



Par une lettre de mission en date du 5 septembre 2017, la Ministre du Travail, Madame Muriel Pénicaud, a souhaité réaliser une mission sur les politiques d'insertion et d'inclusion et leurs évolutions possibles. Jean-Marc Borello, président du groupe SOS, a publié son rapport le 16 janvier 2018, basé sur son expérience de chef d'entreprise et sur les entretiens et recherches réalisés ces derniers mois.

Certaines recommandations ont été immédiatement suivies d'effets, puisqu'une circulaire en date du 11 janvier 2018 apporte dès à présent deux changements majeurs : le remplacement des contrats aidés par des parcours emploi compétences et la fongibilité des fonds au sein d'un fonds d'inclusion dans l'emploi.

Après avoir contribué au débat sur le sujet depuis les élections et ayant été auditionné en novembre, **CHANTIER école proposera rapidement une analyse politique et un positionnement sur les différentes recommandations.** Nous vous proposons **dès à présent une lecture du rapport Borello pour résumer ses grandes lignes.** Une analyse argumentée, élaborée notamment par des travaux réalisés entre réseaux de l'IAE viendra compléter cette première lecture.

Une vision ambitieuse des politiques d'inclusion

La croissance économique reprend en France. Si celle-ci permet de lutter contre le chômage, elle va d'abord bénéficier aux personnes les plus proches de l'emploi. Les mécanismes d'équilibre du marché du travail ne sont pas à eux seuls suffisants pour permettre le retour à l'emploi de tous, notamment des demandeurs d'emploi de longue durée, cumulant des freins d'accès à l'emploi.

Or, entre autres politiques publiques, l'Insertion par l'Activité Économique a prouvé depuis plus de 50 ans que l'emploi est un levier d'intégration sociale et que nul n'est inemployable.

Dès lors, **les politiques de l'emploi doivent se concentrer sur les publics les plus éloignés de l'emploi, pour permettre à chacun de trouver une place dans la société et construire le vivre-ensemble.**

Ces politiques doivent être pensées comme un investissement social, basé sur une responsabilité collective, et non plus comme un coût pour la société, au bénéfice de personnes responsables de leur situation. Il est bien rappelé que le bénéfice pour la société de ces politiques est beaucoup plus élevé que les coûts que peuvent représenter un taux de chômage important dans une société comme la nôtre.

Les Entreprises Sociales Apprenantes du réseau CHANTIER école le démontre : pour 1€ investi par les partenaires publics au sein d'une Entreprise Sociale Apprenante du réseau CHANTIER école, le retour sur investissement pour la collectivité est de 4,9€ en moyenne*.

Un triptyque emploi-formation-accompagnement au cœur des politiques d'inclusion

Afin de garantir une réelle qualité de parcours au bénéfice des personnes et l'atteinte des objectifs de retour à l'emploi, la principale proposition du rapport est de **repenser l'ensemble des politiques de l'emploi autour du triptyque Emploi - Formation - Accompagnement.**

A budget constant, cela suppose de cumuler les financements sur un nombre réduit de personnes, mais en ayant une efficacité pour l'atteinte des objectifs plus importante car « Il y a pire que l'effet d'aubaine : l'inefficacité qui résulte des demies solutions ».

Ce triptyque amène également à renforcer le rôle et la qualité du travail mené par les employeurs, autour de **la notion d'employeur-abilité.**

A l'heure actuelle, les politiques d'insertion n'arrivent pas à cumuler les 3 axes du triptyque en raison de difficultés juridiques et financières. L'exemple est donné pour l'IAE autour de la formation.

Les obstacles sont **d'ordres juridiques** ou **financiers** :

- Au niveau financier, les salariés en insertion ne sont pas considérés comme prioritaire par les OPCA (qui privilégient les salariés permanents) et par Pôle Emploi (qui privilégie les demandeurs d'emploi n'étant pas en poste).
- Au niveau juridique, les salariés en insertion ont un double-statut de demandeurs d'emploi et salariés qui complexifie les démarches

Les Entreprises Sociales Apprenantes du réseau CHANTIER école portent ce principe d'action dans leur ADN : entreprises employeuses mettant l'accent sur la formation et l'accompagnement des salariés polyvalents. Elles jouent le rôle de première marche vers le retour à l'emploi pour les publics les moins qualifiés.

Recommandation n° 6 :

Revisiter les dispositifs d'accès à l'emploi autour du triptyque emploi - formation - accompagnement

L'insertion par l'Activité Économique : vers un modèle plus "performant" et entrepreneurial



Un pacte d'ambition avec l'IAE est proposé :

- **Augmentation de 20% du nombre de salariés / an sur le quinquennat**
- avec une évolution progressive
- **et un conditionnement à la performance** (la hausse de 20% des postes ne sera pas accompagné d'une hausse budgétaire équivalente)

Le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique est traité dans une partie spécifique du rapport, afin de mettre en avant les enjeux particuliers auxquels il peut faire face.

