d'investissement compétences (PIC)[61] pourra financer des formations à la suite du contrat s'il ne débouche pas sur une situation d'emploi. Si certains demandeurs d'emploi découragés déclinent parfois des formations, celles-ci gagnent en pertinence et en efficacité lorsqu'elles sont insérées dans un tel parcours, la période d'emploi en CUI-CAE ayant permis une remobilisation ou éclairé sur le besoin de compétences à acquérir.

Recommandation 8. PASSER D'UNE LOGIQUE QUANTITATIVE VISANT UNE MASSE DE CONTRATS AIDES, A UNE EXIGENCE DE QUALITE

[61] Le PIC consiste en un investissement de 15 milliards d'euros à la formation professionnelle sur un total de 57 milliards d'euros dans le Grand Plan d'Investissement 2018-2022. Ce plan a été présenté lundi 25 septembre 2017 par le Premier ministre et Jean Pisany-Ferry, auteur du rapport préparatoire. Le PIC a pour objectif de former un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés et un million de jeunes décrocheurs pour édifier une société de compétences et lutter durablement contre le chômage.

PARTIE 3 – TROIS APPLICATIONS DU TRIPTYQUE POUR DEVELOPPER LES COMPETENCES ET DONC L'EMPLOI

3.1. Le contrat « aidé » est mort, vive le « parcours emploi compétences » !

Lors des auditions de la mission, nombre de nos interlocuteurs ont proposé d'abandonner le nom de contrat « aidé », pour éviter l'effet stigmatisant. Il ne s'agit cependant pas de leur nom officiel. Ce sont juridiquement des « contrats uniques d'insertion », qu'ils soient « d'accompagnement dans l'emploi » (CUI-CAE) dans le secteur non marchand, ou « d'initiative emploi » (CUI-CIE) dans le secteur marchand. Ce n'est pas seulement le nom mais l'approche entière, qui doit être repensée.

Loin de remettre en cause l'aide à l'emploi dans son principe, il s'agit d'inscrire cette aide non pas en rupture, mais en continuité avec le droit commun. **Il n'y a pas des entreprises, des contrats, des personnes « normales » et d'autres qui ne le seraient pas, qu'il conviendrait de traiter différemment**. Il y a des différences de départ par rapport auxquelles il s'agit de rétablir une égalité des chances, notamment sociales et territoriales. Les entreprises adaptées et les structures d'IAE sont des entreprises normales ou des associations normales, d'ailleurs soumises aux mêmes contraintes et qui réussissent par les mêmes qualités. De même, les CUI-CAE sont des contrats classiques régis par la plupart des mêmes règles du Code du travail. Le principe de l'insertion et de l'adaptation est justement de faire travailler des personnes exclues du marché du travail, dans des conditions et selon les logiques de ce marché du travail. La seule différence réside dans l'aide financière apportée pour que ces organisations ne perpétuent pas elles-mêmes l'exclusion existante, et insèrent ces personnes, en étant des structures « apprenantes ». Tous les employeurs forment leurs salariés, d'ailleurs environ 86% des fonds de la formation professionnelle vont jusqu'à présent à des personnes en emploi. Les structures de l'IAE, les EA et les employeurs de CUI-CAE font et doivent faire exactement la même chose : former leurs salariés dans l'emploi pour qu'ils développent des compétences.

Le passage d'un « contrat aidé » à un « parcours emploi compétences » doit permettre l'acquisition de compétences valorisables par son bénéficiaire, ce qui nécessite trois leviers :

- **Conditionner l'octroi d'un parcours emploi compétences à l'engagement de l'employeur de proposer** de façon cumulative :

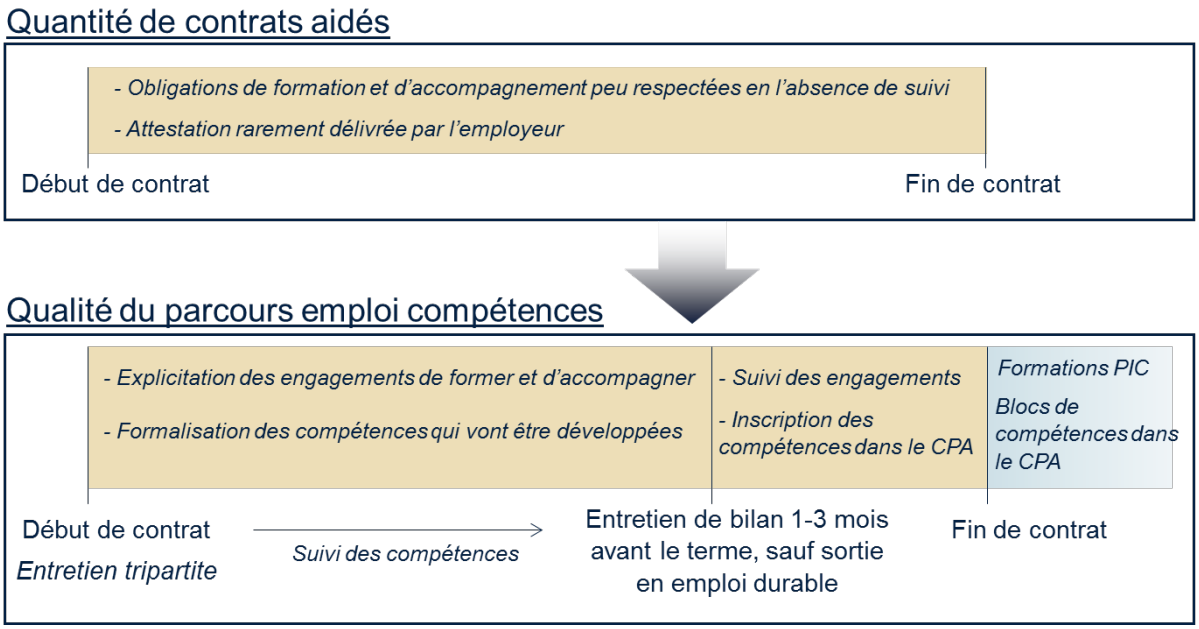
    i. des actions de formation, qui peuvent être : remise à niveau, pré-qualification, période de professionnalisation, acquisition de nouvelles compétences, VAE ;

ii. et des actions d'accompagnement, qui peuvent être : aide à la prise de poste, évaluation des compétences, PMSMP, aide à la construction du projet professionnel, aide à la recherche d'emploi à la sortie ;

- **Décliner l'emploi proposé en compétences transverses** que l'occupation du poste doit permettre d'acquérir – sur la base du référentiel de compétences de Pôle emploi. Un nouveau formulaire CERFA dématérialisé pourra être prévu pour créer une nouvelle section relative aux compétences, qui fera l'objet d'un suivi et d'un contrôle lors d'une demande de renouvellement par le prescripteur ;

- **Réaliser l'entretien de signature de la demande d'aide dans un cadre tripartite (prescripteur – salarié – employeur)**, dans l'objectif de formaliser les exigences ci-dessus et de mobiliser l'employeur sur le projet du bénéficiaire.

Un bilan 1 à 3 mois avant la sortie doit être établi par le prescripteur du contrat, avec la personne et l'employeur, afin de contrôler le suivi des engagements par l'employeur, sauf dans les cas où le contrat débouche sur un emploi durable. Cela permettra également d'identifier les blocs de compétences développés au cours de l'emploi, qui pourraient être inscrits dans le compte personnel d'activité (CPA) de la personne. Cette première reconnaissance d'un « capital compétence » pourrait constituer un signal sur le marché du travail, à mi-chemin entre le CV (déclaration du candidat) et la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui est plus lourde à mobiliser, mais doté du signal fort du diplôme. Ces blocs de compétence inscrits dans le CPA pourraient dans le cadre d'un parcours, dont le contrat aidé est une étape, être pris en compte dans les diagnostics de besoins de formation.



Les aides à l'accès et au retour à l'emploi doivent donc se fondre dans le contexte plus général de l'effort pour édifier une « économie de la connaissance »[62] ou une « société de compétence »[63]. **Le parcours emploi compétences ainsi conçu est moins dérogatoire qu'en continuité avec les réflexions plus générales sur le travail, sur la qualité des contrats** (notamment selon leur durée CDD/CDI) ; sur la qualité de l'employeur (l'« *employeur-abilité* » des entreprises, c'est-à-dire leur capacité à être employeur) ; sur la qualité de la prescription de l'appariement entre les postes et les candidats (politiques RH des grandes entreprises, recours aux chasseurs de têtes), et évidemment sur la question du capital humain et de la société de compétences. Les parcours emploi compétences seront ainsi non pas une voie de garage, mais un concentré du meilleur de l'ingénierie RH, expérimentant des bonnes pratiques pouvant être ultérieurement généralisés :

- Le suivi dématérialisé des compétences développées pourra à terme être utilisé pour l'ensemble des actifs au sein de leur compte personnel d'activité (CPA) ;
- L'entretien 1 à 3 mois avant la fin du contrat : plusieurs économistes ont émis la recommandation que de tels entretiens soient systématiques avant la fin de tout CDD afin de sécuriser les parcours professionnels.

La mise en œuvre des parcours emploi compétences peut également fournir une occasion de développer l'expérimentation des formations en situations de travail (Fest), qui sont expérimentées depuis fin 2015 par 11 OPCA et la DGEFP, avec le soutien et le financement du FPSPP, en fonction de l'évaluation de l'expérimentation, attendue en 2018. Ces formations au sein de la structure employeuse, articulées aux situations de production et dotées de modalités pédagogiques sont actuellement expérimentées au profit des personnes les moins qualifiées. Si l'évaluation est positive, une généralisation aux parcours emploi compétences constituerait une étape intermédiaire en vue d'une généralisation à l'ensemble des salariés.

Dans le cadre de ce virage vers la qualité, les priorités énoncées par le Premier Ministre en faveur de l'accompagnement des enfants handicapés, de l'Outre-mer et des secteurs d'urgence sanitaire et sociale[64], et l'importance particulière accordée aux employeurs intervenant dans les quartiers politique de la ville[65] ne sauraient être exclusives des trois exigences du parcours emploi compétences. Un délai d'ajustement pourra être accordé dans ces secteurs et ces géographies, mais les employeurs y intervenants ne peuvent se désintéresser de ce travail sur la qualité, dans l'intérêt même des bénéficiaires.

Plusieurs exigences du triptyque existaient déjà, et n'étaient pas respectées en raison d'une pression politique à tenir une cadence et une quantité. **C'est donc par la sélection des employeurs, qu'une incitation forte existera à se conformer à ces exigences, et que le triptyque pourra être réellement appliqué**.

Sur le volet formation et accompagnement interne, des obligations envers les employeurs existent déjà mais elles ne sont pas toujours respectées. Elles seront ainsi davantage formalisées au moment de la signature du contrat, les entretiens avec le prescripteur permettront de s'assurer qu'elles

[62] « Stratégie de Lisbonne » de l'Union européenne, poursuivie par la « Stratégie Europe 2020 »
[63] Le Grand plan d'investissement 2018-2022, Rapport Pisani-Ferry, 2017.
[64] Déclaration du Premier Ministre le 3 septembre 2017.
[65] Lettre circulaire aux préfets du Ministre de la Cohésion des territoires et de la Ministre du Travail du 25 octobre 2017

permettent l'acquisition de compétences transférables aux titulaires des contrats et d'en vérifier la mise en œuvre.

Sur le volet accompagnement externe par le prescripteur, le suivi devra être effectif, ce qui n'a pas été le cas par le passé, malgré l'existence de dispositions le prévoyant. Ainsi l'entretien deux mois avant la fin d'un contrat aidé était prévu dans la convention tripartite Etat/Pôle emploi/UNEDIC 2009-2011, et n'était réalisé qu'exceptionnellement selon le rapport IGF-IGAS[66].

Recommandation 9. REMPLACER LES CONTRATS AIDES PAR DES « PARCOURS EMPLOI COMPETENCES » CONTENANT DES OBLIGATIONS PRECISES ET CONTROLEES POUR L'EMPLOYEUR

*

La perspective proposée dans ce rapport d'une sélection selon les capacités à mobiliser de l'accompagnement et de la formation amène à remettre en question la pertinence de la distinction marchand/non marchand. Une étude pourrait être menée pour mesurer l'opportunité de faire disparaître à terme cette distinction en gestion. A court terme, deux cas justifient le maintien de contrats CUI-CIE dans le secteur marchand :

- Dans les collectivités d'outre-mer, où les conditions de développement économique et la création d'emplois marchands sont souvent insuffisantes pour réduire le chômage, à tel point que « l'activité et l'emploi stagnent depuis dix ans »[67]. Les risques d'effets d'aubaine sont par conséquent plus limités que dans les bassins d'emploi métropolitains.
- Lorsque les Conseils départementaux sont volontaires pour maintenir leurs financements de CIE-CAOM pour des bénéficiaires RSA, il serait surprenant de les en empêcher. Le financement du conseil départemental à 88% de l'allocation RSA couvrant presque complètement le taux de subvention, il n'y a pas de risque d'effet d'aubaine sur les dépenses de l'Etat, puisqu'il n'y a presque pas de dépense de l'Etat.

3.2. Pour un pacte d'ambition avec le secteur de l'IAE

L'Insertion par l'Activité Economique (IAE) est née dans les années 1970 à partir d'expériences de terrain notamment dans des centres d'adaptation à la vie active, des associations comme les Régies de quartier, des entreprises et associations intermédiaires. Ces initiatives ont eu une reconnaissance progressive par l'Etat, notamment par la loi[68]. Le secteur cherche à répondre aux besoins des

[66] Rapport IGF-IGF de 2012 sur les contrats aidés, p.14.
[67] Etude éponyme de l'INSEE Martinique, avril 2015.
[68] La loi de juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions fixe ainsi le cadre légal d'intervention de l'IAE et l'inscrit dans le code du travail.

« personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières »[69] en leur permettant de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle, par des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement réalisés par les salariés permanents du secteur ou par un réseau de partenaires spécialisés.

Les structures qui composent ce secteur sont conventionnées par l'Etat et perçoivent pour leur travail d'accompagnement socioprofessionnel une aide au poste. Dans la plupart des cas, elles accueillent un public agréé par Pôle-Emploi.

Les 128 000 salariés actifs dans le secteur[70] se répartissent entre quatre grands types de structures. D'un côté, les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) qui sont des structures de production employant directement en contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI). D'un autre côté, les associations intermédiaires (AI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) qui les mettent à disposition auprès de particuliers et d'entreprises clientes. Les ACI s'adressent aux personnes les plus éloignées de l'emploi tandis que les ETTI sont plus proches des exigences des employeurs non conventionnés.

Le secteur de l'IAE présente certaines caractéristiques qui manquent parfois aux employeurs de contrats CUI-CAE : une plus grande visibilité des financements, qui permet un travail centré sur la personne rencontrant des difficultés particulière (levée des freins sociaux, accompagnement professionnel), dialogue de gestion dont l'évolution pourrait déboucher sur une sélection des employeurs apprenants. Le secteur est néanmoins confronté à certains défis : atteindre une taille critique qui fait défaut à certaines structures, parvenir à mobiliser des financements pour mobiliser davantage de formation professionnelle, améliorer les modes de régulation du secteur.

Le financement de l'IAE a fait l'objet d'une réforme en 2014 d'harmonisation et de simplification du système d'aides, à la suite d'un rapport IGF-IGAS[71]. Néanmoins, trois ans après, les auditions font apparaître de nombreuses insatisfactions[72] : le mode d'agrément des publics, la durée maximale de 24 mois et le conventionnement pourraient gagner en souplesse et en efficacité. A contrario, l'administration s'interroge sur les disparités de taux de sortie en emploi selon les structures.

Le secteur de l'IAE est un pourvoyeur important d'innovations sociales depuis sa création. Une récente mission IGAS a ainsi étudié certaines innovations et expérimentations parmi 48 initiatives sélectionnées par le réseau des DIRECCTE[73]. On peut également citer des initiatives récentes :

- Le programme « P.A.R.I. jeunes » du Groupe Vitamine T, à destination des jeunes « invisibles », expérimenté sur 500 jeunes NEET depuis 2015, qui propose une période de remobilisation en amont des dispositifs existants de l'IAE. Le programme propose une confrontation immédiate et directe avec l'entreprise par des témoignages et échanges avec

[69] Article L5132-1 du Code du travail
[70] DARES analyses n°79, « *L'insertion par l'activité économique en 2012* », octobre 2014.
[71] Rapport IGF-IGAS, « *Le financement de l'insertion par l'activité économique* », janvier 2013.
[72] Voir par exemple les contributions en vue du présent rapport de : la Fédération des entreprises d'insertion, et « 11 propositions pour accompagner 500 000 personnes vers l'emploi », contribution à la mission menée par Jean-Marc Borello ; André Dupon, Pierre et Patrick Choux, Jean-François Connan, Laurent Laik, Thibaut Guilluy, octobre 2017.
[73] Rapport IGAS « *Innovations et expérimentations dans le secteur de l'insertion par l'activité économique* », décembre 2015.

des salariés, des visites de terrain et un parcours multipliant les mises en situations (immersion, évaluations en milieu de travail, intérim).

- Un nouveau modèle d'entreprise adaptée « tremplin » avec Log'ins, mise en place par le Groupe Ares, qui accompagne 100 personnes par an, pendant une durée moyenne de 14 mois, afin d'accroître l'impact sur le chômage des personnes handicapées.
- Le groupe ID'EES cherche depuis 2015 à créer de nouvelles offres d'insertion sur le territoire, par un développement dans des secteurs d'activités nouveaux par rapport aux secteurs traditionnels de l'IAE : menuiserie industrielle dans l'Yonne, éco-matériaux à Châlons-sur-Saône, avec la conception par Novidem du premier isolant fabriqué à partir du recyclage du carton.

*

Les personnes auditionnées étaient en général en accord avec les évolutions de fond proposées dans le cadre de ce rapport – en particulier avec le parcours emploi compétences et le fonds d'inclusion dans l'emploi – et ont en revanche signalé leur désaccord avec la méthode d'une coupe budgétaire des CUI-CAE, considérée comme brutale.

A l'opposé de cette, la réforme du secteur de l'IAE pourrait :

- Adopter une optique d'augmentation budgétaire ;
- Mettre en œuvre progressivement cette évolution ;
- Conditionner cette augmentation à une amélioration de la performance et de la couverture du territoire.

Recommandation 10. ENVISAGER UN PACTE D'AMBITION AVEC LE SECTEUR DE L'IAE : ATTEINDRE UNE CROISSANCE ANNUELLE DE 20% DU NOMBRE DE SALARIES JUSQU'A LA FIN DU QUINQUENNAT, AVEC UNE HAUSSE BUDGETAIRE PLUS MODEREE, GRACE A UNE PLUS GRANDE PERFORMANCE

Les financements supplémentaires pourraient être attribués sous des conditions de taille critique, de couverture géographique, et selon un cadre rénové de régulation.

Le secteur de l'IAE est relativement éclaté et la recherche plus systématique d'une taille critique des structures renforcerait leur viabilité et la qualité des parcours. En 2014, les ACI et les EI comptaient respectivement 22 et 14 salariés en insertion en moyenne[74]. Cette taille réduite rend souvent délicat la mise en œuvre de projets complexes et la récente mission IGAS a proposé de

[74] Les AI et les ETTI mettent en moyenne 84 et 46 salariés à disposition, respectivement. Source : DARES résultats n°51 « L'insertion par l'activité économique en 2014 », septembre 2016.

soutenir, y compris financièrement, le regroupement de structures de l'IAE dans des formes aussi intégrées que possible[75].

L'atteinte d'une taille critique présente plusieurs avantages, notamment :

- Une plus grande division du travail, permettant une professionnalisation : beaucoup de petites structures de l'IAE n'ont pas de personnes dédiées à la prospection des entreprises ou des marchés publics, ce qui limite les perspectives de développement économique ;
- Une capacité à mobiliser les financements du Fonds social européen (FSE), qui représentent une charge de travail administratif importante ;
- Une mutualisation des fonctions supports à un niveau groupe, ce qui permet des économies d'échelle et donc de renforcer l'accompagnement socioprofessionnel ;
- Une plus grande capacité de financement des investissements matériels, ou encore de mutualiser les risques de pertes économiques, risques inhérents au développement économique.

Cette taille critique peut être atteinte par diverses méthodes : regroupement de structures, mutualisation au sein d'un Groupe économique solidaire (GES)[76] ou d'un Pôle territorial de coopération économique (PTCE)[77]. Plus que le statut retenu (association, SAS, SCIC, SCOP), c'est le degré d'intégration des structures qui importe. Lors des auditions, cet objectif de recherche d'une taille critique a semblé partagé. Il a néanmoins été signalé qu'il ne devait pas être poursuivi à « marche forcée » mais dans la concertation avec les différents réseaux, notamment pour les spécificités des structures de l'IAE dans le milieu rural.

Le pacte d'ambition évoqué constituerait donc l'opportunité d'opérer ce tournant par le haut. Plutôt que d'imposer des regroupements ou les mutualisations, celles-ci se feraient de manière incitative : les financements supplémentaires seraient conditionnés à l'atteinte de cette taille critique, selon des modalités à discuter avec les représentants du secteur.

