



**ÉTUDE DE FAISABILITÉ D'UN
DISPOSITIF
CRÉANT UN STATUT ET
UNE RÉMUNÉRATION UNIQUES
DURANT LE PARCOURS D'INSERTION
DES PERSONNES LES PLUS EN
DIFFICULTÉ**

Contrat de Plan
État - Région Rhône - Alpes

RAPPORT FINAL

<u>INTRODUCTION.....</u>	<u>3</u>
<u>PREMIÈRE PARTIE L'ANALYSE DES PARCOURS D'INSERTION.....</u>	<u>5</u>
I. LA MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE.....	6
II. LE CONCEPT DE PARCOURS D'INSERTION	7
III. LE RÉFÉRENTIEL SOCIO – PÉDAGOGIQUE DES PARCOURS	7
IV. LE RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE DES PARCOURS.....	10
V. LE RÉFÉRENTIEL FONCTIONNEL DES PARCOURS.....	14
VI. CONCLUSION.....	18
<u>DEUXIÈME PARTIE UN CONTRAT UNIQUE D'INSERTION POUR RÉSOLVRE LES DYSFONCTIONNEMENTS DES PARCOURS ?.....</u>	<u>19</u>
I. CRÉER UN CONTRAT UNIQUE D'INSERTION : UNE HYPOTHÈSE QUI PEUT PARAÎTRE SÉDUISANTE.	20
II. L'UNITÉ DU PARCOURS D'INSERTION NE PEUT RÉSULTER D'UN CONTRAT UNIQUE MAIS DE L'ARTICULATION HARMONIEUSE DE SES COMPOSANTES JURIDIQUES.....	21
<u>TROISIÈME PARTIE QUEL DISPOSITIF AU PLAN RÉGIONAL.....</u>	<u>23</u>
<u>ET POUR QUELS OBJECTIFS ?.....</u>	<u>23</u>
I. LES OBJECTIFS D'UN DISPOSITIF DE TYPE CUTI.....	24
II. L'ORGANISATION JURIDIQUE ET FINANCIÈRE ET L'ARCHITECTURE D'UN DISPOSITIF DE TYPE CUTI.....	26
A. Les effets des transformations de l'environnement juridique sur le concept de CUTI.....	27
B. Quelle architecture juridique pour le CUTI ?.....	34
<u>QUATRIÈME PARTIE LES PUBLICS DESTINATAIRES D'UN DISPOSITIF DE TYPE CUTI.....</u>	<u>42</u>
<u>CINQUIÈME PARTIE LES CONDITIONS DE MISES EN OEUVRE DE L'EXPÉRIMENTATION D'UN DISPOSITIF RÉGIONAL DE TYPE CUTI.....</u>	<u>44</u>
I. DÉFINIR LE CADRE JURIDIQUE ET LES ENJEUX DE L'EXPÉRIMENTATION	45
II. DÉFINIR LES OBJECTIFS DE L'EXPÉRIMENTATION ET SES PROCÉDURES.	46

INTRODUCTION

LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE ET SES OBJECTIFS

En région Rhône-Alpes, un séminaire (Octobre 1999) sur le thème "l'insertion dans le développement intégré du territoire" a engagé une réflexion relative à la diversité des statuts et des rémunérations des personnes inscrites dans les parcours d'insertion.

Le séminaire a notamment relaté l'expérimentation conduite au Luxembourg qui a abouti à la création d'un **contrat unique** permettant d'accompagner la personne quelle que soit la nature de ses étapes d'insertion : une continuité peut ainsi s'établir et permettre une mise en cohérence des différents dispositifs et mesures d'insertion.

Cette réflexion est également présente au sein de la Communauté Européenne puisque le Sommet de l'Emploi de Luxembourg (1997) a recommandé une meilleure harmonisation des statuts et des rémunérations des personnes inscrites dans des parcours d'insertion et/ou de formation.

Le Rapport Supiot relatif à l'évolution du contrat de travail en Europe vient également alimenter cette réflexion (1998)

En France, ces questions sont également en débat : le Rapport Boissonnat (1995) a préconisé la création d'un contrat d'activité. Le programme TRACE, les Plans Locaux d'Accès à l'Emploi (PLIE), tentent de mettre en place des ingénieries globales de parcours qui éprouvent souvent des difficultés à coordonner les différentes mesures d'insertion et leurs spécificités juridiques, statutaires, financières.

Les obstacles techniques et réglementaires, ainsi que les freins d'ordre culturel, pèsent lourdement en défaveur d'une évolution. Cependant, la décentralisation de la gestion des parcours, la nécessaire simplification des dispositifs administratifs, l'attente des usagers, la pression des acteurs chargés de l'accompagnement des personnes en insertion, nécessitent de trouver les moyens de pallier les conséquences des changements de statut et de rémunération néfastes à l'efficacité des parcours d'insertion.

L'initiative prise en région Rhône-Alpes, dans le cadre du Contrat de Plan État Région, vise donc à mieux cerner l'ensemble de ces problématiques **à travers une étude de faisabilité d'un dispositif créant un statut et une rémunération uniques durant le parcours d'insertion des personnes les plus en difficulté**

En définitive, la question visée par l'étude peut se formuler comme suit : **compte tenu du contexte actuel de la répartition des compétences entre l'État et les différentes collectivités territoriales, de quelles possibilités dispose "l'espace régional" pour agir en ce domaine ?**

L'étude a procédé à une **double analyse** :

a. Une analyse des parcours d'insertion du point de vue de leur capacité à associer divers champs de prescription et à combiner des logiques juridiques différentes.

- Les parcours restent-ils cloisonnés selon le champ de compétences des prescripteurs ou bien sont-ils capables d'associer des statuts juridiques différents et des partenariats de prescription ?
- Quelles stratégies les acteurs mettent-ils en place pour tenter de contourner les différentes logiques juridiques qui régissent le statut des personnes en parcours ? Existe-t-il des organisations territoriales plus efficaces pour y parvenir?
- Quel est la réalité et le sens de ces parcours et de quelle façon peut-on évaluer leur valeur ajoutée socio - pédagogique et leur capacité à mobiliser les publics ?

b. L'analyse de la faisabilité, au plan régional, d'un Contrat Unique d'Insertion qui présenterait l'avantage de remédier aux ruptures de statuts et de rémunération.

- La faisabilité d'un Contrat Unique d'Insertion est-elle concevable à l'échelon régional ?
- Est-elle opportune ?
- Et si oui, pour quels types de publics ?
- Existe-t-il d'autres modalités que ce Contrat Unique pour remédier aux dysfonctionnements visés par l'étude ?

PREMIÈRE PARTIE

L'ANALYSE DES PARCOURS D'INSERTION

I. LA MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE

Avec le comité technique de l'étude, **3 "zones d'observation"** ont été définies :

- Une zone correspondant au territoire d'un PLIE : le PLIE UNI EST,
- Une zone correspondant au territoire d'une Mission locale : la Mission Locale de Saint - Etienne,
- Le service insertion du Conseil Général du Rhône.

Ces zones d'observation on permis d'analyser :

- Le contenu et la structure des parcours,
- Les modalités d'organisation territoriale,
- Les dysfonctionnements repérés par les différentes catégories d'acteurs et leurs suggestions d'axes de progrès,
- Les publics majoritairement concernés par les dysfonctionnements des parcours,

Nous avons également réuni les différents acteurs de ces "zones d'observation" dans des comités techniques locaux pour mieux orienter nos investigations et livrer le résultat de nos travaux intermédiaires.

Conjointement, nous avons constitués **3 groupes régionaux** réunissant séparément :

- Les prescripteurs,
- Les payeurs,
- Les prestataires

Ces groupes nous ont aidé à repérer les dysfonctionnements et à tester la faisabilité de certaines de nos préconisations.

Nous avons rencontré différents acteurs du Service Public de l'Emploi, au plan régional et national, ainsi que de nombreuses personnes impliquées à des titres divers dans l'Insertion en Région Rhône –Alpes.

On se reportera à l'annexe du rapport qui répertorie la liste des personnes et organismes interrogés.

Un Comité de Pilotage - co- présidé par la DRTEFP et le Conseil Régional - a validé les différents productions intermédiaires de l'étude.

II. LE CONCEPT DE PARCOURS D'INSERTION

Le concept de "parcours d'insertion" est, depuis quelques années, un élément déterminant de structuration des pratiques du champ social et pédagogique. Les notions de référents, d'individualisation, d'accompagnement sont présentes dans la quasi-totalité des programmes publics, depuis l'instauration du Crédit Formation Individualisé jusqu'au programme TRACE.

Les Plans Locaux d'Insertion par l'Emploi ont été construits selon la même logique.

De quelle façon s'exprime ce concept ? Quel ensemble de pratiques désigne-t-il ? Comment maîtrise-t-il son environnement institutionnel et juridique ?

Notre investigation a questionné le concept de parcours d'insertion aux **trois niveaux suivants** :

- **L'analyse socio - pédagogique des parcours**, c'est à dire la structure des parcours, leur valeur ajoutée spécifique par rapport à l'objectif de qualification et d'employabilité des publics,
- **L'analyse juridique des parcours**, c'est à dire la combinatoire des différents segments (statuts) qu'ils associent et leur capacité à les articuler,
- **L'analyse fonctionnelle des parcours**, c'est à dire leur capacité à faire émerger des modes d'organisation et des partenariats dans la prescription et dans la chaîne des prestations.

III. LE RÉFÉRENTIEL SOCIO - PÉDAGOGIQUE DES PARCOURS¹

On observe une grande difficulté à analyser les pratiques dans la mesure où elles sont peu ou pas formalisées.

Le parcours est-il construit-il ou bien est-il constaté à posteriori ?

Le référent est-il le porteur d'un "plan de parcours" - négocié, puis éventuellement adapté et reconstruit - ou bien est-il plutôt le tenant d'une "offre d'insertion", le plus souvent limitée à son aire de prescription, offre qu'il administre au gré des opportunités, des faisabilités et des demandes des publics ? Les analyses des parcours, les entretiens avec les acteurs nous font plutôt pencher pour la seconde alternative.

On éprouve les plus grandes difficultés à mesurer le sens donné au parcours et les représentations qu'en ont les acteurs sont très hétérogènes.

¹ Cf. **Fascicule des Annexes** : Annexe 2, page 8. L'analyse de la structure des parcours d'insertion.

