

grenelle de l'Insertion

RAPPORT GENERAL

VERSION DE TRAVAIL POUR LA JOURNEE DE SYNTHESE DU 23 MAI 2008

Ouvert à Grenoble les 23 et 24 novembre 2007, le processus d'échange, de discussion et d'énoncé de propositions a mobilisé toutes les parties prenantes de l'insertion professionnelle : personnes directement concernées, collectivités territoriales, représentants des salariés, représentants des employeurs, travailleurs sociaux, associations, Etats, experts, acteurs du secteur de l'insertion. Un débat au parlement a été organisé dès le lancement des travaux. Des rencontres décentralisées ont permis de débattre localement d'une thématique particulière. Trois groupes de travail nationaux ont été mis en place.

Le premier des groupes de travail, coprésidé par Laurent Hénart (Député, adjoint au Maire de Nancy) et Christophe Sirugue (Député, maire de Chalons sur Saône), portait sur la redéfinition de la politique publique d'insertion, de ses objectifs, de ses moyens, de sa gouvernance. Jack Azoulay (IGF) et Catherine Schmitt (IGA) en étaient, avec Marie Verrando (IGF), les rapporteurs.

Le deuxième, coprésidé par Annie Thomas (Secrétaire nationale de la CFDT, Vice-présidence de l'UNEDIC) et Jean-Luc Vergne (Directeur des ressources humaines du groupe PSA), traitait de la mobilisation des employeurs, privés, associatifs ou publics, pour favoriser l'emploi des personnes en difficulté. Séverine Bonne (DGEFP) et Stéphanie Dupays (IGAS) en étaient les rapporteurs.

Le troisième, coprésidé par Nicole Maestracci (Présidente de la FNARS) et Agnès Naton (Secrétaire confédérale de la CGT) avait pour thème l'évaluation des parcours d'insertion, de leurs écueils et de leurs conditions de réussite. Laurent Cytermann (DGAS), Marion Lebon (DGAS) et Marguerite Moleux (IGAS) en étaient les rapporteurs.

Julien Damon (Professeur associé à Sciences-Po) a été le rapporteur général.

grenelle de l'Insertion

RAPPORT GENERAL

Propos liminaire

Ce rapport constitue une synthèse des travaux menés dans le cadre des trois groupes nationaux du Grenelle. Il repose également sur les réunions thématiques territoriales, sur des contributions d'experts, d'opérateurs et d'usagers. Il n'en restitue certainement pas toute la richesse ni n'en reflète parfaitement toutes les nuances. Il tente de dégager un ensemble cohérent d'orientations et de propositions susceptibles d'accompagner des réformes majeures des politiques en faveur de l'insertion. Sans nier ni les aspérités ni les divergences de points de vue, il aménage un chemin de convergence pour cadrer les débats sur des engagements possibles.

Julien Damon, rapporteur général

<i>Introduction : une nouvelle stratégie pour l'insertion.....</i>	5
<i>Eléments de cadrage : les publics et les moyens des politiques d'insertion</i>	15
Première orientation. Recomposer les politiques autour de leurs bénéficiaires	22
Renforcer le rôle et la représentation des usagers	23
Assurer un accompagnement global pour chaque personne	27
Deuxième orientation. Simplifier et décloisonner	32
Décloisonner l'insertion	33
Clarifier et réorganiser la gouvernance	38
Simplifier les contrats aidés et développer le contrat de professionnalisation.....	43
Adapter et unifier les cadres de l'insertion par l'activité économique.....	48
Troisième orientation. Prévenir par la formation et par la valorisation de l'activité	53
Prévenir l'exclusion des jeunes et mieux accompagner leur entrée dans le travail	54
Mieux cibler la formation professionnelle	59
Quatrième orientation. Impliquer davantage les employeurs privés et publics.....	64
Inciter les entreprises à participer davantage à l'effort d'insertion	65
Rendre le secteur public exemplaire	70
<i>Conclusion</i>	74

Introduction : une nouvelle stratégie pour l'insertion

Les actions publiques dans le domaine de l' « insertion » s'étendent, se structurent et se diversifient depuis une trentaine d'années. Elles ont fait la démonstration de performances notables. Elles font néanmoins montre de faiblesses et le secteur fait état d'inquiétudes.

Les instruments des politiques d'insertion sont perfectibles. Les responsabilités doivent être mieux définies. Les moyens doivent être ajustés. Nombre de transformations paramétriques sont nécessaires. Il n'est pour autant ni indispensable ni souhaitable d'inventer de nouveaux dispositifs. C'est en fait d'abord la stratégie qui sous-tend ces politiques qui doit être redéfinie. C'est à cette redéfinition que s'est employé le Grenelle de l'insertion.

Ce document synthétise les orientations et propositions qui ont été avancées et discutées au sein des différents groupes et à l'occasion des diverses rencontres du Grenelle de l'insertion.

Les orientations sont exposées sous la forme de fiches, chacune contenant une série de constats et de propositions. Selon les cas, ces dernières peuvent exiger des mutations profondes ou permettre des avancées plus directes. L'ensemble constitue un assortiment d'orientations générales et de programmes concrets.

Toutes les suggestions émises ne sauraient être immédiatement traduites en réalisation, dès lors que le rapport contient des recommandations directes du Grenelle, et des idées que les participants du Grenelle appuient et souhaitent faire valoir. Certaines propositions et recommandations visent ainsi avant tout à alimenter les débats et réformes en cours.

La période se caractérise en effet par une coïncidence de transformations structurelles. Le Grenelle de l'insertion s'est voulu espace d'expression d'une série de propositions qui peuvent être rapidement mises en œuvre et d'autres propositions à discuter dans des cénacles plus larges, concernant d'autres pans des politiques publiques :

- le débat sur le revenu de solidarité active (rSa) ;
- la réforme de la formation professionnelle ;
- la réforme du service public de l'emploi ;
- la révision générale des politiques publiques en matière d'emploi et d'insertion ;
- les politiques et instances européennes mobilisées en matière d'inclusion active.

Mettre la personne au centre : une position fondamentale

Le point d'entrée de la réflexion développée au sein du Grenelle a été de partir des personnes, de leurs difficultés et de leurs capacités, et non pas des dispositifs et de leur complexité. Les opérateurs et programmes d'insertion ne sauraient exister pour eux-mêmes. Ils n'ont de sens qu'en faveur de la réussite des personnes et en interaction avec elles.

Nombre de rapports ont conclu sur la nécessité de placer la personne « au centre » des politiques. Ce rapport s'introduit et débute non pas sur cette simple invitation – qui ne doit pas être qu'un slogan – mais par des propositions concrètes pour que soit reconnu à tout usager des politiques de l'insertion ce qui est reconnu à l'ensemble des usagers de services publics.

Prendre au sérieux cette idée de mettre la personne au centre suppose de sortir de la logique institutionnelle traditionnelle et d'afficher comme postulat de départ des politiques d'insertion que ce sont le besoin et la demande qui conditionnent le parcours et l'offre de solutions. En un sens, le Grenelle fait émerger un « droit à l'insertion » plutôt qu'il ne contribue à l'aménagement, toujours plus sophistiqué, d'un « droit de l'insertion ».

Des politiques d'insertion aujourd'hui en tension

Les politiques d'insertion souffrent d'être le dernier maillon de la chaîne qui doit supporter les insuffisances des autres politiques publiques, confrontées aux chocs et à la permanence du chômage et de l'exclusion. Une politique d'insertion, aussi réussie soit-elle, ne pourra réparer les carences du système d'éducation et de formation, les carences de la politique de l'emploi, les manques de la politique à l'égard de la jeunesse.

Les politiques d'insertion produisent des résultats. Elles ont démontré qu'il est possible de redonner une place utile à des personnes qui ont connu des difficultés les ayant tenu durablement éloignées de l'emploi. Mais les réserves à l'égard de ces politiques sont importantes. Indubitablement, alors que le marché du travail a considérablement évolué au cours des vingt dernières années, les dispositifs historiques de lutte contre l'exclusion s'essoufflent. Critiques et insatisfactions s'expriment :

- les opérateurs ont le sentiment de faire face à des contraintes croissantes, qui ne leur permettent pas d'atteindre les objectifs assignés ;
- l'État est accusé de désengagement alors qu'il a l'impression de voir s'étendre des politiques coûteuses assises sur de nombreux outils ;
- les départements ressentent le poids croissant des dépenses d'insertion, parmi l'ensemble des dépenses sociales, sans voir leur rôle suffisamment reconnu ;
- les publics qui relèvent de ces politiques sont devenus hostiles au mot même d'insertion, entendu avec méfiance comme marquage difficilement délébile dans une carrière et comme synonyme d'errance entre différents systèmes, différents dispositifs, différentes collectivités ;
- l'opinion publique conteste non pas le bien-fondé de ces mesures mais leurs modalités pratiques et leurs possibles effets pervers.

Au-delà des insatisfactions et des critiques, une série de constats obligent à modifier structurellement les politiques d'insertion.

- **Un ensemble de politiques au périmètre flou.** Depuis une trentaine d'années, les initiatives et innovations se sont accumulées. Elles vont de la prise en charge des personnes qui présentent de très lourdes difficultés sociales à la formation des moins qualifiés, en passant par une palette chaque année renforcée de prestations, d'opérateurs et de contrats spécifiques. La sphère de l'insertion rassemble désormais une série de dispositifs qui se sont accumulés sans que la logique de l'édifice ne soit jamais clarifiée. Entre indemnisation, compensation, assistance et intégration, l'insertion est à la fois méthode et objectif des interventions de lutte contre l'exclusion. Employé depuis longtemps dans le domaine de l'accès des jeunes à la vie active, utilisé par différentes mesures concernant les personnes handicapées ou marginalisées, le sens de ce vocable, consacré en 1988 par la création du RMI, s'est déplacé pour désigner davantage des pratiques qu'une action publique particulière, à la croisée des politiques de l'emploi, du logement, de la santé, de l'action sociale ou encore de la ville.
- **Un « i » du RMI atrophié.** La critique la plus courante du RMI porte sur l'échec du « volet insertion » ou bien sur « l'absence du i » du RMI. Cette assertion est vraie et fautive à la fois. En matière d'insertion professionnelle, un grand nombre de personnes sont de fait peu

concernées par les mesures mises en place pour elles. La moitié environ des allocataires du RMI a conclu un contrat d'insertion. La proportion d'allocataires du RMI qui bénéficient du service public de l'emploi est à peine supérieure à un tiers (35%) alors que l'ensemble des études et observations indiquent qu'environ les deux tiers des allocataires pourraient très valablement et très utilement s'engager dans un parcours d'insertion professionnelle. Il convient cependant de rappeler qu'à l'origine du dispositif, il n'avait en aucune façon été envisagé qu'il puisse concerner plus d'un million d'allocataires.

- ***Des contrats aidés à l'efficacité aujourd'hui limitée.*** Le système des contrats aidés –un des outils majeurs de l'insertion professionnelle – montre ses limites. Le volume de ces contrats est souvent considéré comme le reflet unique de l'effort public en faveur de l'insertion. Aujourd'hui, ce principal outil actif de l'État (1,5 milliard d'euros en 2008) en matière d'insertion est sujet à critiques. Les contrats aidés dans le secteur marchand suscitent un très fort effet d'aubaine. Dans la plupart des cas en effet, l'embauche aurait eu lieu même sans subvention de l'emploi, celle-ci ne permettant que d'orienter l'embauche vers un public prioritaire et de modifier l'ordre de la file d'attente. Par ailleurs, la limitation de leur durée conduit à ce que la fin du contrat ne coïncide que rarement avec l'assouvissement des besoins du bénéficiaire. La complexité du système qui s'est progressivement constitué aboutit à des cloisonnements, très critiqués, en fonction des publics. Au final, les contrats aidés, gouvernés par la quantité plus que la qualité, servent d'ajustement conjoncturel aux politiques de lutte contre le chômage.
- ***Les difficultés de développement de l'insertion par l'activité économique.*** Au cours des quinze dernières années, le nombre d'emplois dans le secteur spécialisé de l'insertion par l'activité économique a très peu augmenté. Le nombre d'entreprises a certes légèrement crû, mais il reste faible. L'évolution du secteur est étroitement liée au nombre de postes d'insertion créés. Le secteur en ressort budgétairement contingenté. Si l'insertion par l'activité économique reste tributaire du financement des postes d'insertion ou des contrats aidés, elle ne se développera jamais bien au-delà de son niveau actuel. Sur le plan de ses performances, ce secteur n'est pas évalué de manière systématique et consensuelle. Alors que les opérateurs de l'insertion par l'activité économique le présentent comme un secteur au bilan économique positif pour les finances publiques, il est encore considéré comme un coût budgétaire et son développement comme un surcroît de dépenses publiques. Si l'insertion par l'activité économique n'évolue pas vers un autre modèle économique, elle ne se développera guère au-delà de son niveau actuel.
- ***L'absence patente de pilotage des politiques.*** Tous les échelons administratifs sont concernés par l'insertion : les niveaux communautaire, national, régional, départemental, intercommunal et communal. Un parcours d'insertion fait intervenir de multiples organismes. Si l'Etat et les départements sont les deux niveaux les plus directement impliqués, leur action n'est pas toujours coordonnée et dépend de l'implication des autres acteurs, qui détiennent une partie des leviers (entre autres la région pour la formation, les communes pour une partie de l'accompagnement). Les instances de coordination sont nombreuses, mais coordonner n'est pas piloter. Certains publics sont sous la responsabilité d'une collectivité bien identifiée, comme les allocataires du RMI, avec des politiques d'accompagnement définies à leur égard. D'autres sont sous la responsabilité de l'Etat, comme les allocataires de l'API, sans réelle politique d'insertion en leur faveur. Certains publics ne relèvent pas d'une responsabilité claire : les jeunes par exemple peuvent être considérés comme relevant de la responsabilité « partagée » entre l'Etat, les régions et les communes. Cette absence de pilotage conduit à des trous dans le dispositif, des doublons, des lenteurs, des déperditions et dispersions d'énergie ainsi qu'à une effroyable complexité, source de perplexité et d'inefficience, tant pour les acteurs de l'insertion que pour les publics eux-mêmes.

Ces constats d'insuffisances, d'interrogations et d'inefficiences imposent de réformer en profondeur ce qui est en place, en posant les fondements d'une nouvelle stratégie pour l'insertion.