*

L'extension par regroupement ou mutualisation entre structures de l'IAE doit aussi **permettre une meilleure couverture territoriale**. Les territoires sont très inégalement couverts par des structures de l'IAE, y compris parfois dans des territoires faisant face à des situations d'exclusion importantes.

[75] Recommandation n°5 du rapport IGAS « *Innovations et expérimentations dans le secteur de l'insertion par l'activité économique* », décembre 2015.

[76] Les GES sont définis à l'article 20 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion : « Afin de favoriser la coordination, la complémentarité et le développement économique du territoire et de garantir la continuité des parcours d'insertion, une personne morale de droit privé peut porter ou coordonner une ou plusieurs actions d'insertion telles que visées à la sous-section 1 de la présente section ».

[77] Les PTCE sont définis à l'article 9 de la loi n°2014-856 du 31 juillet relative à l'ESS : « Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1er de la présente loi, qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable ».

Certaines régions sont fortement sous dotées en structures de l'IAE eu égard au nombre de demandeurs d'emploi de longue durée et de bénéficiaires de minima sociaux[78], et au sein même des régions les mieux dotées, cette présence peut varier du simple au triple selon les bassins d'emploi. Cela s'explique par l'histoire de ce secteur, issu d'initiatives de terrain. Uniformiser cette présence à budget constant constituerait un saut dans l'inconnu. Il est en effet difficilement envisageable de fermer des places en IAE qui fonctionnent et assurent leur rôle d'insertion, pour en ouvrir dans des zones sous dotées, et risquer d'obtenir des taux de sortie positives plus faibles, le temps que les structures se mettent en place et s'insèrent dans un tissu économique. C'est la raison pour laquelle cette disparité perdure depuis de nombreuses années, et que seul des appels à projets à partir de financements supplémentaires pourraient assurer une meilleure couverture géographique. Une évolution progressive des structures de gouvernance d'un niveau départemental à un niveau régional contribuerait à ce mouvement.

Dans certains territoires, l'économie sociale et solidaire est un acteur majeur du développement économique : dans la Creuse par exemple, l'ESS représente 16% de l'emploi, et parfois 70% dans certaines communes[79]. On peut également citer le Groupe Archer, connu pour avoir relancé la production de chaussures à Romans dans la Drôme (« Made In Romans »), ancien haut-lieu de cette industrie de main d'œuvre. Le groupe, qui comptait 1500 salariés en 2015, se développe par la création d'emplois d'insertion et d'emplois de droit commun selon les activités. Le rôle de développement économique joué par l'IAE a été reconnu par la loi : « *l'insertion par l'activité économique, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires* »[80]. Cette reconnaissance pourrait être davantage concrétisée dans la pratique. **Le développement par les structures de l'IAE d'entreprises classiques employant des salariés sortant de l'IAE pourrait ainsi être encouragé**.

A contrario, des modèles de plateformes collaboratives d'insertion se développent dans cadre urbain. Ainsi, « *Lulu dans ma rue* » développe à Paris des emplois de concierge de quartier sous le statut d'auto-entrepreneur pour des étudiants, des retraités, mais aussi pour des personnes éloignées de l'emploi. L'élargissement du dispositif des associations intermédiaires à ces nouvelles formes d'insertion par l'activité pourrait être envisagé, dans une l'optique de fournir un accès rapide à un travail à bas seuil d'exigence, comme dans les dispositifs Travail Alternatif Payé À la Journée (TAPAJ) et « Premières heures ».

*

A l'occasion de cette ambition renouvelée dans les objectifs, un nouveau cadre de régulation du secteur pourrait également être dessiné. Voici les grandes lignes qui pourraient être envisagées en concertation avec le secteur :

- **Simplifier certaines règles de l'IAE pour contribuer à son développement, sur la base d'expérimentations territoriales** : la pluri annualité des conventions pourrait se concrétiser, dans le cadre du fonds d'inclusion dans l'emploi (cf. partie 4). Un assouplissement de la

[78] Le rapport IGF-IGAS de janvier 2013 précité, relevait par exemple en 2011 un différentiel de 1 à 7 entre départements dans l'offre de postes en IAE par rapport au nombre de bénéficiaires du RSA, un différentiel de 1 à 10 dans l'offre par rapport au nombre de demandeurs d'emploi de longue durée. Annexe III, p 11 -19.
[79] Panorama de l'économie sociale et solidaire en Limousin, août 2014.
[80] Article L5132-1 du Code du travail

procédure d'agrément des publics par Pôle emploi pourrait être mené, afin qu'elle soit plus rapide, plus qualitative et davantage pilotée à travers la rénovation du SI de Pôle emploi. A titre expérimental, il pourrait être testé une dispense de l'agrément par Pôle emploi des personnes recrutées par les structures de l'IAE, ou son remplacement par des méthodes plus simples.

- **Accompagner certains ateliers et chantiers d'insertion (ACI) dans une transformation en entreprise d'insertion plutôt que de modifier la « règle des 30% » des ACI.** Le chiffre d'affaires des ACI ne doit pas dépasser 30 % des charges d'activité[81]. Cette règle trouve sa raison d'être dans deux principes : éviter des distorsions de concurrence les ACI bénéficiant d'une aide plus élevée et éviter aux ACI de dépendre de leur chiffre d'affaires, avec un risque d'éviction des publics les plus éloignés de l'emploi pour être plus productif. En revanche, il faudrait encourager les ACI rentables et pouvant dépasser le seuil de 30 % à se transformer en entreprises d'insertion, notamment au sein de groupements. Cette transition de postes d'ACI vers des postes en EI correspond à l'évolution du contexte économique : de 2009 à 2016 dans un contexte économique morose, le nombre d'ETP en ACI a augmenté de 47%, ce type de structures étant moins dépendant du contexte économique. Un volant d'ACI est toujours nécessaire, mais les financements supplémentaires devraient se porter davantage vers les autres types de structures, et la transformation de postes d'ACI en EI pourra être encouragée.
- **Poursuivre les réflexions sur le modèle économique des SIAE et plus spécifiquement celui des associations intermédiaires (AI).** Le secteur de l'IAE s'est développé avec un grand nombre d'acteurs associatifs encore peu structurés et peu outillés pour développer des actions d'accompagnement et de préparation à la sortie adaptées aux besoins des publics et du marché du travail. Ces questions de modèle économique se posent particulièrement dans le cas des AI : fragilisation de certaines AI à l'occasion de la réforme du financement en dépit de modalités transitoires, tensions avec le secteur du travail temporaire, risques en cas de l'instauration d'un bonus-malus sur les contrats courts, etc.
- **Amener les SIAE à repenser leurs techniques d'accompagnement vers l'emploi durable.** L'expérimentation SEVE menée en 2016-2017 vise à faire des structures de l'IAE des acteurs de médiation entre demandeurs d'emploi et employeurs au sein de leur territoire. 18 structures ont été formées à ces nouvelles méthodes, ce qui a impliqué le recrutement de conseillers en insertion professionnelle et parfois un changement de culture. En fonction des conclusions de l'évaluation, attendues en 2019, un essaimage pourrait être envisagé. Il s'agit en effet d'un levier adapté pour développer la performance des structures de l'IAE et pour renforcer les liens avec d'autres employeurs du tissu économique. Dans le même esprit, la Ville de Paris a soutenu la plateforme numérique *Les Bons profils*, qui met en lien les recruteurs parisiens et les encadrants des structures d'insertion. Les employeurs sont sensibles au conseil et à l'accompagnement, et côté IAE, cela ouvre des débouchés à leurs salariés ;
- **Envisager d'attacher les aides au poste à la personne et non à la structure, grâce à un outil de diagnostic de la distance à l'emploi.** Le ciblage des personnes éligibles pourrait être mieux objectivé. En 2014, 30% des salariés nouvellement embauchés en ACI étaient par exemple au chômage depuis moins d'un an. La statistique n'est pas le juge de paix quant à

[81] A titre exceptionnel, après avis du CDIAE, le préfet peut élever ce taux à 50 %.

l'éloignement de l'emploi. C'est l'évaluation par Pôle emploi lors de l'agrément qui valide l'entrée en parcours d'insertion. La construction d'un outil commun de diagnostic de distance à l'emploi a été recommandée dans un précédent rapport[82]. Un tel outil, prenant en compte les freins à l'emploi, les difficultés sociales et le taux de chômage de longue durée dans le bassin d'emploi, permettrait d'assouplir la procédure d'agrément, et d'objectiver le besoin de recrutement en parcours d'insertion. Ce préalable technique permettrait d'envisager une évolution ultérieure du mode de financement de l'IAE, attaché non plus à la structure (ACI, AI, EI, AI), mais à la personne en parcours. Un tel mode de financement faciliterait les transitions dans une logique de parcours, et la constitution de véritables groupes d'insertion, mêlant des personnes plus ou moins éloignés de l'emploi dans une même activité. Ainsi dans une activité d'hôtellerie-restauration, les postes peuvent être plus ou moins adaptés en fonction de la distance à l'emploi, en fonction des tâches au contact ou non avec la clientèle.

3.3. La seule chance des exclus, l'excellence ! Pour « l'alternance accélérée »

L'expérience de l'insertion montre que c'est par l'excellence que l'on peut relever les personnes tombées pour une raison ou pour une autre. Au sein du Groupe SOS[83], *Acta Vista* est une association spécialisée dans l'insertion et la formation professionnelles menées sur des chantiers de restauration de monuments historiques. Ces chantiers, bien que dédiés aux personnes les plus éloignées de l'emploi, visent l'excellence : un partenariat a par exemple été noué avec l'association ouvrière des Compagnons du Devoir du Tour de France. **C'est par la fierté et l'exigence que les meilleurs résultats de sortie dans l'emploi sont atteints**.

L'alternance est une voie favorable vers l'emploi. La France cherche à la développer, et l'on cite souvent l'Allemagne en modèle sur ce point. Pourtant, moins de 6% des accès à l'emploi en Missions locales se font en alternance. On parle beaucoup de l'apprentissage, mais pas suffisamment du contrat de professionnalisation, qui fonctionne aussi bien, et n'est pas réservé aux plus jeunes.

Le modèle a inspiré : les Ecoles de la Deuxième Chance (E2C), Etablissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) et le Service Militaire Adapté (SMA) en outre-mer reprennent plus ou moins ce modèle d'alternance appliqué à des jeunes souvent sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle. Il n'est bien sûr pas étranger à l'idée de triptyque emploi-formation-accompagnement et au « parcours emploi compétences » présentés dans ce rapport.

On peut aller plus loin, et incorporer dans la filière de l'alternance *strico sensu* des personnes rencontrant certains difficultés, et moyennant un accompagnement supplémentaire. Parce qu'ils

[82] Recommandation n°3 du rapport IGAS « *Innovations et expérimentations dans le secteur de l'insertion par l'activité économique* », décembre 2015.
[83] Groupe dirigé par Jean-Marc Borello, signataire du présent rapport.

parviendront au même point d'arrivé, avec une qualification et une expérience, tout en venant de plus loin, il s'agit d'une « alternance accélérée ».

*

L'idée n'est pas nouvelle. Michel Rocard avait lancé en janvier 1992 la Préparation active à la qualification et à l'emploi (PAQUE) d'une durée d'un à deux ans pour les jeunes de 16 à 25 ans « qui ne peuvent pas bénéficier immédiatement d'une action de qualification ou d'insertion professionnelle ou d'un emploi, parce qu'ils ne maîtrisent pas les principaux savoirs de base et parce qu'ils manquent de repères professionnels »[84]. Il fut cependant abandonné en 1994, et même présenté dans une réponse parlementaire comme une mesure « conjoncturelle »[85], dont la suppression serait compensée par l'augmentation de 100 000 contrats aidés (à l'époque les *contrats emploi solidarité*, CES).

Le rapport IGAS-IGF évaluant le PAQUE en 1994 relève parmi les points positifs du dispositif, le caractère pluriannuel des conventions de formation permettant une stabilité du personnel et donc une capitalisation des pratiques pédagogique ; la constitution de plateformes fédérant plusieurs organismes ; le principe d'un intéressement aux résultats des organismes de formation.

Parmi les points d'amélioration cités, « *les rapporteurs ont en effet la conviction qu'on ne peut pas faire l'économie d'un accompagnement global de ces jeunes autour de situations de travail* »[86], traçant déjà l'idée de triptyque. L'une des faiblesses du programme a été de ne pas imposer suffisamment l'alternance comme levier des apprentissages de base.

D'autres dispositifs ont existé, comme le contrat d'orientation, créé en décembre 1991, pour permettre à des jeunes de moins de 22 ans, sans diplôme, de s'insérer dans la vie professionnelle en favorisant leur orientation professionnelle active par une première expérience en entreprise. L'entreprise bénéficiait d'exonérations de cotisations sociales, et le contrat était en CDD de trois à six mois non renouvelable, et comptait 150 heures d'actions d'orientation minimum (formation, bilan de compétences, élaboration d'un projet professionnel).

Le contrat d'orientation a été fusionné avec trois autres (le contrat de qualification jeunes, le contrat de qualification adultes, et le contrat d'adaptation) au sein du contrat de professionnalisation, qui a été créé par l'ANI du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle et institué par la loi n°2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Contrairement à l'apprentissage, il n'est pas réservé aux moins de 26 ans, il est ouvert aux demandeurs d'emploi, aux bénéficiaires de minima sociaux ou de contrat aidé. L'objectif est l'accès ou le retour à l'emploi par l'acquisition d'une qualification professionnelle. Selon une étude DARES[87], 72% des anciens bénéficiaires de contrats de professionnalisation étaient en emploi 6 mois après la fin de leur contrat en 2014, et 54% en emploi durable.

[84] D'après le cahier des charges, cité par le rapport IGAS-IGF d'évaluation du programme PAQUE, 1994.
[85] Réponse du ministère du Travail publiée dans le JO Sénat du 04/08/1994 à une question écrite de M. Gérard César (Gironde - RPR).
[86] Rapport IGAS-IGF d'évaluation du programme PAQUE, 1994, p. 38.
[87] DARES analyses n°80, « Le contrat de professionnalisation en 2014 », octobre 2015.

Le contrat de professionnalisation est modulable, notamment en durée et dans l'organisation de la formation avec l'OPCA, ce qui en fait un dispositif adapté pour employer des personnes exclues du marché du travail. Une expérimentation de contrats de professionnalisation au profit de ces personnes a été introduite par la loi du 8 août 2016, mais seulement jusqu'au 31 décembre 2017. L'expérimentation a été trop courte pour pouvoir tirer des conclusions[88], les contrats signés ont représenté seulement 1% du total des contrats de professionnalisation. La dérogation quant aux qualifications visées doit être discutée, afin de ne pas tirer l'alternance vers le bas. Que l'on se tienne aux qualifications du contrat de professionnalisation ou que l'on prolonge cette expérimentation, il s'agit en tout cas de poursuivre l'effort de promouvoir cette voie auprès des demandeurs d'emplois, mené depuis deux ans par le ministère du Travail. Originellement créé pour toutes les personnes en insertion, le dispositif accueille en majorité des jeunes en formation initiale. Le nombre de demandeurs d'emploi a cependant davantage augmenté depuis 2015 (+7%) que celui des plus jeunes (+4%), ce qui illustre les perspectives de développement.

Il est proposé non pas de créer un nouveau dispositif d'alternance, mais de compléter le contrat de professionnalisation actuel pour lui permettre de s'adapter à des personnes éloignées de l'emploi. Ce projet doit tirer des enseignements des expériences précédentes :

- Il serait limité au secteur non-marchand pour éviter les effets d'aubaine ;
- **Eviter un effet stigmatisant**. Il ne doit pas s'agir d'une voie dérogatoire, mais proposer aux demandeurs d'emploi à former une certaine exigence, sous réserve d'accompagnement. Parvenir au même point de qualification en partant d'une situation d'exclusion du marché du travail est de ce point de vue particulièrement méritoire : il s'agit d'une professionnalisation « accélérée » ;
- **La durée de formation doit être plus importante** que le minimum de 150 heures. Une moyenne de 400 heures a été mentionnée lors des auditions, mais mériterait d'être documentée plus avant.
- **Appliquer le triptyque, ce qui implique de ne pas oublier l'accompagnement**, notamment en amont, avec un bilan de positionnement renforcé, et une évaluation CLéA ou de remise à niveau pour l'obtention du diplôme visé. L'aide à l'exercice de la fonction tutorale pourrait être versée pendant la première année du contrat (contre 6 mois dans le contrat de professionnalisation classique).
- **Proposer un équilibre intéressant pour l'employeur** : le tableau financier ci-après montre qu'en élargissant aux personnes éligibles au CUI-CAE l'aide forfaitaire à l'emploi versée par Pôle emploi pour l'embauche d'un demandeur d'emploi de moins de 26 ans, et en ajoutant une aide exceptionnelle de l'Etat de 2000€, le salaire restant à verser par l'employeur est presque le même que pour un CUI-CAE subventionné à 50%[89]. Cela suppose aussi que la puissance publique s'engage sur une stabilité de plusieurs années du dispositif.

[88] Les contours de l'expérimentation ont seulement été précisés par arrêté du 8 mars 2017, ce qui a laissé seulement 10 mois pour expérimenter.

[89] Alors que la mesure est moins coûteuse pour le fonds d'inclusion dans l'emploi qu'un CUI-CAE subventionné à 50%, la différence provenant de la rémunération pendant la formation, assurée par l'OPCA.

Recommandation 11. **ENVISAGER DES « CONTRATS DE PROFESSIONNALISATION ACCELEREE » ACCESSIBLE A UNE PARTIE DES PERSONNES ELOIGNEES DE L'EMPLOI, QUI SERAIENT ACCOMPAGNEES VERS L'EXCELLENCE PAR LEUR EMPLOYEUR GRACE A UNE SUBVENTION**

<table>
<tr><th></th><th colspan="3">Contrat de professionnalisation classique</th><th>Emploi d'avenir</th><th colspan="3">CUI-CAE</th><th>Simulation CPRO accéléré</th></tr>
<tr><td></td><td>-26 ans</td><td>26 – 45</td><td>+45 ans</td><td>-26 ans (ne concerne pas le public plus âgé)</td><td>-26 ans</td><td>26 – 45</td><td>+45 ans</td><td>Pas de différenciation d'âge</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Salaire</td><td>55 à 80% du SMIC selon âge et niveau</td><td colspan="2">SMIC minimum</td><td rowspan="2" colspan="4">SMIC minimum</td><td rowspan="2">SMIC minimum</td></tr>
<tr><td colspan="3">Minimas conventionnels pouvant être plus favorables</td></tr>
<tr><td>Exonérations</td><td>Pas d'exonération particulière, sauf pour GEIQ</td><td>Pas d'exonération</td><td colspan="2">Exonération de cotisations patronales d'assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, vieillesse-décès) et d'allocations familiales dans la limite du SMIC</td><td colspan="4"></td><td>Même exonération que le contrat + 45 ans et emploi d'avenir</td></tr>
<tr><td>Aides</td><td></td><td>Aide forfaitaire à l'emploi (AFE) de 2 000€</td><td>Aide forfaitaire à l'emploi (AFE) de 2 000€ + Aide exceptionnelle de l'Etat: 2 000€.</td><td>Aide versée à l'employeur pouvant représenter jusqu'à 75% du SMIC (de 1 à 3 ans).</td><td colspan="3">Aide versée à l'employeur s'élevant désormais à 50% du SMIC.</td><td>Aides cumulées
AFE + aide exceptionnelle de l'Etat soit 4 000 €</td></tr>
<tr><td>Coût de la formation/ Prise en charge OPCA</td><td colspan="3">9.15 €/15 € par heure selon public</td><td colspan="4">Selon critères OPCA</td><td>20 €/h (dont 9.76/h sanctuarisé pour la rémunération) **</td></tr>
<tr><td>Estimation coût total annuel employeur*</td><td>80% Salaire chargé SMIC :
17 700€*</td><td>Salaire chargé SMIC - AFE :
20 150€*</td><td>Salaire chargé SMIC – exonérations cotisations patronales – AFE – aide exceptionnelle :
14 950€*</td><td>Salaire chargé SMIC – Exonérations cotisations patronales – Aides de l'Etat (75%) :
5 600€</td><td colspan="3">Salaire chargé SMIC – Exonérations cotisations patronales – Aides de l'Etat (50%) :
10 000€</td><td>Salaire chargé SMIC – exonérations cotisations patronales – AFE – aide exceptionnelle – prise en charge rémunération sur formation (400 h x 9.76 €) : 10 950€*</td></tr>
</table>

* Sous réserve des décisions de l'OPCA et des branches ** Exemple de taux de prise en charge par l'OPCA

3.4. Le PIC n'a pas vocation à s'embourgeoiser

Le *Grand plan d'investissement 2018-2022* officialisé en septembre 2017, met en avant deux objectifs : « Former et accompagner vers l'emploi 1 million de chômeurs faiblement qualifiés » et « Former et accompagner vers l'emploi 1 million de jeunes décrocheurs ». La méthode consistant à à concentrer de vastes moyens dans un plan national pour sortir d'une logique de silos, est justifiée par le contexte économique et l'ambition du programme présidentiel. Le cap est le bon, il faut le tenir désormais.

