**Audition de l'ANDASS par Frédéric BIERRY**

**15 janvier 2019**

**La contractualisation Etat-Département sur les politiques d'insertion dans le cadre de la Stratégie pauvreté**

**Avant-propos**

Ce document reprend en la synthétisant la Contribution de l'ANDASS sur les politiques d'insertion (2015) tout en l'enrichissant d'idées et de propositions nouvelles. Pour faciliter la lecture, les idées essentielles sont précédées du symbole "☞" et les mesures techniques du symbole "🖋". Il est accompagné des autres documents suivants :

* Contribution de l'ANDASS sur les politique d'insertion
* Proposition d'amendement à la loi NOTRe
* Contribution de l'ANDASS sur l'investissement social
* Note sur la Polyvalence de secteur par Marie-Paule Cols et Lucienne Chibrac
* Manifeste de l'ANDASS pour une action publique sobre et efficace

**Introduction : inclusion active ou activation inclusive[[1]](#endnote-1) ?**

Selon les époques et les écoles, les sociologues utilisent les termes d'insertion, d'inclusion ou encore d'intégration pour décrire les processus dynamiques par lesquels les individus s'agrègent pour "faire société".

Les liens sociaux sont essentiels tant à la cohésion des communautés qu'au bien-être des individus. Ils renvoient aux notions de **solidarité** ("compter sur") et de **reconnaissance** ("compter pour"). Le sociologue Serge Paugam en distingue quatre types :

* Liens familiaux : lien conjugal, liens de filiation, liens de parentés élargis
* Liens d'affinité élective : amis, vie associative, vie de voisinage ou de quartier
* Liens organiques : travail, bénévolat
* Liens citoyens : engagement politique et citoyen, capacité à faire valoir ses droits juridiques

Les individus précaires sont souvent caractérisés par une grande faiblesse des liens sociaux de toute nature : liens familiaux lâches (taux de célibat important, perte de contacts avec les parents proches voir très proches), peu d'amis, vie sociale restreinte, pas d'emploi, pas d'engagement politique – parfois pas d'exercice du droit de vote. L'inclusion consiste à travailler à la consolidation de l'ensemble de ces liens pour "raccrocher" l'individu à la société.

La faiblesse des liens sociaux est à la fois la cause et la conséquence de la **disqualification sociale**[[2]](#endnote-2) des publics précaires. La disqualification sociale est une source de souffrance au moins aussi importante que la privation de biens matériels.

1. **Pour une politique d'insertion efficace et inclusive**

**1.1. Les limites de l'activation conçue comme l'alpha et l'oméga de l'insertion**

Depuis 30 ans, les politiques publiques ignorent la diversité des liens sociaux pour se concentrer sur un seul d'entre eux : le lien organique, c’est-à-dire l'emploi. Au niveau européen, ces politiques sont qualifiées d'**inclusion active** (*active inclusion* en anglais). L'inclusion active désigne tout simplement **l'inclusion par le travail**, cette dernière expression ayant été vraisemblablement écartée en raison de connotations historiques désagréables. En France, l'inclusion active comporte essentiellement trois volets : l'**insertion par l'activité économique (IAE)**,les contrats aidés et l'accompagnement vers l'emploi.

L'inclusion active peut-être complétée par un accompagnement social, généralement centré sur les problèmes matériels de l'individu (essentiellement logement, santé, mobilité) plutôt que sur la dimension relationnelle de l'inclusion.

La focalisation sur l'emploi est parfaitement légitime car l'emploi constitue à la fois un lien social et le mode de financement privilégié de la protection sociale. Il contribue également à l'estime de soi, bien que certains emplois puissent être perçus comme dégradants. Enfin, les bénéfices de l'activité sur la santé sont démontrés. Néanmoins, un ensemble concordant d'évaluations nationales et internationales ont montré les limites de l'inclusion active :

* **Globalement, le dispositif est coûteux**. Le coût des Ateliers et chantiers d'insertion (ACI), qui représente l'essentiel de l'IAE, est d'environ 1 milliard par an pour à peine 34 000 bénéficiaires[[3]](#endnote-3). Pour le dire autrement, **l'idée, assez peu originale depuis les Ateliers Nationaux du XIXème siècle, qu'il faut mettre au travail les bénéficiaires des aides sociales afin de leur faire produire des richesses est certes populaire mais économiquement simpliste**. Les structures d'insertion sont en moyenne peu productives et ont des coûts de structure importants. Elles consomment – toujours en moyenne - beaucoup plus de richesses qu'elles n'en créent même en intégrant dans le calcul les économies de RSA.