Tout d'abord, **la pertinence du secteur de l'IAE est mise en avant**, en complémentarité des principales politiques de l'emploi. Ces politiques sont présentées comme permettant d'atteindre différents types de publics, de part leurs modèles socio-économiques:

- **l'IAE** s'adresse au public le plus éloigné de l'emploi
- **les parcours emploi compétence** concernent également des publics éloignés de l'emploi, disposant toutefois d'une autonomie plus importante et de freins moins nombreux
- **la formation** s'adresse au plus grand nombre, afin d'assurer une société de la connaissance inclusive

De plus, le secteur de l'IAE est un acteur majeur du développement économique dans certains territoires, ce rôle doit être davantage valorisé.

Un développement du secteur soumis à condition

Toutefois, **plusieurs enjeux** propres au secteur de l'IAE sont pointés par le rapport :

- **le besoin d'atteindre une taille critique est préconisée**, selon l'idée que les structures de taille importante pourraient réduire les coûts de coordination
- **une simplification des règles administratives est nécessaire**
- **un meilleur financement de la formation est à trouver**

Dans les faits, **les propositions suivantes sont présentées :**

- **transformer les ACI** dépassant les 30% de taux de commercialisation en Entreprises d'Insertion
- **travailler sur le modèle économique** des SIAE, notamment des Associations Intermédiaires
- favoriser le développement de structures sur des **territoires non-couverts** à partir de financements supplémentaires
- favoriser les structures ayant **une taille critique, ou le regroupement de structures**
- favoriser la création et le **développement des Entreprises d'Insertion** sur les budgets supplémentaires
- **simplifier les règles** et procédures administratives
- repenser les **techniques d'accompagnement** vers l'emploi durable
- **attacher les aides au poste à la personne** et non à la structure en développant un outil de diagnostic de la distance à l'emploi
- faire **évoluer la mise en œuvre de la part modulable** pour améliorer les performances

Recommandation n° 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

Avant de fournir un positionnement plus détaillé sur ces préconisations, nous tenons à indiquer que nous fournirons une analyse circonstanciée de l'intérêt de maintenir et développer le modèle socioéconomique de l'ACI, notamment lorsqu'il est pensé en tant qu'Entreprise Sociale Apprenante. Celui-ci est le mieux à même de garantir un effort renforcé autour de la formation et de l'accompagnement et de cibler dans ce cadre les publics cumulant le plus de freins à l'emploi, en complément des autres modèles de SIAE.

Des moyens transitoires pour la formation

De plus, concernant la formation des salariés de l'IAE, il est proposé que **50 millions d'euros du Plan d'Investissement dans les Compétences soient réservés annuellement aux salariés de l'IAE**, pour augmenter le nombre d'heures de formation par salarié et accroître le nombre de salariés formés dans l'IAE. Toutefois, cette proposition ne permet pas à l'ensemble des salariés en IAE d'être formés et **ne représente pas une solution pérenne, mais transitoire**.

Recommandation n° 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)

CHANTIER école porte la nécessité de reconnaître juridiquement et financièrement le rôle de formation des Entreprises Sociales Apprenantes. Il est également important de faire évoluer la manière de penser la pédagogie en reconnaissant la formation en situation de travail dans l'IAE.

Une gouvernance élargie

Au niveau de la gouvernance de l'IAE, il est proposé que celle-ci évolue vers une gouvernance de l'ensemble des politiques d'inclusion. Les propositions sont ainsi les suivantes :

- **création d'un fonds d'inclusion dans l'emploi**, regroupant à termes les financements des parcours emploi compétences, de l'IAE, du secteur adapté et des mesures jeunes.
- **transformation des Conseils départementaux de l'IAE en Conseils Régionaux de l'inclusion dans l'emploi**, incluant également les politiques d'inclusion
- transformation du Conseil National de l'IAE en **Conseil National de l'inclusion dans l'emploi**, incluant les parties prenantes de ces politiques
- **favoriser un travail interministériel**, à travers des co-financements sectoriels des postes et la création d'un-e délégué-e interministériel-le

Recommandation n°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

Recommandation n°15 :

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

Recommandation n° 16 :

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

Recommandation n° 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

Recommandation n° 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.

L'ensemble de ces propositions nécessitent des précisions, des compléments d'information et un positionnement clair du réseau. Nous vous transmettrons rapidement les positions sur les différents éléments présentés ci-dessus.

L'objectif sera d'apporter une meilleure visibilité et reconnaissance du travail mené par les Entreprises Sociales Apprenantes, permettant effectivement au public le plus éloigné de l'emploi de bénéficier du triptyque de manière qualitative, en complément et en parallèle des autres dispositifs de l'IAE et politiques de l'emploi.

Les parcours emploi-compétence : l'application des principes d'accompagnement et de formation des contrats aidés

Afin de rendre effectives les mesures d'accompagnement et de formation des personnes recrutées en contrats aidés, il est proposé de les transformer en parcours emploi compétences.