Les éléments suivants ont pu être constatés :

A. Une difficulté à mobiliser les publics : de façon générale, on observe que le taux d'inscription qui conditionne l'ouverture d'un stage est de plus en plus difficile à obtenir. Cela engendre des délais d'attente plus longs pour les postulants. D'autre part, les taux d'abandon augmentent de façon significative. Les chiffres du CNASEA font apparaître des taux d'abandon en augmentation, qui atteignent environ 25% des participants pour l'année 2000 en Rhône - Alpes.

B. L'incitation à la formation ne parvient pas à concurrencer les accès à des emplois précaires², parfois de très courte durée.

De très nombreux parcours d'insertion font apparaître des ruptures (cf. en annexe la typologie de quelques parcours) en raison d'accès à des emplois de très courte durée (inférieures ou égales à 1 mois). Ce phénomène est confirmé par l'ensemble des acteurs de l'insertion. Il appelle les remarques suivantes :

- Le stage est souvent perçu par les publics non comme un outil de qualification mais comme une source de revenu. Dès lors que l'on trouve une situation plus rémunératrice, même pour une très courte période, on abandonne le stage.
- Les parcours ne parviennent pas à intégrer les périodes d'interruption pour cause d'emploi précaire dans des "stratégies de parcours". **Les parcours n'arrivent pas à combiner les situations de travail et les situations de formation.**
- La rémunération du stagiaire de la formation professionnelle est peu attractive par rapport à celle des revenus du travail. Le contexte actuel du marché de l'emploi accentue la concurrence des deux formules. L'insertion professionnelle et ses démarches – notamment l'insertion par l'économique – ont été conçues dans un contexte de raréfaction de l'emploi. Actuellement la situation a fortement évolué. Beaucoup d'entreprises éprouvent des difficultés de recrutement. L'accès aux emplois précaires concurrence les stratégies qualifiantes à

² Le terme "d'emplois précaires" ne renvoie pas ici à sa définition juridique formelle (CDD, Intérim). Il désigne plutôt l'ensemble des emplois de très courte durée (intérim d'insertion, mise à disposition AI, "petits boulots" non qualifiés, intérim ou CDD inférieurs à 1 mois) qui jalonnent les parcours que l'on a analysés et qui n'apparaissent pas comme porteurs d'une démarche visant la qualification et l'employabilité.

long terme **dont on sait pourtant qu'elles constituent et constitueront, de plus en plus, la façon la plus efficace de combattre le chômage.** Les réformes en cours visant à revaloriser les barèmes de rémunération du statut de stagiaire de la formation professionnelle visent à remédier à cette situation.

- Enfin, l'absence d'attractivité pour la formation interroge le contenu des prestations proposées, leur capacité à décrire de vrais parcours qualifiants. Les stages sont souvent des stages de courte durée qui ne permettent pas de mobiliser durablement vers un projet professionnel. Les périodes d'attente découragent les vocations. La rémunération des prestations de formation est d'un taux particulièrement bas qui motive peu les organismes de formation à mobiliser des moyens pédagogiques efficaces.

C. Le niveau de formation initial ou les compétences professionnelles acquises antérieurement ont une incidence très forte sur l'accès à l'emploi ou à des formations qualifiantes en fin de parcours d'insertion.

Les chiffres recueillis auprès du PLIE UNI EST montrent que, sur un échantillon aléatoire de 300 parcours, plus de 70% des parcours "en sortie positive" (CDI ou CDD de plus de 6 mois ou bien accès à une formation qualifiante validée par une certification), sont constitués de personnes qui avaient un niveau V validé ou IV, ou bien des expériences professionnelles de même niveau.

Ce chiffre interroge les parcours d'insertion quant à leur efficacité globale, leur capacité à transformer les situations.

Les parcours tendent à **reproduire les inégalités** :

- Ou bien ils sont des sas d'attente pour des publics dont on peut penser que, de toutes façons, ils auraient retrouver les chemins de l'insertion,
- Ou bien ils font se succéder de façon chaotique et heurtée des "parcours" dont on perçoit plus l'effet circulaire que le sens véritable.

On trouvera en annexe quelques descriptifs de ces types de parcours : RMI – début de stage - emploi précaire - RMI- stage -intérim d'insertion –RMI.

Cette situation appelle les remarques suivantes :

- Elle ne met en cause ni l'implication ni les compétences des "acteurs de l'insertion". Ceux-ci font observer à juste titre qu'ils ne maîtrisent ni les différents segments des parcours ni leur enchaînement. Ils ne maîtrisent pas non plus les délais d'attente, ainsi que le cloisonnement des prescriptions.
- L'insertion professionnelle est caractérisée **par un déficit important d'instrumentation et d'outils méthodologiques**. Conçue dans un contexte de pénurie d'emplois - où l'accès à l'activité ou à un emploi aidé constituait l'objectif essentiel – **les démarches ont peu évolué et parviennent difficilement à associer insertion et qualification**. Cette approche tend à décrédibiliser les prestations proposées y compris auprès des publics. Ceux-ci se mobilisent peu dans les parcours notamment parce que les parcours qu'on leur propose sont décalés par rapport aux enjeux.
- **Enfin, et surtout, le concept de parcours n'a aucune réalité au plan fonctionnel** (son rapport avec les différents prescripteurs, l'efficience de ses modalités d'organisation), **mais encore moins au plan juridique**. On "reconnait" une personne titulaire du RMI, demandeur d'emploi indemnisé ou bien stagiaire de la formation professionnelle. Une personne en parcours n'a pas d'identité juridique.

IV. LE RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE DES PARCOURS

Au plan juridique, le parcours s'analyse comme une succession de situations différentes qui sont régies par des statuts et logiques juridiques elles-mêmes différentes.

Le concept de parcours ne vaut que s'il démontre sa capacité à se déployer dans divers champs juridiques et à en maîtriser les effets.

Une personne en parcours d'insertion peut successivement être allocataire du RMI, puis stagiaire de la formation professionnelle, exercer une activité dans une Association Intermédiaire, être en CDD, être chômeur indemnisé...L'ensemble de ces situations sont régies par des régimes juridiques profondément différents et par des acteurs institutionnels également différents.

De quelle façon le "parcours" se déploie-t-il dans ces champs différents : contrat de travail, assurance (chômage et formation), solidarité (stages de formation professionnelle et RMI), mesures d'assistance ? Et comment maîtrise-t-il l'articulation de ces différents champs ?

Notre questionnement a consisté à identifier les freins qui entravent le déroulement harmonieux de cette succession de situations c'est à dire les difficultés ou les impossibilités de passage d'un statut (d'une logique) à un autre.

Les entretiens individuels, les différentes réunions conduites, l'analyse détaillée des parcours ont permis de repérer de nombreux dysfonctionnements. Ces dysfonctionnements sont de nature très diverse. Nous verrons qu'ils ne peuvent être corrigés de façon univoque, dans le cadre d'un système global de substitution.

L'analyse des dysfonctionnements permet de distinguer **quatre grands types de dysfonctionnements**.

A. Les retards dans la prise en charge du nouveau statut généré par la prescription d'une nouvelle mesure.

Le passage d'une mesure à une autre entraîne des retards importants dans la prise en charge administrative. Ces retards peuvent varier entre 1 et 3 mois. Cette situation génère une période où l'utilisateur est (virtuellement) déjà dans le statut futur mais continue à être régi par son ancien statut.

Cette situation entraîne évidemment une absence de sécurisation du parcours d'insertion. Elle interroge la capacité du système à moderniser ses démarches de gestion afin de se situer dans un rapport de type "démarche qualité" vis à vis de l'utilisateur.

B. Les dysfonctionnements liés au déficit en réactivité du processus de prescription.

La prescription peut se définir comme la décision d'affecter telle personne à telle type de mesure. Or, cette prescription est éclatée entre plusieurs niveaux (prescripteur direct - valideur) et entre plusieurs centres d'impulsion. Cette situation génère une absence de réactivité de la prescription qui est souvent une **prescription conditionnelle ou différée**. Elle produit une importante déperdition de publics. Certains, lassés d'attendre une réponse - que parfois on leur annonce comme assurée et d'effet quasi immédiat - vont préférer rester dans leur situation d'origine. **Ce type de dysfonctionnement décrédibilise le prescripteur aux yeux de l'utilisateur.**

C. Les dysfonctionnements liés aux délais entre la prescription et sa mise en œuvre effective.

Une fois la prescription validée, encore faut-il qu'elle puisse se réaliser. Les délais proviennent ici **du rapport entre la fonction prescription et la fonction prestation**. Le prestataire va souvent être dans l'incapacité de gérer en temps réel la prescription, pour des raisons d'ordre matériel (affectation de moyens, absence de places disponibles) ou pour des raisons d'ordre professionnel (incapacité à gérer des parcours individualisés).

Ce type de dysfonctionnement se combine souvent avec le dysfonctionnement repéré en point A (retard dans la prise en charge de la nouvelle situation). En effet, dans de nombreux cas, **le fait générateur du nouveau statut n'est pas la prescription mais sa mise en œuvre effective**. Cela est particulièrement vrai pour le statut de stagiaire de la formation professionnelle (Livre IX du Code du Travail) : **ce statut s'acquiert, non au moment de la prescription, mais au moment où le stage de formation débute effectivement**.

D. Les dysfonctionnements liés aux disparités de revenus dans les passages d'un statut (mesure) à un autre.

Le passage d'une mesure à une autre n'est maîtrisé, au mieux, qu'au plan de l'ingénierie socio-pédagogique. **Il ne l'est jamais au plan de l'ingénierie des statuts et des rémunérations**. La conséquence : des ruptures ou bien des passages qui ne se font pas, car peu attractifs pour les intéressés, qui y voient une prise de risque trop grande au plan financier ou au plan de leur sécurité juridique.

Le prescripteur n'a qu'une vision très partielle et souvent fausse des effets que sa prescription peut générer en terme de perte de revenu ou de prise de risque pour l'intéressé.

Le Tableau qui suit permet d'illustrer par quelques exemples significatifs les dysfonctionnements repérés, selon les quatre typologies.

