

DÉCRYPTAGE

du rapport de synthèse
de la concertation de
la mission de préfiguration
France Travail

AVRIL 2023



Fédération
des acteurs de
la solidarité

Le Haut-Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises a rendu au Ministre du Travail son rapport de synthèse de la concertation de la mission de préfiguration de France Travail qui lui a été confiée. La FAS a participé activement à cette concertation par le biais de groupes de travail, par des échanges bilatéraux avec l'équipe du HC3E, par sa participation aux comités des parties prenantes et enfin par la publication de sa contribution en novembre dernier.

Le rapport a pour objectif de restituer les éléments de la concertation et poser les jalons de ce que pourrait être France Travail à partir de 10 principes et de 99 propositions. Il s'inscrit dans un calendrier plus large dans lequel doit venir prochainement un projet de loi « France Travail – cohésion sociale » et la poursuite de l'expérimentation de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA portée initialement par 19 territoires.

A. LES PRINCIPES DE FRANCE TRAVAIL : UN EQUILIBRE PRECAIRE ENTRE SOLIDARITE, SIMPLIFICATION ET CONTROLE

Avant de présenter les 99 propositions, le rapport pose les 10 principes qui doivent guider la démarche globale de France Travail. La volonté affichée est celle d'avancer sur la simplification de l'écosystème du service public de l'emploi en renforçant Pôle Emploi, de créer des « communs » que ce soit par des lieux, des outils et une culture partagée, et d'accompagner de manière plus efficiente les personnes mais aussi les entreprises et les salariés mobilisés.

1. Inscription et orientation de « toutes les personnes ayant besoin d'un emploi ». Cela passe par une inscription généralisée le plus tôt possible dans France Travail par la réalisation d'un diagnostic social et professionnel et d'un premier plan d'action acté par la signature d'un contrat d'engagement. Les démarches d'aller-vers les personnes sont encouragées.

■ **Se pose ici la question des indicateurs du diagnostic social et professionnel et de la nature du contrat d'engagement. Par ailleurs les acteurs de proximité que nous avons identifiés dans notre contribution et qui pourraient contribuer aux démarches d'aller-vers (secteur AHI notamment) ne sont pas explicitement cités.**

■ **La volonté de généraliser les parcours et les suivis vont à priori dans le bon sens pour ne pas exclure les personnes de la démarche France Travail.**

2. Des accompagnements intensifs si besoin avec le principe d'un référent unique et d'« une mobilisation de la personne 15 à 20h par semaine ». C'est l'un des principes à la fois le plus discuté mais qui nécessite encore des précisions pour éclairer davantage les propositions afférentes. Le rapport mentionne ainsi une « possibilité » de proposer un parcours intensif aux les personnes qui en auraient besoin avec des « adaptations possibles pour les personnes en grande exclusion ». Le rapport mentionne des solutions structurantes pour assurer ces 15-20h et notamment l'IAE mais aussi Convergence et TAPAJ. Les parcours intensifs seraient délimités dans le temps, pour permettre une réévaluation régulière de la situation de la personne (au maximum à 12 mois, avec une possible réorientation vers un parcours moins intensif, ou une poursuite d'un parcours intensif).

■ **En attendant les avancées de l'expérimentation de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA, il paraît important de clarifier le positionnement du Gouvernement entre ce qui relève de la « possibilité » et ce qui relève de l'obligation.**

- **L'IAE est ici reléguée à une « offre de solution structurante » intégrée aux 15-20h d'activités dont la durée du parcours serait désormais fixée par un opérateur externe. Il s'agit ici d'une vision minimaliste de l'IAE dans son rôle d'accès à l'emploi pour toutes et tous et notamment les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi.**

3. Contrat d'engagements réciproques = 1 contrat d'engagement unique. Le rapport pose le constat d'un manque d'accompagnement des personnes alors que les études démontrent les résultats positifs de l'accompagnement dans l'accès à l'emploi durable. Il pointe donc les failles dans le respect des engagements des « accompagnants » et pas seulement des seuls « accompagnés » et pose le principe des engagements réciproques, avec des sanctions progressives et non automatiques pour les personnes. Le rapport porte enfin la volonté d'uniformiser les différents contrats existants entre les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires du RSA et les jeunes inscrits dans un parcours CEJ.

