



Contribution ANDASS sur France Travail

Novembre 2022

Alors que les travaux préparatoires de France Travail ont démarré sous l'égide du haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, l'ANDASS souhaite apporter sa contribution aux réflexions en cours.

La réflexion qui s'engage ne peut pas être totalement séparée du contexte dans lequel elle a émergé ni des différentes initiatives en cours, parfois très récentes, en matière d'insertion et d'emploi qui se déploient dans les territoires.

France-Travail émerge dans un contexte d'insatisfaction croissante face à une situation où cohabitent un nombre élevé de demandeurs d'emploi (3,17 millions de personnes), de bénéficiaires du revenu de solidarité active¹ (1,8 millions de foyers) et des difficultés de recrutement dans de très nombreux secteurs.

France-Travail émerge après une longue liste de réflexions, d'initiatives ou d'expérimentations nationales récentes pour agir en faveur de l'emploi et de l'insertion :

- La réflexion sur un revenu universel d'activité (RUA) en 2018, qui n'aboutira pas,
- Le Pacte Ambition IAE, qui vient renforcer les moyens d'un secteur dont on ignore l'impact réel sur le parcours des bénéficiaires,
- Les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et pour l'accès à l'emploi (CALPAE), qui permettent en particulier de développer les plateformes d'orientation et d'améliorer l'accompagnement dans le cadre de la garantie d'activité,
- Les services publics de l'insertion et de l'emploi (SPIE), qui se déploient depuis 2020 et qui commencent pour certains à peine leurs travaux, avec des objectifs très proches de France Travail en apparence,
- La mise en œuvre de « cités de l'emploi » en 2020, qui concernent aujourd'hui 84 micro-territoires,
- L'expérimentation Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée mise en place depuis 2016 et renforcé dans le cadre d'un décret de 2021, avec à ce jour 39 territoires habilités,
- La recentralisation du RSA pour quelques départements,
- Un stop & go sur les contrats aidés depuis une dizaine d'années,
- La mission d'inspection de l'IGAS en court sur le fonctionnement et le financement de l'insertion par l'activité économique,
- L'expérimentation de l'accompagnement 15-20h des allocataires du RSA sur le modèle du contrat d'engagement jeune (CEJ) lui-même non évalué.

Tout ceci nous amène à poser directement et fortement une alerte sur la méthode de mise en œuvre des politiques publiques nationales d'insertion et plus généralement de solidarités.

La succession de démarches, d'initiatives, de dispositifs, d'expérimentations qui se déploient sans cohérence, sans suivi, pour lesquels il est parfois demandé aux départements de se positionner dans des délais très courts, et se généralisent sans

¹ Ces deux premières catégories ne se recoupent que partiellement.



évaluation deviennent insupportables pour les acteurs qui accompagnent sur le terrain les publics.

Tout ceci est d'autant plus regrettable que les avancées sur le fonds et les accompagnements sont réelles. Ces dernières années ont vu une amélioration des mécanismes d'intéressement à la reprise d'emploi, la réduction considérable des délais d'orientation et d'accompagnement, des nouveaux dispositifs tels que la période de mise en situation en milieu professionnel, des nouveaux outils informatiques, un soutien financier important de l'Etat aux actions d'insertion des départements (y compris avec le FSE), etc.

Ces avancées réelles, ainsi que les objectifs de transformation de nos organisations, d'adaptation de nos pratiques courent le risque d'être relayés au second plan dans le flot des dispositifs, des expérimentations et des contractualisations. A peine un dispositif créé, que des éléments de reporting sont demandés en toute hâte dans un but de communication et de vérification de la consommation des crédits.

Cette méthode ne permet pas une consultation des élus locaux et nuit considérablement à l'efficacité de l'action publique à tel point qu'aujourd'hui ces initiatives deviennent des freins à nos actions de terrain davantage que des leviers de transformation dans l'intérêt des publics.

Nous nourrissons donc l'espoir que France Travail diffère des exemples cités et nous formulons quelques principes pour que ce soit le cas.