Le chemin à parcourir n'est pas identique dans les deux objectifs, les taux d'accès des chômeurs peu qualifiés et des jeunes décrocheurs n'étant pas les mêmes. La note d'étape de l'évaluation du plan 500 000 considère en effet que « *le système français de formation professionnelle est déjà bien doté pour les jeunes peu qualifiés »*, dont la proportion accédant à une formation était en 2015 plus du double de celui des personnes en recherche d'emploi. L'effort particulier en faveur des demandeurs d'emploi pour lequel avait opté le plan 500 000 doit donc être maintenu, voire amplifié.

La formation et l'accompagnement vers l'emploi des jeunes décrocheurs et des chômeurs faiblement qualifiés peut schématiquement emprunter deux voies :

- Un **principe d'efficacité**, visant à maximiser l'embauche au sortir du parcours PIC, en partant de l'offre d'emploi des entreprises pour arriver aux demandeurs d'emploi, au risque de sélectionner et de favoriser les personnes les moins éloignées de l'emploi, et avec un éventuel effet d'aubaine ;
- Un **principe d'équité**, visant à augmenter la probabilité d'embauche du maximum de personnes éloignées de l'emploi, en partant des demandeurs d'emploi pour les amener à des offres d'emploi, au risque d'afficher des taux de retour à l'emploi parfois plus faible, puisque le public en était plus éloigné.

Le pilotage par les taux d'accès et de retour à l'emploi incite au principe d'efficacité et évite les formations inadaptées à la demande des entreprises. A contrario, le ciblage d'un public éloigné de l'emploi évite l'effet d'aubaine consistant à former et à accompagner des personnes qui auraient de toute façon accédé à un emploi. Pour cette raison, il serait utile que le pilotage par les taux de sortie, qui sera probablement adopté, soit complété par l'affectation d'une partie des formations directement aux personnes éloignées de l'emploi : demandeurs d'emploi de longue durée, personnes handicapées, et personnes présentant d'autres freins préalables à l'emploi. Il semble que l'affectation d'une partie du PIC à des titulaires de parcours emploi compétences et à des salariés de l'IAE permettrait de remplir cet objectif : 73% des entrants en CUI-CAE étaient au chômage de longue durée[90], et 60% des entrants en IAE[91].

[90] DARES analyses n°21 précité.
[91] DARES analyses n°51 « *L'insertion par l'activité économique en 2014* », septembre 2016.

Les personnes auditionnées ont fait état d'un besoin criant de formation dans ces dispositifs employant des personnes éloignées de l'emploi, qui s'explique par une sorte de prévention à l'égard des cumuls de dispositifs, et à la tentation d'une certaine forme de saupoudrage, précédemment évoqués. La perspective tracée par ce rapport vise au contraire à concentrer une partie des dispositifs de formation sur les personnes exclues du marché du travail bénéficiant déjà d'une mise en l'emploi et d'un accompagnement, conformément au triptyque précédemment évoqué. Ces personnes sont 128 000 des salariés « actifs » en insertion par l'activité économique[92] et les 200 000 prochains titulaires de « parcours emploi compétences ».

Il s'agit d'abord de miser sur le PIC pour construire des parcours d'accès ou de retour à l'emploi à partir des parcours emploi compétences. Dans les contrats aidés, selon la DARES, seul un quart des employeurs déclare avoir mis en œuvre des formations poursuivant d'autres objectifs que l'adaptation au poste[93]. Pourtant, environ 26% des titulaires de contrats aidés sont sans diplôme[94].

Cela signifie qu'à la sortie des 200 000 parcours emploi compétences, il y aura 52 000 personnes sans diplôme, qui représenteront probablement la grande partie des sortants de contrat ne trouvant pas d'emploi. Proposer une formation à tous ces sortants de contrat sans diplôme, représenterait le quart des objectifs du PIC en matière de demandeurs d'emploi, soit environ 10% de l'effort de formation du plan si tous ne sont pas au chômage, ce qui est un scénario très ambitieux.

Un scénario plus modéré, avec l'affectation d'une ligne du PIC de 50 millions d'euros par an, permettrait de faire bénéficier à 18 000 sortants de contrats une formation d'environ 280 heures[95]. Cela augmenterait la proportion de sorties en formation de 9%, soit un total de sorties positives de 54%[96] avec les sorties en emploi durable et non durable. Ce total ne tient pas compte d'une augmentation de la sortie en emploi, qui doit être obtenue grâce à l'exigence de qualité des nouveaux parcours emploi compétences.

Il ne s'agit pas de « gonfler » les taux de sortie, le seul objectif demeurant une sortie dans l'emploi durable à l'issue du contrat, ou à l'issue du parcours comprenant emploi et formation. Il s'agit de renforcer l'automaticité de la formation à l'issue des contrats présente deux avantages : (i) augmenter les chances de succès, conformément à la logique du triptyque (ii) revaloriser le contrat aidé devenu parcours emploi compétences en l'intégrant au sein d'un parcours.

Recommandation 12. RESERVER AU MOINS 50 MILLIONS D'EUROS PAR AN DU PLAN D'INVESTISSEMENT COMPETENCES (PIC) AUX SORTANTS DE PARCOURS EMPLOI COMPETENCES

[92] DARES analyses n°79 « *L'insertion par l'activité économique en 2012* », octobre 2014.
[93] 47% déclarent avoir engagé une formation d'adaptation au poste et 23% déclarent n'avoir engagé aucune formation. Source : DARES analyses n°84 « *Accompagnement et formation pendant les contrats aidés* », décembre 2010.
[94] DARES analyses n°21 « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », mars 2017
[95] Soit la moyenne des durées de formation financées par Pôle emploi lors du Plan 500 000 ; en prenant un coût indicatif de 10€ de l'heure.
[96] D'après l'étude DARES n°21 de mars 2017 précitée : les sorties de contrats aidés à 6 mois sont de : 26% d'emploi durable, 15% d'emploi non durable, 4% de stages de formation ou études.

Un abondement financier pourrait être ajouté afin de fournir un effet de levier incitant les OPCA à mobiliser des fonds au profit des titulaires de parcours emploi compétences. Un tel abondement avait été assuré par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour les emplois d'avenir, à hauteur de 70%, avec une enveloppe annuelle de 20 millions d'euros en moyenne. Etant donné l'obligation pesant sur les employeurs de parcours emploi compétences, l'abondement pourrait être plus faible, à hauteur de 20 ou 30%. Cet abondement pourra être assuré par le FPSPP, ou par tout autre moyen de financement de la sécurisation des parcours professionnels.

Il s'agit ensuite de mobiliser le PIC pour permettre une véritable alternance dans l'IAE, entre formation, accompagnement et emploi. 33% des salariés de l'IAE ont un niveau inférieur au CAP, 43% ont un niveau CAP-BEP, et une part d'entre eux est en situation d'illettrisme.

Pourtant, l'accès à la formation (en particulier pour les ateliers et chantiers d'insertion qui recrutent les personnes les plus éloignées de l'emploi) reste limité en raison notamment de l'ambiguïté du double statut des salariés de l'IAE, qui restent inscrits à Pôle emploi comme demandeurs d'emploi (catégorie E « non disponibles »), du manque de coordination de financeurs qui restent figés sur leurs champs d'intervention (OPCA, Pôle emploi) et d'organisation du temps de travail. Ainsi, l'enquête DGEFP-AVISE de 2011 montre que 34% des salariés en parcours d'insertion ont participé à au moins une action de formation, pour une durée moyenne de 73h de formation.

Cette situation n'est pas satisfaisante et doit être débloquée. Les OPCA doivent rester mobilisés pour la formation des salariés de l'IAE mais un concours d'autres fonds, notamment ceux du PIC, doit être étudié pour inciter les OPCA en ce sens. Le statut hybride salariés / demandeurs d'emploi des salariés de l'IAE mérite aussi d'être questionné.

L'affectation d'une ligne du PIC de 50 millions d'euros par an permettrait qu'au moins un salarié sur deux de l'IAE bénéficie d'une formation, dans l'attente de solutions plus durables. Cela permettrait par exemple de :

- Doubler le temps de formation des 43 500 salariés actuellement formés, pour passer de 73 à 150 heures, afin d'enclencher des pré-qualifications ;
- Dispenser à 25 000 salariés supplémentaires, une formation de 70 heures, considérée comme le minimum individuel incontournable, dans les contributions des réseaux de l'IAE.

Recommandation 13. RESERVER AU MOINS 50 MILLIONS D'EUROS PAR AN DU PLAN D'INVESTISSEMENT COMPETENCES (PIC) AUX SALARIES DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE (IAE)

PARTIE 4 – LE FONDS D'INCLUSION : UN OUTIL SOUPLE DE MOBILISATION DES ACTEURS DE TERRAIN

4.1. Faire confiance au terrain : d'une logique de guichet au préfet « entrepreneur d'Etat »

Il a été régulièrement reproché aux préfets et aux administrations déconcentrées, de poursuivre une « politique du chiffre » dans leur attribution des contrats aidés notamment, ou de dépasser les volumes inscrits au budget. Il est cependant inévitable que les mêmes causes mènent aux mêmes effets. Ces écueils pourront durer tant que le pilotage physique et par « tuyaux d'orgue » l'emportera sur le pilotage financier et la fongibilité entre dispositifs.

Le constat n'est d'ailleurs pas nouveau, c'est celui exprimé par Catherine Barbaroux et Jean-Baptiste de Foucauld dans leur rapport « Un droit au parcours accompagné vers l'emploi » de 2012 : « *une mise en œuvre [des contrats aidés et de l'IAE] souvent pilotée d'en haut, avec un grand nombre de normes et de sous-normes, témoignant d'une certaine méfiance vis-à-vis des opérateurs de terrain et d'un souci de contrôle a priori, là où la déconcentration, la confiance dans les opérateurs, leur évaluation a posteriori sont la condition d'une personnalisation efficace* »[97]. Dans une audition au Sénat, l'ancienne Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Rose-Marie Van Lerberghe préconisait également de « *globaliser les différentes aides à l'emploi* » et la « *fongibilité des crédits* »[98]. Le Grenelle de l'insertion de 2008 avait également formulé une préconisation dans cette direction[99].

Lors des auditions, plusieurs cas sont ainsi remontés d'associations spécialisées dans l'IAE, qui par épuisement des budgets au niveau régional s'étaient vus proposer des contrats aidés, moins adaptés à la situation des personnes accompagnées. Le fonds permettrait d'éviter de telles inefficiences.

La création d'un fonds rendant fongibles plusieurs lignes budgétaires répond à plusieurs objectifs :

a. Permettre à l'Etat territorial de s'adapter aux réalités locales et de nouer des partenariats avec les collectivités : les structures de SIAE ou les employeurs de parcours emploi compétences, hormis quelques grandes associations ou grandes collectivités, sont de petites

[97] Rapport « Un droit au parcours accompagné vers l'emploi », précité.

[98] Audition de Mme Rose-Marie VAN LERBERGHE, présidente de la commission sur la territorialisation de Pôle emploi, le 8 mars 2011 : « *Lorsque j'étais déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, j'avais proposé de globaliser les différentes aides à l'emploi. Nous avions alors lancé une expérimentation en ce sens, dans le cadre d'une collaboration entre la direction du travail, l'Afpa et Pôle emploi. Nous avions alors favorisé la fongibilité des crédits, pour mieux répondre aux besoins identifiés sur le terrain, et un directeur régional m'avait créditée de ce très beau compliment, déclarant que j'avais su « libérer l'intelligence ». Néanmoins, en dépit de l'efficacité d'un tel dispositif, à la première hausse du chômage venue, la fongibilité a été contestée*. »

[99] Grenelle de l'insertion, 27 mai 2008. « Décloisonner l'insertion » proposition n° 9, « Mettre à la disposition des référents uniques qui accompagnent les personnes des fonds d'intervention non fléchés pour leur donner les moyens d'agir efficacement ».

structures, ce qui milite pour une prescription au plus près du terrain. A noter qu'entre 2009 et 2011, dans les cinq régions visitées par la mission IGF-IGAS de 2012, entre 9 et 13 arrêtés ont été pris, soit 3 à 4 arrêtés en moyenne par an, ce qui illustre la complexité de la gestion dans les services déconcentrés, d'une politique instruite au niveau central et soumise à des fluctuations politiques ;

b. Donner une capacité à expérimenter localement différentes combinaisons de dispositifs, traduisant la volonté du président de la République de faire des préfets des « entrepreneurs d'Etat ». A côté des expérimentations législatives sur le fondement de l'article 37-1 ou de l'article 72 al. 4 de la Constitution, et à côté des « *contrats à impact social* », qui comportent des procédures d'évaluations exigeantes voire lourdes, cette fongibilité permettrait de tester avec souplesse d'une année sur l'autre, différentes répartitions des volumes et d'éventuelles combinaisons. Les innovations publiques ne manquent pas au niveau national. On peut par exemple citer MaCigogne.fr, partenariat entre Pôle emploi et la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) pour aider les demandeurs d'emploi à trouver rapidement une solution de garde enfants en vue d'un entretien d'embauche. Les DIRECCTE sont cependant de plus en plus dépourvues d'instruments budgétaires pour soutenir des innovations sociales au niveau local[100]. Donner la faculté aux DIRECCTE d'utiliser jusqu'à 1% des budgets attribués aux CUI-CAE pour accompagner des innovations sociales ou des urgences, constituerait une première forme de souplesse. La fongibilité entre les lignes du fonds permettrait également de tester localement l'octroi de crédits supplémentaires aux SIAE[101].

c. La structuration d'un « fonds » constitue un gage contre les dérapages dans l'exécution budgétaire. Le pilotage tendra en effet progressivement vers une gestion financière et qualitative (visant un « retour sur investissement social »), davantage qu'une gestion quantitative par volumes (visant la maximisation du nombre de contrats conclus, dans une optique conjoncturelle). La création d'un fonds piloté selon des critères qualitatifs garantit une plus grande sincérité budgétaire, et la mise à distance d'une « politique du chiffre ». Un rapport IGF-IGAS de 2012 sur les contrats aidés[102] considère en effet que « *la nécessaire mobilisation du dispositif en réponse aux impulsions gouvernementales explique la gestion sur un budget opérationnel de programme centralisé* ». Il devra donc en résulter un apaisement dans le débat budgétaire initial, et donc un moindre « *stop & go* » des ressources, ce qui permettra à l'Etat territorial de se consacrer à la sélection des employeurs par la qualité, davantage qu'à l'objectif quantitatif qui a jusqu'à présent prévalu ;

d. L'Etat territorial pourra donner aux employeurs une plus grande visibilité, en amortissant certains effets de va-et-vient budgétaire par la fongibilité. Ainsi, les entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion, dont la dimension commerciale est

[100] Notamment avec la disparition progressive des conventions de promotion de l'emploi (CPE) du programme 103.

[101] Et ainsi de conclure si la légère sous-consommation existante est seulement frictionnelle et que le secteur est capable de créer davantage d'emplois d'insertion, comme il l'affirme. Ce point, qui fait l'objet de revendications des fédérations du secteur, pourrait ainsi être éclairé par des essais locaux, plus facile à engager qu'une hausse budgétaire au niveau national.

[102] Rapport IGAS-IGF sur « l'Évaluation du pilotage des contrats aidés et de leur performance en termes d'insertion », janvier 2012.

développée, se plaignent souvent que l'octroi d'aides au poste ne soit pas assez réactif. Cela les empêche de répondre favorablement à des opportunités de développement. La fongibilité permettrait alors de dépasser temporairement un plafond pour concrétiser de telles opportunités d'affaires. La logique de fonds doit aussi permettre de mettre en œuvre des « *conventions pluriannuelles d'inclusion* » pour sortir d'une logique de guichet ;

e. Notamment, à court-terme, donner une flexibilité aux Préfets pour amortir le mieux possible la réduction des contrats aidés : en recourant éventuellement à un plus grand nombre de contrats pris en charge à un taux plus faible que la norme nationale de 50% ; ou en mobilisant une réserve jusqu'à 1% du fonds pour soutenir les initiatives territoriales et accompagner les situations d'urgence ;

f. Une flexibilité au niveau déconcentré sur la répartition des volumes entre dispositifs est plus utile qu'une flexibilité sur les taux de subvention. On constate en effet que la modulation des taux n'augmente pas la part de ce public dans les entrées en contrat aidé[103]. Il s'agit donc de remplacer un levier inefficace, une illusion d'adaptation, par un levier efficace pour inciter à la qualité, par une émulation entre les dispositifs financés. Si l'offre d'employeurs de qualité capables de porter des parcours emploi compétences est trop faible, le préfet peut à tout moment réaffecter ces financements à un autre outil du fonds.

Recommandation 14. CREER UN « *FONDS D'INCLUSION DANS L'EMPLOI* » SUR LE MODELE DE CE QUI EXISTE DANS LE SECTEUR DE LA SANTE, POUR PASSER D'UNE LOGIQUE DE MOYENS A UNE LOGIQUE DE RESULTATS

Un tel fonds pourrait s'inspirer du Fonds d'intervention régional (FIR) des Agences régionales de santé (ARS), qui a été créé en 2012 avec l'ambition de regrouper au sein d'une même enveloppe globale, des crédits auparavant dispersés. Cette plus grande souplesse de gestion a donné aux ARS de nouvelles marges de manœuvre sur le terrain pour mettre en œuvre une stratégie régionale de santé transversale déclinant des objectifs nationaux[104].

4.2. Le « Fonds d'inclusion dans l'emploi »

Deux méthodes sont possibles pour créer le fonds d'intervention pour l'emploi. L'objectif est l'option d'une structuration par budgets opérationnels de programme territoriaux (BOPT). Il est cependant suspendu à la capacité de l'Agence de services et de paiement (ASP) à passer d'une gestion nationale à une gestion régionale pour cette ligne budgétaire. Si cette option ne peut être poursuivie dès les

[103] Selon le rapport IGAS-IGF 2012 mentionné, Annexe 1 « L'évaluation de l'efficacité des contrats aidés : apports de la recherche et analyse statistique ».
[104] Pour plus de détails, consulter le rapport d'activité 2016 du Fonds d'intervention régional, Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales Octobre 2017.

premiers mois de 2018, une solution transitoire, consiste à distribuer des enveloppes financières à chaque région à partir du budget national. Une péréquation nationale pourra être prévue à mi-année pour éviter les dépassements budgétaires en exécution, et équilibrer d'éventuelles sur- et sous-consommations.

Dans les deux cas, il s'agirait pour la première fois de déléguer une enveloppe financière globale aux préfets de région et à leurs services. Le contenu du fonds serait constitué des dépenses d'intervention de l'action n°2 « *Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail* », du Programme budgétaire n°102 « *Accès et retour à l'emploi* ».

PLF 2018	AE (millions €)
Parcours emploi compétences	764
IAE	840
dont ACI	612
dont EI	140
dont AI	29
dont ETTI	40
dont FDI	19
Entreprises adaptées	338
Mesures jeunes[105]	365
dont allocation PACEA	10
dont Garantie Jeune - volet aide	355
Total	**2 307**

Source : ASP, PLF 2018.

A titre de comparaison, l'enveloppe du Fonds d'intervention régional est de 3,3 milliards d'euros pour 2017, répartis entre les 17 agences régionales de santé.

Dans une version plus conservatrice, ou dans un premier temps, le fonds pourra se limiter aux parcours emploi compétences et à l'IAE, pour un fonds total de 1,6 milliards d'euros.

Ainsi un préfet pourra décider de transformer l'équivalent d'un parcours emploi compétences à 50% par exemple en :

- en un nombre plus élevé de parcours emploi compétences à un taux plus faible : les demandes s'expriment pour le moment plutôt pour des bonifications de taux au-delà de 50%, en raison d'une dépendance aux taux élevés précédemment fournis. Mais certains employeurs pourraient être intéressés à terme par des parcours emploi compétences à 35%,

[105] L'incorporation des mesures jeunes dans le fonds relève de deux raisons :
- Il s'agit de dispositifs relevant du même sous-ensemble budgétaire et qui peuvent se succéder dans la pratique : leur rapprochement sous une bannière commune au niveau déconcentré pourra favoriser la mise en cohérence des actions poursuivies ;
- L'éventuelle extension de la Garantie jeunes à des opérateurs complémentaires des missions locales (comme les structures de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'aide sociale à l'enfance, notamment pour compenser la diminution des aides aux jeunes majeurs).

par exemple. Cette modalité permettant de financer un nombre plus élevé de contrats ne doit cependant pas se faire aux dépens de la qualité, notamment l'exigence du triptyque (cf. partie sur le « parcours emploi compétences ») ;

- en des aides au poste de l'IAE,
- ou en des aides au poste d'EA ou en mesures jeunes si un périmètre large est retenu ;

Dans l'objectif constant de privilégier la qualité des parcours à la quantité des dispositifs, une fongibilité de la Garantie Jeune vers l'IAE ou les parcours emploi compétences peut être envisagée par exception, dans les territoires où les objectifs quantitatifs ambitieux en matière de Garantie Jeune ne pourront être atteints.