Dix convictions qui peuvent fonder cette nouvelle stratégie

1. ***On ne peut accepter que le chômage baisse, sans que l'exclusion ne recule.*** Même si le nombre d'allocataires du RMI tend à diminuer, la part de la population française en situation de pauvreté demeure stable. Des catégories très larges de la population restent soit à l'extérieur du monde du travail, soit en lisière, soit encore en situation de précarité ou de pauvreté à l'intérieur même du monde du travail.
2. ***L'insertion n'est pas un coût, c'est un investissement.*** Le secteur de l'insertion n'est pas une dépense passive. C'est un investissement rentable et durable pour tout le monde. L'affirmer ne suffit pas à le démontrer, car l'insertion reste considérée comme une économie pour les uns mais comme un coût pour les autres. Il est néanmoins évident que toute personne ramenée dans le monde du travail, sur un emploi « normal », réduit les charges et rapporte à la collectivité. L'insertion, bien conduite et économe des deniers publics, contribue incontestablement à la croissance économique et à la cohésion sociale.
3. ***Le travail reste le premier instrument pour faire reculer l'exclusion.*** L'activité professionnelle, le cas échéant adaptée, aménagée, accompagnée, encadrée - mais une activité professionnelle quand même - est un pilier de la réalisation personnelle de chacun. Le travail n'est pas nécessairement la solution à tous les problèmes, mais l'absence d'activité professionnelle peut entraîner toute une série d'autres difficultés (logement, santé, dégradation de la vie sociale, etc.). Le retour à l'emploi pour tous doit donc constituer l'objectif essentiel des politiques et dispositifs d'insertion. Derrière l'idée fondatrice, énoncée régulièrement, de « réconcilier l'économie et le social », il faut voir la volonté de mieux articuler les politiques sociales avec les politiques d'emploi.
4. ***L'insertion n'est pas une mécanique parfaite.*** L'insertion, c'est avant tout un parcours individuel, qui ne peut être formaté de manière uniforme, avec des trajectoires parfaitement délimitées et des outils ajustés au plus grand nombre. L'insertion appelle certes de la rationalisation, mais elle nécessite toujours du temps, des tâtonnements, et parfois du recommencement et de l'obstination.
5. ***La distinction entre « employables » et « inemployables » ne peut fonder l'insertion.*** Tout le monde a une utilité et a vocation à occuper une place dans la société, qui peuvent être mises en valeur par une activité. Le constat d'inemployabilité totale ne peut être établi irrémédiablement pour personne. Dès lors, l'idée de quotas d'insertion, sur le modèle de ce qui a été mis en place pour les personnes handicapées, doit être rejetée.
6. ***La territorialisation des politiques d'insertion doit se poursuivre en se clarifiant.*** C'est à l'échelle des bassins d'emploi que les politiques d'insertion sont véritablement efficaces, socialement et économiquement. C'est à l'échelle des régions et des départements que la programmation des moyens et des politiques peut s'effectuer, en lien avec tous les opérateurs et autres financeurs. Des réformes d'ampleur doivent assurer une gouvernance claire et efficace de l'insertion.
7. ***L'accès de tous au service public de l'emploi doit être facilité.*** Ce que l'on désigne par politique d'insertion doit être rapproché, autant que faire se peut, des politiques génériques et universelles concernant actuellement ou potentiellement toute la population. Plus particulièrement, dans un contexte de profonde réforme du service public de l'emploi, l'ensemble des publics en insertion doit pouvoir avoir accès aux outils et à l'offre proposés à l'ensemble de la population en matière de politique de l'emploi.
8. ***Le contexte du marché de l'emploi devient favorable à l'insertion.*** Tout d'abord, il existe un important gisement d'offres d'emplois mal ou non satisfaites. Ensuite, les évolutions

démographiques vont placer les entreprises, de façon croissante, en position de demandeurs sur le marché du travail. La loyauté et la continuité de la relation vont devenir, à côté de la compétence, un enjeu majeur de la gestion des ressources humaines. L'engagement des entreprises dans la responsabilité sociale devient un critère de choix pour les jeunes, davantage engagés dans des actions de solidarité. C'est une situation radicalement nouvelle pour les entreprises, qui sont appelées à se soucier toujours davantage de leur environnement.

9. ***L'insertion peut devenir un atout économique.*** L'insertion est envisagée depuis une trentaine d'années comme une manière particulière d'atténuer les chocs du chômage. Territorialement, les dispositifs ont montré leurs capacités d'innovation et d'adaptation. Globalement, avec les transformations du marché de l'emploi et les mutations démographiques en cours, l'insertion peut devenir une voie de recrutement et de formation, et non plus seulement un service d'aide sociale pour les chômeurs non indemnisés. Si l'insertion ne se réforme pas et si on ne permet pas à ce secteur de s'étendre et de simplifier, on continuera à voir vivre cet étrange paradoxe qui fait coexister besoins massifs de main-d'œuvre et inactivité de masse, même chez les moins qualifiés.
10. ***L'insertion doit entrer dans l'ère de la performance et de l'évaluation.*** L'insertion peut être considérée comme un véritable investissement public, au même titre que l'éducation. Il convient donc de soumettre les dispositifs à évaluation et d'en choisir les formes les plus efficaces. L'évaluation est d'abord celle des dispositifs par les usagers. C'est aussi, plus globalement, celle des résultats atteints et des performances réalisées par les différents acteurs, opérateurs, financeurs et vecteurs de l'insertion. Plus largement, le recours aux outils modernes de l'action publique (évaluation, contractualisation, responsabilisation, expérimentation) doit accompagner, pour les politiques d'insertion, le passage d'une régulation administrative à une régulation contractuelle. Le changement consiste à passer de règles administratives et de critères très contraignants à une régulation contractuelle, dans laquelle les moyens budgétaires sont définis de manière plus globale, aux échelles territoriales, autour d'objectifs de résultat et de priorités.

Il n'existe pas de recette globale miracle pour résoudre tous les problèmes individuels, tout comme il n'existe pas de recette individuelle miracle pour résoudre les problèmes globaux d'une seule personne. Ce devoir de modestie dans l'énoncé des recommandations appelle à valoriser la logique de l'expérimentation pour certaines dispositions qui ne sauraient se traduire immédiatement en réformes globales. Une telle humilité ne bride en rien l'expression de propositions, suggestions et recommandations ambitieuses ni la volonté de formuler une stratégie de réforme reposant sur l'énoncé de principes volontaires en faveur des personnes.

La stratégie de réforme proposée au terme des travaux du Grenelle de l'insertion tient en quatre orientations, qui constituent les quatre têtes de chapitres du présent rapport :

- recomposer les politiques autour de leurs bénéficiaires ;
- simplifier et décloisonner les dispositifs et les politiques d'insertion ;
- prévenir par la formation et par la valorisation de l'activité ;
- impliquer davantage les employeurs privés et publics.

Eléments de cadrage : les publics et les moyens des politiques d'insertion

Combien de personnes relèvent d'une politique d'insertion ? Quelles sont les dépenses qui en relèvent ? Tout dépend ce que l'on considère être les politiques d'insertion.

Un périmètre à géométrie variable

Les politiques d'insertion sont, comme les publics en insertion, à géométrie variable selon les périmètres que l'on prend en considération.

Envisager l'insertion de manière restrictive, c'est limiter les politiques et, partant, les populations concernées, aux cas les plus prononcés d'exclusion sociale, les sans-abri et leur prise en charge. A ce titre, envisager la réforme des politiques d'insertion, c'est se cantonner à un pan singulier des politiques sociales.

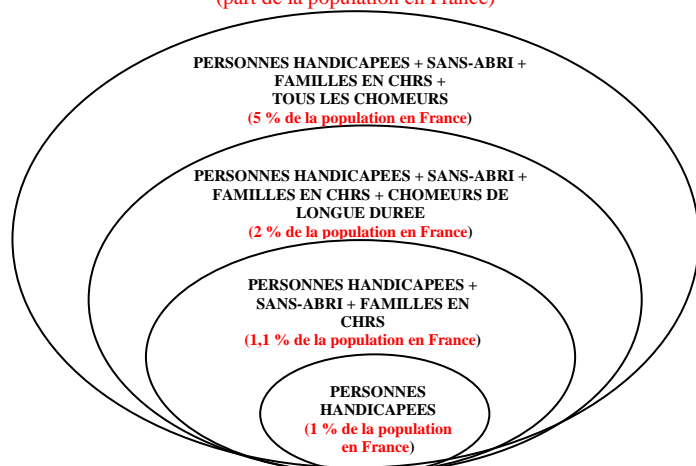
À l'inverse, envisager l'insertion de manière très étendue, c'est considérer l'insertion comme une notion centrale de la protection sociale, affectant tous les secteurs d'intervention. A ce titre, la réforme des politiques d'insertion suppose celle de l'ensemble des politiques d'emploi et de protection sociale.

En tout état de cause, selon les nomenclatures retenues, la population, l'étendue des dispositifs et des dépenses des politiques d'insertion peuvent considérablement varier. On peut ainsi représenter les populations et les politiques de l'insertion sous la forme de cercles concentriques, chaque cercle ainsi intégré étant délimitable juridiquement et financièrement.

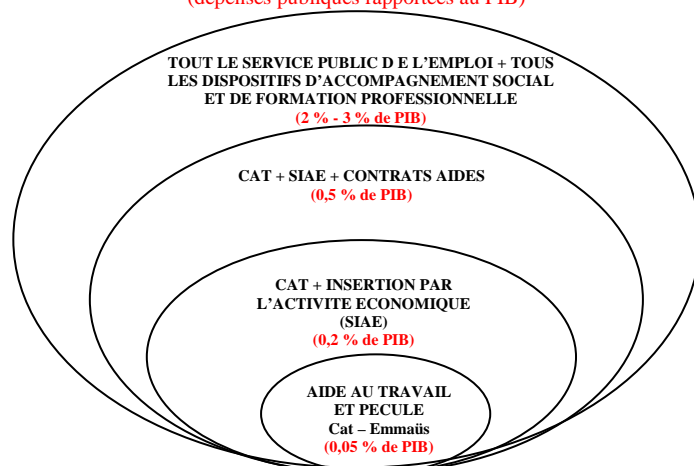
- Dans une optique restreinte, et dans un premier cercle, on trouve les personnes les plus en difficulté (personnes handicapées très éloignées de l'emploi) et, en réponse, un premier cercle de dispositifs rassemblant les dispositifs spécialisés établis pour les prendre en charge.
- Dans une optique large, on trouve toutes les personnes au chômage, et, en réponse, un cercle large de politiques qui peut rassembler l'intégralité du service public de l'emploi et les dépenses de formation professionnelle.

Graphique 1. Les périmètres à géométrie variable de l'insertion...

... pour les populations ainsi visées
(part de la population en France)



... pour les politiques ainsi réunies
(dépenses publiques rapportées au PIB)

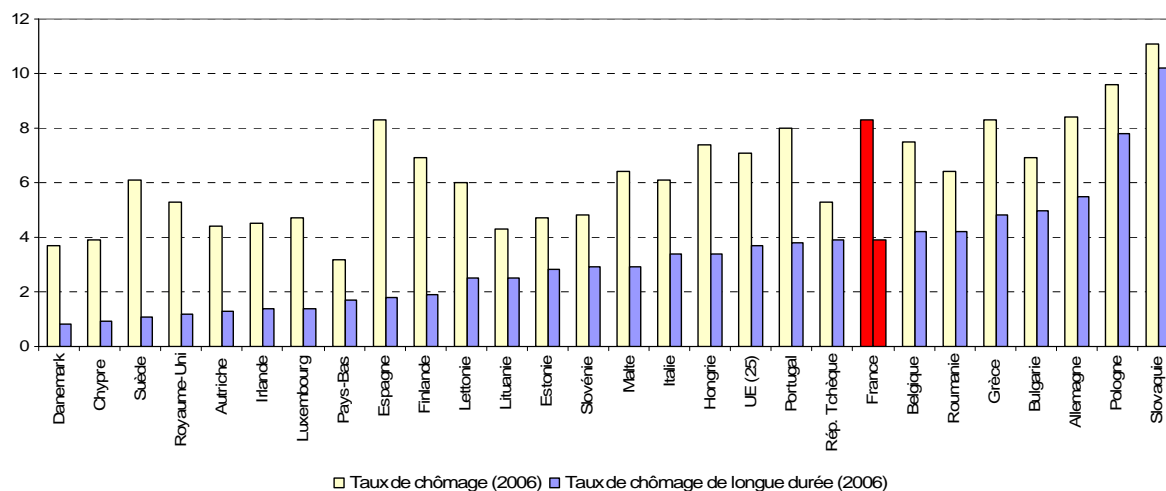


Note : ces cercles sont proposés à titre illustratif et ne sauraient être considérées comme autre chose qu'une représentation graphique d'ordres de grandeur, plutôt que de délimitation fine de publics et de politiques

Estimation de la population concernée

Le choix a été fait au sein du Grenelle de s'intéresser à l'insertion professionnelle et de tenter de délimiter la population concernée. Les populations de chômeurs indemnisés et celles qui bénéficient de minima sociaux compensant l'absence de revenus d'activité (RMI, ASS, API) sont bien connues. Cependant, la population des personnes éloignées de l'emploi est, dans sa globalité, plus difficile à quantifier. Une première approche consiste à reprendre les chiffres du chômage, et du chômage de longue durée en particulier. Avec les indicateurs les plus courants, cette optique permet de souligner la situation relativement défavorable de la France dans l'Union européenne : avec 4 % de chômeurs de longue durée, la France se situe en vingtième position.

Graphique 2. Chômage et chômage de longue durée dans l'Union européenne



Source : Eurostat

Cependant, ce chiffre de 4 % de chômeurs de longue durée ne recense pas une grande partie des personnes concernées par les politiques d'insertion. Afin d'évaluer la taille de cette population, il faut considérer les effectifs des personnes suivant un parcours dans des dispositifs d'accompagnement et d'insertion socioprofessionnelle, plus ou moins éloignées de l'emploi, tout en neutralisant les cas de double comptes. On peut ainsi ajouter aux demandeurs d'emploi de plus d'un an les effectifs pris en charge par les politiques de l'insertion et non demandeurs d'emploi depuis plus d'un an (travailleurs handicapés, allocataires de l'ASS, du RMI, de l'API et de l'AER), les bénéficiaires de contrats aidés non inclus dans d'autres dispositifs d'insertion, les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique et enfin les jeunes titulaires de CIVIS.