1. France Travail doit s'appuyer sur les dynamiques créées dans le cadre des services publics de l'insertion et de l'emploi (SPIE)

Il existe aujourd'hui une hétérogénéité dans les formes prises par les SPIE. L'équilibre entre les différents acteurs, la composition et le fonctionnement des consortiums varient en fonction des réalités locales. Cette hétérogénéité est une des forces du SPIE, et nous a permis de l'adapter au contexte local au détriment, parfois, d'une cohérence globale et d'une vision partagée.

Nous proposons d'assumer cette diversité en travaillant dans une logique qui pourrait reposer sur :

- **Des Invariants ou des fondamentaux de France Travail, en matière de prestations apportées ou de principes de fonctionnement et de gouvernance,**
- **Des marges de manœuvre laissées localement dans le fonctionnement, la composition des instances, le contenu des accompagnements proposés ou encore le choix des publics prioritaires.**

2. France Travail doit faire une large place au fait territorial

Dans notre esprit, France Travail prolonge le SPIE. Il apparaît à ce titre essentiel que France travail puisse s'inscrire dans une logique partenariale respectueuse des compétences départementales en termes de solidarités territoriales, de cohésion sociale et d'insertion. Les politiques départementales doivent ainsi pleinement contribuer à France travail, et dans le prolongement du SPIE, contribuer à son animation dans le cadre d'un partenariat resserré avec l'État, pôle emploi, la Région et dans les territoires les intercommunalités.

Pour que les élus comme les équipes s'y retrouvent, il est essentiel de ne pas réduire le Département à un rôle d'opérateur (en particulier pour « les publics dont personne ne voudrait ») ou de sous-traitant de Pôle Emploi. Le département, dans son rôle de chef de file de l'action sociale, est tout comme l'Etat un acteur essentiel du dialogue territorial de l'emploi aux côtés des entreprises et des demandeurs d'emploi.

C'est à cette condition que nous pourrions concevoir des coopérations vertueuses pour mutualiser nos prestations au bénéfice de tous les publics, en s'inspirant de la créativité des Départements qui se sont engagés dans des politiques d'insertion ambitieuses.

Les politiques d'insertion doivent pouvoir s'adapter aux spécificités de chaque territoire, à leurs problématiques et ressources propres, aux sensibilités politiques de ses citoyens, à leur tissu économique. Les problématiques d'insertion des Ardennes et de la Haute-Savoie ne sont pas du tout les mêmes.

Les élus locaux, au contact des citoyens et des équipes de travailleurs sociaux, disposant des moyens de fédérer les énergies locales, doivent jouer un rôle central dans les politiques d'insertion.

Le rôle de l'échelon central doit être, selon nous, de poser un cadre réglementaire, un socle d'engagement commun et de créer les conditions favorables aux initiatives locales puis de les évaluer de manière objective.

De la même manière la logique de France Travail ne doit pas être un pilotage « depuis Paris » des politiques d'insertion, comme l'illustrent si bien les CAOM et plus généralement la politique « du chiffre » en matière de « contrats aidés ».

France Travail ne peut se réduire à mettre tous les opérateurs au pas derrière Pôle Emploi ou le préfet. Il ne doit pas être une nouvelle agence ayant une feuille de route qui s'appliquerait uniformément sur le territoire national ni un changement organisationnel de Pôle emploi. L'enjeu de coopération passe par une gouvernance partagée, une convergence des objectifs de chacun et un copilotage effectif des actions avec une cohérence des moyens financiers mobilisés.

Nous proposons donc :

- **Au niveau national que France Travail devienne la « maison commune » de L'Etat, des Régions et des Départements pour les politiques d'insertion et d'emploi,**
- **Au niveau départemental, que France Travail s'appuie sur une instance départementale de gouvernance co-présidée par les Départements,**
- **Au niveau infra-local , que France travail s'appuie sur des « Comités techniques d'insertion et de l'emploi » pour ajuster les réponses aux besoins des publics et des entreprises et ainsi mieux construire les parcours vers l'emploi.**

3. Le pilotage doit passer par un chantier ambitieux en matière de système d'information et exclure toute logique de reporting non fiabilisé

Aucun pilotage sérieux des parcours d'accès à l'emploi, des prestations d'accompagnement et des résultats obtenus ne peut être mis en œuvre sans un chantier préalable, long, ambitieux et probablement coûteux en matière de système d'information.