Les dispositifs d'accès et de retour à l'emploi portent un nombre élevé d'objectifs, reconnus ou informels. Il est proposé de retenir cinq missions, dont quatre relevant directement du ministère du Travail et une seule ayant un champ plus large :

i. **Mission de création d'emplois** : 64% des embauches en CUI-CAE n'auraient pas eu lieu en l'absence d'aide[106], tant qu'un chômage élevé et supérieur à son niveau frictionnel existe, il est pertinent d'attribuer cette mission au fonds ;

ii. **Mission de file d'attente :** 8% des embauches en CUI-CAE auraient eu lieu en l'absence d'aide, mais auraient bénéficié à d'autres personnes, en particulier à des personnes plus proches du marché du travail. Quel que soit le niveau de chômage, il est toujours profitable pour l'économie dans son ensemble de réduire la durée de chômage des demandeurs d'emploi de longue durée, pour lutter contre les effets d'hystérèse du chômage ;

iii. **Mission d'inclusion dans l'emploi, de convergence employeur/employé** : les parcours emploi compétences et l'IAE visent l'insertion durable en développant la préparation à l'emploi des personnes exclues du marché du travail, ce qui nécessite de cibler ces personnes ; mais ils nécessitent également des employeurs « apprenants », ce qui justifie une sélection des employeurs capables de mettre en œuvre le triptyque emploi-formation-accompagnement, et de développer leur « employeur-abilité ». Il s'agit donc d'une convergence, l'exclusion du marché du travail ne relevant pas seulement de la capacité des demandeurs d'emploi, mais aussi du caractère peu accompagnant voire excluant de certains employeurs;

iv. **Mission de cohérence avec les partenaires :** les personnes en difficulté et les associations se plaignent de la multiplicité des guichets et des référents, qui induisent une charge pour eux. Le fonds d'inclusion dans l'emploi peut être un facteur incitatif de réduction de la complexité. Sa souplesse peut permettre à l'Etat de nouer des partenariats avec les collectivités locales pour créer des synergies dans les politiques publiques mises en œuvre, et même d'inciter à l'essor de guichets et de référents conjoints (meilleure articulation entre Pôle Emploi et le Conseil régional pour l'achat de formation ; convention entre Pôle Emploi et le Conseil départemental pour l'accompagnement des bénéficiaires RSA, etc.). De tels

[106] DARES analyses n°21 « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », mars 2017

partenariats peuvent aussi être favorisés avec les conseils régionaux et les intercommunalités, par exemple en matière de mobilité. Ou encore avec les OPCA, dans la lutte contre les problèmes d'alimentation des métiers. En ciblant des contrats aidés sur les métiers ayant des difficultés de recrutement, l'Etat peut accompagner cette action (par exemple soutenir des garages solidaires fait œuvre d'utilité sociale pour la mobilité et contribue à former par le travail des garagistes). De tels partenariats auront également plus de retour sur investissement social que des initiatives isolées et parfois légèrement concurrentes ;

v. **Mission d'utilité sociale et de levier sur le bénévolat** : les contrats aidés permettent à des associations de poursuivre des missions d'utilité sociale, et les personnes auditionnées pour ce rapport ont longuement insisté sur ce point. Le cas du bénévolat doit être particulièrement souligné. L'utilité sociale d'un contrat aidé est en effet décuplée dans les associations pouvant compter sur de nombreux bénévoles (banques alimentaires, restos du cœur, secours catholique par exemple). Ce fait doit être à la fois reconnu, et replacé dans sa juste proportion : il ne peut s'agir que de l'une des cinq missions du fonds d'intervention pour l'emploi, et cela ne peut dédouaner les employeurs d'un travail sur le triptyque emploi-formation-accompagnement. La priorité doit par ailleurs être donnée aux objectifs d'utilité sociale permettant la levée de freins à l'emploi (logement, mobilité, garde d'enfant, etc.) et aux modèles ne bénéficiant pas déjà de financements ministériels (le FONJEP existe pour l'Education populaire, le FONPEPS dans la culture, etc.). Enfin, les moyens affectés à cette mission pourraient être étoffés grâce aux cofinancements ministériels évoqués en partie 5.

La multitude d'objectifs sera ainsi rationnalisée de deux points de vue :

- La priorité donnée dans le « parcours emploi compétences » à la constitution d'un triptyque emploi-accompagnement-formation, et donc à une sélection par la qualité des employeurs, conduira à marginaliser les objectifs relevant d'autres ministères (évoqués dans la partie 2 : soins de support, souplesse dans le recrutement de la Fonction publique, diversité culturelle, développement des fédérations sportives etc.).
- L'objectif unique de l'accès et du retour à l'emploi n'est pas monolithique et s'est toujours décliné en une pluralité de sous-objectifs qui se trouvent ici explicités et formalisés.

4.3. Organiser la politique d'inclusion dans l'emploi

La mise en place du « parcours emploi compétences » permettra de concrétiser la sélection des employeurs selon leur capacité à faciliter l'inclusion professionnelle. La globalisation des aides à l'emploi au sein d'un fonds d'inclusion dans l'emploi permettra de mobiliser en permanence le meilleur dispositif pour s'adapter au tissu économique et associatif du territoire. La mise sur pied d'une gouvernance adaptée est également nécessaire, afin que cette transformation des aides à l'accès et au retour à l'emploi se fasse en bonne intelligence avec tous les acteurs participant à cette inclusion. Un Conseil national de l'inclusion dans l'emploi (CNIDE) pourra être installé, par une transformation de l'actuel Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) afin

d'accueillir une représentation des Entreprises adaptées (EA), des employeurs de parcours emploi compétences, et des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ).

Ses missions pourront être de :

- développer et renforcer les liens et les échanges entre les employeurs inclusifs et les réseaux associatifs qui les regroupent ;
- diffuser auprès de ces réseaux les initiatives, les expériences et les méthodes contribuant l'inclusion dans l'emploi, c'est-à-dire l'inclusion par l'activité économique, l'inclusion par les entreprises adaptées et l'inclusion par le parcours emploi compétences ;
- proposer toute étude et initiative qu'il juge nécessaire et recevoir communication de celles qui émanent des administrations ;
- sensibiliser les employeurs qui ne sont pas encore entrés dans cette démarche d'inclusion, et resserrer les liens avec ces employeurs : relations d'affaires, échanges de main-d'œuvre et organisation de parcours.

Recommandation 15. TRANSFORMER LE CONSEIL NATIONAL DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE (CNIAE) EN UN CONSEIL NATIONAL DE L'INCLUSION DANS L'EMPLOI (CNIDE)

Le renouvellement du CNIAE en début d'année 2018 sera l'occasion de lui proposer comme mission de réfléchir à sa propre transformation pour accueillir la représentation d'autres entreprises d'inclusion dans l'emploi.

Cette évolution suppose une rénovation du décret n° 2014-1355 du 12 novembre 2014 relatif au Conseil national de l'insertion par l'activité économique, et probablement de l'article 9 de la loi du 3 janvier 1991[107] qui institue une instance nationale de l'IAE, par exemple dans la future loi sur la formation professionnelle.

De la même façon, les conseils départementaux de l'IAE (CDIAE) pourront s'élargir et passer progressivement à l'échelle régionale[108] pour devenir des conseils régionaux de l'inclusion dans l'emploi (CRIDE), et ainsi gagner un dynamisme qui leur fait parfois défaut. Une telle évolution devra cependant tenir compte des exigences de proximité et de connaissance du terrain dans le suivi des publics et le conventionnement des structures. Alternativement, la commission emploi des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), pourrait jouer ce rôle au niveau régional d'harmonisation entre CDIAE et d'élargissements aux autres politiques d'inclusion dans l'emploi.

[107] Loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi

[108] Qui est celle du fonds d'inclusion dans l'emploi

*

Pour réussir cette transition et donner de l'ambition à ce nouvel ensemble de l'inclusion dans l'emploi, la concertation au sein du CNIDE est nécessaire, mais ne peut à elle seule suffire, des moyens administratifs doivent également être dégagés. Un délégué interministériel à l'inclusion dans l'emploi pourrait ainsi être désigné.

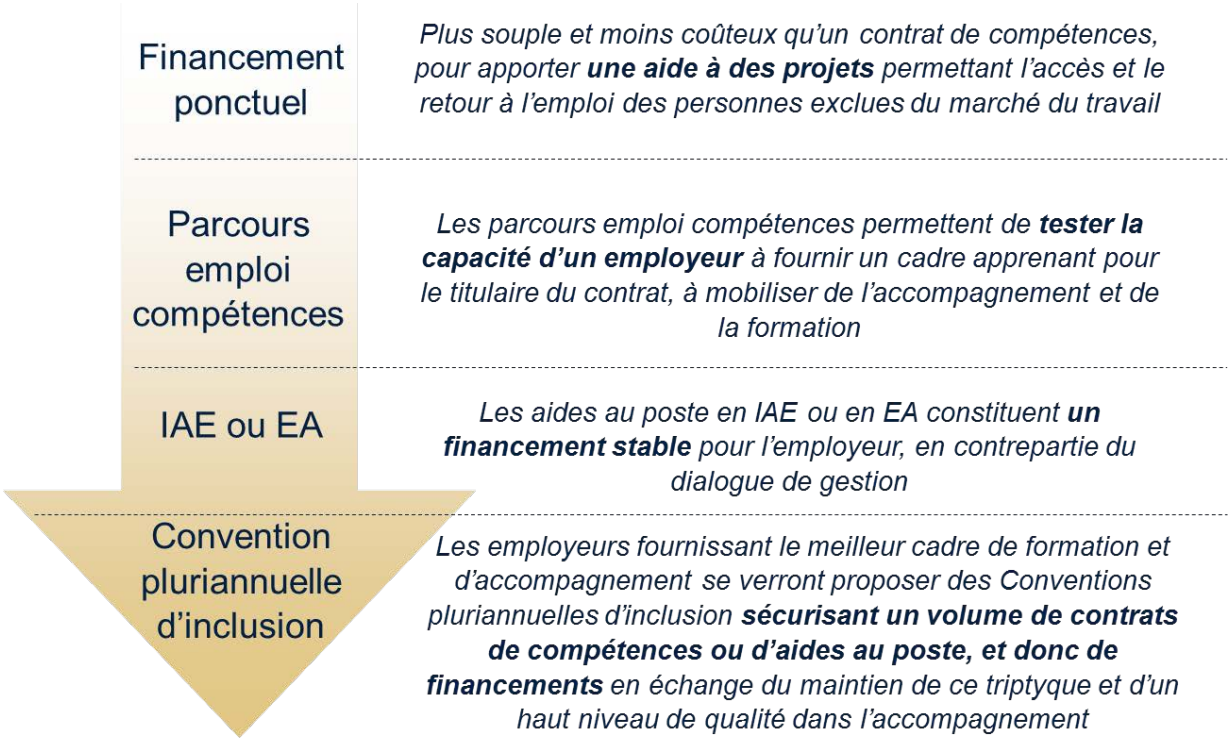
Si cette organisation doit se faire à coût constant, elle pourrait se faire en remplacement du poste de délégué ministériel aux missions locales, dont la création avait donné lieu à de vives réactions de l'Union nationale des missions locales, qui demandait le respect de la « réalité associative et territoriale du réseau » des missions locales. La question de l'insertion des jeunes est en effet discutée dans la commission chargée de l'insertion des jeunes au sein du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COPJ), conseil qui présente un rapport d'activité au Gouvernement, comme le délégué ministériel aux missions locales. Il existe par ailleurs un Délégué interministériel à la jeunesse, qui est le Directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (JEPVA) au ministère de l'Education national, ainsi qu'un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

La plupart des acteurs de l'inclusion dans l'emploi appartenant à la sphère de l'économie sociale et solidaire, il est nécessaire de veiller à ce que ces fonctions n'entrent pas en concurrence avec celles du Haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale (HESS-IS), qui notamment anime et coordonne les actions en matière d'ESS et d'innovation sociale. Les missions d'un haut-commissaire sont traditionnellement davantage politiques, et pouvant correspondre à un périmètre ministériel, comme ici à celui de l'ancien ministre délégué chargé de l'Économie sociale et solidaire, ou précédemment le haut-commissariat aux solidarités actives, devenu par la suite Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives.

Recommandation 16. **ENVISAGER DE CREER A PARTIR DES MOYENS EXISTANTS UN DELEGUE INTERMINISTERIEL A L'INCLUSION DANS L'EMPLOI, RATTACHE A LA MINISTRE DU TRAVAIL**

4.4. Donner du temps au terrain : vers une visibilité pluriannuelle

La structuration en un fonds doté de lignes fongibles et une plus grande stabilité budgétaire en loi de finance initiale et en exécution doivent permettre une palette d'intervention plus étendue, et notamment d'ajouter un palier avant le parcours emploi compétences, et une formule permettant une visibilité pluriannuelle pour les employeurs.



Les conventions pluriannuelles d'inclusion ont été proposées par le rapport IGF-IGAS de 2012 sur les contrats aidés[109], cependant le principe d'annualité budgétaire y a fait obstacle. La mise en place d'un fonds et une plus grande déconcentration de la gestion permettra aux DIRECCTE de mettre en place de telles conventions pluriannuelles, en arbitrant entre d'une part le gain en qualité du cadre fourni par l'employeur pour le titulaire du contrat, et d'autre part la rigidification des financements à leur disposition. La conclusion de ces conventions fournirait aux employeurs une plus grande visibilité, leur permettant de s'investir dans une démarche de longue durée : mise en œuvre de procédures internes d'accompagnement, relation suivie avec l'OPCA et des organismes de formation pour mobiliser des formations les plus adaptées, etc. La création d'une véritable filière d'inclusion chez l'employeur permet aussi d'accumuler un savoir-faire.

Ce cadre pluriannuel réduira la gestion bureaucratique d'une part pour les DIRECCTE et les prescripteurs, et d'autre part pour les employeurs. Pour rappel, une DIRECCTE peut réaliser près de 500 dialogues annuels de gestion dans l'IAE.

La faisabilité juridique de cette pluriannualité à droit constant pourrait être étudiée, mais elle nécessite potentiellement d'inscrire le fonds d'inclusion en loi de finances. La logique de pluriannualité a déjà été enclenchée dans l'IAE et avec certaines EA, mais ces évolutions se sont jusqu'à présent heurtées au principe d'annualité budgétaire. En matière de santé, le fonds FIR des ARS s'est vu doter d'un budget annexe par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2015. Il permet aux ARS de gérer leur budget de manière pluriannuelle, en instaurant la possibilité de reporter une partie des crédits non consommés sur l'exercice suivant[110].

[109] Rapport IGF-IGAS mentionné, sous le nom de conventions pluriannuelles d'insertion.
[110] Article 56 de la LFSS 2015 : « Les crédits des budgets annexes non consommés en fin d'exercice peuvent être reportés sur l'exercice suivant, dans la limite d'un plafond. »

4.5. Un fonds souple pour maximiser l'impact des outils d'inclusion dans l'emploi

La méthode qui devra guider le Préfet de Région et la DIRECCTE dans l'orientation stratégique du fonds d'inclusion dans l'emploi est celle de l'impact social et de l'investissement social. Les services études, statistiques et évaluation (SESE), qui constituent une force des DIRECCTE et un gage de crédibilité, de neutralité à leur action, ont la capacité de fournir une véritable aide à la décision dans la recherche d'une orientation optimale du fonds pour atteindre ses objectifs et répondre aux spécificités locales. Cette action pourra être cadrée par le groupe de travail proposé à la recommandation n°4.

Les raisonnements budgétaires utilisent souvent une analyse de « coût-efficacité », et insistent sur l'importance de la prévision ex-ante par « enveloppes ». Cette approche conduit à considérer la fongibilité comme une anomalie. La LOLF prévoit cependant la fongibilité des crédits au sein d'un même programme, tant que les redéploiements n'abondent pas les dépenses de personnel. Le raisonnement en investissement sur lequel repose la logique de fonds, préfère à la prévision ex-ante des crédits, la responsabilité ex-post : le non dépassement et « retour sur investissement » - social dans le cas présent.

La mise en place du Fonds d'intervention régional des ARS constitue d'ailleurs un exemple de fongibilité efficace et maîtrisée. En 2016, 87% des crédits FIR étaient fongibles, 12% étaient soumis à une fongibilité asymétrique et 1% était strictement limité au financement de dispositifs spécifiques et ne pouvait pas être redéployé au profit du financement d'autres actions[111].

La mise en place de ce fonds d'inclusion dans l'emploi aura un sens si le niveau budgétaire est maintenu constant dans les prochains budgets. La fongibilité pourra déployer ses avantages une fois assimilée la diminution du nombre de contrats aidés en 2017. Les parcours emploi compétences constituent en effet la principale ressource fongible du fonds, et il sera dans un premier temps difficile de réduire la prescription des contrats pour abonder d'autres lignes du fonds.

En contrepartie de cette souplesse budgétaire, le fonds d'inclusion dans l'emploi induira une exigence plus forte en termes de performance. Dans l'IAE par exemple, la création d'une part variable du financement (entre 0 et 10 %) a permis d'introduire une logique de performance. Construite autour de trois critères aux pondérations différenciées (profil des publics, accompagnement, résultats à la sortie), la modulation doit constituer un réel levier pour dynamiser les pratiques des SIAE. Le principe d'une part de financement à la performance est à conserver mais les modalités de mise en œuvre doivent évoluer à l'aune de trois ans de pratique et des attentes vis-à-vis du secteur. Les évolutions, qui seraient concertées avec les représentants du secteur, pourraient privilégier, en amont, les pratiques et les efforts permettant le développement des compétences professionnelles (formation, toute action visant à créer et à diversifier d'autres expériences professionnelles telles que les PMSMP, les situations de travail courtes au profit d'employeurs tiers, etc.), et, en aval, la densification de la préparation à la sortie. Il s'agirait d'impulser et de soutenir non seulement l'activation de réels partenariats avec le monde

[111] Rapport d'activité 2016 du FIR, Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, Octobre 2017, p. 8.

économique du territoire mais également de soutenir l'accompagnement (intégration des pratiques d'intermédiation et de médiation en s'appuyant sur l'expérimentation Séve. Ainsi rénovée, la modulation pourrait à l'avenir être utilisée dans toute son amplitude, pour exercer une vraie incitation.

4.6. Enclencher des dynamiques territoriales

Le mode de fonctionnement du fonds a été éclairé par la mission IGF-IGAS de 2012 sur les contrats aidés, qui envisage une « fongibilité en gestion »[112], dont nous reprenons l'une des modalités envisagées : « *Le préfet de région, conseillé par la DIRECCTE, procéderait à la délégation d'une enveloppe à la direction régionale de Pôle emploi et aux autres prescripteurs [missions locales, Cap emploi, et les conseils départementaux prescripteurs]. Un tel schéma permet en outre l'articulation de la politique régionale de l'emploi avec les politiques de formation, ce qui suppose un dialogue entre préfet et conseil régional* ». Ce schéma permet également l'articulation avec les politiques d'insertion des conseils départementaux.

La logique d'investissement et d'impact social et la souplesse de la fongibilité impliquent une plus grande reddition des comptes au niveau déconcentré. Le préfet de région pourrait donc formaliser tous les un à deux ans une démarche de diagnostic afin d'identifier les spécificités locales, les problèmes d'alimentation de certains métiers. Ces questions sont déjà abordées, par exemple au Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), notamment dans les commissions formation et emploi. Ce diagnostic devrait alors déboucher sur une déclinaison locale des objectifs nationaux, et sur un plan d'action, par exemple au sein de la « Stratégie régionale de l'emploi » publiée par la DIRECCTE. A l'issue du cycle de deux ans, les résultats en termes de ciblage, de sortie positive et d'atteinte des différents objectifs, pourront être publiés.