DYSFONCTIONNEMENTS	QUELQUES EXEMPLES
<p style="text-align: center;">A</p> <p style="text-align: center;">LES DÉLAIS DE PRISE EN CHARGE ADMINISTRATIVE</p>	<p>Le passage au statut de stagiaire de la formation professionnelle entraîne des délais d'instruction et de paiement qui peuvent varier entre 1 et 4 mois. Cette situation entraîne des ruptures ou des non-concrétisations de stages qu'il conviendra de mieux analyser et de mieux quantifier.</p> <p>Les délais d'attente pour l'obtention du RMI sont d'environ 3 mois. Si ce dernier est interrompu, en cours de parcours, le rétablissement du RMI représente un délai équivalent.</p>
<p style="text-align: center;">B</p> <p style="text-align: center;">LA LENTEUR DU PROCESSUS DE PRESCRIPTION</p>	<p>La validation d'une prescription (par exemple par la DDTEFP, l'AFPA..) entraîne des délais estimés variant entre 2 et 4 mois.</p> <p>Le passage d'un stage de pré qualification à un stage de qualification entraîne également des délais importants de validation.</p>
<p style="text-align: center;">C</p> <p style="text-align: center;">LE DÉLAI ENTRE LA PRESCRIPTION ET SA MISE EN ŒUVRE</p>	<p>L'affectation en entreprise d'insertion entraîne des délais très longs sans possibilité de rémunérer le délai d'attente.</p> <p>De même l'entrée en Formation.</p>
<p style="text-align: center;">D</p> <p style="text-align: center;">LES DISPARITÉS DE REVENUS DANS LE PASSAGE D'UNE MESURE A UNE AUTRE</p>	<p>Le passage du statut de RMI au statut de stagiaire de la formation professionnelle entraîne des réductions de revenus auxquels viennent s'ajouter les délais d'attente précédemment décrits. Le résultat : une prise de risque trop importante pour inciter les personnes à s'engager dans des parcours de formation.</p> <p>Le passage du statut de RMI à une situation d'emploi (intérim d'insertion, CES, CDD..) se heurte aux mêmes difficultés : coûts non compensés (déplacements, repas, garde d'enfants etc.).</p> <p>Le passage de la situation d'emploi précaire à la situation de stagiaire de formation professionnelle est très peu attractif : forte baisse de revenu et délais d'attente importants. Or la nouvelle situation du marché du travail fait que l'on rencontre cette situation de plus en plus fréquemment. Des jeunes notamment arrivent à accéder à des emplois de transition et souhaitent ensuite s'inscrire dans des parcours plus longs de retour en formation : la prise de risque est là encore trop forte pour eux.</p> <p>Les demandeurs d'emploi rémunérés, pour lesquels la rémunération au chômage est plus forte que celle des stagiaires de la formation professionnelle. Pertes de revenus non compensés.</p> <p>Impossibilité de combiner temps partiel (78heures) avec des indemnités ASSEDIC.</p> <p>Intérim d'insertion : insuffisance de moyens pour financer la formation entre les missions d'intérim.</p>

Les dysfonctionnements constatés ont pour origine une cause structurelle : l'adossement du dispositif à des logiques juridiques différentes.

Ces dispositifs juridiques sont issus de logiques de nature différente :

- La logique du contrat de travail, caractérisée par le droit à percevoir une rémunération en contrepartie de son travail,
- La logique de l'assurance (chômage et également celle de l'assurance formation) à travers les cadres juridiques issus de la négociation collective, caractérisée par l'ouverture de droits liés à la cotisation,
- La logique de la solidarité à travers les dispositifs réglementaires principalement ceux de l'État,
- La logique d'assistance, enfin, des collectivités territoriales des CAF ou des fonds sociaux Assedic.

Le parcours se déploie **au sein de ces différentes logiques mais ne dispose d'aucun moyen de les maîtriser.**

Il peut au mieux en atténuer les effets au prix d'efforts et de "partenariats" qui nécessitent une énergie qui pèse lourd dans la gestion du temps des "acteurs de l'insertion".

Les gestionnaires des parcours ne peuvent évidemment faire "table rase" des dispositifs juridiques existants conçus pour répondre au chômage, au travail précaire, à la formation professionnelle, à l'insertion sociale et professionnelle. **Du coup ils se trouvent impuissants et reportent sur les usagers les effets de ces dysfonctionnements.**

Il est indubitable que les cadre juridiques en vigueur sont peu propices aux succès des parcours d'insertion.

V. LE RÉFÉRENTIEL FONCTIONNEL DES PARCOURS

A. Une organisation fonctionnelle (et territoriale) inadaptée³ :

Si les logiques juridiques sont incontournables de quelle – façon les différents porteurs de ces logiques peuvent-ils mieux communiquer pour les coordonner, les aménager, les rendre plus complémentaires et plus synergiques ?

Comment l'organisation territoriale du parcours d'insertion parvient-elle à mieux organiser les "passages" d'une logique à une autre? Et existe t-il des modalités de passage et des passeurs ?

³ Pour optimiser cette organisation les acteurs locaux tentent de mettre en place des approches plus concertées mais celles-ci se limitent à leurs aires de compétences. **Cf. Annexe 3, page 14 du Fascicule des Annexes.**

Notre analyse fait apparaître une organisation fonctionnelle et territoriale peu efficiente du dispositif insertion.

Le dispositif est caractérisé par :

- Une organisation fonctionnelle répartie entre **3 niveaux d'acteurs** :
 - **Les prescripteurs** : ils prescrivent ou valident l'entrée dans un parcours.
 - **Les payeurs** : ils liquident les rémunérations correspondant aux statuts.
 - **Les opérateurs**, c'est à dire les prestataires de service qui sont en contact direct avec les publics (comme du reste certains prescripteurs).

- Une organisation territoriale **cloisonnée** et éclatée entre plusieurs aires de prescription : PLIE, Missions locales, CLI, ANPE, AFPA...

Cette organisation dysfonctionne tant au sein de chaque aire de prescription qu'à fortiori quand il s'agit de passer d'une aire à une autre.

Le service public de l'Insertion a les pires difficultés - de par son organisation fonctionnelle et territoriale - à répondre à l'objectif de démarche qualité en direction des usagers.

L'utilisateur est appréhendé par 3 catégories d'acteurs **selon des visions, contraintes et sources d'information différentes.**

La prescription fait souvent intervenir une chaîne complexe d'acteurs : **aucune délégation de prescription n'est accordée au référent qui est en contact avec le public. Et pourtant, la délégation ne signifierait pas l'absence de procédures de contrôle lesquelles peuvent s'exercer aussi bien - sinon mieux - dès lors que l'on transfère aux acteurs de proximité des cadres qui leur permettent d'agir en conformité avec les orientations fixées.**

Imaginons la situation d'un assureur qui devrait attendre des mois avant de proposer à son client le type de contrat adapté à sa situation ! L'insertion fonctionne un peu comme cela ! La prescription est différée, conditionnelle ou imprécise. Elle demande des instances ou des procédures de validation incompatibles avec une gestion efficiente du service.

Et le prestataire, sensé être "au bout de la chaîne", se retrouve parfois dans la situation de prescripteur ce qui interroge sur la fiabilité du processus de prescription.

Ainsi, l'insertion professionnelle doit moderniser ses pratiques si elle veut crédibiliser son action : **le back office - c'est à dire la gestion administrative et financière du dispositif de façon à en maîtriser la complexité et non la transférer à l'utilisateur - doit s'instaurer sinon il est à**

craindre que les droits soient plus virtuels que réels ce qui est déjà fortement le cas.

Cette organisation cloisonnée est due évidemment aux différentes logiques juridiques qui régissent le dispositif : la logique d'assurance (chômage, formation), la logique de solidarité (État – Région), la logique d'assistance (collectivités locales – CAF – Fonds sociaux ASSEDIC).

Ces logiques différentes constituent en fait la cause structurelle des dysfonctionnements mais, malgré quelques expérimentations louables⁴, **notre analyse nous conduit à affirmer que l'organisation fonctionnelle et territoriale du dispositif ne permet pas de dépasser ces logiques ou d'en réduire les effets.**

L'instauration du PARE PAP /ND permettra –t –il de mieux mettre en cohérence les dispositifs et les acteurs existant sur le territoire, dans l'intérêt des usagers, dans le cadre d'une nouvelle organisation fonctionnelle et territoriale de la gestion des parcours d'insertion ?

B. Les axes de progrès que l'on peut formuler :

Il conviendrait de :

- **Clarifier et réorganiser la fonction prescription :**

Cette fonction est en effet éclatée entre différentes catégories d'acteurs. Elle est actuellement une cause importante des dysfonctionnements repérés.

La prescription se décompose en une chaîne complexe : prescripteurs "de terrain", prescripteurs "valideurs"..

Elle n'a aucun effet obligatoire à l'égard des prestataires qui peuvent parallèlement procéder au recrutement des stagiaires ou des personnes en insertion.

Le concept de prescription et sa pratique diffèrent selon les "familles de prescripteurs" : service public de l'emploi, RMI, organismes paritaires, PLIE... **Et, lorsque plusieurs familles de prescripteurs interviennent sur le même parcours, on constate un maximum de ruptures et de dysfonctionnements.**

⁴ cf. en annexe l'analyse de quelques cas

- **Clarifier et réorganiser la fonction paiement :**

De la même manière, **il n'existe aucune coordination entre les différents centres de paiement** : AFPA, ASSEDIC, CAF, CNASEA. Cette absence de coordination accroît les causes de ruptures dès lors que l'utilisateur est confronté, dans le temps, à plusieurs centres de paiement ou bien quand son dossier arrive par erreur auprès d'un centre de paiement non concerné. **Notre étude a permis à ces acteurs de se rencontrer pour la première fois.**

Il conviendrait **d'étendre la culture professionnelle des prescripteurs, payeurs et gestionnaires de parcours en dehors de leur champ propre** : travail, assurance, solidarité, assistance...de façon à concrétiser une organisation territoriale décloisonnée qui permettrait de mieux identifier les rôles et fonctions de chaque famille d'acteurs.

Cette organisation territoriale, managée par l'échelon régional, aurait pour objectif de fonctionner en démarche qualité en plaçant l'utilisateur au centre du dispositif.

Elle pourrait réguler les fonctions notamment :

- Concernant le "back office", avec les payeurs et gestionnaires de dossiers,
- Concernant le "front office", avec les prescripteurs, référents et opérateurs.
- Concernant la mise en place d'une étroite coopération entre les structures de "back office" et de "front office".

On observe, en effet, que si différents dispositifs (TRACE, PLIE) ont créé une fonction de référent de la personne en insertion, **il n'existe pas de fonction (ni de compétence) équivalente pour la gestion administrative et juridique du parcours.**

Le back office **pourrait également se concrétiser dans la création d'une fonction d'appui individualisé à la gestion administrative et financière du parcours.**

Une expérience intéressante a été mise en œuvre au sein de la CAF de Poitou-Charentes : cette caisse a créé un poste de référent qui suit l'utilisateur et

qui intervient auprès des instructeurs pour prévenir les baisses de rémunérations liées aux changements de situation de l'utilisateur.