Il ne faut se faire aucune illusion sur notre capacité à apprécier les réalités d'un système en demandant ponctuellement une batterie d'indicateurs sur fichier Excel ou en croisant des données partielles issues de systèmes d'information différents.

Le reporting d'activité ne mesure que l'activité de l'administration sans rien dire de ses effets réels. Il apporte peu d'informations utiles tout en représentant un coût important en termes de temps de travail administratif fastidieux.

Dans un monde déjà saturé de données, l'exploitation des données existantes et leur interprétation est plus important que l'organisation de la collecte d'informations supplémentaires.

Exact contraire de la confiance, le reporting excessif induit toujours des stratégies de contournement des acteurs, tentés de "faire du chiffre" au détriment du sens profond de leurs missions.

Facteur de perte de sens comme toute forme de standardisation bureaucratique, l'excès de reporting est un facteur de démotivation. Il faut donc s'efforcer de contenir le pilotage par indicateurs dans des proportions mesurées, et prendre en compte le temps nécessaire pour l'effectuer, ce qui n'a pas été le cas dans les derniers dispositifs contractuels.

Il y a donc deux enjeux en matière de système d'information. D'une part permettre aux opérateurs de disposer d'outils bien conçus, fiables et performants, ce qui est loin d'être le cas pour de nombreux Départements. D'autre part, assurer une meilleure interface entre les différents opérateurs pour intervenir de manière croisée sur le dossier de l'utilisateur et suivre son parcours.

La création de France travail devrait être l'opportunité pour fonder un système d'information permettant d'effectuer une mesure des impacts des interventions et actions sur le parcours des personnes accompagnées dans leur parcours d'insertion et d'emploi. Il convient de dédier une réflexion de fond sur les attendus de ce système d'information pour éviter que ce dernier ne recense que des données d'activité et d'approche financière. Un des fondamentaux sera de prendre en compte la nécessaire convergence des systèmes d'information existants et les surcoûts inhérents à ces transformations (temps agent, infrastructures réseaux...).

Nous proposons :

- **De consacrer des moyens substantiels à la montée en qualité des systèmes d'information et au « dialogue » entre les différents SI,**
- **De veiller à doter les opérateurs d'outils répondant prioritairement à leurs besoins et à leurs enjeux de productivité et non à des impératifs de reporting,**
- **D'être vigilant à ne pas casser les dynamiques et l'investissement conséquent, tant humain que financier des acteurs engagés dans une refonte de leurs outils en déployant un nouveau SI commun illusoire.**

4. France Travail doit contribuer à simplifier radicalement l'existant et à réduire la comitologie et les contractualisations

Logiquement les lieux de gouvernance locale de France Travail ont vocation à se substituer à l'ensemble des instances existantes pour piloter les politiques d'insertion et d'emploi : le service public de l'emploi départemental (SPED), le comité départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), les différentes instances existantes dans le cadre du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) ou du volet insertion de la convention d'appui à la



lutte contre la pauvreté et pour l'accès à l'emploi (CALPAE), les instances du programme départemental d'insertion, les instances de pilotage du volet inclusion du Fonds Social Européen + (FSE+). Ou du moins sans se substituer, doivent reconnaître leur légitimité et les positionner dans l'écosystème France travail, pour favoriser leur mise en lien et confirmer leur interdépendance.

Pour concevoir cette simplification, il est indispensable de ne pas imposer le format des instances nouvelles créées, et laisser une autonomie dans la composition, dans la déclinaison territoriale ainsi que dans les modalités d'animation.

On peut par exemple tout à fait envisager que dans certains départements, il soit pertinent d'organiser des niveaux de pilotage infra-départementales pour mener un travail plus opérationnel autour des questions d'emploi. Mais cette maille dépend des caractéristiques de chaque territoire.