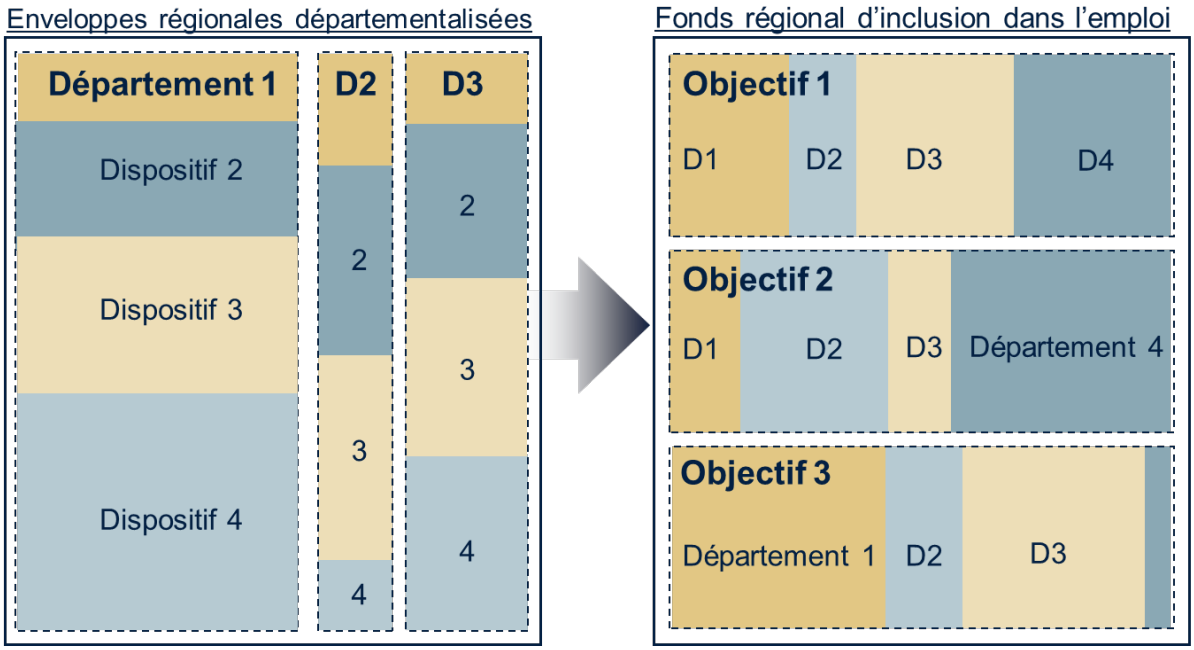
*

La déclinaison du fonds d'inclusion dans l'emploi aux échelons territoriaux doit faire l'objet d'un examen attentif. Le rapport IGAS-IGF de 2012 déjà mentionné a précisément analysé cette déclinaison pour les contrats aidés. Le constat est que l'enveloppe régionale fait l'objet d'une répartition entre départements selon une logique « descendante », tenant compte de l'historique des volumes réalisés, davantage que des contextes locaux et des tissus économiques.

La mise en place de fonds d'inclusion dans l'emploi dans chaque région ne doit donc pas réitérer cette organisation, qui aboutirait à morceler l'action en une multitude de fonds départementaux. Il serait préférable – au sein d'un cadre national plus léger qu'aujourd'hui, fixé par circulaire – de déterminer au niveau régional une politique d'inclusion dans l'emploi, en articulation avec la politique de formation, et de la décliner territorialement par objectifs et thématiques. Ce fonds incarnerait alors le volet financier de la stratégie régionale pour l'emploi, prévue par l'instruction gouvernementale du 15 juillet 2014 relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi

[112] Rapport IGF-IGAS mentionné, p.30 : « Dans l'hypothèse où les contrats aidés se réinscriraient dans l'ensemble plus vaste des outils de la politique de l'emploi, une part de fongibilité serait souhaitable en gestion ».

dans les territoires. Les volumes départementaux par objectifs seraient calculés en fonction de critères objectifs : taux de chômage des différents publics cibles, spécificités des marchés du travail départementaux et locaux, volumes de co-financements négociés avec le conseil départemental dans la convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM). Si ce mode de fonctionnement n'empêchera pas l'influence d'un éventuel lobbying, il objectivera les conflits de répartition. Des pressions s'exercent d'ailleurs plus facilement face à des enveloppes descendant arbitrairement de la région et de l'administration centrale. Le passage à une logique « ascendante », reposant sur une concertation avec les acteurs territoriaux, et entre préfets de départements en comité d'administration régionale, doit également favoriser l'appropriation par chacun des priorités retenues.



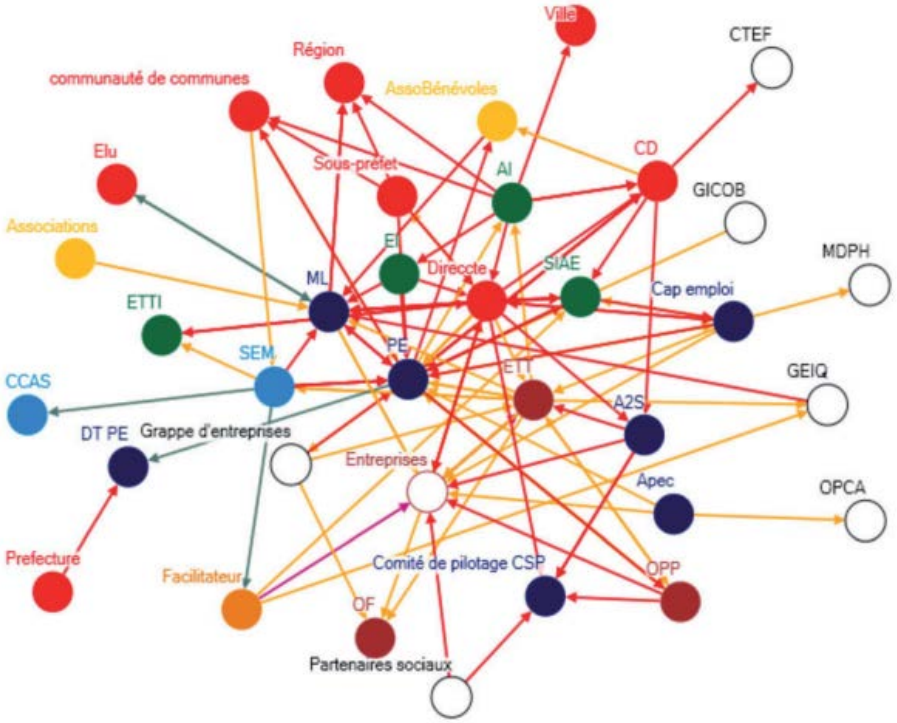
Cette inversion de logique et l'abandon le plus souvent possible des références aux volumes réalisés les années précédentes au profit de critères objectifs du marché du travail, doivent permettre aux organes de pilotage départementaux et territoriaux (SPEL, SPED, cellules départementales ad hoc de suivi des contrats aidés) de passer d'un pilotage quantitatif à qualitatif. A mesure que l'incitation à « consommer l'enveloppe pour ne pas avoir des budgets réduits l'année suivante » se dissipera, l'UD DIRECCTE et les réseaux de prescripteurs pourront se concentrer sur la sélection des employeurs et la construction de « parcours emploi compétences » en triptyque : utilisation du livret dématérialisé de suivi, entretien au service public de l'emploi 1 à 3 mois avant la fin du contrat aidé, mobilisation effective de formations, périodes d'immersion, etc.

Ce mode de gestion territorial est également valable pour les autres outils mobilisés au sein du fonds d'intervention pour l'emploi. Le passage progressif de conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) à des comités régionaux d'inclusion dans l'emploi (CRIDE) pourrait être étudié (certains CDIAE consistant en de simples chambres d'enregistrement), et à tout le moins, des commissions régionales pourraient être organisées pour éviter le surcroît de complexité actuel pour les structures d'IAE opérant dans plusieurs départements d'une même région.

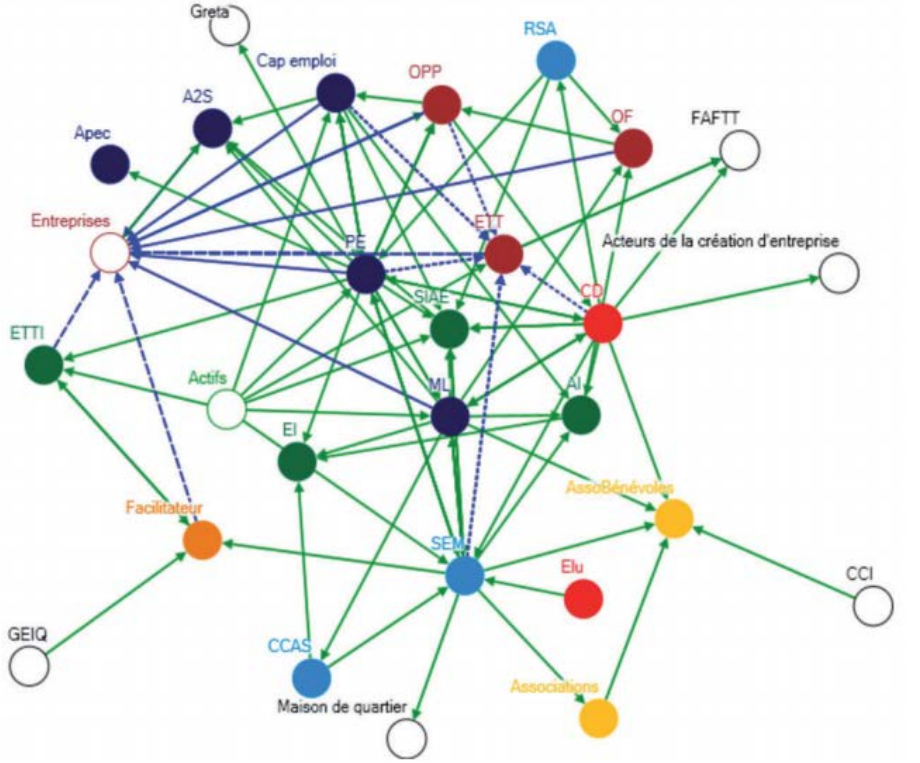
La DIRECCTE et les prescripteurs des outils compris dans le fonds d'inclusion dans l'emploi (principalement Pôle emploi), comme on peut le voir dans les deux schémas de circulation de l'information entre intermédiaires du marché du travail, sont centraux, et l'on imagine difficilement quel autre acteur que l'Etat pourrait utiliser efficacement cet outil central de la politique de l'emploi. Ce que montre également cette cartographie, c'est que cette centralité de l'Etat et de son opérateur Pôle Emploi ne peuvent le dispenser d'une concertation régulière avec les autres acteurs. Cela est particulièrement visible sur la deuxième carte, où les services déconcentrés de l'Etat ne sont pas présents, et comptent sur les retours d'expérience des opérateurs. Une telle carte pourrait d'ailleurs être produite avec la cible des 20% des Français les plus pauvres, car elle réduirait probablement l'importance des personnes publiques et renforcerait le rôle des associations ou SIAE, qui utilisent souvent des contrats aidés pour rendre ce service de contact avec les personnes exclues du marché du travail.

Cette cartographie illustre incidemment l'utilité d'une gestion déconcentrée des dispositifs du fonds d'intervention pour l'emploi. Les liens multiples entre les intermédiaires et les entreprises employeuses et les partenaires sociaux permettent d'adapter les priorités à leur retour d'expérience, grâce à la concertation. Ainsi au lieu de fixer nationalement des cibles uniformes – comme en en mai 2009, lorsqu'une circulaire prévoyait un ciblage de « CUI-CIE jeunes » sur les métiers du développement durable – l'administration centrale pourra indiquer des objectifs généraux (ici le ciblage vers les métiers d'avenir ou connaissant des problèmes d'alimentation), et laisser les services déconcentrés cibler ces métiers selon les réalités locales.

Cartographie de la circulation de l'information sur un territoire



Cartographie de la circulation des demandeurs d'emploi sur un territoire



Source : « Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail », Etudes et recherches Pôle emploi, août 2016. Il s'agit d'un territoire distant de 80 km de la préfecture, dans un département de 1,2 million d'habitants.

PARTIE 5 – L'INCLUSION AU-DELA DES AIDES A L'EMPLOI

5.1. Embarquons tous les ministères dans l'inclusion

Le budget de l'emploi n'a pas vocation à poursuivre tous les objectifs d'utilité sociale, comme évoqué dans la deuxième partie de ce rapport. Ainsi les CUI-CAE devraient être recentrés sur leurs objectifs d'équité et d'efficacité, en complétant la sélection des personnes éligibles par une sélection des employeurs capables de mobiliser de la formation et d'organiser un accompagnement professionnel des titulaires des contrats. Les parcours emploi compétences seront octroyés aux employeurs des différents secteurs d'activité uniquement au regard de cette capacité d'inclusion dans l'emploi.
Pour compenser ce qui pourrait être perçu par chaque secteur d'activité comme un désengagement, il est possible de donner de l'ampleur à des dispositifs ministériels spécifiques :

- **Dans l'éducation populaire** : le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) permet des actions de professionnalisation dans le secteur jeunesse, de développer des projets structurants pour le secteur associatif, ou encore de lutter contre le temps partiel subi dans le secteur ;
- **Dans le sport** : les « Emplois CNDS » du Centre national pour le développement du sport, qui visent à permettre au mouvement sportif « de se développer par la mise en place d'une offre de pratique de qualité, diversifiée, sécurisée et éducative », et possèdent un mécanisme intéressant de dégressivité. Les ressources du CNDS sont cependant en baisse, alors que des outils tels que les emplois sportifs qualifiés pourraient être améliorés par l'ajout d'une période de trois ans dégressive, sous condition de l'engagement à une évolution du modèle économique vers davantage d'autonomie financière ;
- **Dans la culture** : le Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps) a été créé en 2016 dans le cadre du plan pour l'emploi dans le spectacle vivant, lancé à l'issue de la négociation de l'accord d'assurance chômage des intermittents du 28 avril 2016. Il aide par exemple l'embauche d'un premier salarié, à l'emploi pérenne et de longue durée, ou encore à l'emploi ou la reconversion d'artistes. Négocié en période de crise, il semble que les règles d'éligibilité ne soient pas toujours adaptées, ce qui explique sa sous-utilisation malgré les besoins. Dans le contexte actuel, il serait utile d'élargir l'éligibilité, de rétablir les niveaux de crédit de 2017, et de reporter la date limite du 31 décembre 2018.

- Etc.

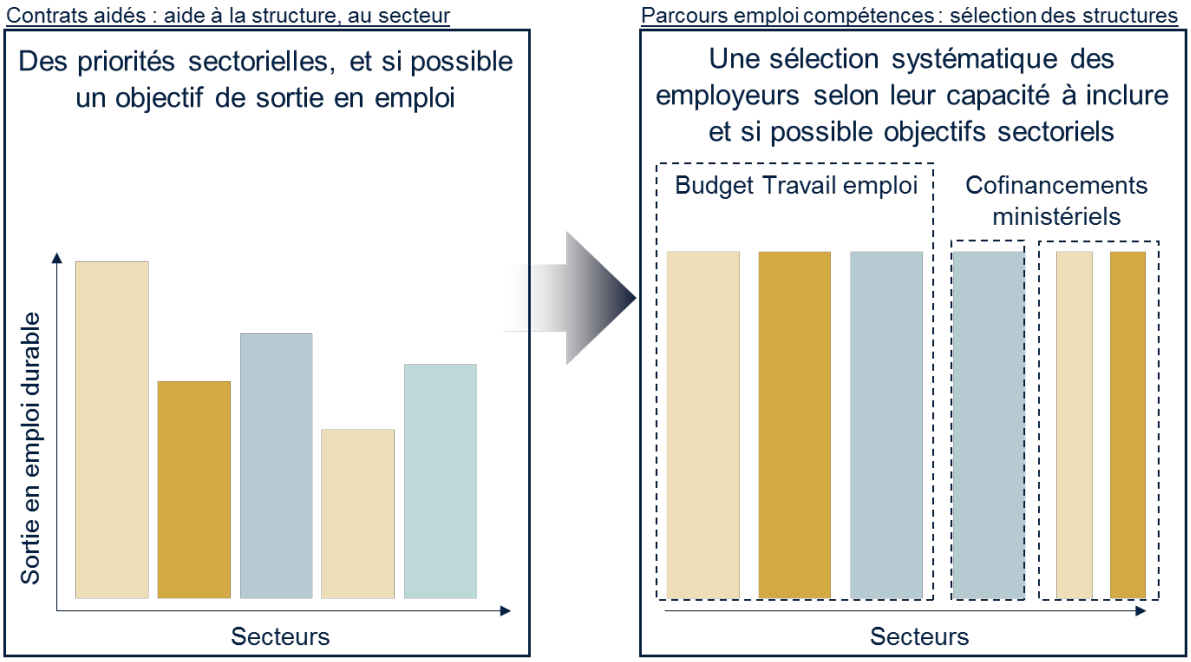
Ce mouvement pourrait cependant être encadré et organisé. Il ne faudrait en effet pas que d'un écueil, on tombe dans l'excès inverse. **Il n'est pas question de (re)créer dans chaque ministère des contrats aidés thématiques**. L'idée est davantage de maintenir et d'amplifier les initiatives sectorielles existantes et performantes, et à terme, de les associer aux contrats rénovés en parcours emploi compétences.

On peut en effet concevoir un système de conventions triennales et interministérielles d'objectifs comme cela existe dans la politique de la ville[113]. Des conventions, signées sur ce modèle entre le ministère du Travail et les autres ministères, pourraient prévoir le cofinancement de contrats aidés, et les objectifs secondaires d'utilité sociale, tout en respectant le critère obligatoire de sélection de l'employeur par sa capacité à mobiliser de la formation et de l'accompagnement.

Les ministères désireux de maintenir des objectifs d'utilité sociale dans le cadre des politiques d'accès et de retour à l'emploi, et de les formaliser, pourraient ainsi apporter des co-financements. Ces conventions interministérielles seraient satisfaisantes de part et d'autres :

- **Du côté de l'accès et du retour à l'emploi**, ces financements viendraient s'ajouter aux moyens spécifiques du ministère du Travail, sous réserve que le ciblage des publics et que les taux de sortie en emploi ne soient pas affectés. Les conventions encadreraient en effet les conditions dans lesquelles les cofinancements thématiques seraient ou non mobilisés. Chaque nouveau contrat respecterait ainsi le ciblage par public et par employeur ;
- **Du côté des autres politiques publiques** : les cofinancements exerceraient également un effet de levier au profit des secteurs concernés, sous réserve de respecter la sélection des publics et des employeurs. Chaque emploi subventionné conjointement respecterait les objectifs thématiques du ministère.

Recommandation 17. ENVISAGER DES CONVENTIONS DE COFINANCEMENT ENTRE LE MINISTERE DU TRAVAIL ET D'AUTRES MINISTERES, AFIN D'ORGANISER LE MAINTIEN D'OBJECTIFS D'UTILITE SOCIALE DANS LES POLITIQUES D'INCLUSION DANS L'EMPLOI



[113] Le contenu de ces conventions avait été précisé dans la circulaire du 30 novembre 2012 relative à l'élaboration des conventions d'objectifs, de méthode et de moyens pour les quartiers populaires.

Il s'agit, au lieu de colmater de nombreuses politiques publiques avec le budget de l'emploi, d'embarquer l'ensemble des ministères dans la lutte contre l'exclusion du marché du travail.

Il est trop tôt pour dire si les plans récemment lancés, les délégués ministériels et hauts commissaires fraîchement nommés permettront d'aller dans cette direction. Ils représentent cependant des pistes intéressantes et une première illustration de cet objectif de faire concourir le plus possible de politiques publiques à l'inclusion par l'emploi :

Plan	Impact sur les freins à l'emploi
Le plan « logement d'abord » vise la construction de 40 000 logements en PLAI dès 2018, et de 10 000 pensions de famille, organise la mobilisation de 40 000 logements dans le parc privé via le dispositif d'intermédiation locative, et renforce l'accompagnement de l'hébergement d'urgence vers le logement de droit commun. Ce plan, tout en poursuivant une politique du logement, correspond à une demande ancienne du secteur afin de lever le logement comme frein à l'emploi	Réduction du logement comme frein à l'emploi
La nomination d'un Haut-commissaire à l'Economie sociale et solidaire et à l'innovation sociale va contribuer à donner une plus grande cohérence aux soutiens publics au développement de ce secteur, et favoriser l'incubation et l'essaimage de projets innovants et performants, autant de questions qui ont pu par le passé être temporairement mises de côté par l'octroi de contrats aidés	Soutien d'innovations sociales aidant à la levée de freins à l'emploi
La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes et la nomination d'un délégué interministériel : une concertation est en cours et traitera de l'ensemble des questions relatives à la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, en particulier à partir des enfants et des jeunes.	Réduction des difficultés financières comme frein à l'emploi ; Réduction des freins à l'emploi des jeunes ;
Les Assises nationales de la mobilité, notamment au travers du groupe thématique consacré aux mobilités solidaires, vise à lever les difficultés de mobilité. Il s'agit en effet d'un des principaux freins à l'accès ou au retour à l'emploi[114]. En 2016 un quart des jeunes de 18-30 ans (26%) déclare avoir renoncé à un emploi en raison de difficultés de transport et un sur cinq a dû abandonner un projet de formation[115]	Réduction de la mobilité comme frein à l'emploi ;

A côté de ces initiatives sectorielles existent également des politiques de l'emploi, qui concourent à l'accès et au retour à l'emploi à côté d'autres objectifs (objectif de formation et objectif géographique) :

[114] Plus de 7 millions de personnes en âge de travailler, soit 20% de la population active, rencontrent des difficultés pour se déplacer en France. Une personne en insertion sur deux a déjà refusé un travail ou une formation pour des problèmes de mobilité. 41% des employeurs ont rencontré des difficultés à pourvoir un poste pour des questions de mobilité. (source LMI - Auxelia)

[115] D'après le baromètre de la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

Plan	Impact sur l'accès et le retour à l'emploi
La nomination d'un Haut-commissaire à la transformation des compétences s'inscrit dans le périmètre du ministère du Travail et doit permettre, outre de former et d'accompagner vers l'emploi un million de chômeurs faiblement et un million de jeunes décrocheurs, va plus généralement favoriser la levée du principal frein à l'emploi qu'est le repérage sur le marché du travail. La difficulté à valoriser ses compétences arrivant en tête de cette catégorie de freins à l'emploi. Cette politique de développement des compétences peut aussi concourir à lever les difficultés d'adaptation à l'entreprise : savoir-être, travail en équipe, questions hiérarchiques, etc.	Réduction de difficultés de repérage sur le marché du travail et d'adaptation à l'entreprise comme frein à l'emploi ;
L'expérimentation des emplois francs vise à lutter contre les discriminations territoriales que subissent certains habitants des quartiers *politique de la ville*, en raison de leur lieu d'habitation. Il s'agit d'une prime à l'embauche ciblée sur les personnes et non sur les territoires d'implantation des entreprises	Réduction des préjugés liés à l'origine géographique

Ce panorama n'est bien sûr pas complet et mérite d'être étoffé. Il n'est pas limitatif, de nouvelles initiatives pouvant encore s'y ajouter.

