

# Synthèse du rapport de Jean Marc Borello « donnons-nous les moyens de l'inclusion » du 16 janvier 2018

(Rapport [à télécharger ici](#))

Le Mouvement associatif a été auditionné par la mission de Jean-Marc Borello le 8 décembre 2017 ([voir note d'audition + propositions](#)). La sortie du rapport le 16 janvier 2018 donne des pistes intéressantes, d'autres à clarifier ou à compléter, il constitue un début de réponse au gel des contrats aidés. La présente note est une synthèse de ce rapport apportant des précisions sur les recommandations qui nous semblent les plus importantes, au regard de l'impact sur les employeurs associatifs. Les recommandations sont classées par thème. **Enfin, la note joint en annexe la circulaire de la DGEFP du 11 janvier 2018 qui donne les modalités d'application du parcours emploi compétences et du fonds d'inclusion dans l'emploi.**

1. Vision portée par le rapport
2. Les recommandations du rapport
3. Les recommandations essentielles retenues par la Ministre du travail
4. La circulaire de la DGEFP du 11 janvier 2018 (annexée)

## VISION PORTEE PAR LE RAPPORT

*« 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 [...]. L'inclusion économique et sociale est 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. »*

## LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

### → Employeurs et dispositifs

**Reco 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 » (plus de détails p.15)**

Le rapport émet l'idée d'un accompagnement des employeurs 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. L'expérimentation « SIAE et entreprises vers l'emploi » est citée comme exemple, avec une proposition de l'essaimer.

**Reco 5. Recentrer les dispositifs d'emploi sur leurs objectifs d'équité et d'efficacité, en sélectionnant mieux les employeurs selon leur « employeur-abilité » (plus de détails p.28)**

Le rapport souligne l'impact positif des contrats aidés sur les activités d'utilité citoyenne : « *les contrats aidés ont rendu solvables certains besoins sociaux d'utilité publique qui n'étaient auparavant pas financés* ». Mais il pose la question suivante : « *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 ?* ».

Le rapport propose de recentrer les contrats aidés sur un **objectif d'équité** (s'adresser à des personnes présentant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi), et sur un **objectif d'efficacité** (permettre la sortie en emploi, si possible durable et en formation). Cet objectif pèserait sur l'employeur, avec une sélection des employeurs qui pourraient bénéficier du dispositif. Les employeurs seraient incités à mobiliser de la formation et à organiser un accompagnement professionnel des titulaires.

**Reco 6. Revisiter les principaux dispositifs d'accès et de retour à l'emploi à l'aune du triptyque emploi - formation - accompagnement (plus de détails p.29)**

Il s'agit de construire un nouveau modèle « d'alternance inclusion » alliant emploi et formation, sur le modèle des systèmes d'alternance, et d'un accompagnement vers l'autonomie des personnes. Des initiatives existent, aussi le rapport propose de faire le lien avec l'accélérateur d'innovations sociales et

avec le fonds d'inclusion dans l'emploi (*voir reco 53*), permettant d'identifier, évaluer et développer des initiatives innovantes.

**Reco 8.** Passer d'une logique quantitative visant une masse de contrats aidés, à une exigence de qualité (plus de détails p.33)

Le rapport souligne la nécessaire mise en place d'action de qualité sur les contrats aidés : qualité du contrat (reposant sur le triptyque emploi-formation-accompagnement et dont le cadre juridique sera enfin respecté), qualité de l'employeur (tutorat et organisation d'action de formations adaptées), qualité de la prescription (entretien de diagnostic et entretien avant la sortie de contrat), qualité du parcours (diagnostic préalable des compétences par l'employeur et financement de formations à la suite du contrat via le plan d'investissement compétences).

**Reco 9.** Remplacer les contrats aidés par des « parcours emploi compétences » contenant des obligations précises et contrôlées pour l'employeur (plus de détails p.36)

Le passage d'un « contrat aidé » à un « parcours emploi compétences » implique **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, aide à la construction du projet professionnel, aide à la recherche d'emploi à la sortie etc. ;

Il s'agira aussi de 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. Et de 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.