On aboutit de la sorte à un total de 3,5 millions de personnes, soit environ 13 % de la population active. Dit plus nettement, **un actif sur huit relève actuellement des politiques d'insertion**, entendues dans un sens relativement large.

Une enquête originale a été menée dans le cadre du Grenelle de l'insertion en population générale. Elle cherchait à connaître la part des Français passés par l'un au moins des dispositifs d'insertion. Les profils des personnes en insertion et/ou en difficulté à un instant t sont en effet relativement bien cernés. Mais on ne savait rien de précis sur les parcours des personnes depuis une vingtaine d'années. Plus précisément, on ne connaissait pas la part de la population qui avait pu être, à un moment, concernée par les politiques d'insertion. Ces résultats montrent que :

- plus de la moitié des 25 à 59 ans déclarent avoir été au chômage au moins une fois au cours de sa vie professionnelle (ou l'être aujourd'hui) ;

- globalement, 20 % des personnes interrogées sont ou sont passées par un dispositif d'insertion, qu'il s'agisse du bénéfice d'un des quatre principaux minima sociaux éligibles aux personnes d'âge actif (RMI, API, ASS, AAH), du passage par une structure d'insertion par l'activité économique ou d'un contrat aidé.

Cette enquête indique que **le chômage concerne ou a concerné directement une personne sur deux. Elle permet également de dire qu'une personne sur cinq est ou a été dans un dispositif d'insertion.** Ces proportions montrent nettement l'importance de la question, qui ne se résume en rien à un segment marginalisé de la population.

En conclusion, les politiques d'insertion, en coupe, concernent une partie qui est loin d'être marginale de la population. En dynamique, elles peuvent même en concerner une partie très substantielle. Un tel constat plaide donc en faveur d'un décloisonnement de l'insertion pour faire des politiques et dispositifs ainsi désignés des pans intégrés aux différentes politiques génériques. L'insertion n'est pas une politique publique de réparation pour une faible minorité. C'est un ensemble de mesures, d'instruments, de prestations qui, mieux connectés aux politiques de développement économique, peuvent améliorer, pour tous, les conditions de réalisation d'un projet individuel compatible avec le monde du travail tel qu'il est.

Ces évaluations statistiques réalisées, il faut dire un mot du recours effectif aux prestations et aux services, ainsi que des cibles privilégiées par les politiques. En effet, lorsque l'on parle de personnes qui relèvent des politiques d'insertion, on ne sait pas toujours s'il s'agit des personnes qui en bénéficient effectivement ou de celles qui ont vocation à en bénéficier.

Notre système étant fondé sur la demande, rien n'est proposé aux personnes qui ne font aucune démarche. Or, il s'agit souvent des personnes les plus en difficulté. Les politiques d'insertion sont, par ailleurs, surtout ciblées sur les chômeurs indemnisés et sur les bénéficiaires de minima sociaux. Elles laissent ainsi aujourd'hui de côté, par construction, de nombreuses personnes qui en auraient pourtant besoin. Les jeunes de moins de 25 ans restent insuffisamment pris en compte par les politiques publiques d'insertion professionnelle.

Les moyens des politiques d'insertion

La mesure des moyens affectés aux politiques d'insertion dépend du périmètre choisi pour désigner ce que sont les politiques d'insertion.

Dans un premier cercle, se trouvent les services de l'Etat, les collectivités territoriales, l'AFPA, et les institutions de l'Assurance chômage. Dans un deuxième cercle on doit compter des organismes publics et privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs, notamment, à la formation et au placement des publics des politiques de l'insertion :

- les structures locales spécialisées comme les maisons de l'emploi et les PLIE,
- les structures généralistes comme les CCAS ;
- Cap emploi, le réseau cotraitant de l'ANPE dédié aux actifs handicapés ;
- les associations et les entreprises du secteur de l'insertion par l'activité économique (SIAE) ;
- les dispositifs consacrés à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes avec notamment le programme CIVIS d'accompagnement des jeunes ainsi que les missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation.

Avec la convention large qui a été choisie dans le cadre du Grenelle, pour englober toutes les situations, ce sont **environ 19 milliards d'euros de crédits publics qui sont mobilisés.**

Tableau 1. Moyens des politiques d'insertion (hors assurance chômage)

	Allocations					Structures						Outils des politiques de l'emploi			Formation profession. des demandeurs d'emploi	Total
	RMI)	API	ATA	AER	ASS	ANPE (2007)	PLIE financements réalisés directs et indirects (2006)	Maisons de l'emploi (2008)	Missions locales et PAIO (2005)	CCAS	Cap emploi (2007)	Contrats aidés (2008)	CIVIS (2008)	SIAE (2008)		
Etat		900 M€	37 M€	538 M€	2 038 M€	1 214 M€	32 M€	92 M€	145 M€			1 450 M€	17 M€	197 M€	255 M€ (2008)	6 915 M€
Conseils régionaux							15 M€	?	77 M€						1 300 M€ (2005)	1 392 M€
Conseils généraux	7 300 M€ *						38 M€	?	21 M€			?				7 559 M€
Communes et EPCI							46 M€		106 M€	?				200 M€		152 M€
FSE						41 M€	102 M€		42 M€					31 M€		216 M€
Autres						883 M€	10 M€	?	34 M€		61 M€				1 700 M€ (2005)	2 688 M€
Total	7 300 M€	900 M€	37 M€	538 M€	2 038 M€	2 138 M€	243 M€	>92 M€	425 M€	?	61 M€	1 450 M€	17 M€	428 M€	3 255 M€	18 922 M€

- * Dont insertion socioprofessionnelle 1 000 M€ et allocations 5 900 M€
- Pour les minima sociaux les montants portent sur 2008, sauf pour le RMI (2006)

Première orientation. Recomposer les politiques autour de leurs bénéficiaires

Renforcer le rôle et la représentation des usagers

Objectif : *placer, effectivement, les personnes au centre des dispositifs en leur permettant d'exercer des responsabilités dans la gestion et l'évaluation des prestations et politiques d'insertion*

Constats :

- Bureaucratisation et complexité caractérisent l'accumulation des dispositifs depuis une vingtaine d'années. Les décalages entre les visions institutionnelles et les réalités vécues par les personnes « en insertion » sont particulièrement prononcés.
- La Sécurité sociale s'est élaborée et développée avec une place centrale dévolue aux assurés sociaux, par l'intermédiaire de leurs représentants. Les politiques d'aide et d'action sociales, qui structurent l'insertion, ne proposent encore qu'un rôle restreint à leurs usagers pour ce qui concerne l'orientation et l'évaluation du système. Les problématiques de pauvreté, d'exclusion, d'insertion sont de plus en plus souvent abordées par les partenaires sociaux, mais les ressortissants de ces politiques sont encore très mal représentés dans les instances décisionnaires ou évaluatives des mesures et instruments qui les concernent directement.
- Organiser plus justement la participation politique, civique et sociale des personnes en parcours d'insertion et/ou en recherche d'emploi est certes difficile mais fondamental. Les opérateurs soulignent l'importance pour la personne de saisir, comprendre et maîtriser son parcours ainsi que d'avoir le sentiment de ne pas être stigmatisée. Plus globalement, il faut considérer que la participation est un élément crucial d'un parcours d'insertion réussi.
- Construire des modes de représentation et des voies de recours adaptés et structurés doit être une première ambition, en s'appuyant sur les instances de représentation des salariés, en favorisant le développement des associations de représentations des usagers et les possibilités d'affiliation des demandeurs d'emploi à des syndicats, en définissant les rôle et place de cette représentation dans la gouvernance des opérateurs d'insertion.
- Le Grenelle de l'insertion et ses suites permettent d'entreprendre un dialogue nouveau entre le service public de l'emploi, les opérateurs et leurs usagers. Afin de dépasser l'incantation, des dispositifs concrets d'association à la gouvernance et à l'évaluation des politiques sont proposés.

Propositions :

Associer les usagers à la gouvernance

1. Expérimenter le chèque syndical/associatif. Donner corps à cette idée récurrente suppose que les personnes éloignées de l'emploi puissent recevoir un chèque pour adhérer à un syndicat et/ou à certaines associations, afin que leurs voix soient exprimées et puissent peser sur les choix qui les concernent directement. Une création à titre expérimental et une évaluation de ces chèques pourraient s'organiser dans trois bassins d'emploi sur une durée de trois ans.
2. Renforcer la représentation des usagers, tant dans les comités de liaison que dans les commissions de médiation des opérateurs qui concourent au retour à l'emploi. L'ambition est de mieux associer les usagers à la gouvernance des institutions qui les concernent, en particulier pour ce qui relève du service public de l'emploi. A cette fin, l'organisation des usagers autour d'associations ou de syndicats doit être encouragée. La question difficile des modalités de désignation des représentants des usagers doit être discutée avec les organisations susceptibles de les représenter. La question de la représentation des usagers au sein du conseil d'administration du nouvel opérateur national du service public de l'emploi a

été à nouveau évoquée, bien qu'elle ait été écartée par la loi. Elle n'a toutefois pas pu faire l'objet d'un consensus.

3. Prévoir systématiquement des représentants des usagers dans les commissions départementales d'insertion et dans les commissions locales d'insertion.

Associer les usagers à l'évaluation

4. Faire participer les usagers à l'évaluation des politiques qui les concernent. Dans toute évaluation de politique publique, un volet d'évaluation par les usagers devra être prévu. Cette orientation exige la généralisation d'enquêtes de satisfaction, pour tous les publics mais avec une attention particulière aux situations des plus défavorisés. Elle suppose de mesurer les niveaux d'atteinte des objectifs et de mesurer le niveau de satisfaction des demandes des usagers. Réalisées par des organismes indépendants, ces enquêtes doivent être prévues et budgétées à un rythme à définir. Comme tous les résultats des évaluations, les conclusions de ces enquêtes doivent être rendues publiques, notamment par affichage des principaux résultats dans les agences, et discutées dans les instances d'administration et de décision des organisations opératrices. Les représentants des usagers doivent également être associés en amont à la mise en œuvre de nouvelles procédures (notamment s'agissant de l'élaboration de nouveaux formulaires).
5. Permettre l'évaluation par chaque usager de l'ensemble des prestations et services qui lui ont été proposés dans le cadre de son parcours d'insertion. Cette évaluation individuelle doit être partagée entre l'utilisateur et son référent.
6. Qu'il s'agisse de l'évaluation des politiques publiques ou de l'évaluation individuelle, les résultats doivent être rendus publics, tant à l'échelle des territoires sur lesquels se développent les politiques, qu'au niveau national, en agrégeant les résultats de ces évaluations

Assurer des recours efficaces

7. Instituer un médiateur du service public de l'emploi. Cette institution aurait pour mission de régler les problèmes entre le service public de l'emploi et les usagers, notamment les personnes les plus éloignées de l'emploi. Ce médiateur aurait des correspondants locaux (délégués du médiateur). Plusieurs options d'organisation sont possibles : soit construire cette fonction de médiation au sein du service public de l'emploi, soit l'organiser indépendamment, par exemple sous l'égide du Médiateur de la République, à la condition que les modalités de saisine soient facilitées, ou bien encore en créant une autorité administrative *ad hoc*. L'existence d'un médiateur au sein du service public de l'emploi n'est pas incompatible avec l'existence d'un médiateur indépendant.
8. Assurer que toute décision puisse faire l'objet d'une voie de recours simple, rapide et claire, ce recours devant être systématiquement suspensif. Il appartient aux débiteurs de la prestation qui envisage une suspension de se soucier du reste à vivre sans se défausser implicitement sur d'autres institutions.

Permettre davantage de clarté et de convivialité

9. Afficher publiquement les engagements et les services proposés aux personnes en accompagnement, ainsi que les critères de mesure de la qualité de l'accompagnement et les voies de recours possibles.
10. Assurer plus de convivialité et d'accessibilité. Il s'agit de créer ou d'étendre les systèmes et moments d'échanges conviviaux (sur les situations, sur les pratiques) entre les acteurs du

service public de l'emploi et les demandeurs d'emploi. Il s'agit aussi de rendre plus aisément accessibles les outils de communication électronique pour la recherche d'emploi dans les agences du service public de l'emploi, sans limite de temps et en prévoyant systématiquement un accompagnement humain et technique efficace. Il s'agit enfin de promouvoir les groupes de parole entre usagers.

Assurer un accompagnement global pour chaque personne

Objectif : *articuler la poursuite d'un objectif central de retour à l'activité professionnelle et la mobilisation de mesures d'accompagnement adaptées aux situations individuelles.*

Constats :

- Les processus « d'accompagnement » se déclinent en fonction de dispositifs, nombreux et peu articulés, et non en fonction des besoins et demandes de la personne concernée.
- Les politiques publiques intègrent aujourd'hui, à travers la notion « d'accompagnement », trois types d'enjeux :
 - le premier est l'ensemble des procédures qui visent à garantir et développer l'accès aux droits d'un individu ou d'une famille ;
 - le second concerne les dispositifs mis en œuvre lorsqu'une prestation est versée et emporte avec elle des droits et des obligations. C'est notamment le cas aujourd'hui, dans des conditions peu satisfaisantes, du RMI ;
 - le troisième enjeu tient à l'organisation de l'accompagnement dans la durée et au-delà des changements de statuts administratifs. Ainsi, l'« accompagnement » ne doit s'arrêter ni pendant le temps de la formation ni aux portes de l'entreprise, et doit pouvoir devenir systématique, voire se développer pendant les périodes d'emploi en contrats aidés ou en insertion par l'activité économique.
- Afin d'en finir avec les parcours discontinus et avec la dilution des responsabilités entre opérateurs la désignation d'un interlocuteur unique fait consensus. Mais cette idée peine à être mise en œuvre concrètement. L'accompagnement social et professionnel reste ainsi éclaté, ce qui conduit l'usager à se retrouver dans un « jeu de ping-pong », situation dénoncée par les participants de ce Grenelle.
- Il s'agit dès lors de proposer des principes clairs pour organiser les parcours individuels en affirmant l'objectif prioritaire d'entrée ou de retour dans une activité professionnelle pour tous. Il s'agit ainsi d'assurer une moindre dispersion des intervenants et d'offrir à chaque personne un accompagnement global, qui tient compte de l'ensemble de ses besoins et difficultés ainsi que du temps nécessaire à leur résolution. Cela exige de préciser l'ordonnancement des prises en charge et les responsabilités des accompagnants, afin de garantir une meilleure continuité de l'accompagnement indépendamment des changements de statuts.