La variété des instances ne doit pas conduire à laisser exister des niveaux de pilotage disjoints qui resteraient la « chasse gardée » de tel ou tel acteur, comme peuvent souvent l'être ceux des contrats aidés, de la formation ou de l'IAE.

Nous proposons :

- **De laisser une souplesse sur la composition des instances départementales de France Travail et leur déclinaison territoriale,**
- **De supprimer au moins autant d'instances existantes qu'il en sera créé de nouvelles.**
- **De définir l'écosystème départemental et territorial permettant la mise en synergie des actions au sein de France travail.**

5. Le contenu de France Travail doit s'appuyer sur une logique d'évaluation et une conception ouverte des politiques d'insertion à d'autres champs

Le terme accompagnement est toutefois ambigu. Il désigne à la fois l'accueil, l'information et l'orientation ; l'accompagnement en tant que tel dans ses différentes formes et le suivi administratif de l'allocataire.

On peut schématiquement, distinguer 6 grands types d'accompagnement :

1. L'accompagnement à la recherche d'emploi (cœur de métier de Pôle emploi)
2. Les contrats aidés
3. Les dispositifs d'insertion par l'activité économique
4. Un nouveau type encore peu utilisé de « participation sociale » (associative, citoyenne, etc.)
5. L'accompagnement pour l'accès au droit, parfois aussi qualifié accompagnement à la levée des freins périphériques (garde d'enfants, santé, mobilité...)
6. L'accompagnement intensif intégré mêlant accès aux droits et insertion par l'activité économique de type "convergence"

L'ANDASS propose quelques principes et réflexions pour construire l'offre d'accompagnement associé à France Travail :

- **La nécessité de s'appuyer sur l'évaluation** dans un cadre rigoureux des accompagnements et actions mis en œuvre dans le cadre de France de Travail sur le modèle par exemple des « what works » britanniques,
- La conviction qu'un dispositif juste et efficace repose sur **un accompagnement très personnalisé et intense, avec bienveillance et vérité,**
- **Une conception ouverte de l'accompagnement sur d'autres champs de l'action publique** et sur les « frontières » des politiques d'insertion (politiques jeunes, politique handicap, transition écologique, évolution des formes du travail).

Les réflexions sur les accompagnements mis en œuvre dans le cadre de France Travail pourront utilement s'appuyer sur les points suivants :

Le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectifs

Il est en premier lieu essentiel de développer des méthodes d'accompagnement social et socio-professionnel qui permettent aux personnes de conduire leur projet en s'appuyant sur leurs compétences, en les révélant et les développant. Il s'agit donc de privilégier le déploiement de process et d'accompagnements visant le soutien des personnes dans leur capacité à agir sur leur parcours en prenant en compte pleinement leur besoin et leur environnement. Cette intervention renouvelée et repensée doit donner également une place importante à l'aller vers, et prenant en compte des durées d'accompagnement adapté au rythme du développement des compétences des personnes. Ne pas faire à la place de mais aller chercher les personnes dans leur espace et les soutenir dans la réalisation de leur projet pour leur permettre d'accéder à l'autonomie et de réaliser leur projet doit rester la priorité des politiques d'insertion et d'emploi ;

L'aide au recrutement sur les métiers en tension

Les effets de déplacement sont susceptibles de concerner tout type d'accompagnement. Dans un contexte où le nombre d'emplois disponibles est limité (en particulier s'agissant des emplois faiblement qualifiés), le seul moyen d'avoir à coup sûr un effet positif sur le taux d'emploi est de partir non des salariés en recherche d'emploi, mais des entreprises en recherche de salariés.

Il s'agit tout à la fois de fluidifier le marché de l'emploi (mieux définir les offres, rechercher des profils, former les futurs salariés ...), de faciliter l'intégration dans l'entreprise de personnes n'ayant parfois pas travaillé depuis plusieurs années et de renforcer la qualité de vie au travail dans certains métiers.