La nouvelle organisation territoriale préconisée pourrait également être matérialisée **dans le cadre de la formalisation d'un contrat d'objectifs avec l'échelon régional**. Ce contrat d'objectifs (**contrat qualité**) permettrait de fixer des objectifs mesurables (diminution des taux de rupture, des taux d'abandon, réduction des délais de paiement, etc.). L'évaluation de l'atteinte des objectifs pourrait donner lieu à intéressement financier des structures.

VI. CONCLUSION

Les parcours d'insertion révèlent ainsi leur difficulté à :

- a. Combiner des logiques juridiques différentes,**
- b. Mobiliser les publics et les inciter à s'engager dans des démarches plus structurées qui associent insertion et qualification,**
- c. Gérer les passages entre les différents segments des parcours sans en faire supporter la charge aux usagers.**

Les axes de progrès - et le dispositif expérimental qui peut les concrétiser - doivent donc s'orienter dans la recherche d'un type de parcours qui permet d'agir simultanément sur ces trois types de dysfonctionnement.

DEUXIÈME PARTIE

UN CONTRAT UNIQUE D'INSERTION POUR RÉSoudre LES DYSFONCTIONNEMENTS DES PARCOURS ?

Pour permettre au parcours d'exister véritablement - et de concrétiser les axes de progrès formulés dans le chapitre précédent - l'idée de créer un Contrat Unique d'Insertion peut paraître séduisante.

Elle demande à être analysée et constituée, en tout état de cause, une hypothèse de travail et d'investigation pertinente.

Cependant, nous verrons que cette hypothèse est irréalisable, en tous cas à l'échelon régional. Son opportunité est également discutable.

En revanche, d'autres solutions nous paraissent devoir être expérimentées qui visent des objectifs similaires.

I. CRÉER UN CONTRAT UNIQUE D'INSERTION : UNE HYPOTHÈSE QUI PEUT PARAÎTRE SÉDUISANTE.⁵

La disparité des dispositifs nuit sans aucun doute à l'efficacité et à la lisibilité des démarches d'insertion professionnelle. L'empilement des mesures emploi-formation constitue un avatar des politiques publiques des deux dernières décennies. La complexité et le caractère inachevé des lois de décentralisation ont constitué un facteur aggravant.

Alors, l'hypothèse de fusionner mesures et statuts dans un Contrat Unique d'insertion peut apparaître comme une réponse efficace.

Le Contrat Unique d'Insertion, tel qu'il est souhaité par certains acteurs de l'insertion, présenterait certes de nombreux avantages. Facteur de sécurisation pour les publics il leur assurerait un revenu fixe pendant une longue période (de 12 à 18 mois) : délivrés des contingences matérielles ces publics pourraient plus facilement se remobiliser vers l'emploi et la qualification. On constate en effet - et différents rapports et études l'ont démontré - que le fait, pour certains publics, d'être confrontés à la nécessité d'obtenir un "revenu de survie" obère toute autre velléité. L'analyse des parcours a confirmé que de nombreux titulaires du RMI n'ont pas intérêt financièrement à s'engager dans un parcours d'insertion. La prise de risque est - ou leur paraît - trop forte.

Ainsi l'hypothèse CUTI est intéressante en ce qu'elle permet de reconstruire le parcours dans une logique d'unité : unité de temps, de revenu, de statut, de prescription.

Mais cette reconstruction ne peut fonctionner qu'au plan théorique comme un objectif à atteindre, non comme un système à construire. L'unité du parcours doit être au contraire façonnée dans l'articulation des différents éléments qui le composent. **Il faut partir de la diversité pour viser l'unité et non l'inverse.**

⁵ Cette hypothèse a été expérimentée au Luxembourg dans un contexte différent. **Cf. l'annexe 8, page 45 du fascicule des ANNEXES pour une analyse de cette initiative.**

II. L'UNITÉ DU PARCOURS D'INSERTION NE PEUT RÉSULTER D'UN CONTRAT UNIQUE MAIS DE L'ARTICULATION HARMONIEUSE DE SES COMPOSANTES JURIDIQUES.

- Le CUTI ne peut résulter d'une opération "table rase" des dispositifs juridiques existants conçus pour répondre au chômage, au travail précaire, à la formation professionnelle, à l'insertion sociale et professionnelle.

Le CUTI ne peut se substituer aux cadres juridiques existants, ceux de la loi ou des différents régimes d'assurance issus de la négociation collective.

- Dès lors, si l'on part du postulat que tout parcours d'insertion doit pouvoir traverser des champs juridiques spécifiques (du point de vue du statut, de la rémunération, des conditions d'accès,...) et qu'il ne peut avoir pour effet d'en modifier le fondement et la structuration, il faut rechercher la cohérence à l'interface de ses composantes juridiques. L'unité du parcours ne résulte pas d'un statut unique dont l'impossibilité a été démontrée, mais de l'articulation (harmonieuse) de ses composantes juridiques.

Il en va d'un parcours d'insertion comme du pont de Tancarville ou d'autres édifices de mêmes proportions. Il est en réalité constitué de plusieurs ensembles reliés par des "joints de dilatation". D'un seul tenant, il ne saurait tenir (comme le CUTI) sans joints de dilatation permettant le "jeu" autonome des ensembles qui le composent, en même temps que leur mise en cohérence. **Il n'y a pas d'architecture juridique possible du CUTI sans joints de dilatation.**

- Si le CUTI ne peut se substituer aux cadres juridiques en vigueur il ne peut davantage être un dispositif régional supplémentaire et concurrent visant à se substituer aux dispositifs existants ce qui serait juridiquement et financièrement impossible.
- Enfin un Contrat Unique de cette nature présenterait au plan socio-pédagogique des risques majeurs. Un dispositif de ce type – certes sécurisant pour certains publics – aurait vite tendance à évoluer vers une mesure d'assistance à faible efficacité quant à l'évolution des publics vers la qualification et l'emploi. Ce Contrat Unique engendrerait un parcours autiste, à l'abri des autres dispositifs et finalement concurrents de ceux-ci.

Ce n'est pas la diversité des statuts qui est source d'insécurité pour les publics. C'est l'incapacité des parcours à gérer cette diversité, à

lui donner un sens grâce à une ingénierie pédagogique tournée vers l'articulation formation – travail comme source d'acquisition de compétences. La validation des acquis de l'expérience constitue de ce point de vue un tremplin **pour renouveler les méthodes de l'insertion professionnelle et intégrer les situations de travail ou d'activité à l'ingénierie pédagogique des parcours**. Encore faut-il concevoir un dispositif ouvert sur l'extérieur et le monde du travail ce qui n'est pas le cas dans la conception d'un Contrat Unique d'Insertion conçu sous la forme d'un dispositif autonome.

TROISIÈME PARTIE

QUEL DISPOSITIF AU PLAN RÉGIONAL ET POUR QUELS OBJECTIFS ?

Les axes de progrès - tels que nous les avons présentés dans les chapitres précédents - permettent de formaliser **les objectifs que l'on pourrait assigner à un dispositif régional expérimental**.

On examinera ensuite l'architecture possible d'un tel dispositif et sa faisabilité.

I. LES OBJECTIFS D'UN DISPOSITIF DE TYPE CUTI

Trois objectif doivent selon nous être prioritairement retenus :

A. Inciter les publics à s'engager dans des parcours d'insertion et leur faciliter la prise de risque insertion-formation aujourd'hui fortement concurrencée par les emplois précaires ainsi que par les revenus de solidarité ou d'assistance.

- L'analyse des parcours fait apparaître que l'une des causes principales de rupture est due à l'attractivité du travail précaire⁶ et des revenus qu'il procure.
- D'autre part, notre analyse (cf. chapitre précédent) a mis en évidence ce que nous avons appelé "l'effet circulaire du RMI". L'une des causes de cette effet circulaire provient du fait que les personnes en RMI ont peu d'intérêt, financièrement, à s'engager dans des parcours d'insertion.

La revalorisation des barèmes de rémunération du stage de formation professionnelle constitue une première réponse, à l'échelon national, pour rendre plus attractif l'investissement formation.

Mais le stage de formation professionnelle n'est qu'une composante du parcours d'insertion.

Il faut donc concevoir un dispositif régional qui amplifie cette orientation nationale en valorisant financièrement l'engagement dans un parcours d'insertion afin d'en réduire la "prise de risque". En effet, la perte de revenus peut souvent être significative pour certains publics : à cela s'ajoutent des phénomènes de repli, des représentations, des doutes de soi qu'une incitation financière pourrait aider à dissiper.

⁶ cf. note N° 1 relative à notre utilisation dans ce texte du terme de "travail précaire".

B. Agir sur la socio - pédagogie des parcours en leur permettant de mieux intégrer les situations de travail comme composantes du parcours d'insertion - qualification.

Notre analyse fait apparaître un difficulté **à intégrer les situations de travail ou d'activité comme des éléments internes aux parcours.**

Quand un stage de formation professionnelle est interrompu pour un emploi précaire cela est vécu comme un échec. Dans la situation actuelle de gestion du parcours on peut considérer qu'il s'agit effectivement d'un échec **puisque l'activité exercée (en AI, en EI, en CDD ou en Intérim) n'est pas intégrée, dans le référentiel pédagogique du parcours, comme une phase - parmi d'autres - d'acquisition de connaissances.**

Pour donner un sens pédagogique au parcours, il ne suffit pas de le retracer dans un logiciel informatique ou de "l'accompagner". **Il faut être en mesure d'orienter les parcours et de faire en sorte que chaque étape de celui-ci constitue un moment d'acquisition de savoirs. Cela seul justifie le concept de parcours, sa valeur ajoutée : les publics se mobiliseront d'autant plus qu'ils percevront cette valeur ajoutée en terme de formation et de certification. La motivation des publics à s'engager dans des parcours dépend aussi de la capacité de ceux-ci à représenter une évolution personnelle et sociale pour ceux qui les suivent.**

Il faut donc concevoir un dispositif qui propose un plan de parcours - comme il existe des plans de formation - **basé sur la complémentarité des situations de travail et de formation comme sources conjointes d'acquisition de qualifications.** La nouvelle réglementation relative à la validation des acquis de l'expérience offre une opportunité pour mobiliser les publics dans des parcours construits d'insertion qualifiante.