5.2. Vers un modèle plus inclusif

Se donner réellement les moyens de l'inclusion passe par une réflexion plus générale sur le caractère excluant de notre modèle économique. Cette question, qui déborde le périmètre du Ministère du Travail, pourrait être posée dans le cadre d'une conférence sur l'inclusion économique et sociale. Une telle conférence, par exemple ouverte par le Président de la République ou par le Premier ministre, permettrait la conception d'une feuille de route par chaque ministère, pour adopter une démarche de prévention à l'égard de l'exclusion économique et sociale. Elle pourrait réunir les partenaires sociaux, les collectivités, les chambres consulaires, organisations de jeunesse, les grands mouvements associatifs et de l'ESS, les entreprises prêtes à s'engager, ainsi que les acteurs des thématiques traitées, comme le handicap, le logement, etc.

*

Le plan « Logement d'abord », correspond à une revendication ancienne du secteur de l'insertion, et le recours à l'intermédiation locative en est un levier essentiel, qui pourrait être renforcé et précisé.

L'intermédiation locative permet à un propriétaire de confier la location de son logement notamment à une agence immobilière à vocation sociale (AIVS) ou à une association, en échange d'une déduction fiscale. Le logement est loué à des ménages en grande précarité, par exemple les gens qui sortent des dispositifs d'hébergement et qui ne trouvent pas de logement sur le marché. Le paiement du loyer et l'état du logement sont garantis.

Le dispositif pourrait être légèrement amendé pour tenir compte du taux de chômage dans le bassin d'emploi. Favoriser le relogement dans des zones où le chômage est tendanciellement plus faible renforcerait les probabilités que le « logement d'abord » débouche sur un emploi.

En vue de la conférence sur l'inclusion économique et sociale, les voies et moyens d'un développement de l'intermédiation locative dans les bassins d'emploi aux taux de chômage faibles pourraient être explorées.

*

A la suite des réflexions récentes sur les « mobilités solidaires », notamment dans le cadre des Assises nationales de la mobilité, certaines pistes pourraient être explorées :

- S'agissant de la **gouvernance**, si deux lois récentes[116] ont abordé la question de la mobilité au sein du couple Région/Agglomérations, il n'en demeure pas moins qu'une grande partie du territoire national échappe aux ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité (AOM). **Pour 19 millions de personnes, soit un tiers environ de la population française hors Île-de-France, et pour presque 80% du territoire, il n'y a pas d'autorité organisatrice constituée chargée de la politique de mobilité locale**.
- S'agissant **des offres de solutions**, ces territoires peu denses ne sont pas propices au développement de solutions de mobilité collectives lourdes. Dans ces conditions, il est

[116] Les lois du 17 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM », et du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe ».

nécessaire d'étudier la possibilité de soutenir des initiatives visant à développer une mobilité adaptée, partant du besoin des citoyens. **Cette mobilité « inclusive » pourrait s'appuyer sur des plateformes de mobilités[117] et chercher la collaboration de tous les acteurs de la mobilité sur un territoire au-delà des solutions en silo**.

Un cas spécifique de frein à l'inclusion est parfois oublié dans les analyses[118], et mérite d'être mentionné. Il s'agit de la situation administrative des demandeurs d'asile et des étrangers « *ni régularisables ni expulsables* »[119]. Ce sujet, souvent considéré comme tabou, pourrait être posé de façon constructive lors de cette conférence sur l'inclusion.

Une réflexion, plus théorique, mais néanmoins riche d'évolutions potentiellement importantes, est le statut de l'entreprise. La question de la conciliation de la performance sociale et environnementale avec la performance économique mérite d'être posée au-delà du concept, souvent cosmétique, de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE), qui doit gagner en opposabilité. Il doit être possible pour l'entreprise de poursuivre d'autres objectifs que la maximisation du profit, avec la création statut ad hoc d'« entreprises à mission », ou encore des fondations actionnaires.

Recommandation 18. **REUNIR AU PLUS HAUT NIVEAU UNE CONFERENCE DE L'INCLUSION ECONOMIQUE ET SOCIALE, POUR TRACER UNE FEUILLE DE ROUTE ET LUTTER CONTRE L'EXCLUSION ECONOMIQUE ET SOCIALE TOUS AZIMUTS : MULTIPLIER LES PLATEFORMES DE MOBILITE, PERMETTRE L'ACCES AU MARCHE DU TRAVAIL DES DEMANDEURS D'ASILE, ETC.**

5.3. L'engagement, un moteur essentiel de l'inclusion

L'engagement est une forme d'inclusion complémentaire de l'inclusion professionnelle. Ces deux formes sont parfois très intriquées, comme le montre le cas des contrats aidés, mobilisés dans de nombreuses associations comme un moyen d'accompagner, de favoriser le bénévolat, et de le compléter.

[117] La seule entreprise à s'être pour le moment développée sur ce modèle, *Wimoov*, appartient au Groupe SOS, présidé par Jean-Marc Borello.
[118] Il n'est par exemple pas mentionné par l'étude, par ailleurs remarquable, du Conseil d'orientation pour l'emploi, « *L'éloignement durable du marché du travail* », d'octobre 2014.
[119] Il existe en effet des cas où un demandeur débouté du droit d'asile ne peut être renvoyé vers son pays d'origine sans mettre sa sécurité en danger. Ces personnes ne sont pas expulsées, et demeurent sur le sol français, mais se voient interdire l'exercice d'une activité professionnelle.

L'engagement peut être défini comme « la rencontre de dispositions personnelles et d'un projet collectif porté par une organisation »[120]. Ses formes sont multiples : associatif, fonctions électives, militantisme politique, syndicalisme, réserve civile et militaire, etc. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut noter des champs renouvelés, comme celui des aidants familiaux, du volontariat avec le service civique, et en matière de consommation, du regain des coopératives.

Comme l'écrit Yannick Blanc, ancien président de La Fonda et président de l'Agence du service civique, « le bénévolat mérite d'être pleinement reconnu et encouragé »[121]. Outre le bénévolat, toutes les formes d'engagement (adhésion, militantisme, volontariat) méritent une nouvelle attention, étant donné les évolutions qui les traversent et les défis posés.

*

Malgré le constat partagé de l'affaiblissement des corps intermédiaires (pratique religieuse, syndicalisation, mouvements de jeunesse, etc.) et de la crise de leurs formes traditionnelles de masse, les enquêtes semblent montrer une hausse du nombre de bénévoles[122], et surtout un renouvellement des pratiques. Le sociologue Jacques Ion parle du passage des engagements « timbre » (affiliations et appartenances durables, symbolisées par les timbres périodiquement collés sur la carte de membre) à des engagements « post-it » (courts, parfois passagers, sans affiliation systématique).

Au-delà des problématiques sectorielles relevant de différents ministères (encadrement sportif, constitution d'une garde nationale, développement et professionnalisation de la vie associative, formation des permanents syndicaux, repos des aidants familiaux, etc.), il existe des défis communs à toutes les formes d'engagement :

- L'évolution des attentes et des formes d'engagement, notamment via les réseaux sociaux[123] ;
- Le maintien voire le renforcement de l'engagement des séniors actifs, « qui à la soixantaine, ont encore quinze à vingt ans de vie active devant eux »[124], et dont l'implication dans les associations est forte mais décroissante ;
- La capacité à convertir des poussées d'engagements fortes – comme après le 11 janvier 2015 ou la crise des migrants – en engagements durables ;
- La transmission d'expériences, y compris entre générations (capitalisation de l'information, mémoire, échange d'expériences, de méthodes, etc.) ;
- Dans certains cas, le besoin de formation et d'acquisition de compétences.

L'engagement, le bénévolat en particulier, ne peut s'administrer. Il peut en revanche être accompagné, renforcé. Or on constate un certain éparpillement des structures :

- La jeunesse, l'éducation populaire et la vie associative, actuellement au ministère de l'Education nationale ;

[120] Lionel Prouteau, Conférence régionale de la vie associative régionale, CPCA Bretagne, octobre 2009.
[121] Yannick Blanc, *Les mutations de l'engagement*, Hommes et Libertés, 173, mars 2016
[122] « La France bénévole », édition 2017, Recherches et Solidarités.
[123] Conseil économique social et environnemental, avis « *Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen* » co-rapporté par Agnès Popelin et Gérard Aschieri au nom de la section de l'éducation, janvier 2017.
[124] Yannick Blanc, ibid.

- La tutelle de l'agence du service civique, actuellement exercée par le Ministère de l'Education nationale ;
- Les compétences régaliennes vis-à-vis des associations, actuellement au ministère de l'Intérieur ;
- L'économie sociale et solidaire, principalement au ministère de la Transition écologique et solidaire, mais également à la Direction générale de la cohésion sociale et à la Direction du Trésor ;

*

Dans le cadre de cette réflexion sur l'engagement, pourrait figurer en bonne place la création d'un « engagement civique transmission ». La rénovation des dispositifs d'accès et de retour à l'emploi selon le triptyque emploi – formation – accompagnement, et en particulier des contrats aidés en « parcours emploi compétences » amène à faire la lumière sur une situation ambiguë, celle de l'emploi aidé des plus de 57 ans.

En effet en 2016, 30% des contrats aidés en CUI ont bénéficié à des séniors, soit 112 000 contrats, dont probablement au moins la moitié a plus de 57 ans[125]. Pour les demandeurs d'emploi de cet âge, les contrats aidés ont visé jusqu'à présent principalement un objectif social de placement dans l'attente d'un départ à la retraite, et non pas d'insertion professionnelle. En témoigne l'ouverture de la possibilité pour les salariés de 58 ans ou plus, de prolonger un CUI jusqu'à la date à laquelle son bénéficiaire peut faire valoir ses droits à la retraite[126].

Cette dérogation répond avec quelques années d'écart à la suppression d'une autre dérogation, la dispense de recherche d'emploi dont bénéficiaient certains demandeurs d'emploi âgés de 57 ans et plus, et qui a été supprimée au 1er janvier 2012, en raison de son effet négatif sur le taux d'emploi de cette classe d'âge. Ce passage d'une dérogation à l'autre montre bien l'embarras face à la hausse du nombre de demandeurs d'emploi séniors, qui a triplé depuis 2007[127].

Or l'effort porté sur la formation par le plan investissement compétences ne concernera et n'intéressera que marginalement les séniors, en particulier de plus de 57 ans. Les plus de 55 ans sont en effet sous-représentés dans les entrées en formation[128]. Les enquêtes sur la formation montrent en effet qu'ils ne souhaitent pas suivre de formation et n'en ressentent pas le besoin.

Doit-on par conséquent, comme dans les cas précédents, prévoir une nouvelle dérogation pour les seniors, et les dispenser par exemple de formation ? Cela ne serait pas raisonnable. Et surtout, Pôle emploi estime qu'avec le resserrement de l'enveloppe des contrats aidés, moins de la moitié des seniors ayant bénéficié d'un contrat aidé en 2016 seraient désormais éligibles, soit environ 66 000 personnes.

[125] Les personnes âgées de 57 ans et plus représentent en effet près de 50% de l'ensemble des seniors inscrits à Pôle emploi.
[126] Par la loi du 17 août 2015.
[127] De 494 000 inscrits à Pôle emploi en septembre 2007 à 1 390 000 en septembre 2016, en lien avec la dégradation conjoncturelle mais aussi avec le report de l'âge légal à la retraite.
[128] Les 55-59 ans représentent 9.3% des inscrits à Pôle emploi en catégorie ABC, et seulement 4,5% des entrées en formation. Et les 60 ans et plus représentent 5,1% des inscrits et 0.8% des départs en formation. Source : Pôle emploi, fichier des entrées en formation, STMT.

Une tentative de renversement de perspective a été esquissée en 2013 avec le contrat de génération. Il consistait notamment en une aide financière dans les entreprises de moins de 300 salariés, pour l'embauche d'un jeune en CDI et simultanément d'un sénior en CDI (ou son maintien dans l'emploi). Ce dispositif n'a pas trouvé son public[129] en raison d'un dispositif complexe et peu lisible. Son diagnostic et son intuition de départ n'en demeurent pas moins valides : celui de l'essor du chômage des séniors et de l'existence fréquente d'un désir de transmettre des gestes, des compétences ou du savoir-être à une jeune génération.

Il y a une forme d'engagement civique à proposer à ceux parmi les seniors – aussi bien en emploi que demandeurs d'emploi – qui souhaitent participer à une transmission de leurs compétences, de savoir-faire ou de savoir-être. Un tel dispositif serait une adaptation du service civique proposé aux 16 à 25 ans, pour ainsi s'adapter aux atouts et aux besoins des plus de 55 ou 57 ans.

La transmission des compétences professionnelle constitue en effet le deuxième moteur de l'engagement bénévole des plus de 50 ans[130]. Les freins à l'emploi diffèrent selon les âges. Ainsi selon l'étude citée en début de rapport[131], parmi les difficultés d'adaptation à l'entreprise, les séniors hors RSA ont plutôt des difficultés avec la hiérarchie, et à s'intégrer en équipe : ils pourraient ainsi préférer une telle forme d'engagement à un contrat aidé. A contrario, les jeunes hors RSA sont plutôt concernés par des difficultés d'être à l'heure ou à intégrer les codes de l'entreprise, difficultés qui concerne très peu les séniors. La transmission pourrait donc porter, outre sur des compétences et savoir-faire liés à un secteur d'activité en particulier, sur de tels savoir-être, où une forme de complémentarité apparaît.

Comme dans le cas du service civique, la force du dispositif résiderait dans son universalité : d'une part des séniors en emploi bénéficiant d'un « prêt de main d'œuvre », d'autre part de séniors volontaires sur le modèle du service civique :

- La récente ordonnance relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail [132] ouvre de nouvelles modalités de « prêt de main d'œuvre », parfois appelé « mécénat de compétence ». Le dispositif concerne une entreprise prêteuse d'au moins 5 000 salariés, et une entreprise utilisatrice de moins de 250 salariés, ou de moins de 8 ans d'existence. Le mécénat de compétences concernerait déjà 11% des entreprises mécènes et 12% des budgets de mécénat, en croissance depuis 2013[133].
- Des séniors demandeurs d'emploi pourraient vouloir effectuer un engagement volontaire d'une durée de 6 à 12 mois pour accomplir une mission d'intérêt général, sur le modèle du service civique, avec un statut défini par le code du service national et non par le code du travail. Il ne s'agirait donc pas d'un dispositif d'emploi, et l'engagement n'empêcherait pas de

[129] 40 300 contrats assortis d'une aide avaient été signés en juillet 2015, contre un objectif de 220 000 selon la Cour des comptes, « Le contrat de génération : les raisons d'un échec », Rapport public annuel 2016 – février 2016.
[130] L'engagement bénévole des seniors de 50 à 65 ans en France, Groupe de travail pour l'engagement bénévole des seniors, décembre 2012.
[131] Etude sur les freins à l'emploi, réalisée par cinq maisons de l'emploi de l'arrondissement de Lille, données 2011-2012, livret 2, p.15.
[132] Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail, JO du 23 septembre 2017
[133] Selon le baromètre Admical/CSA - *Le mécénat d'entreprise en France* - 2016

rester inscrit à Pôle Emploi pendant la durée de la mission[134]. L'engagement donnerait lieu au versement d'une indemnité prise en charge par l'État, et d'un soutien complémentaire, en nature ou en numéraire, pris en charge par l'organisme d'accueil. Le montant de l'indemnité devra être supérieur à celle du service civique jeune, et pourrait être fixé entre le niveau de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ouvert aux plus de 65 ans, et le SMIC horaire qui était le régime rémunération des contrats aidés[135].

L'ensemble du dispositif pourrait être coordonné, soit par une agence dédiée, soit par l'agence du service civique. Une enveloppe budgétaire propre serait sans doute nécessaire, pour ne pas opérer d'effet d'éviction sur les contingents du service civique. La question du financement de cette nouvelle mesure devra faire l'objet d'investigations complémentaires.

Recommandation 19. **CREER UN ENGAGEMENT CIVIQUE TRANSMISSION POUR LES PERSONNES VOLONTAIRES DE PLUS DE 55 OU 57 ANS**

[134] Comme pour les services civiques, dans la catégorie 4, correspondant aux personnes sans emploi, non immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi.
[135] Soit une indemnité pour un engagement d'une durée hebdomadaire de 24 heures entre 803€ (Aspa) et 1015€ (smic pour 24 heures hebdomadaires).

Recommandations

1. Développer « l'employeur-abilité » – la capacité à employer – comme critère de sélection dans l'aide à l'emploi, et envisager une obligation d'embauche des chômeurs de longue durée, et un bonus-malus pour généraliser la prise en compte de « l'employeur-abilité »

2. Envisager une « étude de signal » comme il existe des études d'impact : Veiller lors de la conception des dispositifs d'aide à l'emploi, à insister sur leur continuité avec le droit commun, et non sur leurs différences, pour éviter un effet stigmatisant

3. Amplifier l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs », et constituer un accélérateur de l'innovation sociale

4. Confier à un groupe de travail inter-administrations la mise au point d'outils d'aide à la décision fondés sur la logique d'investissement social, pour faire évoluer l'évaluation des dépenses sociales, notamment d'accès et de retour à l'emploi

5. Recentrer les dispositifs d'accès et de retour à l'emploi sur leurs objectifs d'équité et d'efficacité, en sélectionnant mieux les employeurs selon leur « employeur-abilité »

6. Revisiter les principaux dispositifs d'accès et de retour à l'emploi à l'aune du triptyque emploi - formation - accompagnement

7. Explorer les voies et moyens d'inverser la « charge de l'insertion » par des dispositifs de dernier recours, par exemple en permettant à des structures de l'ASE de prescrire la Garantie jeune

8. Passer d'une logique quantitative visant une masse de contrats aidés, à une exigence de qualité

9. Remplacer les contrats aidés par des « parcours emploi compétences » contenant des obligations précises et contrôlées pour l'employeur

10. Envisager un pacte d'ambition avec le secteur de l'IAE : atteindre une croissance annuelle de 20% du nombre de salariés jusqu'à la fin du quinquennat, avec une hausse budgétaire plus modérée, grâce à une plus grande performance

11. Envisager des « contrats de professionnalisation accélérée » accessible à une partie des personnes éloignées de l'emploi, qui seraient accompagnées vers l'excellence par leur employeur grâce à une subvention

12. Réserver au moins 50 millions d'euros par an du Plan d'investissement compétences (PIC) aux sortants de parcours emploi compétences

13. Réserver au moins 50 millions d'euros par an du Plan d'investissement compétences (PIC) aux salariés de l'insertion par l'activité économique (IAE)

14. Créer un « *Fonds d'inclusion dans l'emploi* » sur le modèle de ce qui existe dans le secteur de la santé, pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats

15. Transformer le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) en un Conseil national de l'inclusion dans l'emploi (CNIDE)

16. Envisager de créer à partir des moyens existants un délégué interministériel à l'inclusion dans l'emploi, rattaché à la ministre du travail

17. Envisager des conventions de cofinancement entre le ministère du travail et d'autres ministères, afin d'organiser le maintien d'objectifs d'utilité sociale dans les politiques d'inclusion dans l'emploi

18. Réunir au plus haut niveau une conférence de l'inclusion économique et sociale, pour tracer une feuille de route et lutter contre l'exclusion économique et sociale tous azimuts : multiplier les plateformes de mobilité, permettre l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile, etc.

19. Créer un engagement civique transmission pour les personnes volontaires de plus de 55 ou 57 ans

Annexe 1 – Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU TRAVAIL

La Ministre *Paris, le* – 5 SEP. 2017

Monsieur le Président,

Il est manifeste aujourd'hui que le fossé se creuse entre une France entreprenante, dynamique et bien formée et une France qualifiée souvent de « périphérique » qui reste en marge de l'emploi et finalement de la société. Une partie importante de nos concitoyens n'arrive tout simplement plus à accéder au travail.

Les insuffisances en matière de formation et les discriminations existant sur le marché du travail (origine, sexe, âge) se combinent avec des freins périphériques à l'emploi, c'est-à-dire à des difficultés non-professionnelles : logement, mobilité, illettrisme, garde d'enfants, santé, situation de handicap, etc.