* **Les politiques d'inclusion active ne permettent pas une insertion durable de leurs bénéficiaires.** Ce fait est bien établi pour les contrats aidés du secteur non marchand[[4]](#endnote-4). L'accompagnement dans l'emploi ne semble guère plus efficace[[5]](#endnote-5) en raison des "effets de déplacements" (changement dans l'ordre de la "file d'attente" des chômeurs sans effet sur le taux d'emploi global). L'IAE en tant que tel n'a jamais fait l'objet d'évaluation sérieuse[[6]](#endnote-6)[[7]](#footnote-1) mais il est probable que ses effets sur l'insertion durable des personnes soient identiques (l'IAE n'est rien d'autre qu'un contrat aidé combiné à un accompagnement social).
* Les **autres bénéfices** des politiques d'inclusion active (socialisation par le travail, image de soi, bénéfices divers de l'activité, bénéfices matériels de l'accompagnement logement, santé etc.) sont sans doute significatifs mais **ne sont jamais évalués de manière rigoureuse**[[8]](#endnote-7).

Il faut surtout noter **la très grande hétérogénéité** des structures d'insertion. De nombreuses associations dynamiques, compétentes et innovantes coexistent avec des centaines de structures plus ou moins routinières qui captent une rente d'argent public et ne font qu'organiser la permutation circulaire des publics précaires : RSA, chantier d'insertion, formation-voie de garage, chômage et de nouveau RSA. L'honnêteté, la volonté de bien faire des acteurs ne sont pas en cause mais les résultats ne sont à la hauteur ni des attentes ni de la dépense. **La réalité du terrain est que le "parcours d'insertion" est souvent circulaire.**

* **Un enjeu essentiel du service public de l'insertion est de sélectionner les structures d'insertion efficaces et d'écarter ou de faire évoluer les structures inefficaces.**
* **Consacrer 0,1% des financements publics aux structures d'insertion, soit environ 10 M€, à un vaste programme d'évaluation scientifique des impacts**

**1.2. Comment augmenter le taux d'emploi des personnes précaires ?**

Les politiques qui semblent le plus efficaces pour augmenter le taux d'emploi sont les suivantes :