Propositions :

Un référent unique

1. Envisager le service public de l'emploi comme le point d'entrée de droit commun pour toute personne en recherche d'emploi. Cette évolution forte aurait pour conséquence que toutes les personnes en recherche d'emploi seraient inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, quels que soient leur statut indemnitaire et leur âge. Une telle réforme suppose une adaptation des moyens et modalités d'intervention du nouvel opérateur unique et aurait un impact significatif sur le nombre de personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi.
2. Désigner dès l'inscription au sein du nouvel opérateur un référent unique pour tout demandeur d'emploi. Ce référent est garant et responsable de la mise en œuvre des prestations et services d'accompagnement auxquels peut prétendre la personne. Il associe en tant que de besoin des interlocuteurs et opérateurs spécialisés. Le service public de l'emploi peut déléguer tout ou partie de cet accompagnement à une collectivité territoriale, à une association, voire à un opérateur privé.

3. Instituer un délai opposable (qui reste à préciser) pour désigner ce référent, à compter de l'inscription au service public de l'emploi. Au-delà de ce délai, le demandeur d'emploi disposerait d'un droit de recours si aucun référent n'a été désigné. Il peut également demander à changer de référent, en cas de difficultés sérieuses.

Une approche globale de l'accompagnement

4. Définir une offre de services dont toutes les personnes en recherche d'emploi, y compris des personnes provisoirement dispensées de recherche d'emploi, doivent pouvoir bénéficier. Cette offre de service, qui peut être adaptée localement, doit systématiquement comprendre :
 - l'établissement d'un diagnostic de situation, par guide d'entretien harmonisé, pour ce qui concerne les qualifications, les habiletés, l'accès aux droits, la santé, le logement, les capacités de déplacement, la garde d'enfants. Ce diagnostic doit être partagé avec l'usager, en prenant appui sur des compétences pluridisciplinaires ;
 - la désignation d'un référent unique, responsable du parcours, qui doit être en mesure de mobiliser lui-même l'offre de service, même s'il s'appuie sur d'autres compétences.
 - une offre au contenu diversifié : accompagnement vers l'emploi et si nécessaire dans l'emploi, accès à la formation, accompagnement social (logement, santé, élaboration des documents administratifs) ;
 - le service de l'ensemble des mesures et prestations d'appui à la recherche d'emploi et l'assurance d'un suivi de parcours adapté à la personne, ce qui inclut le droit au recommencement et à la réévaluation régulière du parcours.
5. Organiser des modes de coopération entre le service public de l'emploi et les autres opérateurs de l'accompagnement. Il appartient au service public de l'emploi de mobiliser et de rendre cohérente l'offre d'accompagnement, en lien notamment avec les conseils généraux. Dans chaque département, des conventions précisent les modalités de fonctionnement du dispositif, qui peut passer par la création d'un groupement d'intérêt public (GIP). Ces conventions, et le cas échéant ces créations de GIP, sont ouvertes à tous les acteurs locaux participant aux dispositifs de retour à l'emploi (conseil régional, collectivités territoriales et opérateurs locaux, associations, groupements d'employeurs, représentants des partenaires sociaux et des chambres consulaires). La convention tripartite ANPE/UNEDIC/Etat doit être le vecteur juridique pour l'aménagement de toutes ces dispositions de coopération et pour l'institution de cette logique de référent unique.
6. Ne pas arrêter l'accompagnement professionnel aux marches de l'emploi. Un accompagnement dans l'emploi doit être maintenu pour les personnes dont la situation le nécessite. Plus spécifiquement, les salariés en contrats aidés et les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique doivent être maintenus sur la liste des demandeurs d'emploi et continuer à bénéficier d'un suivi.
7. Définir une approche globale de l'accompagnement pour toute personne n'implique pas une indifférenciation des parcours et des prestations. Au contraire, une évaluation fine des situations individuelles doit conduire à mobiliser des ressources adaptées à chaque personne, certaines nécessitant davantage de temps et de moyens pour leur insertion.

Des instruments au service des personnes

8. Elaborer une charte qualité de l'accompagnement. Pour la mettre en œuvre, la fonction d'accueil doit être professionnalisée au moyen d'une formation adaptée, développant notamment des compétences transversales. Cette charte serait affichée, accompagnée des principales informations utiles aux demandeurs d'emploi, dans les lieux d'accueil du public des opérateurs du service public de l'emploi. Proposer également un référentiel pour les méthodes, les objectifs, et le contenu des formations à l'accompagnement.

9. Mettre le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) au service de l'accompagnement de l'utilisateur. Il s'agit de permettre aux personnes ayant repris un emploi de continuer de bénéficier, quand elles le souhaitent, des services du service public de l'emploi, grâce à un dossier activé en permanence. Il s'agit également de faire partager les informations du DUDE – dans des conditions de confidentialité à garantir - entre les opérateurs, en en faisant l'élément pivot du dossier de chaque personne en insertion. Le contenu du DUDE sur les volets social et ressources doit à ce titre être enrichi pour faciliter le suivi des parcours individuels, en en précisant les droits d'accès. La simplification des modalités de partage des informations administratives entre institutions à organisation déconcentrée (branche Famille de la Sécurité sociale, service public de l'emploi) et des démarches des bénéficiaires suppose que les personnes disposent d'un numéro unique pour leur dossier, numéro qui doit pouvoir les suivre en cas de déménagement. Le dossier est à tout moment effectivement communicable aux personnes concernées.

Deuxième orientation. Simplifier et décloisonner

Décloisonner l'insertion

Objectif : *rapprocher tous les acteurs et toutes les politiques contribuant à l'insertion afin de construire des parcours continus pour tous les demandeurs d'emploi.*

Constats :

- La trop grande spécialisation des dispositifs d'insertion risque de figer des personnes dans une sphère particulière en dehors des grandes régulations sociales. L'insertion ne doit pas être un statut ni isoler ses bénéficiaires. Le mot « insertion », consacré juridiquement depuis 1988, crée de la confusion car il donne l'impression de frontières précises entre catégories de personnes. Nombre d'utilisateurs estiment d'ailleurs que ce vocable stigmatise désormais démesurément les personnes qu'il désigne.
- L'insertion est un parcours, dont la visée est, pour toute personne, d'exercer une activité professionnelle durable. Le parcours qui doit concourir à l'entrée ou au retour sur le marché du travail doit recourir le plus tôt possible au droit commun du contrat de travail. Ces parcours ne sont cependant en rien linéaires et doivent être personnalisés, aussi bien en ce qui concerne la durée du parcours que la répartition des fonctions emploi/formation/accompagnement dans les structures d'insertion.
- Décloisonner l'insertion signifie mobiliser l'ensemble des opérateurs économiques et sociaux en faveur de l'accès et du retour à l'emploi. Ce decloisonnement passe par des réformes permettant une connaissance partagée et une mobilisation commune en faveur de l'insertion, une simplification des dispositifs appuyée sur une mutualisation des moyens et outils de l'insertion.

Propositions :

Ne plus stigmatiser

1. Recourir au terme d' « insertion » avec parcimonie. Sans verser dans une inutile coquetterie sémantique, il s'agit concrètement de limiter le recours à un vocabulaire qui, parce qu'il distingue, marque durablement les personnes qu'il concerne. Dans cet esprit, supprimer toute mention du type de contrat sur les documents (contrat de travail, fiche de paie) des salariés en contrat aidé dont ils peuvent avoir l'utilité ultérieurement, après avoir levé les obstacles d'ordre juridique. Pour ce qui concerne des discussions d'ordre stratégique, il serait maintenant judicieux d'employer le vocabulaire européen et de parler d' « inclusion active ».
2. Récuser les concepts et expressions de « handicap social » et d'inemployabilité. Si une personne n'est objectivement pas, à un instant t, dans une situation lui permettant d'engager un parcours d'insertion professionnelle, rien ne permet de préjuger du fait que cette situation n'évoluera jamais. L'ambition des politiques d'insertion est de partir des capacités des personnes et d'assurer à tout le monde une place dans la société par l'accès à une activité professionnelle. Affirmer cet objectif de mise en activité professionnelle pour tous ne doit pas pour autant conduire à nier les situations d'extrême difficulté, même s'il est délicat de les délimiter avec précision. Il faut attendre de la personnalisation des parcours une évaluation lucide des situations les plus difficiles et une orientation vers des prises en charge adéquates.

Tendre vers le droit commun

3. Rendre effectif l'élargissement des missions du service public de l'emploi à toutes les personnes à la recherche d'un emploi. Toutes ces personnes, indépendamment de leur statut, ont vocation à être inscrites au service public de l'emploi et à bénéficier de l'ensemble des

prestations proposées. Une telle orientation suppose notamment de proposer des prestations d'accompagnement équivalentes, adaptées aux situations, à tous les demandeurs d'emplois, qu'ils soient indemnisés par l'assurance chômage ou non. La responsabilité du service public de l'emploi sur l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi non indemnisés, notamment des jeunes, est ainsi réaffirmée.

4. Tenir néanmoins compte des singularités des parcours d'insertion engagés, en particulier pour ce qui relève de la mise en œuvre d'éventuelles sanctions. Il s'agit ici de bien prendre en considération le temps nécessaire au parcours d'insertion, parfois en décalage avec des règles trop strictes.
5. Décloisonner l'insertion des personnes sous main de justice. Sur chaque territoire, les personnes sous main de justice doivent accéder aux prestations du service public de l'emploi, ce qui suppose qu'une évaluation des besoins soit faite sur chaque territoire, chaque année en concertation avec l'administration pénitentiaire.
 - Lorsque les personnes sont détenues, elles doivent bénéficier de toutes les prestations du service public de l'emploi, compatibles avec leur situation, et notamment pouvoir s'inscrire au service public de l'emploi afin de bénéficier d'une offre de services compatibles avec leur situation, en vue de préparer leur sortie.
 - Lorsqu'elles travaillent, elles doivent pouvoir bénéficier de tous les droits résultant d'un contrat de travail de droit commun.
 - Les personnes détenues très éloignées de l'emploi doivent également pouvoir travailler dans une structure d'insertion par l'activité économique, ce qui suppose le développement volontariste de telles structures dans les établissements pénitentiaires.
 - Lorsque les personnes bénéficient d'un aménagement de peine ou d'une sanction alternative à la détention, un effort particulier doit être fait pour leur faire une offre de service qui tienne compte des nombreuses ruptures de leur parcours. Des actions spécifiques devront être conduites pour l'insertion professionnelle des personnes en semi-liberté ou placées sous surveillance électronique.
 - Le service public de l'emploi a une responsabilité générale et entière, s'agissant de l'insertion professionnelle de ces personnes.
6. Favoriser l'accès au micro-crédit personnel garanti en élargissant les catégories de publics et d'objets éligibles. Le micro-crédit personnel est de fait aujourd'hui réservé au financement de « projets d'insertion ». Cette notion d'insertion est trop souvent appréhendée de façon étroite comme « accès à l'emploi ». Pourtant les évaluations enseignent que les impacts de la souscription d'un micro-crédit social concernent aussi l'amélioration de l'estime de soi, le renforcement de la cohésion familiale, l'amélioration des conditions de logement ou de la situation sanitaire. L'élargissement dans les objets des prêts doit aller de pair avec une extension des publics éligibles, car, à l'heure actuelle, les personnes en situation de surendettement, notamment, ne peuvent se voir octroyer un tel micro-crédit.

Simplifier

7. Ne pas concevoir de dispositif de gestion d'une prestation ou d'une mesure qui requiert plus d'une instance de décision pour son attribution.
8. Poursuivre la rationalisation des minima sociaux, dans un souci général de lisibilité mais aussi d'efficacité pour les bénéficiaires. L'objectif devrait être de tendre vers un système de garanties couvrant trois types de population : les personnes âgées sans ressources, les personnes sans revenus et en situation de handicap (physique ou mental), et les personnes d'âge actif sans revenus à la recherche d'un emploi. Cette dynamique de rationalisation doit être précisément expertisée pour en évaluer les avantages, les difficultés, et les modalités techniques de transition, en veillant à ne pas faire de perdants.

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. Il s'agit d'accorder aux référents une autonomie contrôlée pour trouver des solutions rapides en matière de logement, de garde d'enfants, de mobilité, de soins, etc. Une telle orientation pourrait conduire, de façon plus ambitieuse, à une mutualisation, voire une harmonisation, des différentes aides extra-légales pouvant concourir à l'insertion. Le contrôle de l'affectation de ces fonds se ferait a posteriori.
10. En matière de mobilité, définir au sein du service public de l'emploi un dispositif souple de prise en charge des frais de déplacement des demandeurs d'emploi, en coordonnant et en simplifiant les diverses aides accessibles à l'échelle nationale et locale, dont le dispositif des chèques transport, toutes ces aides étant trop peu utilisées par les personnes les plus en difficulté.

Rapprocher et communiquer

11. Soutenir et généraliser de manière volontariste toutes les formes de partenariat entre le monde de l'entreprise, celui de l'accompagnement social et celui de l'inclusion active. Il peut s'agir de rencontres régulières d'information, de stages de découverte réciproque, et d'engagements conjoints pris territorialement. Rapprocher entreprises « classiques » et monde de l'insertion par l'activité économique doit être un gage d'efficacité et de performance pour ces deux domaines.
12. Organiser régulièrement des campagnes de communication, aux échelles nationale et locale, pour présenter l'insertion comme un ensemble de solutions véritablement utiles aux personnes et favorables au développement des territoires. Ces campagnes pourraient se doubler d'informations et communications sur la légitimité et l'utilité, plus générales, de la lutte contre les discriminations.