Le rapport conclut que « c'est par la **sélection des employeurs**, qu'une incitation forte existera à se conformer à ces exigences, et que le triptyque pourra être réellement appliqué ». (*voir reco 5*)

Les aides liées à ce dispositif seront intégrées dans la création d'un « fonds d'inclusion dans l'emploi » (*voir reco 14*), **avec une enveloppe chiffrée à 764 millions d'euros pour le « parcours emploi compétences » confiée aux préfets de régions et à leurs services.**

**Reco 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 (plus de détails p.45)**

Le rapport propose de compléter le contrat de professionnalisation actuel pour l'adapter à des personnes éloignées de l'emploi en le limitant au secteur non marchand avec une durée de formation minimum de plus de 150 heures, en appliquant le triptyque emploi-formation-accompagnement, et avec un équilibre financier intéressant pour l'employeur.

**Reco 19. Créer un engagement civique transmission pour les personnes volontaires de plus de 55 ou 57 ans (plus de détails p.74)**

Dans le cadre de la réflexion plus globale sur l'engagement, le rapport propose de réfléchir à un « engagement civique transmission » aux séniors qui souhaitent participer à la transmission de leurs compétences. Il s'agit d'adapter le service civique aux 55-57 ans. Il ne s'agit pas d'un dispositif d'emploi mais d'un dispositif qui s'inscrirait également dans le code du service national, et constituerait un engagement volontaire de 6 à 12 mois. Il permettrait de rester inscrit à Pôle emploi, et une indemnité serait fixée entre le niveau d'allocation de solidarité aux personnes âgées et le SMIC.

**→ Financements**

**Reco 12. Réserver au moins 50 millions d'euros par an du Plan d'investissement compétences (PIC) aux sortants de parcours emploi compétences (plus de détails p.49)**

Il s'agit de miser sur le PIC pour construire des parcours d'accès ou de retour à l'emploi à partir des parcours emploi compétences. 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.

**Reco 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 (plus de détails p.53)**

Le rapport note que « deux méthodes sont possibles pour créer le fonds d'intervention pour l'emploi. L'option retenue est 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 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.**

**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%, 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. 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 :** 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 :** sélection des employeurs capables de mettre en œuvre le triptyque emploi-formation-accompagnement, et 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.

**v. Mission d'utilité sociale et de levier sur le bénévolat :** l'utilité sociale d'un contrat aidé est en effet décuplée dans les associations pouvant compter sur de nombreux bénévoles. 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. »

**Reco 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 (plus de détails p.66)**

Pour compenser ce qui pourrait être perçu par chaque secteur d'activité comme un désengagement, le rapport propose de donner de l'ampleur à des dispositifs ministériels tels que le FONJEP, les emplois CNDS, les Fonpeps etc. L'idée est d'amplifier ces dispositifs et de les associer aux contrats renouvelés en parcours emploi compétences.

Le rapport propose un système de conventions triennales et interministérielles d'objectifs comme cela existe dans la politique de la ville. 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.

**→ Politiques de l'emploi**

Reco 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 (plus de détails p.17)

Reco 3. Amplifier l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs », et constituer un accélérateur de l'innovation sociale (plus de détails p.20)

**Reco 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 (plus de détails p.22)**

Reco 15. Transformer le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) en un Conseil national de l'inclusion dans l'emploi (CNIDE) (plus de détails p.57)

Reco 16. Envisager de créer à partir des moyens existants un délégué interministériel à l'inclusion dans l'emploi, rattaché à la ministre du travail (plus de détails p.58)

**Reco 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. (plus de détails p.70)

### → Mesures spécifiques pour le secteur de l'insertion par l'activité économique

**Reco 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 (plus de détails p.39)

**Reco 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) (plus de détails p.50)

## LES 3 RECOMMANDATIONS ESSENTIELLES RETENUES PAR LA MINISTRE DU TRAVAIL

Les 3 recommandations essentielles retenues par Muriel Pénicaud, [dans sa communication du 16 janvier 2018](#)

- Création des « Parcours emploi compétences » appuyés sur le triptyque « emploi, formation et accompagnement » avec, pour l'employeur, des obligations précises et contrôlées de compétences à acquérir par le salarié recruté ;
- 100 millions d'euros issus du Plan investissement compétences dédiés aux bénéficiaires et sortants des "Parcours emploi compétences" et des structures de l'insertion par l'activité économique ;
- Création d'un Fond d'inclusion dans l'emploi donnant aux préfets de région d'adapter leur action aux réalités locales, avec de nouvelles souplesses pour expérimenter, nouer des partenariats ;

**D'ores et déjà une circulaire de la DGEFP parue le 11 janvier 2018 décline les parcours emploi compétences ainsi que les modalités de mise en œuvre des fonds d'inclusion dans l'emploi.**