* Travailler la question **des métiers en tension faiblement qualifiés** en lien avec les acteurs économiques. Ces politiques ont été récemment développées par plusieurs départements (exemple : GIP d'insertion dans l'Eure, Suivi tutoral en emploi dans le Bas Rhin, actions similaires en Gironde et dans les Alpes Maritimes…). Elles se rapprochent sur le principe de l'Offre de service aux entreprises de Pôle Emploi, centrée sur les PME, qui a fait l'objet d'une étude probante[[9]](#endnote-8).
* **Un modèle combinant accompagnement socioprofessionnel et appui RH aux entreprises (notamment PME) porté par des structures départementales (type GIP) tend à se développer depuis 2 ou 3 ans. Les premières évaluations sont encourageantes[[10]](#endnote-9). Le pilotage par le Département est essentiel en raison de la connaissance de ses élus du tissu économique local et de son rôle en matière sociale.**
* **Dans le cadre du service public de l'insertion, confier au Département la mission expresse de réduire les tensions de recrutement sur les métiers faiblement qualifiés**
* Accroître **le différentiel entre la rémunération du travail et la rémunération des aides sociales**. En effet, dans bien des cas, la faiblesse des rémunérations offertes et les frais engendrés par l'activité professionnelle (frais de transport, de repas, de garde d'enfant, perte d'opportunité liés à des travaux ponctuels bien rémunérés, perte du bénéfice d'aides et d'avantages sociaux…) rendent le travail non rentable. Il faut donc :
	+ Augmenter la rémunération du travail : l'augmentation de la prime pour l'emploi constitue à cet égard une avancée. La réflexion doit se poursuivre dans le cadre des travaux sur les minimas sociaux prévue dans la Stratégie Pauvreté. L'idées d'aides locales à la reprise d'emploi pourrait être creusée.
	+ Réduire les coûts induits de l'emploi : poursuivre les actions engagées par les départements pour réduire les coûts de mobilité et de garde d'enfant.
* Réduire **l'inadéquation entre les compétences des individus et les compétences recherchées par les employeurs**. L'enjeu se situe ici au niveau de la formation professionnelle. Le gouvernement a pris un certain nombre de mesures qui devraient produire leurs effets à terme.
* **L'articulation entre le SPI et la formation professionnelle est essentielle à la réussite des politiques d'insertion.**
* **Faciliter la prescription de formation par les acteurs de l'insertion**
* **Prévenir les sorties sans diplôme du système scolaire**. L'absence de diplôme est aujourd'hui le principal déterminant du chômage de longue durée. Le dédoublement des classes a un impact global positif attesté par de nombreuses études[[11]](#endnote-10) sur la réussite scolaire. Toutefois, l'approche éducative peut être complétée par une approche socio-psychologique, notamment pour les adolescents en rupture avec les institutions. Des actions collectives basées sur les thérapies cognitivo-comportementales visant à modifier le rapport à l'institution ont fait leur preuves à l'étranger (voir par exemple le programme "Becoming a man" qui a permis une réduction de 50% des arrestations pour violence et une amélioration de 19% du taux de réussite aux examens[[12]](#endnote-11)).
* **L'action sociale pilotée par les départements a toute sa place dans la prévention de l'échec scolaire aux côtés de l'éducation nationale**
* **Flécher une partie des crédits de la Stratégie Pauvreté vers des actions socio-psychologiques destinées à lutter contre les sorties sans diplôme du système scolaire**
* **Autoriser les départements à utiliser le FSE pour financer des actions de prévention des sorties sans diplôme**

**1.3. Comment agir plus efficacement en faveur de l'inclusion sociale ?**

La généralisation de mesures indifférenciées d'inclusion active (chantiers d'insertion et/ou accompagnement socio-professionnel standardisé de tous les allocataires du RSA) serait coûteuse et inefficace. Le retour à court terme à l'emploi doit être recherché pour une partie seulement des chômeurs de longue durée à travers les politiques décrites précédemment. Pour les autres, il faut abandonner l'obsession du retour immédiat à l'emploi au profit d'un objectif global d'inclusion sociale.

* **La montée en puissance du SPI sur le volet accès à l'emploi ne doit pas obérer l'action des Départements en faveur de l'inclusion sociale. Afin de conserver des marges de manœuvres budgétaire pour l'inclusion, il faut absolument éviter de rendre obligatoire un accompagnement individuel vers l'emploi pour tous les bénéficiaires du RSA.**
* **Pour une politique claire et lisible, l'accompagnement vers l'emploi ne doit pas être un "contrôle du juste droit" déguisé confié aux travailleurs sociaux. Le contrôle du juste droit doit être confié à des équipes spécialisées.**

L'inclusion sociale est une vaste question qui ne peut pas être examinée en profondeur dans le contexte de cette audition. Nous proposerons donc seulement quelques pistes de réflexion nouvelles ou réactualisées :

* Aider à la **construction de collectifs** dans les zones précarisées, à la manière du "community building" anglo-saxon
* Relancer le **Développement social** en lui donnant des objectifs et un contenu plus précis et mieux définis, ainsi que des moyens dédiés
* Expérimenter les logiques d'**Activité d'abord**. De même que la logique de "Logement d'abord" pose l'accès au logement comme un préalable à l'accompagnement social et non l'inverse, l'Activité d'abord vise à mettre les personnes en difficulté en situation d'activité comme préalable à un accompagnement social. L'activité en question peut prendre la forme de la participation à la vie associative à raison d'une à deux journée par semaine. Le but recherché est un bénéfice d'inclusion sociale et non la contrepartie obligatoire du RSA, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Elle peut néanmoins être imposée dans le cadre d'un contrat d'engagement réciproque.
* **Expérimenter et évaluer "l'Activité d'abord" comme outil d'inclusion sociale**

**2. Traduire ces principes dans la contractualisation Etat-Département et le Service Public de l'Insertion**

**2.1. Les points d'attention sur la contractualisation Etat-Département**

***2.1.1. L'amélioration de l'orientation des allocataires du RSA (objectif d'une orientation sous 30 jours)***

Ce point n'appelle pas de remarque particulière de notre part. La question de l'interface avec les systèmes d'information des CAF peut néanmoins s'avérer plus complexe que prévu.