Clarifier et réorganiser la gouvernance

Objectif : *réorganiser le pilotage stratégique et opérationnel du service public de l'emploi et de la formation dans un cadre simplifié, afin d'en finir avec le « parcours du combattant » des bénéficiaires et de les associer pleinement à la gouvernance.*

Constats :

- Face à la complexité des circuits institutionnels, l'objectif de simplification fait l'unanimité. Parmi les modalités concrètes de cette simplification, le principe d'adapter l'organisation aux réalités locales fait consensus.
- Les cadres de gouvernance doivent évoluer pour permettre de coordonner les interventions de chacun (Etat, organisations syndicales, représentations patronales, entreprises, associations, collectivités territoriales et leurs groupements, usagers), tout en respectant leurs compétences respectives et en les rapprochant des outils territoriaux de la politique de l'emploi. L'objectif est de rendre transparente pour les usagers comme pour les opérateurs la répartition des rôles et des financements entre les différents partenaires.
- Le renouveau des cadres d'intervention doit viser une inscription de tous les demandeurs d'emploi dans un parcours personnalisé, en limitant les ruptures liées aux frontières institutionnelles.
- En matière de gouvernance, des évolutions constitutionnelles de répartition des compétences ne sont pas souhaitées. En revanche des clarifications et une nouvelle articulation des missions et des responsabilités sont indispensables.
- A chaque niveau de décision, il convient de favoriser à la fois l'intervention et l'implication des salariés et de leurs organisations syndicales, ainsi que l'intervention et l'implication des usagers directement concernés.

Propositions :

Un niveau national pour donner des moyens aux territoires, pour observer et pour évaluer

1. Poursuivre la territorialisation de la politique de l'emploi. Il s'agit de proposer un cadre d'intervention stable aux territoires : stable dans la configuration des outils d'intervention, stable ou à tout le moins prévisible dans ses moyens. Les effets de « yo-yo » et de changements d'outils sont incompatibles avec des politiques de qualité.
2. Faire de l'Etat un partenaire des conventions territoriales d'objectifs et de moyens de l'emploi et de l'insertion. L'Etat doit savoir adapter l'affectation de ses ressources et de ses marges de manœuvre aux contextes locaux pour renforcer les territoires qui ont le plus de besoins.
3. Unifier et optimiser les instances d'observation, d'évaluation et de pilotage. Optimiser et réorganiser la fonction d'observation et d'évaluation des politiques d'insertion au niveau national passe par la fusion des missions et des moyens des différents conseils et observatoires qui participent à ce travail. L'objectif est de parvenir à une fonction d'observation et d'évaluation unifiée, avec une approche territoriale fine. En matière de révision de la gouvernance, certains plaident pour la mise en place d'une « haute autorité de l'insertion » comme il existe une haute autorité de santé. D'autres avancent l'idée d'un observatoire des pratiques d'insertion professionnelle dans les entreprises qui serait chargé de l'analyse et de la diffusion des bonnes pratiques. D'autres encore suggèrent la création d'une agence nationale

pour le développement de l'économie solidaire. Il est en tout cas nécessaire de voir l'Etat mettre de l'ordre et de la cohérence dans les moyens d'un pilotage et d'une observation aujourd'hui bien trop dispersés pour connaître, mesurer et agir pertinemment. C'est une condition d'efficacité pour l'approche gouvernementale interministérielle de lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

Le niveau régional de la programmation stratégique

4. Programmer, mettre en cohérence et évaluer au niveau régional. Le niveau régional doit être l'échelon de la programmation stratégique, de la mise en cohérence et de l'évaluation des politiques. Une instance régionale en charge de la stratégie pour l'emploi et l'insertion professionnelle devrait être coprésidée par l'État et le conseil régional. Il ne doit pas s'agir d'une nouvelle structure, ni d'un nouveau système technocratique, mais d'une adaptation des structures existantes. Elle serait à la fois le lieu :
 - de programmation stratégique de la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle, qui doit constituer un volet de la politique de développement économique ;
 - de définition des « bassins d'emploi » sur lesquels sont développées et animées les politiques territoriales.
5. Revoir et optimiser au niveau régional la gestion des fonds européens. C'est à cette échelle que doivent être revues les modalités de gestion des fonds du FSE, en en assurant une meilleure mobilisation en faveur des publics en insertion et en en redéfinissant les cadres d'accréditation et de gestion. Il s'agit de préciser les modalités d'une gestion optimale de ces fonds. Il serait par ailleurs judicieux d'organiser dans les régions – par exemple dans le cadre de formations à l'entrepreneuriat social – des sessions sur le « fund-raising » et le montage d'opérations, facilitant en particulier la maîtrise de l'ingénierie de mobilisation des fonds européens.

Le niveau départemental de l'organisation de l'accompagnement

3. Organiser à l'échelle départementale l'offre d'accompagnement global des personnes. Chaque personne en insertion peut avoir besoin d'accéder à des compétences, des prestations, des conseils et des services pour ce qui concerne l'accès aux droits sociaux et à un emploi. L'objectif est de donner une orientation professionnelle aux parcours. Ces compétences doivent être mobilisées à l'échelle du département, sous la responsabilité du service public de l'emploi, en lien étroit avec le conseil général, chef de file pour tout ce qui concerne l'action sociale.
4. Conventionner pour la coopération des opérateurs. La mobilisation de ces deux compétences au service des personnes est concrètement de la responsabilité du référent unique désigné au sein du service public de l'emploi, ou, par délégation, chez un de ses partenaires. Une telle structuration suppose la mise en place d'un conventionnement au niveau départemental entre le conseil général et le service public de l'emploi sur les objectifs, les moyens et l'organisation de l'accompagnement global des demandeurs d'emploi dont le revenu de remplacement est financé par le conseil général (RMI/RSA).
5. Conventionner pour les moyens d'intervention. Cette convention, qui est ouverte à tous les financeurs de l'insertion (Etat, région, département, et, le cas échéant, communes et intercommunalités) définit, en cohérence avec les orientations régionales, les moyens consacrés aux structures du service public de l'emploi (missions locales, PLIE, maisons de l'emploi), aux mesures pour l'emploi, aux moyens de l'accompagnement, aux contrats aidés, et au secteur de l'insertion par l'activité économique.

Le niveau opérationnel du bassin d'emploi pour l'accueil, le projet, et l'animation

6. Construire un cadre d'animation locale des initiatives en faveur de l'emploi et de l'insertion, et en particulier des relations avec les entreprises. Ce cadre peut prendre différentes formes en fonction des structures déjà existantes et des initiatives locales (échelon départemental, du bassin d'emploi ou de l'intercommunalité). L'animation peut en revenir selon les cas à un acteur public, privé, ou aux partenaires sociaux. Les maisons de l'emploi quand elles existent peuvent assurer ce rôle d'animation. Une telle mesure permettrait de supprimer l'obligation légale de mise en place de nombreux comités locaux dans le champ emploi / formation / insertion. C'est à ce niveau que seraient réalisés des guides du demandeur d'emploi, en prenant appui sur les expériences et connaissances des principaux concernés.
7. Se fixer comme objectif d'unifier l'accueil des publics en insertion socioprofessionnelle et de tendre vers un guichet unique. Ce dernier, qui peut être organisé en plusieurs agences sur le territoire pour assurer une plus grande accessibilité, repose sur une plate-forme multi-partenaires, offrant un réseau de proximité dans le bassin d'emploi. Cette évolution correspond à la fois à une demande des usagers, à des choix déjà retenus localement dans quelques territoires et à un mouvement général caractérisant l'organisation des services publics de l'emploi dans les pays de l'Union européenne. Une telle dynamique de création de guichets uniques devrait aller de pair avec le regroupement dans les mêmes locaux des différentes structures et fonctions d'accompagnement (du premier accueil, au suivi en passant par le diagnostic) qui existent aujourd'hui. Il serait également judicieux de tendre vers une unification de leur direction opérationnelle, ainsi que cela se pratique dans certains bassins d'emploi.

Unifier et simplifier à tous les échelons

8. Simplifier, et unifier autant que faire se peut, les divers comités, conseils, schémas, et plans prévus dans le champ emploi, insertion, formation. Se contraindre à ne pas créer de nouvelles structures avant d'avoir analysé et le cas échéant adapté le rôle et l'organisation de celles qui sont déjà en place.
9. Réformer les programmes départementaux d'insertion, plans locaux d'insertion et commissions départementales d'insertion pour assurer une plus grande souplesse et mieux identifier la priorité donnée au retour à l'emploi.
10. Aller vers une logique de guichet unique également en ce qui concerne la création d'entreprise. Il s'agit ici de rapprocher les dispositifs fiscaux, de services publics, associatifs, privés, pour accélérer et rendre plus aisées les démarches de tout créateur d'entreprise. Avant d'éventuelles fusions institutionnelles, il convient de mettre en réseau les opérateurs pour obtenir une simplification du parcours du créateur/repreneur ainsi qu'un accès facilité aux ressources (expertises, financement, formation).

Simplifier les contrats aidés et développer le contrat de professionnalisation

Objectif : *simplifier le système des contrats aidés pour plus de lisibilité et d'efficacité, pour les salariés concernés, les employeurs comme les prescripteurs et développer le contrat de professionnalisation au bénéfice des adultes et jeunes sans qualification.*

Constats :

- Les dispositifs d'aide aux employeurs pour l'emploi de personnes en difficulté sur le marché du travail sont, comme l'ensemble des dispositifs d'insertion, cloisonnés : contrats aidés de l'Etat segmentés par publics et par catégorie d'employeur, aides de l'Unedic pour l'emploi de demandeurs d'emploi indemnisés, emplois tremplins de certains conseils régionaux.
- Les contrats aidés concourent à des objectifs différenciés selon les employeurs et les situations : aubaine, besoin de recrutement, subvention de fonctionnement, postes publics additionnels.
- Le pilotage des volumes de contrats est soumis à un objectif dominant de gestion statistique du chômage qui obère la mise en œuvre de politiques opérationnelles d'insertion de qualité.
- L'accompagnement et la formation, dont la contribution à la performance du contrat comme passerelle vers l'emploi durable est avérée, sont très insuffisamment mis en œuvre malgré les obligations légales, ceci pour deux raisons :
 - La programmation budgétaire par l'Etat de ses contrats porte essentiellement sur les budgets d'aide aux employeurs, sans garanties sur le financement de la formation et de l'accompagnement.
 - Les contrats sont d'une durée limitée qui ne permet pas toujours d'engager des actions significatives de formation.
- En l'état, même si leur valeur ajoutée ne se mesure pas uniquement à l'aune de l'accès à l'emploi durable, l'effet des contrats aidés sur le retour à l'emploi, est donc largement insatisfaisant. Dans le même temps, les contrats de professionnalisation sont reconnus comme un outil particulièrement adapté pour l'accès à l'emploi durable mais ils bénéficient peu aux adultes et jeunes sans qualification. Leur développement n'est pas stimulé ni organisé.

Propositions :

La simplification du cadre règlementaire et de gestion des contrats aidés vise à offrir des outils mobilisables de façon indifférenciée pour toutes les personnes en difficulté sur le marché du travail, quel que soit leur statut. Le caractère « aidant » des contrats doit être renforcé. Le besoin de territorialisation de la programmation de ces outils est réaffirmé et consolidé par la nécessité de construire un cofinancement mobilisant les différentes ressources consacrées aux dispositifs d'aide aux employeurs pour l'embauche de publics éloignés de l'emploi. La continuité avec les dispositifs existants est privilégiée. Parallèlement, le contrat de professionnalisation dont l'objectif de qualification le distingue des contrats aidés, mérite d'être développé au bénéfice de tous les publics.

Simplifier le cadre réglementaire des contrats aidés

1. Supprimer les dispositifs spécifiques dédiés aux bénéficiaires de minima sociaux et ne retenir que deux régimes juridiques de contrats aidés : l'un dans le secteur marchand sur la base du CIE, l'autre dans le secteur non marchand sur la base du CAE. Chaque employeur n'est donc potentiellement concerné que par une forme juridique de contrat d'aide, là où il y en avait deux ou trois.
2. Maintenir les dispositions permettant d'interrompre le contrat au motif d'une possibilité de stage, de mission d'interim ou de période d'essai, comme celles autorisant la rupture avant terme pour motif d'embauche en CDI ou en CDD de plus de six mois ou d'entrée en formation qualifiante.
3. Supprimer à terme le recours aux contrats aidés dans les structures de l'insertion par l'activité économique. Voir en ce sens le chapitre sur l'adaptation et l'unification des cadres de l'IAE.
4. Construire pour chaque contrat un cadre national souple, laissant aux instances territoriales de programmation le choix de la modulation des paramètres en fonction des publics et des territoires. La loi limitera toutefois à des planchers la durée hebdomadaire de travail (minimum de 20 heures avec une visée de 35 heures, incluant la formation et l'accompagnement). Elle limitera également la durée totale du contrat. Le recours au CIE sera assorti d'une obligation d'embauche en CDI.
5. Mettre fin aux exceptions faites pour les salariés en contrats aidés en matière de décompte des effectifs pour l'application des dispositions législatives et réglementaires qui se réfèrent à une condition d'effectif minimum. Ces exceptions n'ont pas de justification au regard de l'objectif spécifique d'insertion de ces contrats. Il importe au contraire de placer les salariés en insertion dans une relation salariale pleine et entière et de cesser de les stigmatiser.

Mettre en œuvre des contrats aidés plus aidants

6. Mieux distinguer le diagnostic initial de l'orientation en contrat aidé qui est aujourd'hui fondu, à tort, dans la notion de « prescription ». Les prescripteurs devront clarifier les principes d'orientation en contrats aidés en tenant mieux compte des possibilités d'accès direct à l'emploi non aidé ou de la pertinence d'un emploi en structure d'insertion par l'activité économique. Il s'agit là d'une responsabilité du référent unique de la personne, en lien avec les travailleurs sociaux et les différents partenaires agissant dans le cadre du service public de l'emploi. Le salarié entrant en contrat aidé sera informé des procédures d'accompagnement interne (tutorat) et externe sur lesquels il pourra s'appuyer.
7. Mettre fin à la perception d'un « droit » statutaire au contrat aidé qui conduit aujourd'hui certains employeurs à recruter une personne en contrat aidé au seul motif de son statut d'allocataire du RMI par exemple. De façon corollaire, améliorer la prospection des offres et la mise en relation avec les employeurs.
8. Stabiliser le salarié en contrat et sécuriser l'employeur en systématisant et en améliorant l'accompagnement dans l'emploi. A cette fin, un cahier des charges de l'accompagnement sera établi et le salarié en contrat continuera d'être suivi par son référent au sein du service public de l'emploi, il aura ainsi accès à l'offre de services du service public de l'emploi ou de ses partenaires pendant la durée de son contrat, qu'il s'agisse de prestations monétaires, de mesures d'accompagnement ou de formation. L'accompagnement de la prise de poste et la préparation à la sortie constituent des phases clés de cet accompagnement.
9. Clarifier les engagements contractuels des employeurs, et les développer en particulier en matière de tutorat interne et de formation.