Deux parties prenantes voient leur rôle particulièrement renforcé dans ce cadre :

- **l'employeur**, via la notion d'employeur-abilité doit garantir une qualité d'accompagnement à l'inclusion
- **les prescripteurs** doivent assurer un suivi plus important des parcours

Cela passe dans la pratique notamment par un diagnostic des compétences au démarrage du parcours, un nouveau contrat tri-partite formalisant les compétences et formations adaptées et des entretiens de fin de parcours.,

Les politiques d'insertion, notamment le parcours emploi compétence, doivent donc se recentrer sur :

- **Objectif d'efficacité** : faciliter le retour à l'emploi par la formation et l'accompagnement
- **Objectif d'équité** : aider les personnes ayant des difficultés sociales et professionnelles

Il faut également passer d'objectifs de quantité de parcours à **un objectif de qualité des parcours** :

- de l'employeur (organisation, formation, etc)
- de la prescription (diagnostic, sélection employeur, suivi)
- du parcours (diagnostic préalable des compétences puis financement via le PIC de formations).

Recommandation n° 9 :

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

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 dispositifs d'accès à l'emploi autour 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

Circulaire du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi

La circulaire du 11 janvier 2018 met en application deux changements principaux, en lien avec les conclusions du rapport Borello : la transformation des contrats aidés en parcours emploi compétences et la création d'un fonds d'inclusion dans l'emploi.

Les points de vigilance pour l'IAE

Les chiffres annoncés pour 2018 se basent sur un budget constant par rapport à l'année 2017 :

- 200 000 contrats aidés pris en charge en moyenne à 50%
- **71 000 ETP dans les structures de l'IAE**

Les règles de fonctionnement pour le secteur de l'IAE ne sont a priori pas modifiées en 2018 au niveau général (durée des contrats, conventionnements, etc).

Les salarié-es IAE qui restent inscrits comme demandeurs d'emploi sont éligibles aux fonds dédiés à la formation dans le cadre du PIC (en complément des financements OPCA) selon des modalités à venir.

Le budget IAE est de 811 millions d'euros correspondant aux aides postes socle revalorisée en fonction de l'évolution du SMIC (**19 897 euros en ACI**), aux montants modulés de 0% à 10% (critères reconduits) et au FDI.

Certains points de vigilance sont toutefois à prendre en compte :

- Alors que le maintien du budget IAE avait été annoncé, il est précisé qu'**une mise en réserve de 3,5% est effectué**. Cette baisse de l'enveloppe disponible représente 30 millions d'euros non disponible au niveau national.
- **Un fonds d'inclusion dans l'emploi** globalise les moyens PEC/IAE dès 2018. Les budgets restent distincts cette année et l'enveloppe IAE est sanctuarisée. La possibilité est laissée au préfet de mettre en place une fongibilité jusqu'à 20% des crédits PEC pour abonder les crédits IAE. Les crédits alloués aux contrats aidés étant en forte baisse, cette fongibilité pourrait être difficile à mettre en oeuvre.
- Il n'y aura **pas d'enveloppe supplémentaire sur l'année 2018**
- **Un suivi plus rigoureux** est préconisé et de nouvelles modalités de mesure des résultats et des impacts sont en réflexion.

Les principes d'action

Les grandes lignes de fonctionnement fixés au préfet pour l'application du fonds d'inclusion dans l'emploi et la mise en oeuvre des parcours emploi compétences sont les suivantes :

- **Faciliter la territorialisation, via la globalisation des moyens**, avec la mise en place du fonds d'inclusion dans l'emploi. L'objectif est de laisser des marges de manœuvre plus grande aux préfets, selon le contexte régional et en lien avec les partenaires locaux et Collectivités. L'adaptation est à faire selon : spécificités du public, tissus économiques et bassins d'emploi, filières économiques.
- **Sécuriser le suivi financier avec une rigueur renforcée** : aucune nouvelle enveloppe ne sera accordée, ni en volume ni en crédit sur l'année. Les volumes doivent être maîtrisés avec dès cette année un suivi plus important de la consommation de l'enveloppe (autorisation d'engagement des crédits de paiement) au trimestre, avant un suivi mensuel.
- **Mieux cibler l'orientation sur ces dispositifs** (SIAE, secteur adapté, PEC et alternance/formation du plan d'investissement dans les compétences) doit concerner uniquement les personnes ayant des freins à l'emploi spécifiques (défaut d'expérience, compétences, savoir-être et handicap). Les jeunes sont à orienter en priorité sur les formations longues, l'alternance et les dispositifs spécifiques.
- **Intégrer le triptyque emploi-formation-accompagnement** au sein des Parcours emploi compétences, notamment en insistant sur l'accompagnement, par les conseillers Pôle Emploi et ensuite par l'employeur, avec un accès à la formation pendant le parcours également. Un nouveau Cerfa va être proposé. La circulaire présente en attendant une annexe à joindre aux nouveaux parcours emploi compétences.
- **Renforcer l'évaluation et la mesure d'impact**, dans le cadre d'une réflexion sur une modification à venir des modalités de pilotage.