- **La FAS partage le constat du manque d'accompagnement réel des personnes en demande d'emploi ou des bénéficiaires du RSA et demande effectivement le respect de cet engagement du côté des « accompagnants ».**

- **La FAS s'interroge sur l'uniformisation des contrats d'engagement notamment pour les jeunes inscrits en CEJ, ce dispositif ayant seulement un an sauf à considérer que cette uniformisation des contrats pourrait déboucher sur une uniformisation de l'allocation versée et ainsi avoir un accès au RSA pour les jeunes de moins de 25 ans.**

4. Aider les entreprises à recruter plus simplement et plus rapidement et à s'ouvrir à tous les talents possibles pour créer in fine plus d'emplois durables. Il s'agit ici d'accompagner également les entreprises à recruter par la mise en place d'une plateforme de services numériques et par une animation, dans chaque bassin d'emploi, des équipes dédiées à l'aide au recrutement des entreprises, dont les SIAE. Le rapport pose aussi comme ambition de travailler sur « l'employeurabilité » des entreprises par la médiation active et le développement de méthodes de recrutement inclusives.

- **Ce principe fait écho au constat de la FAS de la nécessité de travailler à « l'employeurabilité » des entreprises, notamment pour assurer l'insertion durable dans l'emploi des personnes les plus précaires. Se pose ici le rôle de SEVE Emploi et de son entrée dans le droit commun.**

5. Un accès à la formation plus ciblé pour les plus éloignés de l'emploi, des achats de formations plus directement dictés par les besoins des employeurs et la constitution de communs numériques pour rendre le tout accessible et pilotable. Les propositions relatives à ce principe visent à mieux cibler à la fois les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi et les entreprises en tension de recrutement. Elles s'inscrivent également dans le développement de la FEST et de la VAE et souhaitent le développement des formations à distance pour atténuer les freins liés à la mobilité.

- **L'aspect ciblé des formations paraît pertinent mais il doit s'accompagner de moyens supplémentaires pour la formation afin de réellement permettre aux personnes les plus éloignées d'y avoir accès. Un point de vigilance doit également être porté sur l'accès au numérique qui n'est pas encore universel.**

6. La transformation du SI de Pôle Emploi en plateforme de données et de services numériques communs. Ce principe s'inscrit dans la volonté de simplification et d'uniformisation des outils par la mise en place d'une plateforme SI nécessitant une adaptation de l'ensemble des acteurs, « qui devront s'engager dans une démarche de partage de données et de convergence vers des référentiels communs en utilisant les services de la plateforme ». En parallèle, il est bien confirmé que le SI sera utilisé pour faciliter l'orientation automatique des personnes via très certainement un algorithme.

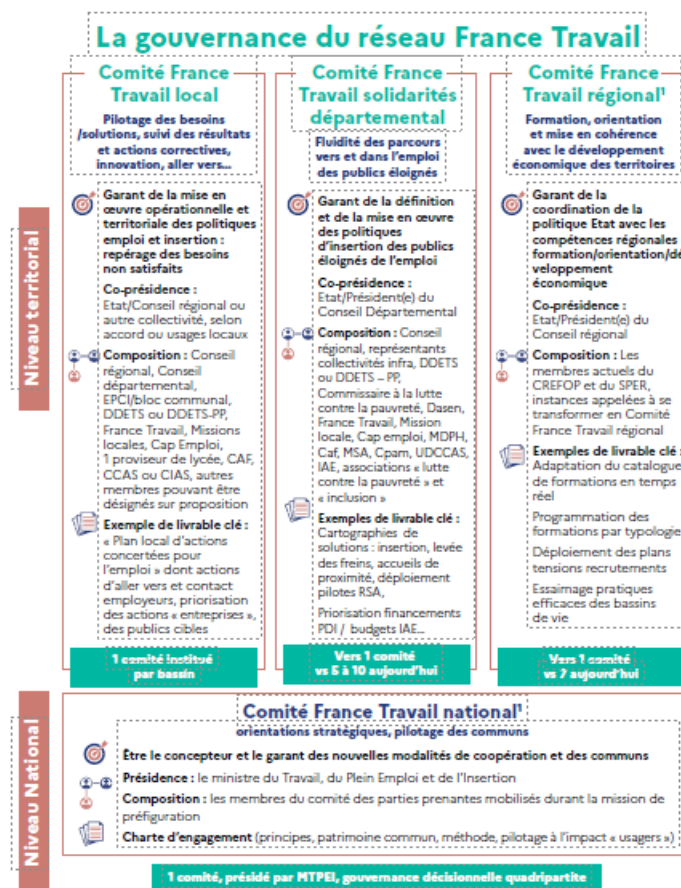
■ **Se pose ici l'enjeu de suivi des pilotes territoriaux, de la transition vers cette approche plateforme commune qui devra partir d'un diagnostic, un suivi de parcours et des indicateurs partagés. Le recours à un algorithme permettant l'automatisme des orientations interroge à la fois dans sa conception et le rôle du travail social dans l'orientation des personnes.**