Beaucoup de Départements ont suivi cette fois au cours des 5 dernières années, en créant parfois des outils *ad hoc* de type GIP. Cette logique n'est toutefois pas entièrement nouvelle dans la mesure où certains PLIE² fonctionnaient déjà sur ce modèle. Il s'agit d'une piste largement exploitée par les départements, mais les limites s'en font sentir notamment dans les métiers en tension « normés » pour lesquels l'embauche de personnes en voie de qualification ou en difficulté constitue souvent un parcours du combattant.

² Plan locaux pour l'insertion et l'emploi

La prévention de l'échec scolaire

Une autre stratégie efficace est celle de la prévention de l'échec scolaire, lequel représente un des principaux déterminants du chômage de longue durée. Les actions permettant de prévenir les sorties sans diplômes du système scolaire doivent donc être considérées comme des actions d'insertion des plus efficaces, et donc intégrer la prochaine programmation FSE 2021-2027.

Les accompagnements intensifs intégrés

Les accompagnements intensifs intégrés semblent être efficaces³ vis-à-vis de publics très éloignés de l'emploi. Ces accompagnements sont toutefois beaucoup plus coûteux que les accompagnements standards, car leur intensité mobilise plus de professionnels de l'accompagnement (exemple de l'accompagnement global PE-CD depuis 2014, ou la Garantie d'activité issue des contractualisations Etat-CD de la Stratégie Pauvreté depuis 2019).

L'investissement en capital social

L'ANDASS avait déjà souligné, dans sa contribution de 2016, sur l'importance des liens sociaux dans la prévention des situations d'exclusion. Les actions permettant d'accroître la force et la résilience des liens sociaux doivent faire partie intégrante des politiques d'insertion. Relève de cette catégorie les actions collectives de socialisation, le développement social, le *community building* etc. Nous qualifierons ces actions d'insertion sociale "d'investissement en capital" social comme pendant de "l'investissement en capital humain" que constituent les actions d'accompagnement de type socio-professionnel.

L'accompagnement à la formation

L'accompagnement à la formation, quand il est facilité pour les personnes en insertion, ce qui n'est pas le cas dans toutes les régions, est essentiel. Beaucoup de publics ne disposent pas des pré-requis ou rencontrent des difficultés périphériques (garde d'enfants, mobilité...) qui freinent leur accès à l'offre de droit commun. Le lien avec les Régions, et de fait, la place des Régions dans France Travail devront être réfléchis sous tous les axes de travail (diagnostic et orientation, systèmes d'information, gouvernance...). De même, une réflexion sur les règles d'attribution du RSA en cas d'entrée en formation pourrait être lancée sous un angle « filière en tension de recrutement », plutôt que sur des questions de durée ou statut de la formation.

³ Programme de type "convergence" ou "reliance"



L'ANDASS (Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé) est une association professionnelle. Son conseil d'administration représente plus d'un tiers des départements. L'ANDASS porte l'ambition du développement social, du travail collectif, de l'accompagnement global des personnes dans leur parcours vers l'autonomie.

L'ANDASS favorise les partenariats d'action et les coopérations. Pour l'ANDASS, les dépenses sociales ne constituent pas un simple coût mais un investissement dans le développement humain.

L'ANDASS appelle à un choc de simplification afin de libérer le pouvoir d'agir des élus, des citoyens, des professionnels, des bénévoles et des organisations afin de s'orienter vers une société plus inclusive et citoyenne.

Estimant que les politiques de solidarités doivent irriguer et se nourrir de l'ensemble des politiques, l'ANDASS participe, par ses analyses et ses propositions concrètes issues de la diversité des territoires, à la modernisation d'un service public de la vie quotidienne, proche et de qualité.

Pour les prochaines années, elle souhaite construire avec ses nombreux partenaires « Une action publique sobre et de qualité au service des personnes » et souhaite écologiser le plus possible les politiques sociales.

<https://www.andass.fr>

Contact :

Anne TROADEC, Présidente de l'ANDASS, anne.troadec@savoie.fr

Patrick GENEVAUX, Vice-Président de l'ANDASS en charge de l'insertion et du logement, genevaux.patrick@pasdecalsais.fr