C. Faciliter les passages d'une mesure à une autre, d'un statut à un autre en organisant un back-office permettant aux publics de se situer dans une logique de continuité et d'unité.

Mieux valoriser "l'investissement insertion", conférer aux parcours une véritable fonction formative validée, constituent certes des facteurs de mobilisation des publics.

Cependant, notre analyse a fait apparaître un **dysfonctionnement central** qui entrave le déroulement harmonieux du parcours : **les ruptures de statuts génératrices de heurts, de délais d'attente et d'insécurité pour les publics. Cet élément constitue à la fois un facteur d'interruption et un facteur de non réalisation des parcours Ces dysfonctionnement**

décrédibilisent l'idée même de parcours. Ils ne permettent pas aux publics de s'inscrire dans la durée.

Il faut donc concevoir un dispositif qui permette aux publics de s'inscrire dans la durée en organisant la gestion financière et administrative du parcours aujourd'hui éclatée entre les gestionnaires des différents statuts constitutifs d'un parcours.

Ce "back office" permettra **une unité du parcours** du point de vue de sa gestion administrative et financière. Il sécurisera les publics ce qui constitue un préalable indispensable à toute démarche de développement personnel et professionnel.

II. L'ORGANISATION JURIDIQUE ET FINANCIÈRE ET L'ARCHITECTURE D'UN DISPOSITIF DE TYPE CUTI

La conception d'un tel dispositif - en réponse aux dysfonctionnements des parcours d'insertion diagnostiqués dans les chapitres qui précèdent - est-elle réalisable ? Quelles mesures d'ordre juridique doit-on surmonter pour y parvenir ?

Le niveau régional (Conseil Régional et État déconcentré) disposent-ils de la compétence à intervenir dans ce champ juridique des parcours d'insertion professionnelle ?

Quelle est la nature de cette compétence et quelles en sont ses contraintes et ses limites ?

Le recours à la "démarche expérimentale" qui prévaut dans le champ social et pédagogique est-il concevable dans le champ juridique, à l'initiative d'acteurs publics (État - Régions) liés par le principe d'unicité du droit sur le territoire de la République, à l'inverse des acteurs privés qui peuvent recourir à la flexibilité du droit contractuel ?

Voici quelques-unes des questions auxquelles nous devons désormais apporter des réponses concrètes.

Mais, au préalable, il convient de vérifier si les réformes récentes ou en cours de finalisation, engagées au niveau national par l'État et les partenaires sociaux, et qui touchent le domaine des parcours d'insertion, n'ont pas, d'ores et déjà rendu sans objet, le concept de CUTI, tel qu'il a été formulé il y a deux ans lors de la finalisation de la commande de la présente étude-action.

A. Les effets des transformations de l'environnement juridique sur le concept de CUTI

Il est dans la nature même du concept de "parcours" d'insertion de traverser de façon non linéaire, ni prévisible une variété plus ou moins grande de champs dont chacun connaît une structuration juridique spécifique. Ces champs juridiques(cf. supra) sont rarement compatibles entre eux et, en aucun cas, de façon spontanée. En cette matière, la "nature" du droit le conduit à rechercher sa cohérence interne au détriment de la flexibilité externe.

Or, entre le moment où le concept de CUTI a été lancé en Rhône-Alpes et aujourd'hui, **les segments potentiels des parcours d'insertion ont été affectés** par la réforme de l'assurance-chômage (PARE-PAP), le nouveau programme national de lutte contre l'exclusion, le projet de loi de modernisation sociale, les projets de réforme de la formation professionnelle...

Quelle est l'incidence sur le concept de CUTI de ces réformes abouties ou en voie de l'être ?

1 La nouvelle convention d'assurance-chômage du 1^{er} janvier 2001, est entrée en application au 1^{er} juillet 2001. Elle met en place un suivi individualisé des parcours des demandeurs d'emploi, à travers la conclusion par chacun d'un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), décliné concrètement dans un programme d'action personnalisé (PAP). Cette nouvelle convention peut avoir un effet positif sur certains dysfonctionnements constatés dans l'ancien système, notamment lors des transitions entre différents statuts.

En premier lieu, on peut souligner que l'élargissement des conditions d'ouverture du droit (et notamment la baisse à 4 mois d'activité salariée dans les 18 derniers mois, au lieu de 8 derniers mois auparavant) est susceptible d'englober une frange de la population CUTI. De plus, l'indemnisation est devenue plus sécurisante, en particulier pour les parcours composés d'une suite d'emplois précaires : le différé d'indemnisation passe de 8 à 7 jours et est supprimé en cas de réadmission dans les 12 mois à compter de la précédente admission. La dégressivité de l'allocation est supprimée.

En deuxième lieu, des obstacles à la formation sont levés. En effet, les conditions d'accès à une formation sont assouplies. En particulier, tous les demandeurs d'emploi indemnisés pourront se former, même ceux relevant de la première filière d'indemnisation (4 mois de cotisation), ce

qui est une nouveauté intéressante puisque qu'auparavant les chômeurs ayant les emplois les plus précaires et donc souvent les moins qualifiés étaient exclus du système.

Par ailleurs, une indemnité unique, l'ARE, remplace l'AUD et l'AFR. Ainsi, l'entrée en formation ne constitue plus une cause d'interruption du versement de l'allocation, ce qui évite les problèmes liés à la transition entre deux statuts.

Enfin, il n'y a plus d'interdiction de cumul entre l'allocation touchée lors d'une formation et les revenus d'une activité réduite. Dans l'ancien fonctionnement, les allocataires de l'AFR ne pouvaient pas exercer d'activité professionnelle, même à temps réduit : l'entrée en formation pouvait donc entraîner une chute importante de rémunération, si le demandeur d'emploi devait renoncer à une activité réduite compatible avec le maintien de l'AUD, ce qui pouvait freiner des demandeurs d'emploi souhaitant se former.

La suppression de l'AFR est l'occasion de la conclusion d'une nouvelle convention tripartite Assedic-ANPE-Conseil régional, qui pourrait permettre de réduire quelques-uns des dysfonctionnements identifiés par le public CUTI pour le recours à la formation dans les parcours d'insertion.

- 2 Le nouveau programme national de lutte contre les exclusions**, qui prend la suite de la loi de 1998 de lutte contre l'exclusion, prévoit également des mesures qu'il est nécessaire de prendre en compte pour l'élaboration d'un dispositif de type CUTI.

Le programme s'organise autour de deux grandes orientations :

- le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées
- l'accès aux droits fondamentaux pour les personnes en situation de précarité.

La réflexion sur le CUTI est surtout affectée par les mesures prises dans le cadre de la première orientation, qui vise l'accès à l'emploi des jeunes et chômeurs de longue durée.

Concernant l'insertion des jeunes en difficulté, les innovations les plus significatives concernent le renforcement du programme TRACE, qui offre un accompagnement individualisé permettant de construire avec chacun un parcours d'insertion sur mesure. On constate aujourd'hui qu'à la sortie du dispositif, 54% des jeunes sont en situation d'emploi ou de formation. Le nouveau programme prévoit un doublement du

nombre de bénéficiaires du programme Trace (120 000 jeunes à la fin de 2002) pour que tous les jeunes en difficulté puissent y accéder.

En outre, et c'est un point-clé pour le CUTI, **une bourse d'accès à l'emploi de 300 euros mensuels (dans la limite de 900 euros par semestre) est créée, pour soutenir les jeunes pendant les périodes où ils ne sont ni en emploi ni en stage rémunéré (50% du temps en moyenne). Cette sécurisation des ressources des jeunes engagés dans un parcours d'insertion constituera une avancée significative.**

Le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, et notamment des titulaires du RMI dans le cadre du programme d'action personnalisé, est un autre axe fort du nouveau programme. En effet, le nouveau dispositif d'intervention du service public de l'emploi, le "programme d'action personnalisé pour un nouveau départ", accompagne la mise en œuvre de la nouvelle convention d'assurance chômage, mais concerne également les demandeurs d'emploi non-indemnisés.

Pour les personnes qui composent le noyau dur du chômage (notamment les allocataires des minima sociaux), l'accompagnement sera renforcé par rapport à celui proposé dans le cadre du "nouveau départ" qui existe depuis 1998⁷ : suivi continu jusqu'au retour à l'emploi (et plus seulement 4 mois), mobilisation plus importante des dispositifs d'évaluation, de formation, d'accompagnement (qui peut continuer dans l'emploi si nécessaire pour assurer la solidité de l'insertion professionnelle), et d'appui social.

L'ANPE élaborera un PAP pour près de 600 000 allocataires du RMI, au lieu de 200 000 "nouveaux départs" aujourd'hui. Les possibilités de cumul entre l'allocation et le revenu d'activité sont améliorées avec le passage d'un à deux trimestres de cumul intégral, et des aides à la mobilité sont créées.

En outre, la formation des demandeurs d'emploi est favorisée par la revalorisation de la rémunération des demandeurs d'emploi en formation non indemnisés par les Assedic (cf.4.). L'AFPA verra son rôle renforcé pour l'accompagnement des publics en vue de la VAP.

Enfin, l'accès au monde professionnel, aussi bien dans le secteur marchand que dans les secteurs non-marchands et mixtes, sera favorisé notamment par la mobilisation des divers types de contrats aidés.

⁷ Les premières synthèses de la DARES confirme l'effet positif de ce dispositif sur l'ensemble des publics, à l'exception des jeunes chômeurs de longue durée.

- 3 La mise en œuvre de ces nouveautés sera coordonnée par l'ANPE**, qui a connu un renforcement de sa capacité d'action et un nouveau positionnement stratégique **comme "intégrateur de réseaux" au niveau territorial**. En particulier, on peut souligner un accroissement des effectifs d'environ 5000 agents, et une multiplication par trois des crédits d'intervention (+ 3 milliards en 2003). Des conventions ont été conclues avec les réseaux nationaux en charge des publics fragilisés : Missions locales, AGEFIPH (CAP Emploi), et avec l'APEC.

L'ANPE a été chargée de la prescription des ressources affectées par l'assurance-chômage au PARE-PAP (40% des demandes d'emploi), mais aussi à ceux qui ne remplissent pas les conditions d'ouverture des droits (60 %) financés par les collectivités publiques (solidarité). Ce nouveau positionnement doit être pris en compte par les partenaires régionaux (Conseil régional et DRTEFP), **et doit favoriser la recherche d'une meilleure coopération entre les prescripteurs qui interviennent sur des parcours d'insertion de publics fragiles** : l'ANPE (et son réseau missions locales – Cap Emploi), les CLI pour le RMI, les OPCA, le FONGECIF ou les entreprises pour les salariés en emploi précaire ou non-qualifié.