7. Un vaste plan d'accompagnement des professionnels assurant le lien avec les publics. Au-delà des outils, il s'agirait également de « faire commun » dans l'approche et l'accompagnement des personnes. Cela se traduirait par la création de l'Académie France Travail et des Communautés France Travail qui viendraient apporter ces solutions de formations et de pratiques partagées. En complément, le rapport pointe l'enjeu de retrouver du sens dans le travail d'accompagnement et plus largement celui de l'attractivité des métiers de l'accompagnement.

■ **Il s'agit selon nous d'une approche restrictive des enjeux liés à l'attractivité des métiers, avec comme seule solution en matière de formation continue la mise en place de « l'Académie France Travail » (le Pacte Ambition IAE prévoyait déjà la création d'une Académie de l'inclusion mais celle-ci n'a jamais vu le jour).**

■ **Si les moyens ne sont pas suffisants, apparaît un risque important d'incapacité pour les acteurs à assurer leurs engagements d'accompagnement, mettant ainsi à mal un des points fondamentaux de la logique de France Travail.**

8. Une transformation profonde de Pôle Emploi et de la gouvernance du service public de l'emploi et de la formation. Les propositions du rapport viennent renforcer la place de l'Etat et des collectivités territoriales pour assumer la gouvernance politique, stratégique et financière. La gouvernance s'appuie sur la transformation de Pôle Emploi en France Travail et des deux opérateurs spécialisés mobilisés sur des publics spécifiques que sont les Missions locales et Cap emploi. Autour de ces piliers, se structure un réseau de partenaires privés et publics dans lesquels nous retrouvons les acteurs associatifs. Le partenariat serait formalisé par la signature d'une charte d'engagement qui conditionnerait la participation aux instances et les financements de l'Etat. Les propositions vont enfin dans le sens d'une simplification des instances décisionnelles, passant d'une vingtaine actuellement à quatre comités France Travail.



■ Cette simplification interroge sur la place accordée à l'IAE, aux associations de lutte contre les exclusions et aux personnes accompagnées. Dans sa contribution, la FAS portait en effet la nécessité de bien associer ces acteurs à la gouvernance locale et départementale. Force est de constater que les SIAE et les associations peuvent être désignées sur proposition – donc sans garantie – à l'échelon du bassin de vie alors que cette échelle est nécessaire pour un meilleur repérage des personnes et un meilleur partenariat opérationnel et qu'il n'est pas fait mention des personnes accompagnées.

■ Le comité départemental ayant pour mission de « proposer des actions à mener en matière d'IAE en veillant à sa cohérence avec les autres dispositifs concourant à l'insertion » remplacerait le CDIAE avec là aussi un rôle des SIAE à clarifier. Ces comités départementaux s'apparentent plus à une logique de « conférence des financeurs » pour « optimiser » les financements IAE, contrats aidés, PDI, Pacte des Solidarités avec plus de fongibilité et de mutualisation des moyens.

9. **Un pilotage par les résultats et des indicateurs communs.** Les indicateurs seraient ici « co-construits dans une vision utilisateur avec les membres du réseau France Travail au niveau local ». Ce pilotage par les résultats permettrait de partager les éléments d'évaluation et d'impact aux différentes parties prenantes.

■ Ces propositions vont dans le sens d'une culture commune qui semble pertinent mais se pose la question de la participation des associations et des acteurs de l'IAE qui ne sont pas membres par défaut du comité local.

10. Une trajectoire de déploiement progressive. Le rapport propose un échelonnement progressif de la dynamique France Travail avec un calendrier qui s'étend de 2023 à 2027. Il tient notamment compte de l'expérimentation de l'accompagnement renouvelé, du déploiement du SI commun et bien entendu de la création de France Travail annoncée pour le 1^{er} janvier 2024. Le comité des parties prenantes devrait être associés au suivi de cette mise en œuvre progressive.