Ces difficultés sont aggravées par les inégalités territoriales et les freins à la mobilité. Le risque existe d'un écart entre des métropoles hyper dynamiques où le chômage deviendrait résiduel avec des problèmes de recrutements pour les entreprises, et des quartiers périphériques qui continuerait à connaître le chômage de masse sans aucune perspective – parfois 40% chez les jeunes dans certains quartiers. Comment faire se rencontrer ces différents mondes qui trop souvent ne se croisent plus ? Comment recréer une mobilité sociale et employer, former, qualifier, insérer les publics les plus précaires dans le tissu économique ?

De ce point de vue, la révolution numérique porte en elle de formidables gisements de créativité et de croissance mais peut, en même temps, accélérer encore d'avantage le décrochage de nos concitoyens les plus éloignés des centres villes, les moins qualifiés, et les moins connectés.

Des politiques de l'emploi existent, comme l'insertion par l'activité économique (IAE) ou « l'accompagnement global », pour lever les freins multiples au retour à l'emploi. Des politiques sectorielles spécifiques existent notamment dans la politique de la ville, le logement, la mobilité, la santé, et peuvent concourir à cette lutte contre l'exclusion et à l'insertion sociale et professionnelle. Mais ces initiatives sont parfois cloisonnées. La juxtaposition des dispositifs, qui transforme l'action publique en une série de « mesures » comme autant de « produits » proposés à des « bénéficiaires ciblés » ne permet pas d'avoir une approche globale et cohérente. Sans doute faut-il dépasser ce cloisonnement et innover pour ne plus rester sur une logique : un problème, un public, un dispositif, et promouvoir des approches intégrées.

Monsieur Jean-Marc BORELLO
Président du Groupe SOS
102C Rue Amelot
75011 Paris

Il semble nécessaire de réinventer une approche plus transversale, centrée sur le parcours de chacun avec des marges de manœuvre pour que les acteurs adaptent et combinent les outils (accompagnement, tutorat, formations, aides à l'emploi, aides à la création d'entreprise, mobilité...) en fonction des besoins réels, avec pour conséquence de nouvelles formes d'évaluation quantitative et qualitative. Beaucoup d'innovations dans le secteur non marchand existent déjà sur le terrain, notamment de la part d'associations qui agissent auprès des personnes en situation de précarité ou de handicap, mais elles sont trop mal connues ou valorisées. Elles sont la preuve qu'opérer dans le secteur social n'exclut pas la recherche de l'efficience et de l'innovation. L'adaptabilité est d'ailleurs l'un des principes du service public. Il est nécessaire de créer un cadre propice à l'innovation sociale et à la transversalité entre les multiples acteurs, au service du parcours de chacun et en particulier de ceux qui sont aujourd'hui les plus exclus de l'accès au marché du travail.

L'objet de cette mission pourrait se résumer ainsi : en s'appuyant sur les initiatives des multiples acteurs locaux, comment sortir de la fragmentation des dispositifs d'aide et accompagner réellement vers l'emploi ceux qui en ont besoin? Quelles propositions systémiques pour mobiliser les acteurs de l'insertion autour de solutions innovantes? Quelles politiques réellement inclusives pour l'ensemble des publics exclus présent sur le territoire national ?

Pour formuler des propositions concrètes et opérationnelles, la mission bénéficiera de l'appui d'un inspecteur des affaires sociales, et s'appuiera sur l'expertise de la DGEFP, de la DAJ, de Pôle Emploi et des missions locales. La levée des freins à l'emploi dépendant de nombreuses politiques sectorielles, vous prendrez l'attache des ministères et administrations concernés. Certaines formes d'exclusion pouvant être spécifiques aux départements et régions d'outre-mer, la mission procédera à des consultations pour en tenir compte dans ses travaux.

Elle travaillera en lien avec le ministère de la Cohésion des territoires sur deux dimensions en particulier : la prise en compte de la situation des territoires ruraux et urbains fragiles dont les quartiers prioritaires de la politique de la ville et l'identification et le développement de dispositifs intégrés mêlant actions en faveur de l'emploi et du logement à l'attention des publics les plus précaires et des réfugiés statutaires.

Elle rencontrera et mobilisera aussi les collectivités territoriales, les entrepreneurs sociaux, l'ensemble du réseau associatif agissant dans ce domaine, le défenseur des droits et les *startups* du champ social. Elle pourra réunir un groupe de personnalités qualifiées de ces secteurs afin d'échanger sur les propositions qui auront émergé des consultations.

La mission pourra, le cas échéant, établir une analyse comparative des meilleures pratiques à l'étranger au service de la lutte contre les exclusions du marché du travail, notamment en s'appuyant sur les conseillers pour les affaires sociales en poste à l'étranger.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les plus respectueuses.

Muriel PENICAUD

Annexe 2 – Les personnes rencontrées[136]

Ministère du Travail

Muriel PENICAUD, Ministre du Travail
Estelle SAUVAT, Haut-Commissaire au Plan d'Investissement Compétences
Antoine FOUCHER, Directeur de cabinet
Xavier GEOFFROY, Chef de cabinet
Marc FERRACCI, Conseiller spécial
Fanny FOREST-BACCIALONE, Conseillère parlementaire

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
Carine CHEVRIER, Déléguée Générale
Myriam MESCLON-RAVAUD, Sous-directrice au parcours d'accès à l'emploi
Cédric PUYDEBOIS, Sous-directeur des politiques de formation DGEFP
Yann DEBOS, Adjoint à la sous-directrice au parcours d'accès à l'emploi
Séverine LEGUILLON, Chef département des synthèses
Pascal FOUCART, Référent économique et financier
Laurent SUSTER, Administrateur civil
Natacha DJANI, Cheffe de mission
Youssef TAHIRI, Chef de mission
Bruno CLEMENT-ZIZA, Responsable du département stratégie

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)
Philippe Zamora, sous-directeur
Mathilde GAINI, Cheffe de département
Pauline CHARNOZ, Cheffe de département
Marie REY, Analyste

Délégation ministérielle aux missions locales
Jean-Marc SEIJO-LOPEZ, Délégué ministériel aux missions locales
Amaria SEKOURI, Adjointe au Délégué ministériel aux missions locales

Pôle Emploi
Jean BASSERES, Directeur Général
Misoo YOON, Directrice Générale adjointe en charge de l'offre de services
Michel SWIETON, Directeur Général Pôle Emploi La Réunion
David BAES, Directeur de Pôle Emploi Mayotte
Stéphane BAILLY, Directeur de Pôle Emploi Guyane
Estelle COCHARD, Collaboratrice en Eure-et-Loir

[136] Les organisations sont présentées par ordre alphabétique, à l'exception des ministères, présentés dans l'ordre de la composition du gouvernement

Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire
Elisabeth BORNE, Ministre auprès du Ministre d'Etat, Ministre de la Transition Ecologique et Solidaire, chargée des Transports
Christophe ITIER, Haut-Commissaire à l'Economie Sociale et Solidaire et à l'Innovation Sociale
Deniz BOY, Coordonnateur national des Assises de la mobilité
Benjamin MAURICE, Conseiller social

Ministère des Armées
Florence PARLY, Ministre des armées
Sylvain MATTIUCCI, Conseiller social

Direction du Service National et de la Jeunesse
Vianney PILLET, Général Commandant le Service Militaire Volontaire
François-Xavier POISBEAU, Colonel, Adjoint au Général Commandant le Service Militaire Volontaire
Philippe BOYER-VIDAL Lieutenant-colonel, Commandant, Régiment du Service Militaire Adapté de La Réunion
Stéphane FONTAINE, Lieutenant-Colonel, Commandant du Régiment du Service Militaire Adapté de Guyane

Ministère de la Cohésion des Territoires
Julien DENORMANDIE, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Cohésion des Territoires
Sébastien BECOULET, conseiller politiques sociales du logement, ville, renouvellement urbain durable, hébergement et inclusion

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
Jean-Benoit ALBERTINI, Commissaire général à l'égalité des territoires
Sébastien JALLET, Commissaire général délégué et Directeur de la Ville et de la Cohésion urbaine
Sylvie FEUCHER, Préfète, Coordinatrice des Délégués du gouvernement
Halim ABDELLATIF, Délégué du gouvernement à Mantes-la-Jolie et Directeur de la maison de l'emploi
Laurent De GALARD, Délégué du gouvernement à Venissieux et Saint Fons, administrateur général

Ministère des Solidarités et de la Santé
Agnes BUZYN, Ministre des Solidarités et de la Santé
Aude MUSCATELLI, Directrice adjointe de cabinet chargée des solidarités
Sophie FERRACCI, Cheffe de cabinet

Olivier NOBLECOURT, Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)
Jean Philippe VINQUANT, Directeur Général
Cécile TAGLIANA, Cheffe de service
Jérôme FAURE, Chef de la Mission innovation, expérimentation Sociale et économie sociale
Angèle ARCHIMBAUD, Cheffe du bureau Accès aux droits, Insertion et économie sociale et solidaire

Ministère de l'Economie et des Finances
Direction du Budget (DB)
Amélie VERDIER, Directrice du budget

Elodie MORIVAL, Bureau Emploi et formation professionnelle

Ministère de la Culture
Françoise NYSSEN, Ministre de la Culture
Laurence TISON-VUILLAUME, Directrice adjointe de cabinet
Claire GUILLEMAIN, conseillère en charge de l'action territoriale, du soutien à la création et aux artistes et des relations sociales

Secrétariat général, Service de la coordination des politiques culturelles et de l'innovation
Loup WOLFF, Chef du Département des Etudes, de la Prospective et des Statistiques

Ministère de l'Education Nationale
Mathias LAMARQUE, Sous-directeur de l'éducation populaire

Agence du Service Civique
Yannick BLANC, Haut-commissaire à l'engagement civique
Ludovic ABIVEN, Directeur Général

Fonds Jeunesse et Education Populaire (FONJEP)
Nouria MESSAOUDI, Déléguée Générale

Ministère des Outre-Mer
Annick GIRARDIN, Ministre des outre-Mer
Gaëlle NERBARD, conseillère affaires sociales, travail, emploi, santé et jeunesse

Ministère des Sports
Chantal De SINGLY, Directrice de cabinet
Bruno GARES, Conseiller en charge du développement de la pratique sportive, de la formation et des établissements

Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de l'Egalité entre les femmes et les hommes
Marlène SCHIAPPA, Secrétaire d'Etat
Thomas BRISSON, Directeur adjoint de cabinet

Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé des personnes handicapées
Sophie CLUZEL, Secrétaire d'Etat
Virginie MAGNANT, Directrice de cabinet
Florence GELOT, Conseillère emploi et ressources

Ericka BAREIGTS, Députée de la Réunion, ancienne Ministre
Brigitte BOURGUIGNON, Députée du Pas-de-Calais, Présidente de la commission des affaires sociales
Anne-Laure CATTELOT, Députée du Nord
Christelle DUBOS, Députée de la de Gironde
Monique IBORRA, Députée de Haute-Garonne
Aurélien TACHE, Député du Val d'Oise
Stéphane VIRY, Député des Vosges

Conseil Economique Social et Environnemental

Antoine DULIN, Vice-Président, Président de la Commission d'insertion des jeunes du conseil d'orientation des politiques de jeunesse
Abdou DAHALANI, Président du CESR Mayotte

Préfectures

Eure-et-Loir
Sophie BROCAS, Préfète
Régis ELBEZ, Secrétaire général de la Préfecture
Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)
Patrick MARCHAND, Chef d'Unité Départementale
Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DGCCRF)
Jean Bernard ICHE, Directeur

Guyane
Stanislas ALFONSI, Secrétaire Général adjoint
Philippe LOOS, Secrétaire Général pour les Affaires Nationales (SGAR)
Géraldine MAURY, Chargée de mission emploi formation auprès du SGAR
Aymeric DELILLE-MANIERES, Délégué du Préfet Délégué du préfet pour les villes de Cayenne, Rémire-Montjoly, Matoury et Macouria
Emmanuel ROSSIGNOL, Délégué du Préfet pour la ville de Kourou
Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DJSCS)
Françis HAPPE, Responsable Pôle Social
Nicolas CALMETTES Responsable pôle vie associative
Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)
Michel-Henri MATTERA, Directeur

Hauts-de-France
Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)
Nadia BELKACEM, Responsable du pôle 3eme territorial entreprise emploi économie

Mayotte
Dominique FOSSAT, Sous-Préfet, Secrétaire Général Adjoint
Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE)
Alain GUEYDAN, Directeur
Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DJSCS)
Patrick BONFILS, Directeur

La Réunion
Amaury de SAINT-QUENTIN, Préfet
Gilles TRAIMOND, Sous-préfet à la Cohésion Sociale et Jeunesse

Seine Saint-Denis
Fadela BENRABIA, Préfète déléguée pour l'égalité des chances

Collectivités territoriales

Assemblée des Départements de France (ADF)
Jean Michel RAPINAT, Directeur délégué

Association des Maires de France (AMF)
François BAROUIN, Président, Maire de Troyes

Association des petites villes de France (APVF)
André ROBERT, Délégué Général
Nicolas SORET, Membre du Bureau
Matthieu VASSEUR, Chargé de Mission

Association des Maires Ruraux de France (AMRF)
Michel FOURNIER, Vice-Président, Maire des Voivres
Jacqueline BEDEZ STOUVENEL, collaboratrice de l'Association des Maires Ruraux des Vosges

Alliance Villes Emploi
Marie-Pierre ESTABLIE d'ARGENCE, Directeur Général
Jean Marc GUILLEMBET, Président du PLIE de Mérignac

Association des Maires de Mayotte
Toillal ABDOURRAQUIB, Directeur Coordination de l'Action Intercommunale

Conseil Départemental du Bas-Rhin
Frédéric BIERRY, Président du Conseil Départemental du Bas Rhin
Myriam STENGER, Cheffe de cabinet de Frédéric Bierry

Conseil Départemental d'Indre-et-Loire
Jean Gérard PAUMIER, Président du Conseil départemental d'Indre-et-Loire
Fabrice PERRIN, Directeur Général des services

Conseil Départemental de Mayotte
Enfane HAFFIDHOU, Directrice Générale Adjointe

Conseil Départemental des Pyrénées Atlantiques
Fabien TULEU, Directeur Général adjoint à la Direction aux Solidarités Humaines

Conseil Régional des Hauts-de-France
Xavier BERTRAND, Président du Conseil Régional des Hauts-de-France
Xavier TAQUET, Directeur de cabinet
Olivier COUSTENOBLE, Directeur Général Adjoint chargé du soutien au travail

Conseil Régional de la Réunion
Didier ROBERT, Président du Conseil Régional de La Réunion
Sabine MAILLOT-FAUBOURG, Directrice de formation

France Urbaine
Jean-Luc MOUDENC, Président, Maire de Toulouse
Emmanuel HEYRAUD, Directeur cohésion sociale et développement urbain

Mairie de Lyon
Georges KEPENEKIAN, Maire
Loïc ROUSSEAU, Directeur de cabinet
Claude SOUBEYRAN de SAINT-PRIX, Directeur Générale des Services
Jérôme MAILLARD, Directeur général adjoint
Vincent FUCHS, Conseiller technique emploi, insertion, formation, santé, ESS

Métropole du Grand Lyon
David KIMELFELD, Président
Olivier NYS, Directeur Général des Services
Liliane DEVELAY, Directrice insertion et emploi
Albéric de LAVERNEE, Chargé de mission métropole solidaire affaires sociales

Mairie d'Avesnes les Aubert
Alexandre BASQUIN, Maire

Mairie d'Arbois
Bernard AMIENS, Maire

Mairie de Saint-Denis de La Réunion
Gilbert ANNETTE, Maire

Réseau des territoires pour l'économie solidaire (RTES)
Christiane BOUCHART, Présidente
Patricia ANDRIOT, Vice-Présidente

Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS)
Joëlle MARTINAUX, Présidente de l'UNCCAS, adjointe au Maire de Nice
Laurent GUYOT, Vice-Président, adjoint au Maire de Lille
Alexandra SIARRI, Vice-Présidente, adjointe au Maire de Bordeaux
Yves JACOMET, Directeur de cabinet,
Hélène-Sophie MESNAGE, Déléguée Générale adjointe

Organisations Représentatives

Association Nationale des Directeurs des Missions Locales (ANDML)
Annie JEANNE, Présidente
Jean Paul BRETEL, Vice-Président

Association Régionales des Missions locales de la Réunion
Marie-André POTA, Directrice
Dominique SERY, Directeur de la Mission Locale Nord, La Réunion
Laetitia VOLIA, Présidente de la Misison Locale Nord, La Réunion
Gaël NATIVEL, Responsable du Système d'Information, La Réunion

Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ)
Clotilde BREAUD, Présidente
Tarek DAHER, Délégué Général
Bernard MONGUILLON, Directeur en Eure-et-Loir
Véronique LANSARI, Directrice de la Régie de quartier de Lucé

Confédération française démocratique du travail (CFDT)
Véronique DESCACQ, Secrétaire Générale adjointe
Inès MININ, Secrétaire Nationale
Chantal RICHARD, Secrétaire Confédérale

Confédération générale du travail (CGT)
Philippe REVEL, Représentant des missions locales

Conseil national des employeurs d'avenir (CNEA)
Didier JACQUEMAIN, Président
David CLUZEAU, Directeur Général

Conseil Social du Mouvement Sportif (CosMos)
Philippe DIALLO, Président
Alice de ROFFIGNAC, Déléguée Générale

COORACE
Jean BURNELEAU, Président
Eric BEASSE, Co-Délégué Général
Laurent PINET, membre du Conseil d'Administration
Johnny DIJOUX, Délégué pour la Réunion

Familles Rurales
Dominique MARNIER, Président
Jean-Baptiste BAUD, Responsable des relations institutionnelles

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
Louis GALLOIS, Président
Florent GUEGEN, Directeur Général
Alexis GOURSOLAS, Responsable du Service Stratégie et Analyse

Fédération des Associations Générales Étudiantes (FAGE)
Alexis HER, Vice-Président en charge des affaires sociales
Maixent GENET, Directeur Général

Fédération des Centres sociaux et Socioculturels de France (FCSF)
Claudie MILLER, Présidente
Alain CANTARUTTI, Directeur Général

Fédération des entreprises d'insertion
Kenny BERTONAZZI, Président
Luc de GARDELLE, Président
Olivier DUPUIS, Secrétaire Général

Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP)
Antoine DUBOUT, Président
Antoine PERRIN, Directeur Général

Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (Océan Indien)
Frédérique COULAMA, Président

Fédération Nationales des Ecoles de Productions (FNEP-EDP2)
Correntin REMOND, Délégué Général
Daniel CHAMBODOUT, Directeur de l'Ecole Gorge de Loup

France Médiation
Bénédicte Madelin, Vice-Présidente
Laurent GIRAUD, Directeur Général

Ligue de l'enseignement
Nadia BELLAOUI, Secrétaire générale

Mouvement Associatif
Philippe JAHSHAN, Président
Lucie SUCHET, Responsable Plaidoyer

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
Sophie QUENTIN, Directrice de mission insertion rapprochement des mondes
Jean François CONNAN, Président du comité d'insertion

NEXEM
Guy HEGEGE, Président
Stéphane RACZ, Directeur Général

Réseau National des Maisons d'Association (RNMA)
Jean-François GRILLET, Coprésident
Carole ORCHAMPT, Directrice Générale

Syndicat National des Association Employeurs de Personnels au service des centres sociaux et socio-culturels (SNAECSO)
Joëlle GARELLO, Présidente

UNICANCER

Patrice VIENS, Président
Pascale FLAMANT, Déléguée Générale

Union Des Employeurs de l'Economie Solidaire (UDES)
Hugues VIDOR, Président
Sébastien DARRIGRAND, Directeur Général

Union Fédérale d'Intervention des Structures Culturelles (UFISC)
Patricia COLER, Déléguée Générale
Laurent DECES, Petit-Bain
Luc de LARMINAT, directeur d'OPALE / CRDLA Culture

Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM)
Henri VENET, Délégué Général Franche-Comté

Union Nationale des Affaires Familiales (UDAF)
Nizary ALI, Présidente UDAF Mayotte

Union Nationale des Associations Intermédiaires (UNAI)
René CARTELAS, Président
Didier COGNON, Vice-Président
Jean-Eric MENARD, Vice-Président
Véronique RANCE, Directrice Générale Adjointe
Carine LE LOUREC, Représentante en Eure-et-Loir

Union Nationale des Associations de Tourisme et de plein air (UNAT)
Michelle DEMESSINE, Présidente, Ancienne Ministre
Thierry MARCHAL-BECK, Directeur Général

Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes (UNAJ)
Claude GARCERA, Président
Nadine DUSSERT, Directrice Générale

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIPOSS)
Patrick DOUTRELIGNE, Président
Jérôme VOITURIER, Directeur Général
Morgane DOR, Conseillère vie Associative

Union Nationale des Missions Locales (UNML)
Jean Patrick GILLES, Président
Serge KROICHVILI, Délégué Général
Mina DAOUDI, Directrice de la Missions Locale de Dreuc
Zakia DOHOUNNZO, Directrice de la Mission Locale de Mayotte
Maire-Pierre CATTET, Directrice Adjointe ARML Bourgogne-Franche-Comté
Jean-Raymond PASSARD, Directeur de la Mission Locale de Guyane