- 4 Le régime public de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle va être revalorisé.**

Les 10 barèmes mensuels de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle relevant du régime public sont actuellement organisés suivant différents critères :

- l'activité antérieure,
- à défaut, la situation personnelle,
- à défaut, des critères d'âge ou de programme.

Il est proposé, pour les barèmes forfaitaires et suivant le tableau joint page suivante :

- de réduire le nombre de barèmes et donc d'assurer une meilleure lisibilité du système ,
- de revaloriser le barème 2, barème pivot, et de fixer, en pourcentage du barème 2, le barème 6 :
 - à 75 % pour les 26 ans et plus
 - à 65 % pour les 21/25 ans
 - à 55 % pour les 18/20 ans.

Barème	Taux actuel (mensuel en F)		Montant revalorisé	
	2001	2002	2003	
Barème 2 Activité salariée (hors travailleurs handicapés)	4.070,40 (1)			
Barème 3 (Personne bénéficiant de l'allocation de parent isolé)	3.803 (2)			
Barème 4 (Mères de familles ayant eu 3 enfants)	4.070,40 (1)		4.277	4.346
Barème 5 (Travailleurs handicapés ne justifiant pas de l'activité salariée requise)	3.803 (2)			
Barème 6 18 ans et plus	2.002 (1)	18/20	2.036 (3)	2.390 (3)
		21/25	2.226	2.825
		26 et +	2.631	3.259
Barème 7 16/17 ans	- de 6 mois : (1)	580 855 (4)		869 (4)
	Au-delà :	798 (1)		
<p>(1) ICCP (indemnité compensatrice du congé payé) incluse (2) Plus ICCP (10 %) (3) Pourcentage visé : le barème 6 est porté à 75 % du barème 2 en deux ans pour les 26 ans et plus, 65 % pour les 21/25 ans et 55 % pour les 18/20 ans (4) Maintien d'un seul taux, quelle que soit la durée du stage</p>				
<p>Les barèmes 1 (T.H. rémunéré selon salaire antérieur), 8 (salarié démissionnaire percevant l'équivalent de l'AUD) et 10 (non salariés) ne sont pas modifiés. Le barème 6 est applicable aux détenus en semi-liberté et en placement à l'extérieur.</p>				

5 La loi de modernisation sociale, avec la généralisation de la validation des acquis de l'expérience, offre également de nouvelles perspectives pour les parcours de qualification et d'insertion. Selon ce texte, « toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle, en vue de l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification... ». L'expérience requise a été abaissée à trois ans, et peut avoir été acquise dans une activité salariée, non salariée ou bénévole. Elle peut être appréciée par le jury en situation de travail réelle ou reconstituée.

Ce nouvel outil peut avoir un impact important pour la construction de parcours, même pour des personnes peu qualifiées et ayant une expérience de la formation plutôt négative comme le public CUTI. En effet, les sciences de l'éducation nous enseignent que la motivation est la condition première de l'implication d'un individu dans une démarche d'éducation, et de formation. Or celle-ci repose sur la confiance en sa propre aptitude à apprendre et sur la possibilité de se représenter une évolution personnelle et sociale grâce à la formation, à différents âges de la vie. **La validation des acquis de l'expérience ouvre à cet égard des perspectives nouvelles.**

Le Conseil Régional, financeur de la formation n'est pas "valideur".

Cependant, il peut peser sur l'offre de formation destinée au public CUTI de deux manières :

- par la promotion d'actions expérimentales de VAE pour les publics en difficulté et l'appui méthodologique aux opérateurs,
- par le fait de subordonner le financement de telle ou telle action de formation à l'existence d'une procédure VAE.

6 Enfin, les négociations interprofessionnelles sur la formation professionnelle comportent des innovations pouvant nourrir la réflexion sur le CUTI. L'individualisation et la capitalisation sont les principes refondateurs proposés par le MEDEF pour ce nouvel accord, **avec le "CEF" (compte épargne-formation) au cœur du dispositif.**

Ce compte épargne-formation serait mis en place par accord d'entreprise ou de branche voire, pour les salariés qui le souhaitent, après simple consultation des représentants du personnel ou information des salariés. Il serait garanti collectivement et valorisé en argent. Le CEF serait

notamment alimenté par le report des congés payés annuels (dans la limite de dix jours par an), par les heures supplémentaires effectuées au-delà de la durée légale hebdomadaire du travail et leurs majorations, par tout ou partie de primes conventionnelles ou d'intéressement, par une fraction des augmentations individuelles de salaire, par une participation du CE, ou par une partie des jours de repos issus de l'application des 35 heures. Il permettrait à un salarié d'être payé pour des formations effectuées en dehors du temps de travail.

En cas de licenciement ou de démission, le solde du CEF serait versé à l'Opcv ou à l'Opacif qui, sur demande écrite du salarié, pourrait assurer le reversement de cette somme au nouvel employeur, si celui-ci est d'accord.

Le MEDEF propose par ailleurs que les salariés ayant arrêté leur formation initiale au niveau du secondaire puissent bénéficier d'une formation qualifiante d'une durée maximale d'un an, impliquant l'élaboration d'un projet professionnel évolutif (accompagnement dans ou hors de l'entreprise, bilan de compétences) et la validation des capacités professionnelles. Le MEDEF demande aux pouvoirs publics de faire bénéficier les intéressés d'un abondement financier sur leur CEF correspondant, au plus, au coût moyen d'une année de formation d'un étudiant de l'enseignement supérieur, majoré du montant de la couverture sociale.

La logique du CEF pourrait avoir un sens pour le public du CUTI, à condition que le compte soit crédité au départ par un tiers : État, Région, FONGECIF par les ressources du CIF CDD, entreprises par une partie du surcoût de l'indemnité de précarité du CDD, entreprises de travail temporaire... Les dysfonctionnements des parcours d'insertion générés par l'impossible cohabitation des logiques d'assurance, de solidarité et d'assistance, seraient transcendés par la logique de l'individualisation et de la capitalisation.



Les incidences de cet environnement **sur concept de CUTI** sont nombreuses. Les "publics CUTI" n'ont pas un accès égal au droit. **Faut-il construire un droit spécifique de l'insertion dont le CUTI serait un pilier ? Non.**

Car l'insertion est un processus qui conduit l'individu à traverser plusieurs ordres juridiques. Le CUTI résulte d'une gestion des droits et d'une combinatoire et non d'un droit nouveau (travail salarié ou indépendant, assurance chômage, solidarité, assistance).

Les passages plus fréquents pour les publics du CUTI par les formes d'emplois précaires qui seront de moins en moins subventionnés, **conduit à mettre l'accent sur les combinatoires contrats de travail-assurance ou indemnisation et à ne pas reléguer le CUTI à la marge du marché du travail.** Le futur dispositif devrait s'ouvrir aux acteurs de ce marché : partenaires sociaux, COPIRE, FONGECIF (CDD), intérim, branches à fort taux d'emplois précaires, économie sociale, ...).

Au total, les améliorations évoquées sont de nature à agir sur tel ou tel segment d'un parcours et donc n'apportent pas de réponses satisfaisantes à la question qui concerne le champ de cette étude : l'amélioration de la gestion des parcours.

B. Quelle architecture juridique pour le CUTI ?

Si le CUTI ne peut résulter d'une opération "table rase" des dispositifs juridiques existants, fort heureusement, l'arsenal richement pourvu du droit de la formation professionnelle contient du matériau **pouvant remplir la fonction de joint de dilatation** (au prix de quelques aménagements), entre les systèmes juridiques que traverse le parcours d'insertion (le système éducatif et le statut d'élève ou d'étudiant, le système productif et le contrat de travail de droit commun ou atypique, le système d'assurance-chômage et le statut de demandeur d'emploi). **Il s'agit du statut de stagiaire de la formation professionnelle.** Celui-ci est aujourd'hui lié à la réalisation d'un "stage " de formation. **Il faut en autoriser l'usage pour le concept plus large de "parcours d'insertion".**

Les ressources auxquelles il ouvre droit sont fixées au niveau national, il faut en permettre un usage plus souple à l'initiative du Conseil Régional. Il s'agit d'un "statut octroyé", qui de plus ne constitue souvent qu'un segment du parcours ou un simple joint de dilatation. Il faut construire une relation contractuelle entre une structure à créer (cf. plus loin) et le bénéficiaire des parcours.

Enfin les acteurs clés qui gèrent les champs juridiques que traversent les parcours d'insertion, sont concernés au même titre que le Conseil Régional par leur réussite, aussi doivent-ils être associés à leur gestion et à leur financement.

L'architecture juridique proposée se décline comme suit :

1. Étendre le champ d'application du statut de stagiaire au parcours d'insertion

- ***Seul le stage agréé ouvre droit à tous les avantages du statut de stagiaire de la formation professionnelle.***

On peut considérer comme stagiaire de la formation professionnelle toute personne qui s'inscrit à un stage de formation, relevant de la typologie de l'article L. 900-2 du Code du travail (préformation et préparation à la vie professionnelle, adaptation, promotion, prévention, conversion, entretien des connaissances, bilan de compétence...). Elle devra conclure, avec le dispensateur de formation, un contrat de formation en application de l'article L. 920-13 du Code du travail. Elle bénéficiera alors – qu'elle suive un stage avec un organisme agréé ou non - de la protection sociale attachée à l'état du stagiaire de la formation professionnelle, qu'elle soit ou non rémunérée (art. L. 962-3).

L'intérêt du statut de stagiaire réside dans la rémunération, la protection sociale et la prise en compte de frais liés à la formation auxquels il ouvre droit. Or, ces avantages sont soumis à des conditions liées à la nature des actions de formation (cf. typologie art. L. 900-2), à leur durée, leur intensité... Seul des stages préalablement agréés par l'État ou le Conseil Régional ouvrent droit aux avantages liés à ce statut. Pour l'État, le pouvoir d'agrément appartient au Premier Ministre, au Préfet de région ou de département, selon le niveau d'organisation et de financement du stage. Pour la région, ce pouvoir appartient au Président du Conseil régional. Le conventionnement avec le FNE peut également ouvrir droit à rémunération en qualité de stagiaire de la formation professionnelle (stages SIFE, SAF).