B. UN ROLE DE L'IAE DANS LA STRATEGIE FRANCE TRAVAIL NOURRISSANT DES INQUIETUDES QUANT A L'EVOLUTION DU SECTEUR

Comme énoncé précédemment, le rapport propose « d'accompagner la montée en charge des parcours intensifs par celle des offres structurantes (contrats aidés, IAE, formation...) ». L'IAE deviendrait donc une offre structurante, intégrée aux 15-20h d'activité, qu'il faut soutenir dans ce cadre.

Il est également question de transformer le Pass IAE en Pass Inclusion, en élargissant la capacité de prescription à d'autres structures du réseau France Travail, pour « passer par une simplification administrative dans l'accès aux dispositifs ». Cette évolution paraît difficile à interpréter à ce stade, quand on sait la difficulté à mobiliser les nouveaux prescripteurs depuis la refonte de la prescription, et tous les enjeux associés en termes de décloisonnement des secteurs, pratiques/cultures professionnelles, et la nécessité d'une approche très locale pour favoriser l'interconnaissance des acteurs de l'accompagnement global.

L'essence même de l'IAE, dans sa légitimité historique en matière d'insertion socioprofessionnelle et sa diversité au service des personnes et des territoires, semble avoir une place extrêmement réductrice, dans un écosystème centré sur une optimisation des moyens, en s'appuyant sur une approche plateforme.

S'agissant de la gouvernance, l'IAE pourrait être absente des comités locaux, les CDIAE seraient supprimés et les CTA (à l'échelle des bassins d'emploi) et les CRIE (échelle régionale) ne sont pas mentionnés. Il revient pourtant aux « Comités FT solidarités départementaux » de cartographier les solutions en matière d'insertion, levée des freins, et de prioriser les financements de l'IAE (entre autres). Sans les acteurs IAE et associatifs au local, quelles remontées pertinentes pour garantir des « parcours d'accompagnement renforcés des publics les plus éloignés de l'emploi et la levée des freins périphériques », compétence des comités départementaux ?

L'ensemble des instances de gouvernance de l'IAE est remis en question, dans un contexte marqué ces 3 dernières années par une absence d'instance nationale de concertation et de pilotage. Nous pouvons légitimement nous poser la question de la place de l'IAE dans cette dynamique ainsi que celle des têtes de réseaux aux niveaux local et national.

C. UNE APPROCHE DECLOISONNEE INTEGRANT PUBLICS SPECIFIQUES ET SECTEURS COMPLEMENTAIRES POUR LEVER LES FREINS A L'EMPLOI

1/ Les jeunes

Le rapport propose une intégration du service public de l'emploi dédié aux jeunes, les missions locales, dans France Travail sous le nom de France Travail jeunes. Cela laisse à penser que Pôle Emploi, actuellement porteur du CEJ au côté des missions locales, ne prendrait plus en charge les

jeunes, alors intégralement accompagnés par les missions locales. France Travail jeunes participera aux comités France Travail régionaux et locaux.

Concernant le public jeune, le rapport concentre ses propositions autour du public non pas en situation d'exclusion mais à risque de l'être. Ainsi, en termes de repérage, si le rapport prend en compte l'absolue nécessité d'intensifier les démarches de repérage des jeunes éloignés de l'emploi, la principale proposition repose sur le développement du maraudage numérique en direction des jeunes en situation de décrochage de la formation et l'emploi. De même, les propositions qui se concentrent sur les jeunes ciblent, sous un angle préventif uniquement, les trois publics suivants : les jeunes scolarisés mais en situation de décrochage scolaire, les jeunes en fin de parcours universitaire ou de lycée professionnel, et les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance.

Ces mesures, quoique indispensables, ne prennent pas en compte la part du public composée de jeunes NEET en difficultés sociales, très éloignés de l'emploi et du service public de l'emploi, et sans ressource puisque n'ayant pas accès aux minimas sociaux. Il est pourtant indispensable que soient pris en compte ces jeunes déjà en situation d'exclusion et non plus seulement à risque de l'être, malgré le fait qu'ils soient effectivement plus compliqués à repérer. D'autre part, si le rapport développe, au sujet de l'aller vers, une proposition d'élaboration d'un plan d'action « repérage 100 % » qui pourront également concerner les jeunes, il n'est pas prévu de mettre en œuvre, au-delà du repérage et de l'information, des actions d'accompagnement vers le service public de l'emploi. Cette démarche est pourtant indispensable pour le public composé de jeunes exclus, fortement sujet au non-recours et caractérisé par une fréquente perte de confiance dans l'ensemble des institutions, y compris le service public de l'emploi, pas ou peu connu et aux propositions jusqu'alors difficilement lisibles. Le CEJ-Jeunes en rupture n'étant pas mentionné dans le rapport, il nous paraît nécessaire d'avoir des éclaircissements sur la bonne articulation entre ce volet du CEJ et France Travail.