***2.1.2. L'amélioration des parcours d'insertion***

La notion de parcours est en elle-même discutable car elle sous-tend qu'un certain nombre d'étapes administrativement balisées permettent d'accéder à l'emploi. La réalité est beaucoup moins simple : nombre de "parcours" sont en réalité des cercles fermés qui ne permettent pas aux usagers d'évoluer.

Par ailleurs, le fait de matérialiser systématiquement les "parcours" par un contrat d'engagement réciproque relève de la méthode coué administrative et consomme inutilement des moyens administratifs. Seuls les contrats utiles doivent être signés.

***2.1.3. Les nouveaux appels d'offre "garantie d'activité", qui visent notamment à offrir "une nouvelle offre d’accompagnement pour donner une perspective d’émancipation par le travail à chaque personne en situation de pauvreté"***

Il ne faut pas se bercer d'illusion : il n'y a pas, à court terme, suffisamment de travail pour tous les allocataires du RSA.

Le chômage de longue durée est beaucoup plus lié à des causes structurelles qu'à la qualité de l'accompagnement socio-professionnel (qualité du système d'enseignement-formation, mentalités, spécialisations économiques, démographie de la population active, efficacité des institutions – rappelons à cet égard que les pays les plus décentralisés sont en général les plus efficaces économiquement[[13]](#endnote-12)).

"L'émancipation par le travail" promue par les politiques dites d'inclusion active revient souvent, dans les faits, à une pseudo-émancipation par le pseudo-travail. Rappelons ici encore que le pseudo-travail coûte cher, et ne constitue pas une condition nécessaire et suffisante d'inclusion.

Nous insistons sur l'intérêt d'ouvrir les politiques d'insertion à d'autres activités que le travail ou le pseudo-travail (engagement associatif, sport, vie sociale...), adaptées au profil de chaque individu.

Le Développement social doit faire partie intégrante des politiques d'insertion, de même que la prévention de l'échec scolaire sur laquelle le Département a un rôle à jouer (Cf. supra).

***2.1.4 Elargir le pilotage Etat-Département à l'ensemble des axes de la Stratégie pauvreté et adapter les règles "de Cahors"***

La Stratégie nécessite, pour être efficace, l’engagement de l’ensemble des forces vives au niveau départemental et infra départemental. Pour cela et pour éviter de parcelliser l’action, il est indispensable que l’ensemble du pilotage de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté soit conduit conjointement par le président du département en tant que chef de file des solidarités humaines et territoriales et du développement social et par le préfet du département en tant que représentant de l’Etat à même de mobiliser toutes les ressources de l’Etat et de ses agences dans la lutte contre la pauvreté au niveau local.

La présence du représentant de l’Etat à côté du président du département lors du débat en session publique du contrat signé entre l’Etat et le Département serait à ce titre pertinente.

Les élus et les cadres des collectivités départementales sont engagés et intéressés par cette Stratégie. Leur présence massive lors de la réunion exceptionnelle de la commission solidarités et affaires sociales de l’ADF en a été l’expression forte. Elle n’est pas dénuée d’inquiétudes compte tenu de la contrainte financière qui pèse sur les départements. Une première étape a été franchie pour soutenir cette volonté. Les dépenses nouvelles financées par les recettes nouvelles apportées par l’Etat sont exclues de la contractualisation dite de « Cahors » limitant l’évolution des dépenses à 1,2%.Il doit en être de même de la compensation paritaire apportée par les départements.

**2.2. Gouvernance du SPI : éviter la tentation bureaucratique, en simplifiant et promouvant une action publique sobre et de qualité**

L'heure n'est pas au grand soir de transferts de compétences, il faut privilégier les délégations locales entre acteurs. Au-delà, il convient de donner de la souplesse aux acteurs locaux pour innover et adapter les politiques aux réalités locales. C'est une solution pour permettre de faire simple et sobre.