- ***Faire du concept de "parcours d'insertion" une catégorie juridique donnant lieu à ouverture de droits.***

Le concept de parcours a envahi le champ social et pédagogique (cf. première partie du rapport), cependant, il est étranger au champ juridique. Le concept de "contrat temporaire unique d'insertion" (CUTI) n'a pas d'avantage de consistance juridique. De plus, pris au pied de la lettre, il conduit à une impasse en raison du fait déjà démontré, que les segments constitutifs d'un parcours d'insertion sont irréductibles les uns aux autres. En revanche, si le concept du CUTI est compris comme l'affirmation de la volonté de conférer consistance et cohérence à des parcours chaotiques par une plus grande "sécurité juridique", il conduit à réfléchir aux conditions d'émergence dans la sphère du droit, de ce

concept plutôt que de celui du "contrat" unique d'insertion. Rien n'interdisant au demeurant de recourir à la technique flexible du "contrat" pour faire face aux aléas des parcours.

Comment faire accéder le concept socio-pédagogique de "parcours d'insertion" à la sphère du droit, voilà donc la question à traiter.

- ***La référence au concept d'AMOF⁸ (association de main-d'œuvre et de formation) est le précurseur des "parcours d'insertion".***

Le Code du travail (art. L. 982-5), à défaut de connaître le concept de parcours, connaît celui de "plan d'insertion professionnelle comportant une suite continue de périodes d'emploi en entreprise et de périodes de formation". Ces plans sont ouverts à des stagiaires de la formation professionnelle et gérés par l'AMOF, dont la mission est précisément de gérer juridiquement des parcours d'insertion (cf. une note technique sur le principe et le fonctionnement des AMOF en annexe).

Le fait que peu d'AMOF aient vu le jour, et que plus aucune ne fonctionne aujourd'hui, est sans importance pour notre propos qui est de rechercher un ancrage juridique dans le droit positif de la formation, en vue de développer une démarche expérimentale. Diverses structures "intermédiaires" - qui ne nécessitent pas un accord collectif signé par les partenaires sociaux, comme acte fondateur - ont vu le jour dans les années 80, et répandent la vision fondatrice de l'AMOF (groupement d'employeurs, GEIQ, associations intermédiaires,...).

L'important est que l'intuition "AMOF" de 1981, inscrite dans le Code du travail, nous fournit aujourd'hui un point d'appui possible pour construire juridiquement les concepts de parcours et de CUTI sans intervention législative préalable.

La démarche pourrait être la suivante :

- Le Conseil Régional, la DRTEFP et l'État passent une convention avec une (ou plusieurs) associations existantes ou à créer, dont l'activité **exclusive** serait de gérer sur le plan financier et administratif des parcours d'insertion dans le cadre juridique d'une Association de Gestion des Parcours d'Insertion (AGEPI).
- Les bénéficiaires des parcours sont liés à l'AGEPI par un contrat temporaire d'insertion. L'AGEPI verse indemnité et rémunération compte tenu des et des différentes étapes du parcours et gère les incidents qui pourraient se produire (interruptions, abandons,...).

⁸ Cf. l'annexe N° 5, page 23 du fascicule des annexes. Qu'est-ce qu'une AMOF ?

- Le statut de stagiaire de la formation professionnelle est assoupli pour en faire un "statut de stagiaire en parcours d'insertion ". Cette procédure expérimentale dérogatoire est mise en œuvre en application d'un cahier des charges proposé par le Conseil Régional et la DRTEFP à l'AGEPI et qui fixe les bornes des dérogations autorisées.
- Le Conseil Régional – et d'autres financeurs - finance, par l'intermédiaire de l'AGEPI, un volume donné de parcours d'insertion formalisés par un Contrat Temporaire d'Insertion avec chaque bénéficiaire.

Certes, cette approche demande à être finalisée, mais il s'agit, il faut le rappeler d'une action expérimentale dérogatoire. Les difficultés pourront être surmontées si une volonté politique forte du Conseil Régional s'exprime pour faire vivre le concept de CUTI.

2. Assouplir les modalités de rémunération et de financement des stagiaires de la formation professionnelle engagés dans des parcours d'insertion

- a. La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle est fixée par le livre IX du Code du travail.
Les montants des rémunérations fixés par la réglementation sont-ils incompatibles avec toute autre rémunération complémentaire décidée à l'initiative du Conseil Régional ?
- b. La loi de décentralisation transférant aux Régions la compétence en matière d'apprentissage et de formation professionnelle indique que l'action des Régions doit s'effectuer dans le respect des règles du livre IX du Code du travail et des lois non codifiées relatives aux actions de formation professionnelle (art. 82, L. 83-8 du 7 janvier 1983).

L'administration considère que le respect du cadre réglementaire a pour objet de préserver le principe fondamental d'égalité des citoyens, notamment en matière de rémunération des stagiaires qui, pour cette raison, continue à relever de la compétence de l'État (circulaire du Ministère de l'Intérieur du 22 avril 1983).

Est ainsi affirmé le principe d'égalité des travailleurs dans l'accès à la formation professionnelle par l'existence d'un statut uniforme déterminé au plan national.

Le Code du travail pose le principe de l'agrément par les Conseils régionaux de stages ouvrant droit à rémunération (C. trav, art. L. 961-3). Selon le même code, les personnes qui suivent un tel stage ont

droit à une rémunération dont le montant est fixé par décret (C. trav., art. L. 961-5).

La réglementation précise que cette rémunération n'est pas compatible avec :

- la perception d'un salaire (art. R. 961-7) ;
- les indemnités journalières de sécurité sociale (art. R. 961-7) ;
- la perception d'une pension de retraite, à l'exception des bénéficiaires d'une retraite proportionnelle qui peuvent bénéficier d'une indemnité différentielle si la retraite est inférieure au montant de la rémunération à laquelle ils peuvent prétendre (Note de service NDE du 23 avril 1985).

Par contre, la rémunération est expressément compatible avec :

- un prêt accordé par l'Etat (C. trav., L. 961-1) ;
- une pension ou rente perçue en qualité de travailleur handicapé ou une allocation perçue en qualité de personne handicapée (art. R. 961-7) ;
- les allocations d'aide sociale (art. R. 961-7).

Il n'est pas fait état de la possibilité de cumul avec d'autres sources de revenus.

- c. Il est indubitable que les textes relatifs à la rémunération des stagiaires sont d'ordre public et qu'il n'entre pas dans les compétences d'une Région de les modifier ni d'envisager de s'en affranchir. Dès lors qu'une Région agréée un stage, elle a compétence liée pour le niveau de rémunération garanti par la législation aux stagiaires.

Toutefois, la question n'est pas tranchée de savoir si ces textes sont d'ordre public absolu (aucune dérogation en aucun sens) ou d'ordre public relatif (dérogation in melius possible). En d'autres termes, l'État a-t-il entendu créer un statut uniforme pour tous les stagiaires, ou leur donner des garanties minimales de rémunération?

Les textes relatifs aux cumuls possibles de la rémunération avec d'autres allocations, pensions ou financements (prêts), permet de pencher pour la seconde hypothèse. En effet, la conclusion évidente des dispositions de l'article R. 961-7 est qu'il peut exister des solutions différenciées en fonction des personnes et que la

perception d'une rémunération en tant que stagiaire, ne constitue pas un empêchement de percevoir toute autre forme de ressources.

Dès lors, un Conseil Régional paraît fondé non pas à augmenter la rémunération fixée par l'État (les montants réglementaires doivent être respectés), mais à mettre en place des systèmes d'aides complémentaires aux personnes suivant des formations, qui peuvent être attribuées sous conditions (d'âge, de nature de formation suivie, de cumul de revenus,...).

Plus délicate est de la détermination la nature de ces aides au plan social et fiscal. Dès lors qu'il s'agit d'un complément de revenu, ces aides devraient être assujetties à cotisation fiscale et entrer dans le champ de l'impôt sur le revenu. Il ne pourrait en être autrement que si ces allocations avaient pour objet de couvrir des frais particuliers, et justifiés, exposés au titre de la formation.

Par ailleurs, on peut se poser la question pratique de faire accepter par le CNASEA le versement d'une allocation différentielle supportée par le Conseil Régional.

Sous ces deux réserves, aucun principe juridique ne paraît s'opposer à ce qu'un Conseil Régional apporte un complément de revenu à certains stagiaires, selon des critères à déterminer par lui, dès lors que les taux de rémunération minimums sont bien respectés par ailleurs.

- d. Sur la base de ce raisonnement, un Conseil Régional pourrait décider de moduler son intervention financière, en vue de faciliter la réussite des parcours d'insertion (prise en compte de délais d'attente entre deux statuts ou prime incitative à la poursuite d'un parcours qualifiant).

3. Créer un Fonds Régional d'Incitation à l'Investissement Insertion (FRIII).

a. Les fonctions du FRIII :

Le fonds doit permettre de répondre à deux objectifs de nature différente :

- **La régulation du parcours** c'est à dire sa gestion harmonieuse (back office),
 - **L'incitation à l'investissement insertion - formation.**
- **La régulation** doit permettre le "lissage" des parcours d'insertion, c'est à dire l'élimination des dysfonctionnements et la réduction des risques de ruptures **identifiés comme inhérents à l'existence de statuts fondés sur des logiques différentes**, par exemple :

- Les délais d'attente de paiement (actuellement partiellement et très imparfaitement réglés par le FAJ pour les publics jeunes).
 - Les ruptures d'indemnisation dans le passage d'un statut à un autre (à évaluer compte tenu des réformes engagées ou annoncées).
- **L'incitation**, vise à encourager "la prise de risque" par les personnes engagées dans un parcours d'insertion en les mettant en situation d'arbitrer entre le court terme de survie (maintien dans le RMI ou sortie vers l'emploi précaire alimentaire) et **un projet d'insertion fondé sur la qualification à moyen terme**. Au-delà des minima sociaux de survie, **la Région Rhône-Alpes pourrait ainsi promouvoir une approche de "l'investissement insertion-qualification" dont elle assure la prise en charge financière subsidiaire et par voie contractuelle**. Cette prime d'encouragement à "l'investissement insertion" serait accordée dans le cadre d'un "contrat" conclu entre le FRII, le candidat au parcours et le référent du candidat, mandaté à cet effet par les instances de gestion du FRII.

Cette **prime incitative** pourrait être versée par l'AGEPI, en début de parcours, à mi-parcours et en fin de parcours. Rappelons que cette prime est justifiée par le fait que l'analyse des parcours a fait apparaître que l'emploi précaire concurrençait les stages de formation professionnelle et que ces derniers n'étaient guère plus incitatifs par rapport au RMI, même si l'on tient compte des mesures en cours de revalorisation des barèmes de rémunération du stage de formation professionnelle

b. Les ressources du fonds :

Le budget pourrait prévoir un financement pour **une approche expérimentale qui pourrait concerner 4 sites avec 150 parcours par sites, soient 600 parcours**.