2/ Les personnes sous main de justice

Le rapport formule des propositions visant à davantage préparer et accompagner la sortie des personnes détenues en généralisant et en renforçant les liens entre l'administration pénitentiaire et France Travail. Il pointe la nécessité d'une augmentation du nombre d'ETP du service public de l'emploi en détention (Pôle Emploi et missions locales) afin d'assurer leur présence dans chaque établissement pénitentiaire, ce qui est aujourd'hui loin d'être le cas. Le rapport propose également l'identification de référents France Travail dans chaque service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) afin de renforcer la préparation à l'insertion professionnelle des personnes sortant de détention ainsi que l'accompagnement du public sous main de justice suivi en milieu ouvert. Le rapport mentionne également des propositions concernant l'accès des personnes détenues aux services numériques proposés par France Travail en amont de la sortie (à noter toutefois que les personnes détenues n'ont à ce jour pas accès à internet en détention). En revanche, si l'importance des liens de France Travail avec l'IAE en détention est mentionnée, il n'est néanmoins pas fait mention d'un soutien à son développement, pourtant nécessaire.

3/ L'intégration du secteur AHI et du logement

Le rapport avance des propositions de liens à créer ou à renforcer entre le secteur AHI et celui de l'emploi. Il s'agirait par exemple d'avoir des situations de co-accompagnement entre le référent France Travail et le travailleur social de la structure qui héberge ou accompagne la personne. Cette forme d'accompagnement pourrait selon le rapport être coordonné par le SIAO, qui verrait ainsi une nouvelle mission s'ajouter à celles déjà existantes, réalisée par un animateur emploi/logement créé dans chaque SIAO. Cette évolution correspond aux enjeux portés par la Fédération d'une meilleure articulation à trouver entre le secteur de l'emploi et les acteurs de l'AHI alors que ces derniers font notamment partie des prescripteurs habilités. Ces propositions intéressantes, déjà formulées dans

le cadre du SPIE, peinent cependant à se concrétiser opérationnellement si ce n'est par des programmes spécifiques comme COACH emploi ou Convergence ou par des programmes de remobilisation qui combinent les deux secteurs.

S'agissant du logement, le rapport plaide pour une prise en compte de l'accès à l'emploi dans les politiques de l'habitat et du logement en citant notamment le rôle d'Action Logement et le programme Emile et en suggérant une facilitation des attributions de logements sociaux aux personnes devant déménager pour une reprise d'emploi. Ces pistes peuvent être intéressantes mais elles doivent être couplées à un plan Logement d'Abord 2 dont nous attendons encore les contours à ce jour et par une politique de production de logements sociaux abordables plus ambitieuses.

La Fédération des acteurs de la solidarité partage la volonté d'une intégration ambitieuse et volontaire de toutes et de tous dans la dynamique du plein emploi. Elle salue à ce titre les constats et les propositions qui vont dans le sens d'un accompagnement réel des personnes qui en expriment le besoin. Cependant, il est absolument nécessaire de clarifier un certain nombre de points cruciaux et au premier titre ceux des 15-20h d'activités, du régime de sanctions, de la protection des données via l'inter-opérabilité des systèmes ou encore du rôle de l'IAE qui ne saurait être limité à une seule solution structurante. Par ailleurs, la Fédération affirme qu'une partie de la réussite de France Travail repose également sur l'ambition qui sera mise par le Gouvernement dans d'autres champs connexes comme le Pacte des Solidarités, le plan Logement d'Abord 2 et l'attractivité des métiers du social.

Emmanuel BOUGRAS
Responsable du service Stratégie et Analyse des politiques publiques
emmanuel.bougras@federationsolidarite.org

Coline Derrey-Favre
Chargée de mission Emploi-IAE
coline.derreyfavre@federationsolidarite.org

Fédération des acteurs de la solidarité
76 rue du Faubourg Saint Denis
75010 Paris
www.federationsolidarite.org