10. Inclure dans le dialogue social l'examen de la politique de recours et de mise en œuvre des contrats aidés.

Développer le contrat de professionnalisation

11. Développer le contrat de professionnalisation, reconnu pour son efficacité dans l'accès à un emploi durable, au bénéfice des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail : adultes et jeunes sans qualification.
12. Une offre de pré-qualification doit être proposée chaque fois que nécessaire. En pratique, il s'agirait d'un premier « sas » qui précéderait le contrat de professionnalisation, afin de rapprocher les publics des entreprises et les entreprises des publics.
13. Ouvrir la possibilité d'un couplage entre contrat de professionnalisation et dispositif d'aide à l'employeur : soit sous la forme d'un contrat initiative emploi, soit sous la forme d'une prime à l'atteinte de l'objectif de qualification.
14. Maintenir pendant le contrat de professionnalisation et pendant l'éventuelle période de pré-qualification l'accompagnement externe par le référent unique au sein du service public de l'emploi.
15. Désigner une structure en charge de la promotion et de l'évaluation du développement des contrats de professionnalisation dans chaque bassin d'emploi.

Mettre en place un système de co-financement des contrats aidés

16. Construire un cadre permettant d'articuler les fonds d'aide aux employeurs (Etat, conseils généraux, Unedic) de façon à construire un dispositif unifié d'aides aux employeurs pour tous les publics en difficulté. Ce cofinancement appelle une programmation concertée des contrats entre les financeurs.

Adapter et unifier les cadres de l'insertion par l'activité économique

Objectif : *adapter les cadres législatifs et budgétaires de l'IAE à ses missions, pour une meilleure performance, passe par un cadre de conventionnement multipartite entre les structures et l'ensemble de leurs financeurs publics*

Constats :

- Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) remplit trois missions : une mission d'intérêt général d'insertion socioprofessionnelle, une mission de production et de service, une mission de développement des territoires.
- Les indicateurs d'évaluation de l'IAE aujourd'hui retenus par les documents des politiques publiques ne s'attachent qu'à valoriser les impacts de l'IAE sur le retour à l'emploi et prennent insuffisamment en compte l'ensemble des contributions du secteur et de ses structures à la lutte contre les exclusions.
- Les acteurs de l'IAE souhaitent maintenir les principes essentiels de l'IAE : mission d'intérêt général d'accompagnement socio-professionnel, cadre d'emploi salarié, agrément des publics, limite temporelle de l'agrément, tout en faisant évoluer vers plus de cohérence les règles qui encadrent ces principes.

Propositions :

Les propositions constituent un ensemble cohérent de pistes de réformes pour le cadre d'exercice des missions de l'IAE. Elles tendent à unifier dans un ensemble commun les règles spécifiques qui distinguent aujourd'hui dans la loi les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les associations intermédiaires (AI), les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI). Elles ne remettent cependant pas en cause les vocations différenciées de chacune de ces catégories de structures.

1. Evaluer l'IAE sur la base d'un ensemble d'indicateurs de résultat et de performance qui rende compte de l'ensemble de ses missions économiques, entrepreneuriales et sociales. Ces indicateurs doivent être adaptés aux spécificités de chaque type de structure. Dans le cadre de cette évaluation des performances de l'IAE, il importe de veiller à ce que le développement du secteur ne génère pas certaines formes de concurrence déloyale.
2. Confirmer la limite d'agrément de 24 mois mais aménager des marges de manœuvres sur cette durée dans des cas précis pour permettre des parcours de plus de 24 mois. Des dispositions viendront préciser rapidement ces conditions d'assouplissement.
3. En cohérence avec la fonction de sas de l'insertion par l'activité économique, faire bénéficier les salariés de ces structures de l'offre de services du nouvel opérateur unique et faire en sorte qu'ils soient considérés comme en recherche d'emploi. Pour redéfinir les principes d'accès des salariés en IAE aux prestations du service public de l'emploi, le nouvel opérateur sera rendu signataire de la convention d'offre de services et les relations entre l'opérateur et les structures de l'IAE seront décrites dans le cahier des charges de l'opérateur.
4. Réaffirmer la nécessité de l'agrément par un tiers, notamment dans le cadre de l'exception des services d'intérêt économique général à la directive européenne « services ». Il est attendu que soient harmonisées sur le territoire les procédures d'agrément et de diagnostic de la personne et que les bases de ce diagnostic et de prescription soient concertées entre le service public de l'emploi, les prescripteurs et les structures de l'IAE.

5. Simplifier le cadre d'emploi des salariés en insertion et l'unifier sur le modèle du CDD de droit commun, avec l'ensemble des droits sociaux afférents, en l'adaptant à la situation de certaines catégories de personnes sans emploi selon les modalités prévues par le Code du travail déjà utilisées par les entreprises d'insertion. Les cadres d'emplois spécifiques à la mise à disposition de personnel (contrat d'usage et contrat de travail temporaire) sont maintenus mais les associations intermédiaires pourront recourir au CDD adapté.
6. Renforcer l'accès à la formation des salariés en IAE à l'occasion de la réforme de la formation professionnelle au bénéfice des personnes en difficulté. Voir à ce titre le chapitre de propositions appelant à mieux cibler la formation professionnelle sur les personnes en recherche d'emploi.
7. Réformer le « dialogue de subvention » entre financeurs et SIAE en créant dès 2008 un Dossier unique de conventionnement commun à tous les financeurs publics (collectivités territoriales et tous services de l'Etat). Il sera conçu en concertation avec les représentants de l'IAE, l'Etat et les associations représentatives des collectivités territoriales. Après expérimentation et évaluation, l'objectif est que ce dossier ait valeur réglementaire.
8. Harmoniser progressivement et après évaluation, le financement par aide au poste modulable encadrée en vue de généraliser un cadre de financement plus dynamique des structures. S'agissant du financement par l'Etat des structures de l'IAE au titre de la politique de l'emploi, le financement par aide au poste modulable encadrée apparaît comme le mode de financement le mieux adapté au financement de la mission d'accompagnement socioprofessionnel. Sa mise en œuvre appelle toutefois une évolution substantielle des logiques de financement et du « dialogue de subvention » entre l'administration en charge de l'emploi et les structures. Elle a en particulier pour conséquence la fin des contrats aidés dans les ateliers et chantiers d'insertion. La modularité encadrée qui vise à une meilleure prise en compte des missions différenciées des structures et des territoires ne doit pas conduire à déstabiliser les financements. La réforme sera donc progressive. Cette harmonisation sera mise en œuvre dans trois ou quatre régions en 2009.
9. Simplifier le cadre de subvention. Au-delà des financements au titre de la politique de l'emploi, le souhait des structures est que soit mis en œuvre un conventionnement unique liant tous les financeurs et les structures. Seule cette convention pourra assurer la cohérence et la lisibilité des financements. Le dossier unique de conventionnement en constitue le support technique.
10. Renforcer le cadre de gouvernance territoriale de l'IAE. Ce cadre sera rénové par la loi en prévoyant notamment des conventions territoriales d'objectif et de moyen de l'IAE liant les différents financeurs (Etat et collectivités territoriales) dans le cadre d'une programmation budgétaire pluriannuelle. La maille territoriale de cette convention semble devoir être la région, en prévoyant une déclinaison départementale de la convention régionale.
11. Prolonger et développer les relations de partenariat entre les structures de l'IAE et les entreprises dites classiques. Les lieux et instances locales de l'animation locale de la politique d'emploi et d'insertion devront être mobilisés sur cet objectif.
12. Refonder les principes de financement des têtes de réseau. Dans la droite ligne des propositions relatives au financement des structures, les têtes de réseau élaboreront une proposition de grille de critères pour leur financement permettant de valoriser leurs missions : représentation des adhérents ; professionnalisation des structures ; professionnalisation des salariés ; accompagnement des structures et appui à la création ; accompagnement et mise en œuvre des politiques publiques. Cette proposition prendra en compte la nécessité d'une mutualisation inter-réseau au sein du CNAR-IAE.

13. Mobiliser les compétences de l'IAE au bénéfice de l'insertion professionnelle des détenus. L'offre de travail en détention est insuffisante et soumise à de nombreuses contraintes alors même que l'objectif d'insertion lié à la détention constitue un enjeu social très important. Les structures de l'IAE disposent d'une compétence qui mérite d'être mobilisée au service de cet objectif. Les voies d'accès à l'IAE des détenus doivent être organisées dans un cadre adapté de l'IAE dont la loi pénitentiaire en cours d'élaboration pourra être le véhicule. Un modèle économique de l'IAE en détention est à élaborer pour dimensionner le niveau de l'aide au poste en tenant compte du coût du travail pénitentiaire.
14. Utiliser les nouvelles dispositions de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des dons au profit de certains organismes pour participer à l'investissement dans le secteur de l'insertion par l'activité économique. Cette disposition fiscale nouvelle mérite d'être promue. Elle pourrait être étendue à des fonds d'investissement solidaire.
15. Envisager une extension au secteur de l'IAE des dispositions fiscales de soutien à la générosité publique des particuliers.
16. Organiser des occasions d'effectuer des stages en immersion dans les structures d'insertion pour les agents des diverses structures du service public de l'emploi dans un objectif de meilleure connaissance des parcours d'insertion.
17. Soutenir et assurer le développement du secteur de l'insertion par l'activité économique. Toutes les propositions précédentes doivent s'inscrire dans un renforcement du soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique. Le Grenelle de l'insertion appelle à une augmentation significative du nombre de postes d'insertion, et à un soutien accru au caractère novateur (en ce qui concerne par exemple l'exploration de filières nouvelles) des structures de l'IAE. Un tel programme de soutien doit reposer sur une évaluation générale du secteur suivie d'une affectation des ressources supplémentaires aux structures les plus efficaces.

Troisième orientation. Prévenir par la formation et par la valorisation de l'activité

Prévenir l'exclusion des jeunes et mieux accompagner leur entrée dans le travail

Objectifs : *préciser les éléments spécifiques de politique en faveur des jeunes sans qualification, aller au devant de ceux qui ne sont pas pris en compte actuellement et fixer sur chaque territoire l'objectif de faire diminuer le nombre de jeunes qui ne sont ni en formation ni en emploi.*

Constats :

- Les jeunes sont dans une situation particulière vis-à-vis de l'emploi, qui justifie une politique publique dédiée. Il ne s'agit pas d'une catégorie parmi d'autres, mais bien d'un âge de la vie spécifique au regard des problématiques de formation et d'entrée dans la vie active. Les jeunes sont la catégorie de la population dont le taux de pauvreté est le plus élevé. Un jeune sur six sort du système scolaire sans qualification, un actif de 15-24 ans sur cinq est au chômage, 7 % des jeunes de 18 à 25 ans ne sont ni en emploi, ni en formation. Ces moyennes masquent des disparités importantes, qui se traduisent notamment par la concentration des difficultés dans les zones urbaines sensibles.
- La France se différencie de la grande majorité des pays européens par la faiblesse de l'indemnisation des chômeurs les plus jeunes. Or l'absence d'allocation systématique rend floue la responsabilité de la prise en charge des publics jeunes et plus incertaine leur recours aux dispositifs d'accompagnement vers l'emploi.
- La conviction qu'il faut non seulement améliorer les dispositifs d'insertion professionnelle mais surtout réduire le nombre de personnes concernées par défaut d'orientation ou de prise en charge précoce est largement partagée. Les responsabilités de l'Education nationale doivent être rappelées en ce qui concerne la formation initiale et l'orientation.
- Les jeunes ont d'abord vocation à bénéficier des offres de service et prestations proposées à tous les usagers potentiels du service public de l'emploi. Les dispositifs particuliers de prise en charge de leurs problèmes spécifiques doivent être rapprochés, coordonnés, et, le cas échéant, fusionnés.

Propositions :

Fixer des objectifs ambitieux

1. Donner aux jeunes les moyens d'accéder au marché du travail, d'y demeurer et de s'y réaliser : telle doit être l'ambition de politiques ne relevant pas de la seule réponse ponctuelle et conjoncturelle. De l'acquisition des savoirs à l'accompagnement dans l'emploi, en passant si nécessaire par le traitement des problèmes sociaux, il s'agit d'organiser les politiques avec la visée du long terme.
2. Affirmer pour les jeunes, comme pour tous les publics, l'objectif prioritaire d'aller vers l'emploi. L'ensemble des ressources consacrées à l'aide aux jeunes doit leur permettre de viser l'accès à une certification reconnue sur le marché du travail et l'accès à l'emploi, dans des conditions qui correspondent à leur projet et à leurs aspirations. L'objectif doit également être de leur faire acquérir des compétences susceptibles d'être mobilisées tout au long de leur vie professionnelle.

3. Se donner sur chaque territoire, en lien avec l'Education nationale (notamment à travers la mise en œuvre effective de la loi de 1989) et les organismes impliqués dans le service public de l'emploi, des objectifs de résultats à atteindre, sur des durées déterminées, en termes de diminution du nombre de jeunes sans qualification, pour tendre à l'éradication du phénomène.
4. Assurer aux jeunes des conditions de vie leur permettant d'engager un projet professionnel, ce qui implique qu'une offre soit organisée en matière de logement (fléchage d'une partie des moyens du 1 % logement vers les jeunes) et de transports (notamment pour ce qui concerne l'accès au permis de conduire).
5. Permettre aux jeunes qui le souhaitent de concrétiser un projet viable de création d'entreprise et de faire de cette expérience, réussie ou non, un élément fort de son parcours professionnel et de sa formation. A cet effet, il faut mettre en réseau et professionnaliser les opérateurs pour obtenir une simplification du parcours du créateur. Il faut mobiliser les acteurs et notamment les entreprises pour qu'elles soutiennent les porteurs de projet au démarrage et dans la durée (fonds d'amorçage, pépinières, mentorat patrons/créateurs d'entreprises, parrains). Les jeunes des quartiers sensibles doivent ici bénéficier d'une attention particulière. Il convient, enfin, de communiquer positivement pour mobiliser et soutenir les vocations.