Entreprises, Entreprises sociales, Associations

ACTION
Pascal LABY, Directeur

Apprentis d'Auteuil
Nicolas TRUELLE, Directeur Général
Nicole D'ANGLEJAN, Directrice filiales métiers
Philippe ROSE, Directeur Ressources éducatives

Association AN GREN KOULER, La Réunion
Rénaldo MONTSERRAT, Président
Emilie SOLA, coordinatrice projet social

Association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE)
Maria NOWAK, Fondatrice
Frédéric LAVENIR, Président
Bruno SALMON, Vice-Président
Emmanuel LANDAIS, Directeur Général

Association de la Fondation Etudiante pour la Ville (AFEVE)
Christophe PARIS, Directeur général
Jérôme STURLA Directeur Lab'Afev, responsable recherche et développement

Association Kouroucienne d'Aide aux Ti jeunes
Estelle JEANNEAU, Directrice Générale
Christophe BERTRANET, Coordinateur

Association Locale d'Insertion par l'Economie, Jardin Biologique d'insertion (ALIE), La Réunion
Stéphane DELAUNAY, Directeur
Maurice Cerizola Administrateur

Association Nationale de Développement des Epiceries Solidaires (ANDES)
Jérôme BONALDI, Président

Association des Paralysés de France (APF)
Prosper TEBOUL, Directeur Général
Isabelle CASTAGNE, Directrice des ressources humaines
Véronique BUSTREEL, Conseillère national Travail, Emploi, Formation & Ressources

Association Prévention PEI, La Réunion
Karl ZEFOUR, Chargé de mission
Clarisse MAHAOT, Directrice

Association Profession Sport et Education Populaire de Guyane
Jean David POQUET, Directeur

Aurore
Eric PLIEZ, Président

ATD Quart Monde
Claire HEDON, Présidente
Pascal LALLEMENT, Délégué National
Dominique DUQUET, Responsable des questions économiques
Didier GOUBERT, Directeur de l'entreprise solidaire Travailler et Apprendre Ensemble

BABYLAND
Jacques GILLES, Président
Jean-François GRONDIN, Secrétaire

Centre d'entraînement aux méthodes d'éducation active de Guyane
Alexandra ALEXIA, Responsable Animation Professionnelle

Chantier Ecole
Luis SEMEDO, Directeur Général
Philippe NATIVEL, Président de Chantier École La Réunion
José MACARTY, Vice-Président de Chantier École La Réunion

Comité de coordination des activités sociales de Macouria
Alain SAINTE LUCE, Directeur Général

Croix Rouge
Jean-Christophe COMBE, Directeur Général

Distribution Services Industriels
Jean-Louis RIBES, Président

Emmaüs
Thierry KHUN, Président
Gilles DUCASSE, Délégué Général en charge de l'ESS
Remi TRICART, Directeur Emmaüs Défi
Yann FRADIN, Directeur Espace

Fédération Léo Lagrange
Yves BLEIN, Président, Député du Rhône
Yanne LASNIER, Secrétaire Général

Fédération Française des Banques Alimentaires
Jacques BAILET, Président
Monique FANTIN, Présidente des Banques Alimentaires du Loiret

GLAIVE
Jimmy BONMALAIS, Directeur général

Groupe Archer
Christophe CHEVALIER, Président

Groupe Ares
Thibaut GUILLUY, Directeur Général

Groupe Coopératif Demain
Matthieu GROSSET, Président

Géraldine AYMONIER, Directrice des Ressources Humaines, référente qualité AFNOR
Maire-Laure BOYARD, Responsable d'activité Altera Interim

Groupe Id'ées
Pierre CHOUX Président
Patrick CHOUX Directeur Général

Groupe La Varappe
Laurent LAIK, Directeur Général

Groupe Régional d'Animation et d'Initiation à la Nature et l'Environnement de Guyane
Juliette BERGER, Responsable Formation

Groupe SOS
Antoine ROUILLE d'ORFEUIL, Directeur Général Groupe, GROUPE SOS
David GIFFARD, Directeur des projets groupe
Céline PEUDENIER, Directrice Générale GROUPE SOS Emploi
Jérôme BOURON, Directeur des Ressources Humaines
Vincent NICOLLET, Directeur Général d'ACTA VISTA
Philippe ARCHIAS, Directeur Etudes Innovation à CHRONOS
Florence GILBERT, Directrice Générale Wimoov
Karim AIT YOUCEF, Directeur Général Adjoint Wimoov
Sébastien GIRAUD, Directeur Plateforme Insertion

Groupe Vitamine T
André DUPON, Président Exécutif
Jean-Yves DOISY, Directeur Général

Humando
Jean-François CONNAN, Directeur Général Opérationnel
Sébastien MORICEAU, Directeur du développement et des partenariats en Eure-et-Loir

Lulu Dans Ma Rue
Charles EDOUARD VINCENT, Directeur Général
Aude COSTA de BEAUREGARD, Directrice du Projet social et du Référencement

Manpower
Christophe TROSSAT, Directeur Agences Lons-Jura Sud

Mission Intercommunale de l'Ouest (MIO), La Réunion
Thomas MONDON, Directeur adjoint
Laurent VARANGUIEN, Directeur de l'antenne MIO de Saint Leu

Mozaïk RH
Saïd HAMMOUCHE, Président

Nos Quartiers ont des Talents (NQT)
Yazid CHIR, Président Fondateur
Jean-Jacques BLANC, Directeur Général
Olivier THEOPHILE, Responsable « responsabilité sociale » chez LVMH, Trésorier de NQT
Xavier BENDAVID, Conseil de NQT

La Plateforme des associations des emplois verts de La Réunion
Brigitte NAZE, Présidente
Serge PAYET, Membre plateforme des associations des emplois vert
Daniel BRIANDY, Membre plateforme des associations des emplois vert
Gérard AGATHE, Membre plateforme des associations des emplois vert

Point Information Médiation Multi Services (PIMMS)
Olivier GRUNBERG, Président
Benoit BOURRAT, Directeur Général
Jean Hugues HERMANT, Administrateur
Pierre VICTORIA, Administrateur

Proman
Samira AGEM, Responsable RSE

Programme Régional d'Education et de Formation de Base de Guyane
Aurélie MICHAUT, Chargée de Projet

Relais Emploi Service
Stéphane BORDIER, Président

Réseau des Accorderies de France
Joël LEBOSSE, Co-fondateur
Pascale CARON, Présidente

Réseau Tissons la Solidarité
Matthieu GIAVANNONE, Vice-Président
Caroline PORTES, Directrice Générale

Les Restos du Cœur
Patrice BLANC, Président
Julie DILOUYA, Responsable Réseau Emploi

Secours Catholique
Véronique FAYET, Présidente du Secours catholique
Emmanuel FAGNOU, Réseau Caritas
Romain BORDEYNE, Appui à l'innovation, plateforme projets à Cités du Secours catholique
Guillaume ALMERAS, Responsable Emploi-Economie solidaire Action et plaidoyer Secours catholique

Secours Populaire Français
Joëlle BOTTALICO, Membre du Bureau National, Vice-Président du Haut Conseil à la vie associative
Marc CASTILLE, membre du Bureau National, Directeur des relations extérieures et institutionnelles

Simplon
Frédéric BARDEAU, Président

SMart
Sandrino GRACEFFA, Directeur Général

Smoby Toys
Valérie PELLERIN, Directrice des Ressources Humaines

Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF)
Guillaume PEPY, Président

Solidarités Nouvelles face au Chômage (SNC)
Gille De LABARRE, Président
Vincent GODEBOUT, Délégué Général

SYNERGIE
Philippe FRUET, Président

TAPAJ
Jean-Hugues MORALES, Délégué Général
Frédéric MENNERET, administrateur

Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD)
Denis PROST, chef de projet TZCLD
Jacques CARIO, co-Président TEZEA
Serge MARHIC, co-Directeur TEZEA
Guillaume BONNEAU, co-Directeur TEZEA

Transfer IOD
Jean Marc LAFFITTE, Directeur

Unis-Cité
Marie TRELLU-KANE, Présidente

VAE Les 2 Rives
David RIVOIRE, Président

Viltaïs
Yannick LUCOT, Directeur Général

Autres Organismes

Association pour la promotion du label APP (APAPP)
Marie BOUCON, Présidente
Yves VERNON, Vice-Président
Laurence MARTIN, Directrice
Ferdinand CASSIN, Chargé de Mission

Banque Publique d'Investissement (BPI)
Nicolas DUFOURCQ, Directeur Général
Anne-Sophie De FAUCIGNY, Directrice des Relations Institutionnelles

Caisses des dépôts et consignation (CDC)
Géraldine LACROIX, Directrice économie et cohésion sociale
Anne FOUCAULT, Déléguée Territoriale handicap Océan Indien

Campus des métiers et de l'entreprise
Patrick TOULMET, Président de la Chambre de métiers et de l'artisanat de la Seine-Saint-Denis
Leïla DIRI, Directrice

Centre Animation Ressources d'Information sur la Formation - Observatoire Régional Emploi Formation (Carif-Oref)
Youssouf MOUSSA, Directeur Carif-Oref Mayotte

Centre Régional d'Information Jeunesse, La Réunion
Guy BOUVARD, Président
Serge FABRESSON, Administrateur

Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire Guyane
Jean Marc AIMABLE, Président

Conseil national de l'activité économique (CNIAE)
Christiane DEMONTES, Présidente

Ecole de la deuxième chance (E2C)
Edith CRESSON, Présidente de la Fondation E2C, ancien Premier Ministre,
Alexandre SCHAJER, Président du Réseau E2C
Cyrille COHAS-BOGEY, Directeur Général E2C
Shenaz BAGOT, Présidente E2C La Réunion
Jean-Marc BOUET, Président E2C Jura

Etablissements pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)
Jean Luc PLACE, Président
Nathalie HANET, Directrice Générale

Fondation Entreprendre
Blandine MULLIEZ, Présidente

Fonds Local Emploi Solidarité (FLES)

Sylvie CUENDET, Présidente du FLES des Yvelines
Michel CAEN, Président du FLES de Paris
Nicolas ETIENNE, Directeur du FLES de Paris
Christophe MIRAMOND, Directeur du FLES des Yvelines

Générations Mutualistes
Guénaëlle HAUMESSER, Directrice

Institut de l'Entreprise
Antoine FREROT, Président
Paul ALLIBERT, Directeur Général
Erell THEVENON-POULLENNEC, Directrice des études

Institut Télémaque
Henri LACHMAN, Président

Observatoire National Action Sociale Décentralisée (ODAS)
Jean Louis SANCHEZ, Président

UNIFORMATION
François EDOUARD, Président
Antoine PROST, Vice-Président
Thierry DEZ, Directeur Général

Union du fonds d'assurance formation de la branche sanitaire (UNIFAF)
Alain CAREE, Président Adjoint
Jean Pierre DELFINO, Directeur Général
Isabelle CARESMEL, Trésorière adjointe

Personnalités qualifiées

Olivier BAGUELIN, Economiste
Jean Baptiste De FOUCAULD, ancien commissaire au Plan et coordinateur du «Pacte Civique»
Alain DETOLLE, sociologue
Guy LAVOCAT, Consultant en performance sociale et responsabilité sociétale des entreprises
Jean Marie PILLON, Sociologue
Jean-Luc OUTIN, Economiste
François SOULAGE, Président du Collectif Alerte

Annexe 3 – Quelques innovations sociales et publiques mentionnées dans le rapport

Les Ecoles de production	www.ecoles-de-production.com
Le dispositif « Premières heures »	www.paris.fr/actualites/dispositif-premieres-heures-une-reinsertion-progressive-avec-emmaus-defi-2036
Mozaïk RH	www.mozaikrh.com
SIAE et entreprises vers l'emploi (SEVE)	www.federationsolidarite.org/images/stories/2_les_actions/iae_emploi_formation/actualites/XP-Seve.pdf
Unis-Cité	www.uniscite.fr
Service civique	www.service-civique.gouv.fr
Territoire zéro chômeurs de longue durée	www.etcld.fr/ www.tzcld.fr
Wimoov*	www.wimoov.org
Banques alimentaires	www.banquealimentaire.org
Ecoles de la deuxième chance	www.reseau-e2c.fr
EPIDE	www.epide.fr
Points d'information médiation multiservices (Pimms)	www.pimms.org
Formations en situation de travail (FEST)	
Régies de quartier	www.regiedequartier.org
PARI Jeunes	www.pari-jeunes.fr
Log'ins	www.log-ins.fr
Novidem	www.novidem.fr
Les Groupes Économiques Solidaires	www.avise.org/ressources/appui-a-la-creation-dun-groupe-economique-solidaire-ges
Les Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)	www.economie.gouv.fr/appels-a-projets-ptce
Made In Romans	www.madeinromans.fr
Lulu dans ma rue	www.luludansmarue.org
Travail Alternatif Payé À la Journée (TAPAJ)	www.tapaj.org
Les Bons profils*	www. lesbonsprofils.fr
MaCigogne.fr	www.macigogne.fr

Acta vista*	www.actavista.fr
Service militaire adapté	www.le-sma.com

Les structures signalées par une * font partie du Groupe SOS, présidé par Jean-Marc Borello, auteur du rapport.

Annexe 4 – Estimation par la DARES des populations éligibles à différents dispositifs

1. Population éligible aux contrats aidés

La loi prévoit que les contrats aidés doivent être proposés à des personnes « présentant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi » (article L.5134-20 du code du travail). Pour pouvoir estimer le nombre de personnes dans cette population, il est nécessaire de la définir plus précisément, avec des critères que l'on pourra quantifier. Par exemple, une personne qui n'a pas de « réseau » pourra rencontrer de grandes difficultés pour trouver un emploi, mais il n'existe pas de questions dans les enquêtes permettant d'identifier cette situation. Pour faciliter le travail de pilotage de prescription des contrats aidés sur ces populations en difficultés, la DGEFP définit dans des circulaires des catégories administratives de personnes. Pour 2017, ces critères étaient :

- les bénéficiaires de l'obligation d'emploi visés à l'article L. 5212-13 du code du travail (1),
- les demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD) (2),
- les demandeurs d'emploi résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (3),
- les demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus (4),
- les jeunes peu ou pas qualifiés qui n'auraient pu être orientés vers un emploi d'avenir (5),
- les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une protection internationale (6),
- plus largement, l'ensemble des « personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi » (article L.5134-20 du code du travail) (7).[137]

Dans la source que nous utilisons (l'enquête emploi), il n'est pas possible d'identifier les catégories (6) et (7). Pour les autres catégories, des choix restent à faire pour évaluer la population éligible. Pour ces estimations, on choisit de compter les personnes qui déclarent souhaiter travailler, donc on se restreint aux personnes qui sont au chômage au sens du BIT ou dans le halo du chômage (elles sont sans emploi et souhaitent travailler, mais ne remplissent pas une des conditions pour être considérées comme chômeuses). Pour les catégories (2) à (4), une personne est considérée comme demandeur d'emploi si, en plus d'être au chômage ou dans son halo, elle déclare être inscrite à Pôle emploi. Pour la catégorie (5), on considère qu'un jeune est peu ou pas qualifié jusqu'au niveau BEP-CAP ; il n'est pas possible de distinguer les jeunes qui pourraient être orientés vers un emploi d'avenir des autres. Avec ces critères, **environ 2 400 000 personnes étaient dans la catégorie cible des contrats aidés en 2016** (tableau). Le choix de ne retenir, pour les catégories (2) à (4), que les personnes au chômage au sens du BIT ou dans son halo conduit à ne pas comptabiliser 300 000 personnes inscrites à Pôle emploi et sans emploi.

Selon les critères retenus, l'estimation de la population éligible peut varier. Voici plusieurs exemples pour illustrer les écarts que peuvent entrainer une modification des critères.

Dans l'absolu, on pourrait inclure dans la population cible une personne au chômage ou dans son halo depuis plus de 2 ans, même si elle n'était plus inscrite à Pôle emploi parce que n'ayant plus aucun droit aux allocations chômage. **En relâchant la contrainte d'inscription à Pôle emploi, environ 2 900 000 personnes étaient dans la catégorie cible des contrats aidés en 2016**.

[137] Circulaire DGEFP/MIP/MPP/2017/19 du 18 janvier 2017 relative à la programmation et au pilotage des contrats uniques d'insertion et emplois d'avenir au premier semestre 2017.

Il pourrait également être envisagé de ne pas prendre en compte les jeunes peu ou pas qualifiés dans la population des personnes éligibles à un contrat aidé, parce qu'ils auraient vocation à être formés grâce au PIC ou à entrer en garantie jeunes. **Dans ces conditions, 2 100 000 personnes étaient dans la population éligible en 2016**.

Certaines années, la DGEFP incluait les bénéficiaires du RSA dans les populations éligibles. Si ce critère avait été maintenu en 2017, **2 700 000 personnes étaient éligibles en 2016**.

On pourrait considérer que le critère d'âge pour définir les seniors a vocation à être relevé, dans la mesure où l'âge légal de départ à la retraite a augmenté. **En l'établissant à 55 ans, 2 300 000 personnes étaient éligibles en 2016.**

Tableau : différents chiffrages de personnes éligibles aux contrats aidés en 2016

	Champ central	Champ élargi aux chômeurs au sens du BIT et au halo du chômage	Champ sans les jeunes	Champ avec les bénéficiaires du RSA	Champ avec des seniors de 55 ans et plus
Nombre	**2 396 262**	**2 882 930**	**2 058 836**	**2 707 104**	**2 268 962**
Part de personnes avec une RQTH	18,4	15,3	21,4	16,3	19,4
Part de jeunes de moins de 26 ans	19,7	16,4	6,5	17,4	20,8
Part de seniors	31,0	34,6	36,1	27,4	20,2
Part de chômeurs de très longue durée	49,4	56,9	57,5	43,7	52,2
Part de personnes habitant en QP	23,2	25,7	27,0	20,5	24,5
Part de personnes bénéficiaires du RSA	20,8	21,5	22,5	29,9	21,0

Source : Enquête emploi 2016, traitement Dares.

Lecture : Parmi les 2 100 000 personnes dans le champ hors jeunes, 6,5 % sont des jeunes peu ou pas qualifiés. Ces personnes sont dans la population éligible parce qu'elle remplissent au moins un autre critère que celui de l'âge et de la qualification.

Tableau : Nombre de bénéficiaires en fin d'année et population éligible

	2014	2015	2016
Scénario central	1 986 840	2 341 968	2 396 262
Nombre de bénéficiaires en fin d'année	368 457	428 702	397 121
CUI-CAE hors ACI	223 301	238 145	251 328
CUI-CIE	30 050	61 448	40 749
Emplois d'avenir	115 106	129 109	105 044
Part des entrées sur la population éligible (%)	15,6	15,5	14,2

Source : ASP et Enquête emploi 2016, traitements Dares.

Lecture : Fin 2016, 397 000 personnes étaient bénéficiaires d'un CUI ou d'un emploi d'avenir ; elles représentaient 14,2 % des personnes éligibles ou en CUI ou en emploi d'avenir.

2. Population éligible à la Garantie Jeunes

Lors de l'expérimentation, la Garantie Jeunes visait des jeunes de 18 à 25 ans qui n'étaient ni en emploi, ni en formation, ni en études (les "NEETs") et qui étaient en situation de vulnérabilité, de précarité ou de pauvreté. Deux chiffrages de la population éligible ont été réalisés et présentés dans un rapport sur la Garantie Jeune publié en novembre 2016 (http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_garantie_jeunes.pdf, pages 17 et 18). **Selon les critères retenus, entre 120 000 et 190 000 jeunes étaient éligibles à la Garantie Jeunes fin 2013**.

3. Population éligible à l'insertion par l'activité économique

Les contrats de l'IAE sont également proposés aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. En théorie, la population éligible est donc identique à celle de la partie précédente. En pratique, la DGEFP présente sur le site du ministère du travail 4 populations particulières :

- les jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté (1),
- les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) (2),
- les demandeurs d'emploi de longue durée (3),
- les personnes prises en charge au titre de l'aide sociale (4).

Pour estimer le nombre de personnes correspondant à la catégorie (1), il faut se donner une définition plus précise. Une définition possible serait de prendre en compte les personnes NEET de moins de 26 ans, au chômage ou dans son halo depuis au moins un an. Pour définir la catégorie (4), si l'on entend « l'aide sociale » comme étant l'ensemble des personnes percevant le RSA, les aides au logement et la prestation de compensation du handicap, il n'est pas possible d'estimer la population percevant ces aides à partir de la source utilisée jusqu'ici parce qu'on ne dispose pas de l'information sur la prestation de compensation du handicap. Si l'on se retreint aux personnes remplissant les catégories (1) à (3), environ 2 300 000 personnes étaient dans la population cible de l'IAE en 2016.

4. Population éligible aux contrats de professionnalisation

Les contrats pro sont accessibles à tous les jeunes de moins de 26 ans et aux demandeurs d'emploi de 26 ans ou plus. Il n'y a pas de contrainte sur la situation sur le marché du travail avant le contrat pro : une personne en emploi inscrite à Pôle emploi parce qu'elle recherche un nouvel emploi peut entrer dans le dispositif. En 2016, plus de 12 millions de personnes étaient éligibles.