Le département, en sa qualité de chef de filât, peut impulser des bases d'une compétence globale ciblée sur l'humain et les vulnérabilités. Il a donc une certaine légitimité à agir car il propose une approche globale et inclusive. De plus les politiques d'insertion sont contributives à la réduction de la pauvreté et l'inclusion des personnes et des familles, pour leur préserver des conditions dignes d’existence, pour grandir. Il y a également un intérêt à ce que le payeur des prestations soit concerné par les actions d 'insertion.

Le Département est également bien placé pour orienter les allocataires du RSA proche de l'emploi vers les métiers en tension. Les outils de type GIP et accompagnement dans l'emploi en lien avec les entreprises se sont beaucoup développés ces dernières années. Le pilotage par le niveau local est un facteur de succès du fait notamment de la proximité entre les élus locaux et le tissu local de PME.

Par ailleurs, il est aujourd'hui temps de privilégier l'évaluation des résultats aux indicateurs de réalisation qui induisent la tentation de "faire du chiffre", par exemple des contrats d'engagement réciproques standardisés signés à la chaine, ou encore des "entretiens socio-professionnels" se bornant à constater qu'il ne s'est rien passé de nouveau depuis la dernière fois.

1. "Inclusive activation" était le thème du séminaire du réseau social européen qui s'est tenu à Vienne les 5 et 6 novembre 2018 [↑](#endnote-ref-1)
2. Voir l'ouvrage éponyme de Serge Paugam aux Presses universitaires de France, ou encore *La misère du monde* sous la direction de Pierre Bourdieu aux éditions du Seuil [↑](#endnote-ref-2)
3. Cf. Contribution ANDASS sur l'insertion, d'après un rapport IGAS réalisé en 2011 [↑](#endnote-ref-3)
4. Cf. contribution ANDASS sur l'insertion [↑](#endnote-ref-4)
5. Cf. étude réalisée sur l'accompagnement renforcé Pôle Emploi destinés aux personnes durablement éloignées de l'emploi: (*Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experimen*", Bruno Crépon, Esther Duflo, Marc Gurgand, Roland Rathelot, Philippe Zamora, 2012). Voir aussi : *Displacement Effects of Active Labour Market Policy: The Youth Labour Market in Finland,* Jaakko Pehkonen 1997. [↑](#endnote-ref-5)
6. L'étude DARES relative à l'accompagnement des personnes en chantier d'insertion (https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/document-d-etudes/article/quels-effets-de-l-accompagnement-sur-le-devenir-des-salaries-en-insertion ) ignore les effets de déplacement [↑](#endnote-ref-6)
7. [↑](#footnote-ref-1)
8. A l'exception de l'évaluation du dispositif Convergence, qui suscite cependant quelques réserves méthodologique (cabinet mandaté pour l'évaluation rémunéré par l'opérateur, absence de contrefactuel, absence de mesure des effets de déplacement). [↑](#endnote-ref-7)
9. *The Value of a Vacancy : Evidence from a Randomized Evaluation with Local Employment Agencies in France* Yann Algan, Bruno Crépon, Dylan Glover http://chaire-securisation.fr/SharedFiles/47\_The%20Value%20of%20a%20Vacancy.pdf [↑](#endnote-ref-8)
10. Les évaluations réalisées localement font apparaître des taux de sorties en emploi durable très supérieurs aux actions d'insertion classiques. Ces évaluations sont à prendre avec beaucoup de précautions en raison de (i) l'absence de contrefactuel et (ii) de l'absence de mesure des effets de déplacement. Toutefois, l'étude citée dans la note précédente corrobore l'hypothèse d'un effet positif de ce type d'action sur le taux d'emploi. Enfin, la focalisation sur les métiers en tension rend probable un effet réel sur le taux d'emploi. [↑](#endnote-ref-9)
11. Voir par exemple *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français,* Thomas Piketty et Mathieu Valdenaire, 2006. [↑](#endnote-ref-10)
12. Voir https://urbanlabs.uchicago.edu/projects/becoming-a-man [↑](#endnote-ref-11)
13. Cf. l'introduction *de Violence and Social Order* de Douglass North, p. 10 et suivantes [↑](#endnote-ref-12)