Des outils au service de ces ambitions

6. Définir les contours de la mission de prise en charge systématique des jeunes de moins de 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation. Le fait que le service public de l'emploi ait une responsabilité générale de recensement et d'inscription des demandeurs d'emploi conduit à lui donner également une responsabilité générale à l'égard des jeunes, dont il pourra déléguer tout ou partie à des opérateurs spécialisés, notamment les missions locales pour l'emploi mais aussi certaines associations ou structures de l'insertion par l'activité économique. Cette mission impliquera de repérer les jeunes concernés, de leur proposer des solutions (en termes de formation notamment), d'organiser leur accompagnement et d'en assurer la continuité au-delà des ruptures et recommencements qui marquent inévitablement le parcours des jeunes.
7. Etablir, le cas échéant en l'obligeant par la loi, les missions et responsabilités respectives des acteurs aujourd'hui dispersés : Education nationale, chambres consulaires, centres de formation des apprentis, ministère de la défense, points d'accueil écoute jeune, services de l'ASE ou de la PJJ pour les jeunes pris en charge dans le cadre d'une mesure éducative. Une harmonisation des territoires d'intervention de chaque acteur et la définition de délais maximum de prise en charge permettrait de réduire les difficultés d'intervention.
8. Aller vers ceux qui ne se déplacent pas vers les guichets et qui ne se trouvent pas dans les fichiers. Cette logique de l' « aller vers » nécessite l'élaboration de nouvelles méthodes de travail, en établissant par exemple des liens avec les équipes de prévention spécialisées, pour permettre de traiter les cas les plus difficiles.
9. Prévenir les ruptures de parcours par des interventions ciblées. Il a été proposé par certains de contractualiser avec les Conseils régionaux, sous forme d'appel à projets, pour la mise en œuvre ou le renforcement de différents programmes :
 - mieux faire connaître le monde du travail aux jeunes scolarisés en renforçant les partenariats entre Education Nationale, organisations patronales et Missions Locales ;
 - systématiser le travail de veille et d'orientation au profit des jeunes sans solution (plates-formes d'accueil, opérations « assure ta rentrée ») ;
 - imposer dans les contrats d'apprentissage une procédure de rupture de façon à les rendre visibles et en confier la veille et le suivi par l'accompagnement des « décrocheurs » aux centres de formation des apprentis.Le niveau de responsabilité pour conduire de tels programmes n'a toutefois pas fait l'objet d'un consensus.

10. Remettre à plat et mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs d'acquisition des savoirs de base et de préparation à la qualification professionnelle. De nombreux dispositifs nationaux proposent une remise à niveau préalable à une qualification professionnelle : écoles de la deuxième chance, programme « défense deuxième chance », dispositifs de réussite éducative, programme « savoirs pour réussir », dispositifs relais de la mission générale d'insertion de l'Éducation nationale. Il est proposé de réaliser une évaluation des besoins sur chaque territoire, ainsi qu'une cartographie des dispositifs et la mise au point d'un plan de développement de ces dispositifs. Les crédits disponibles seraient réorientés vers les programmes et les établissements qui répondent le mieux aux besoins. La réalisation de cet état des lieux pourrait être confiée aux conseils régionaux sans toutefois que cette dernière proposition ait fait l'objet d'un consensus.
11. Remettre à plat, mettre en synergie et, si possible, fusionner les différents réseaux d'information et d'orientation pour les jeunes :
 - réseau Emploi : missions locales et PAIO (plus de 500 structures locales) ;
 - réseau Jeunesse et Sport : CRIJ, CIJ, BIJ et PIJ (1 520 structures locales) ;
 - réseau Affaires sociales : PAEJ (300 structures locales) ;
 - EDI (espaces dynamique insertion) ;
 - réseau Éducation nationale : ONISEP, CIO (500 structures locales) ;
 - réseau de prévention spécialisée.

Mieux cibler la formation professionnelle

Objectif : *Faire de la formation professionnelle un levier réel et effectif de l'insertion. A cet effet, construire une offre de formation adaptée aux besoins des publics les plus éloignés de l'emploi*

Constats :

- La politique de formation professionnelle présente des défauts largement connus : dispersion des objectifs, cloisonnement des droits et des circuits d'orientation et de financement, faible accès des personnes éloignées de l'emploi.
- La question de la formation professionnelle des personnes en insertion va au-delà des dispositifs et prestations qui sont de la responsabilité des partenaires sociaux. Elle s'inscrit dans un continuum de programmes, qui vont de la formation initiale à la formation continue en passant par l'orientation scolaire, impliquant les partenaires sociaux, les régions, les prescripteurs de formation, et les services de l'Etat, au premier rang desquels l'Education nationale.
- Nombre de prestations de formation pour les personnes en insertion relèvent encore davantage d'une logique occupationnelle que d'une réelle inscription dans un projet professionnel.
- Une des ambitions du Grenelle de l'insertion est de décloisonner les dispositifs et de créer les conditions de l'accès du plus grand nombre à une activité professionnelle. Cette orientation suppose que l'accès à la formation professionnelle ne dépende plus du statut mais bien du besoin de qualification des personnes. Il ne s'agit pas nécessairement d'harmoniser radicalement le système, mais d'assurer une plus grande fluidité et des liens plus étroits entre ses différentes composantes.
- Des questions spécifiques se posent toutefois pour les salariés en insertion. Qu'il s'agisse de salariés dans une structure d'insertion par l'activité économique ou en contrat aidé, les droits du salarié dans ces situations d'emploi sont soit trop limités, soit difficiles à mettre en œuvre.
- Trois clés de succès se profilent : assurer une vision exhaustive et outillée de l'offre de formation au niveau du bassin d'emploi ; travailler avec les personnes pour que la construction de leur parcours soit la plus adaptée à leurs besoins et au marché de l'emploi ; structurer l'offre de formation autour d'objectifs qualifiants (diplômes, titres, certificats).

Le Grenelle de l'insertion formule des propositions qui doivent s'entendre comme des éléments de cahier des charges pour une réforme.

Propositions :

Ouvrir et adapter le droit à la formation

1. Etablir un droit général d'accès à la formation des demandeurs d'emploi quel que soit le statut indemnitaire de la personne. Une telle orientation appelle la programmation concertée d'une offre régionale de formation pour les personnes en recherche d'emploi, et une meilleure coordination des fonds de la formation, afin de ne plus contingenter les moyens par publics. Les expériences réussies de mutualisation doivent par ailleurs être soutenues et développées.
2. Donner au référent unique, au sein du service public de l'emploi, la maîtrise de l'accès aux outils de formation.

3. Etablir un droit prioritaire à la formation pour ceux qui ont quitté le système scolaire sans qualification. Ce système, qui doit pleinement associer l'Education nationale, pourrait définir un principe de priorité dégressive en fonction de l'âge auquel les personnes ont quitté l'école.
4. Envisager, dans le cadre du dialogue social, une éventuelle réorientation d'une partie des contributions des branches vers le financement de la formation professionnelle des personnes en insertion.
5. Faciliter l'accès à la formation qualifiante des personnes salariées en insertion. Deux options se dessinent :
 - soit inscrire les salariés en insertion dans un cadre commun d'accès à la formation des demandeurs d'emploi. Cette option supposerait de mutualiser les financements de la formation des personnes en insertion quel que soit leur statut de salarié ou de demandeur d'emploi ;
 - soit construire des droits ou moyens supplémentaires dédiés à la formation des salariés en insertion. Cette option, passant par le dialogue social de branche, pourrait notamment conduire à améliorer leur éligibilité au CIF.

Mieux piloter

6. Mettre en place une structure régionale de gouvernance de l'offre et de la stratégie de formation et une conférence des financeurs. Cette structure ne doit pas inutilement s'ajouter à l'existant mais s'y intégrer. Elle devra définir les besoins en formations et en qualifications, arrêter les priorités régionales, avant tout en fonction des besoins de recrutement, et construire le budget de l'offre de formation pour les personnes en insertion, par mutualisation des contributions financières. Cette structure régionale devra mobiliser les diagnostics des plateformes territoriales (maisons de l'emploi ou PLIE par exemple) au plus proche des bassins d'emploi.
7. Faire évaluer par leurs financeurs les formations, en fonction principalement des taux d'accès à l'emploi, des caractéristiques des personnes formées, de leurs difficultés et de la qualité de l'emploi trouvé. Les faire systématiquement évaluer par ailleurs par leurs bénéficiaires.
8. Supprimer les dispositifs spécifiques de formation État au bénéfice des détenus et transférer cette compétence aux régions avec les moyens correspondants.

Améliorer les prestations

9. Assurer une continuité de revenu en supprimant la rémunération spécifique par les financeurs de la formation et en maintenant la prise en charge par le régime antérieur (minima sociaux notamment). Le cas échéant, un dispositif d'intéressement pourrait venir compléter ce revenu. Il faudrait cependant maintenir une prise en charge par l'organisme de formation pour les primo-arrivants sur le marché du travail qui, par définition, ne relèvent pas d'un régime antérieur. Parallèlement, il convient d'améliorer les conditions de transport et d'accès au logement des personnes en insertion au cours de leur formation.
10. Assurer la traçabilité des parcours. Un outil commun du bénéficiaire et de son référent unique pourrait être un « passeport formation » indiquant les formations suivies, entreprises et en cours, ainsi que les compétences acquises. Ceci permettrait de limiter les ruptures dans les parcours et de maintenir un accompagnement pendant et à la sortie de la formation. Chaque étape du parcours doit pouvoir être validée et valorisée. Prosaiquement, il serait judicieux d'inclure la fourniture du repas de midi dans la prestation de l'organisme de formation.

11. Raccourcir les délais d'entrée en formation et rendre ces délais compatibles avec la situation de recherche d'emploi, ce qui nécessite une vision exhaustive de l'offre de formation et une rationalisation de cette offre par bassin d'emploi.

Favoriser la reprise d'étude et la validation des acquis de l'expérience

12. Rechercher les modalités d'adaptation de la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour la rendre plus facilement mobilisable et capitalisable dans les parcours d'insertion. Une réflexion générale mérite d'être lancée dans ce sens pour tenir compte de la durée limitée des dispositifs (contrats aidés, agréments IAE) excédant rarement 2 ans, ou de la situation de certains publics (détenus). Les voies pour qu'une validation partielle des titres puisse être définitivement acquise quand les formations complémentaires ne peuvent être engagées doivent être trouvées.
13. Soutenir une offre de formation en libre accès pour les personnes en recherche d'emploi en incitant les universités et les écoles à mettre en place des politiques d'accès privilégiés pour les adultes en recherche d'emploi et en développant les offres de formation à distance financièrement accessibles.

Quatrième orientation. Impliquer davantage les employeurs privés et publics

Inciter les entreprises à participer davantage à l'effort d'insertion

Objectif : *favoriser la coopération efficace entre les acteurs de l'insertion, afin de mettre les entreprises en situation d'assumer pleinement leur rôle*

Constats :

- Les entreprises sont, par nature et par expérience, des acteurs majeurs de l'insertion professionnelle. Sans elles, et sans tenir compte de leurs contraintes, on ne changera pas de dimension en matière d'accès au travail. On ne fera pas régresser l'exclusion sans une démultiplication et une clarification des actions et des politiques associant et mobilisant les entreprises « classiques ». On ne permettra pas non plus une mobilisation accrue du monde de l'entreprise sans revenir sur les rigidités et la complexité excessives des dispositifs.
- L'investissement des entreprises dans le domaine de l'insertion doit reposer non seulement sur leur bonne volonté mais aussi sur leurs intérêts et leurs besoins. Les actions d'insertion ne doivent pas être des actions ponctuelles reposant sur des soucis sociétaux, mais des implications stratégiques liées aux intérêts bien compris des entreprises.
- Il convient de clarifier le rôle de chacun et de favoriser la constitution de passerelles entre les dispositifs d'insertion et les entreprises.
- Pour mobiliser les entreprises et construire une véritable politique d'insertion intégrée à la stratégie de recrutement, il faut une volonté des directions d'entreprise, une concertation avec les organisations syndicales, la définition d'objectifs, des ressources affectées à ces objectifs, et une évaluation précise.
- Les conditions de la réussite d'un parcours personnalisé d'insertion sont un tutorat en interne et un accompagnement extérieur par le service public de l'emploi ou ses délégués.

Propositions :

Les efforts d'insertion réalisés par les entreprises et les éventuels soutiens qui y sont apportés doivent conduire à l'accès des personnes à des emplois durables. C'est en fonction de cet objectif fondamental que doivent être évalués les actions et dispositifs.

Associer au sein de l'entreprise

1. Introduire le thème de l'insertion dans le champ du dialogue social d'entreprises, de branches et de territoires. C'est aux partenaires sociaux de fixer le périmètre exact et les modalités précises de ce dialogue social. Il n'est pas envisagé d'instaurer une nouvelle négociation annuelle obligatoire. Il est recommandé que ce thème de l'insertion soit abordé dans le cadre des négociations existantes : négociation annuelle obligatoire sur l'organisation du travail, sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, ou sur la diversité.
2. Inciter les partenaires sociaux impliqués dans la gestion des comités d'entreprise à réduire les écarts de droits aux prestations entre salariés stables et salariés précaires de l'entreprise.
3. Reconnaître la fonction de tuteur et/ou de parrain dans l'entreprise. Le rôle et les responsabilités du tuteur doivent être inscrits dans la définition de poste du salarié concerné et être établis en lien avec le référent en charge de l'accompagnement de la personne.

PROBLEME DE DRH. ACCOMPAGNER LES EMPLOYEURS

Développer et organiser la mobilisation des entreprises

4. Envisager des mécanismes de déduction de charges ou de crédits d'impôts pour soutenir les investissements et participations dans les structures d'insertion par l'activité économique. On peut, en particulier, s'appuyer sur le rôle et les actions de prévention et d'insertion développées dans le cadre de l'apprentissage, de l'emploi des handicapés et de l'aide et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi..
 - Du financement pour les structures d'insertion pourrait provenir d'orientation de la taxe d'apprentissage, voire de versements directs à ce titre. Le contenu et l'ampleur du mécanisme sont à discuter de manière approfondie, l'idée ne faisant pas actuellement l'unanimité.
 - Concernant l'AGEFIPH et l'UNEDIC demander aux partenaires sociaux de discuter d'un éventuel redéploiement d'une partie de leurs moyens, leurs excédents notamment, vers les structures d'insertion, en correspondance avec les missions de ces institutions, et ce dans le cadre de l'offre de service du nouvel opérateur. Un tel fléchage, dont le principe ne fait pas non plus l'unanimité, pourrait être centré sur les actions de prévention de l'exclusion que développent ces organisations.
 - Accorder un crédit d'impôt pour les entreprises qui soutiennent des structures de l'insertion par l'activité économique.
5. Mettre en œuvre les engagements pris dans l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, visant à faire bénéficier les demandeurs d'emploi d'une part de l'effort de formation des entreprises.
6. Créer un cadre conventionnel et encourager la conclusion de conventions de partenariat pour l'insertion entre structures de l'IAE et entreprises classiques. Ces conventions viendraient encadrer les engagements réciproques entre opérateurs de l'insertion par l'activité économique, financeurs de l'IAE et entreprises « classiques ». Le contenu et les résultats de ces conventions feraient l'objet d'une évaluation, réalisée dans le cadre d'instances qui associent les pouvoirs publics financeurs. La formalisation des engagements mutuels porterait notamment sur les passerelles entre l'IAE et l'entreprise classique, sur les embauches à l'issue des parcours, les prestations sous-traitées, l'accompagnement des personnes même après une embauche.
7. Réviser et harmoniser les critères relatifs à l'insertion dans les différentes modalités de notation de la responsabilité sociale des entreprises. Un nouveau décret d'application de la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) pourrait être le support précisant les obligations d'information des entreprises en matière de données sociales sur l'insertion.