On estimera la durée moyenne du parcours de 12 à 18 mois.

On peut considérer que l'écart à financer, pour obtenir un effet incitatif et de régulation, pourrait correspondre à environ 25 % du coût total moyen du parcours : rémunération de l'utilisateur et frais de formation.

c. L'origine des ressources :

Le fonds d'expérimentation pourrait être abondé par l'ensemble des partenaires concernés par les parcours d'insertion en Rhône Alpes :

- Le Conseil Régional,
- L'État,
- Les Conseils Généraux,
- Éventuellement les collectivités locales situées dans les bassins d'emplois, sites de l'expérimentation,
- les entreprises utilisatrices de main d'œuvre précaire : intérim ou CDD par l'intermédiaire de leurs OPCA et du FONCECIF,
- Les ASSEDIC,
- ...

Dans un première étape on peut également imaginer que le fonds soit constitué par une ligne budgétaire du Conseil Régional : les autres financeurs seraient associés ultérieurement.

d. Les conditions d'accès des publics au fonds :

- Il ne s'agit pas d'une nouvelle mesure ou d'un nouveau statut concurrent aux dispositifs existants mais bien **d'une incitation pour les individus à investir dans des parcours les conduisant à terme vers la qualification. Ils s'agit donc d'un dispositif individualisé soumis non à des critères mécaniques d'attribution mais à des conditions d'éligibilité.**
- Une démarche - qui devra être précisée (cf.infra) - permettra de sélectionner le public selon des critères formalisés en amont, organisés autour d'un critère dominant : la volonté d'investissement insertion démontrée par le candidat au CUTI.
- L'attribution des ressources financières se réalisera dans le cadre d'un contrat conclu entre l'individu engagé dans le parcours et la structure de gestion du fonds.

QUATRIÈME PARTIE

LES PUBLICS DESTINATAIRES D'UN DISPOSITIF DE TYPE CUTI

On peut identifier **3 types de publics** dans les parcours d'insertion :

- **Des publics en phase de sortie positive** : CDD supérieur ou égal à 6 mois ou accès à une formation qualifiante.
- **Des publics qui sont dans l'impossibilité de suivre un parcours** d'insertion en raison de difficultés sociales ou personnelles : autonomie, problèmes familiaux, de logement, santé...
- Des publics qui amorcent un parcours d'insertion inabouti et heurté.

Pour repérer **les publics qui sont dans des parcours** nous avons entrepris des démarches statistiques auprès de l'OREFRA, la CAF de Lyon, la DR AFPA, la DRETEFP, le CNASEA, la DRASS. Nous avons formulé à ces organismes des requêtes pour mettre en place une procédure d'enquête longitudinale afin de repérer **sur une période longue d'un an et plus la combinaison de différents segments de parcours** : emploi, formation, chômage, période rémunérée ou non (RMI et liv. IX principalement car il n'a pas été possible d'extraire parmi les DE ceux qui bénéficiaient d'un AUD).

L'objectif de cette enquête était de produire une estimation quantifiée du volume des publics potentiellement destinataires d'un dispositif de type CUTI.

On trouvera en annexe les résultats de ces requêtes. Certains organismes n'ont pu encore nous apporter un réponse.

Mais les résultats sont décevants⁹ car :

- Si le parcours n'est pas une catégorie juridique **il n'est pas non plus une catégorie statistique,**
- On a observé également une impossibilité à croiser les données en provenance de sources différentes,
- Les quelques résultats obtenus n'ont de valeur que dans une approche rétrospective de l'étude. Il est donc **très aléatoire de les utiliser dans une approche prospective compte tenu des évolutions rapides du marché de l'emploi,**
- La quantification à partir des indicateurs de situation (en emploi, en formation ou au chômage) conduit, de façon concomitante, à définir **des critères d'éligibilité** qui produisent, par ailleurs, un phénomène d'exclusion d'un nombre, non encore estimable, de publics pourtant susceptibles d'être bénéficiaires du CUTI.

⁹ Cf. annexe N° 6 du fascicule des annexes qui donne les résultats quantitatifs de l'enquête.

CINQUIÈME PARTIE

LES CONDITIONS DE MISES EN OEUVRE DE L'EXPÉRIMENTATION D'UN DISPOSITIF RÉGIONAL DE TYPE CUTI

I. DÉFINIR LE CADRE JURIDIQUE ET LES ENJEUX DE L'EXPÉRIMENTATION

La démarche expérimentale suppose de définir - au préalable - les cadres juridiques et organisationnels qui permettront à l'expérimentation de se dérouler, c'est à dire :

1. Une Décision du Conseil Régional qui précisera :

- le sens et les objectifs de la démarche expérimentale,
- la volonté d'étendre le champ d'application du statut de stagiaire de la formation professionnelle aux parcours d'insertion,
- l'adoption du principe d'ordre public relatif en matière de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et par conséquent la possibilité de verser, sous certaines conditions, des aides complémentaires d'incitation à l'engagement dans des parcours construits d'insertion,
- le principe de la création de l'AGEPI, instance de gestion des parcours d'insertion, en lien avec les partenaires sociaux régionaux invités à négocier un accord collectif régional portant création de l'AGEPI inspiré du concept d'AMOF.
- le principe de la création d'un fonds régional d'incitation à l'investissement formation (FRIII) qui pourrait, dans une première étape, être constitué sous la forme d'une ligne budgétaire du Conseil Régional avant d'être abondé par d'autres financeurs.

2. Un convention d'objectif avec la DRETFP qui précisera :

- les modalités de participation de l'État au dispositif expérimental,
- les instances de suivi et de pilotage de la démarche expérimentale.

3. L'organisation d'une rencontre avec les autres financeurs potentiels afin de :

- les mobiliser sur le sens de la démarche et vérifier leur volonté d'y participer,
- déterminer avec eux les conditions de leur participation à la gestion des instances de suivi et de pilotage du FRIII et de l'AGEPI.

4. La formalisation du cadre de l'expérimentation, les sites, les objectifs, les publics visés au plan quantitatif, les conditions d'éligibilité des publics, les modalités de suivi et d'évaluation, l'ingénierie socio - pédagogique des parcours et le cahier des charges de l'expérimentation.

5. **La tenue d'une réunion de travail avec les services de la DGEFP de façon à étudier les meilleures conditions d'une articulation de l'AGEPI aux principes juridiques contenus dans le concept d'AMOF.**

II. DÉFINIR LES OBJECTIFS DE L'EXPÉRIMENTATION ET SES PROCÉDURES

L'expérimentation doit, selon nous, comporter trois objectifs :

1. Configurer concrètement la faisabilité organisationnelle et financière de la mise en œuvre d'un dispositif de type CUTI,
2. Évaluer l'efficacité d'un tel dispositif sur les parcours d'insertion des personnes concernées. **Seule l'évaluation peut, de ce point de vue, déterminer si l'effet CUTI aura un impact sur les ruptures ou les non accès aux parcours.**
L'appréciation anticipée ne peut remplacer l'évaluation concrète : personne ne peut déterminer à l'avance la façon dont les usagers s'approprieront ou non un tel dispositif. En effet, les causes des ruptures de parcours ou de non accès aux parcours sont pluri - factorielles et seule l'expérimentation peut déterminer l'impact de l'effet CUTI sur ces causes.
3. **Identifier, à travers l'expérimentation, la façon dont les acteurs territoriaux (prescripteurs et payeurs) se positionnent par rapport à un tel dispositif.** L'étude a fait apparaître que le cloisonnement des systèmes de prescription permet difficilement de définir une organisation locale efficiente. **En revanche, un dispositif expérimental de type CUTI peut permettre, dans l'action, de repérer les axes de progrès et préfigurer la constitution d'une organisation territoriale de la prescription associant l'ensemble des acteurs gestionnaires des différents segments des parcours.**

L'expérimentation pourrait concerner un groupe de 600 personnes réparties sur quatre sites d'expérimentation, ce qui offre un panel suffisamment important pour que l'on puisse en tirer des enseignements quant à l'impact et à la transférabilité du dispositif. Le CUTI pourrait être expérimenté dans 4 zones d'emploi et avec quelques opérateurs agréés.

A. La sélection des pilotes territoriaux du dispositif :

L'objectif consiste à sélectionner des pilotes fiables dans le cadre d'un cahier des charges qui permettra d'évaluer :

- Le lien de proximité avec les publics cibles du CUTI,
- L'existence de suivi de parcours "multi – prescripteurs",
- La cohérence des dispositifs de suivi – accompagnement des publics,
- La capacité à agir en réseau sur le territoire,

- La capacité à formaliser une ingénierie de parcours intégrant les combinaisons formation-travail, la validation des acquis et la visée qualifiante du parcours.

B. Le public visé par le CUTI, dans la phase d'expérimentation.

- La sélection des publics ne peut pas être déléguée totalement aux pilotes territoriaux du CUTI.
- La sélection des publics ne peut pas résulter uniquement d'un certain nombre de critères objectifs.

Les simulations d'expérimentation réalisées avec le PLIE UNI EST conduisent à proposer la formule suivante :

- Mise en place d'un Comité d'éligibilité au CUTI, suivant dossiers remis par les pilotes territoriaux CUTI,
- Formalisation d'un **référentiel d'éligibilité** à partir des éléments cumulatifs suivants :
 - Les publics visés par la loi contre les exclusions,
 - Les publics n'ayant aucun droit au titre de l'assurance chômage,
 - Les publics dont les parcours antérieurs (cf. fiches parcours) attestent de ruptures fréquentes et qui ont besoin d'une sécurisation pour se remobiliser dans un projet.
 - Les publics qui souhaitent s'inscrire dans un processus construit d'insertion qualifiante.

C. Les modalités de contractualisation avec la personne.

Le titulaire du CUTI se voit proposer un "contrat" pour une durée déterminée.

Ce contrat prévoit :

- La durée de l'accompagnement : de 12 mois à 18 mois.
- L'engagement du bénéficiaire à accepter les prescriptions du pilote territorial du CUTI.
- L'objectif doit consister à parvenir à l'insertion avant le terme du contrat CUTI. L'effet de dynamisation et de sécurisation du CUTI est précisément de permettre à des publics de se remobiliser dans des parcours non de créer un régime d'assistance.