Appuyer les entreprises et les outils propices à leur mobilisation

8. Spécifier et mettre en œuvre l'accompagnement de l'employeur du salarié en contrat aidé par le service public de l'emploi.
9. Davantage recourir, en matière de recrutement, aux méthodes reposant sur les compétences et les habilités plutôt qu'aux sélections sur la base des seuls titres et diplômes. A ce titre, les entreprises doivent pouvoir se doter de référentiels techniques relatifs aux aptitudes.
10. Systématiquement solliciter l'avis et l'expertise des partenaires sociaux au sujet de toute révision ou de tout projet portant sur les contrats, les structures et les dispositifs d'insertion. Il s'agit de veiller d'abord à la simplicité de ce dont les entreprises peuvent se saisir.

11. Susciter et soutenir les lieux d'animation locale des politiques de mobilisation des entreprises sans format administratif prédéfini, en privilégiant l'initiative des acteurs locaux (partenaires sociaux, branches, entreprises, collectivités territoriales, associations).
12. Etablir un guide de bonnes pratiques et aider les entreprises qui souhaitent s'investir dans l'insertion, en leur fournissant un guide des conditions de réussite d'une politique d'insertion en entreprise. Ce guide pourrait utilement être mis en ligne sur un site Internet, avec possibilités de déclinaisons locales.
13. Soutenir le développement des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) qui constituent des structures de mutualisation performantes pour l'embauche de personnes en insertion qualifiante, et assurent l'accompagnement social et professionnel des salariés. Ce soutien passera notamment par la stabilisation de leur environnement juridique, et le lancement de campagnes territoriales de promotion des GEIQ dans les secteurs en tension.
14. Encourager le développement de groupements d'employeurs. Promouvoir leur implication dans l'insertion en tant qu'outil de mutualisation pour l'embauche et l'accompagnement de personnes éloignées de l'emploi dont les problèmes ne relèvent pas ou pas uniquement de manque de qualification.
15. Encourager les initiatives des fédérations d'employeurs, des organisations professionnelles, et des chambres consulaires visant à adapter les modalités de recrutement et de formation aux besoins des entreprises et des territoires et aux spécificités des publics en difficulté.

Assurer davantage de connaissances réciproques

16. Former les travailleurs sociaux à une meilleure connaissance du monde de l'entreprise et des acteurs économiques de leur territoire. Une évolution des études et de la formation continue des travailleurs sociaux doit intégrer des modules importants de présentation du monde de l'entreprise.
17. Développer la culture économique, la connaissance de l'entreprise, la présentation du monde du travail et l'information sur les éléments clés du droit du travail dès l'enseignement secondaire. Sensibiliser les jeunes à l'entreprise dans toutes ses dimensions peut passer par des modules entrepreneuriat dans les collèges et lycées.
18. Organiser à l'échelle des bassins d'emploi des lieux et des moments de rencontre entre entreprises, étudiants, personnes en difficulté, travailleurs sociaux et structures de l'insertion par l'activité économique. Il s'agit ici de diminuer la méconnaissance réciproque et la relative défiance des acteurs.

Rendre le secteur public exemplaire

Objectif : *faire de l'insertion un levier de modernisation du management et des politiques de recrutement et d'achat publics*

Constats :

- Les employeurs publics, dans les trois fonctions publiques comme les entreprises, ne sont pas exemplaires. La gestion des contrats aidés est depuis l'origine une politique qui n'est, souvent, qu'une politique du chiffre orchestrée par l'Etat. L'instabilité législative et réglementaire est un des facteurs de désordre et d'inefficience. Nombre d'outils envisagés à l'origine pour être des sas vers l'emploi, se sont avérés être des nasses qui enferment dans la précarité.
- L'accumulation de mesures, de mécanismes et de dispositifs traduit un souci de mobilisation générale du secteur public en matière de lutte contre l'exclusion. Elle est cependant critiquée car elle débouche sur une forme de « schizophrénie » de la puissance publique. En effet, une des conséquences du développement des politiques d'insertion, des contrats aidés notamment, est une croissance de la précarité. Les pouvoirs publics, en s'investissant dans l'insertion, ont incontestablement aménagé certaines formes de précarité, avec parfois une coexistence difficile de différents statuts d'emploi au sein des établissements et effectifs publics.
- Traditionnellement l'efficience ne se posait pas exactement dans les mêmes termes dans le secteur public que dans le secteur privé concurrentiel. En soi, les fonctions publiques avaient un certain rôle d'insertion et d'intégration de personnes à faible productivité. Ce constat, discutable, est maintenant tout à fait contestable en régime LOLF. Il convient donc de revoir les politiques de l'insertion dans le secteur public, afin qu'elles (re)deviennent véritablement emblématiques, notamment pour ce qui concerne le recrutement et l'achat publics.
- Dans un contexte de réforme des modalités d'accès à la fonction publique, de révision générale des politiques publiques, d'évolution des marchés de l'emploi, la question pour le secteur public est de passer d'une logique d'injonction (l'insertion comme obligation bureaucratique) à une logique d'opportunité (l'insertion comme levier d'efficacité économique et managériale). Vouloir repousser les injonctions, n'empêche en rien obligations, instructions et incitations.

Propositions :

Assainir le recours aux contrats aidés, aux stages et aux CDD

1. Conduire les employeurs publics à ne plus être tributaires d'injonctions conduisant à utiliser les contrats aidés comme outil de lutte statistique contre le chômage. Une telle orientation impose d'abord de ne plus bousculer les dispositifs chaque année en fonction de nouveaux impératifs. En pratique, le nombre de contrats aidés pourrait être fixé sur une période pluriannuelle glissante, par exemple de trois ans (pour être en phase avec la nouvelle architecture du budget de l'État). Les évolutions d'une année sur l'autre par rapport à l'objectif triennal devraient être justifiées en annexe du projet de loi de finances.
2. Proposer, avec les grands employeurs publics, un plan de régularisation des contrats aidés pour les personnes qui ont enchaîné les diverses mesures (CES, CEC, CAE, etc.). Les paramètres de ce plan sont bien entendu à préciser.

3. Faire évoluer les pratiques de recrutement en contrat aidé pour qu'à terme les employeurs publics ne recrutent en contrat aidé qu'à la condition d'organiser un accès à l'emploi durable ou une formation certifiante pendant le contrat.
4. Soumettre la sphère publique – et singulièrement l'Etat – au code du travail pour leurs salariés qui relèvent du droit privé. Une telle proposition peut s'incarner dans une suppression des dérogations accumulées, singulièrement pour ce qui relève des contrats à durée déterminée.
5. Unifier les politiques de recours aux stages dans les trois fonctions publiques.

Moderniser le recrutement

6. Passer d'une conception de l'insertion comme variable d'ajustement à une conception de l'insertion comme voie de recrutement et de transformation du management. Le nombre moyen de recrutements annuels prévus dans les années à venir s'élève à environ 40 000 dans la fonction publique d'Etat (en retenant le principe du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux) et à au moins 20 000 à l'hôpital. Ces masses importantes pourraient constituer l'occasion d'une montée en puissance des filières d'accès originales à l'emploi public. Elles doivent en outre être l'occasion d'un renforcement de la gestion des ressources humaines dans le secteur public, en particulier pour ce qui relève des problèmes de mixité et d'accompagnement dans l'emploi des personnes en difficulté.
7. Dans le cadre d'une réforme des concours de catégorie C – et sans pour autant mettre totalement de côté les épreuves de culture générale –, favoriser les tests techniques et de compétences. La prédominance des savoirs académiques est en effet contreproductive et pousse les pouvoirs publics à sélectionner abstraitement les agents plutôt qu'à véritablement les recruter en fonction de leur adaptation aux postes.
8. Développer le dispositif PACTE junior, notamment en développant de nouveaux critères d'évaluation, de capacités et de motivations.
9. Limiter la prise en compte des antécédents judiciaires. Les personnes ayant un casier judiciaire devraient pouvoir postuler à un poste dans la fonction publique, à l'exception des cas où la nature de la condamnation serait manifestement incompatible avec l'exercice de la fonction souhaitée. Dans pareil cas, ce serait à l'administration de justifier sa décision et l'incompatibilité constatée.

Prendre en compte l'insertion dans le management public

10. Faire des questions d'insertion, de pauvreté et de résorption de la précarité des thèmes obligés du dialogue social.
11. Inciter les partenaires sociaux impliqués dans l'administration des comités d'œuvres sociales à réduire au maximum les écarts de droits aux prestations entre fonctionnaires et salariés précaires de la fonction publique.
12. Instituer une fonction de tutorat, pour les personnes en insertion, en précisant ses objectifs, son contenu, ses obligations et son organisation.

Développer une politique d'achats publics responsables

13. Encourager l'utilisation de la clause d'insertion dans les marchés publics. Un cadrage précis, en cours d'étude et de calibrage, s'impose cependant pour qu'il n'y ait pas d'entorse à la

concurrence. Par ailleurs, il convient que ne soient pas instaurés des quotas figés mais que soient précisées des attentes adaptées aux singularités du marché.

14. Envisager les clauses sociales non plus comme des mesures plaquées sur les politiques d'achat, mais comme une de leurs composantes structurelles. Cette extension des clauses sociales et environnementales, d'abord en termes d'information et de bonnes pratiques, est partie intégrante et obligée de la modernisation de l'achat public. Avec des outils aisément d'information accessibles, l'acheteur public doit être mobilisé, sécurisé et évalué sur les performances de ses clauses sociales. La présidence française de l'Union européenne pourrait être l'occasion de porter cette idée à l'échelle européenne.

Conclusion

Grenelle, plus qu'une rue et un rendez-vous, vient maintenant désigner une dynamique. Le processus ouvert à l'automne 2007 ne saurait se conclure aisément ni se clore définitivement. Les temps d'échange, de confrontation et de rapprochement permis à son occasion doivent pouvoir se prolonger.

Poursuivre la dynamique engagée

Les modalités fines du suivi des orientations et propositions du Grenelle sont à préciser. On peut à tout le moins souhaiter que les conférences nationales contre les exclusions et les préparations des comités interministériels de lutte contre les exclusions fournissent l'occasion d'une rencontre associant toutes les parties prenantes du Grenelle et permettant d'en prolonger les réflexions.

Le suivi de la traduction concrète en décisions des travaux et conclusions du Grenelle pourrait passer par la maintenance et le prolongement de son site Internet. Il serait alimenté d'informations et d'analyses sur les suites du Grenelle. Des modalités de remontées d'informations, d'interpellations et de suggestions sont à organiser, de manière à permettre en particulier aux usagers concernés de faire valoir leurs observations et points de vue.

Soutenir l'évaluation

Le rapport peut aussi se conclure par l'appel rituel à l'évaluation. Il ne saurait s'agir d'une simple incantation, mais d'abord d'une proposition simple : prévoir que pour chaque euro dépensé dans l'insertion (prestation, action de formation, subvention, allègement) une quote-part de 1 % soit réservée au financement de l'évaluation du dispositif concerné. Des cadres et canons rigoureux de l'évaluation doivent permettre d'harmoniser les méthodes, sachant que les opérations ne peuvent valablement se développer qu'aux échelles territoriales de programmation et de mise en œuvre.

L'évaluation doit se développer dans quatre directions :

- développer l'évaluation du service rendu aux personnes, c'est-à-dire la mesure des résultats individuels obtenus. Ceux-ci ne sauraient se limiter au prisme unique du retour à l'emploi. Ils doivent être adaptés aux différentes composantes et phases du parcours d'insertion ;
- rendre systématique et plus contraignante l'évaluation des opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques, c'est-à-dire la mesure des performances de chaque structure ;
- mieux évaluer les politiques nationales (leur efficacité par rapport à leurs objectifs, leur efficience globale, leurs effets sur leurs destinataires) ;
- évaluer la mise en œuvre locale de ces politiques, c'est-à-dire la mesure des performances conjointes d'un ensemble d'acteurs sur un territoire.

Il ne s'agit pas de quatre chantiers impossibles, mais de quatre clés de réussite d'une nouvelle stratégie en matière d'insertion. Techniquement tout existe – même en matière d'association possible des usagers – et peut se déployer. Il y a cependant deux conditions préalables au développement de l'évaluation. Il est, d'abord nécessaire que des objectifs clairs et mesurables soient, à chaque échelon, fixés. Il est, ensuite, nécessaire que les résultats des évaluations soient utilisés pour décider et pour changer.

Renforcer l'évaluation des politiques d'insertion et, plus largement, des politiques de retour à l'emploi, est une responsabilité qui incombe d'abord à l'Etat. Il lui appartient de réaliser, avec toutes les parties impliquées, une large évaluation des coûts et des bénéfices comparés des différents dispositifs et des différentes organisations locales, dans un souci d'efficience et de recherche de la performance.

Parallèlement, toujours avec les opérateurs, il s'agit de mettre en place des cadres de suivi statistique harmonisés. La mesure de l'efficacité des politiques supposera d'ailleurs de faire évoluer les systèmes comptables des différents financeurs et acteurs du retour à l'emploi et de l'accompagnement social. Il convient, enfin, d'élaborer et de faire vivre un dispositif de suivi des parcours individuels permettant de tracer l'ensemble des prestations et mesures mobilisées.

Les politiques d'insertion peuvent devenir exemplaires en matière d'évaluation des politiques publiques.