

Contribution de l'ANDASS sur le Service Public de l'Insertion

(Document approuvé par le Conseil d'administration de l'ANDASS le 20 février 2020)

Alors que les travaux préparatoires du futur Service Public de l'Insertion (SPI) se poursuivent sous l'égide de la Délégation interministérielle de la lutte contre la pauvreté d'une part, du Haut-commissariat à l'investissement dans les compétences d'autre part, l'ANDASS souhaite apporter sa contribution aux réflexions en cours. La nature des débats qui se tiennent au sein de la concertation sur le SPI nous amènent à constater une réitération des tensions et arguments qui ont structuré, il n'y a pas si longtemps (10 ans), la création du RSA.

Dans la construction des différentes politiques publiques (les stratégies) la pertinence des départements est régulièrement discutée et particulièrement du point de vue financier.

Or, ce débat n'a pas de sens quand on prend simplement quelques chiffres. Les Conseils départementaux par leur engagement dans les politiques de solidarités ont été le premier bouclier social depuis la crise financière de 2008. Avant 2008, leurs dépenses sociales représentaient 1% du PIB. Elles représentent 2% du PIB en 2018 (DRESS). La part des dépenses sociales dans leurs budgets est passée de 48% en 1996 à 60% en 2018.

Le service public se définit autour de 3 grands principes : la continuité, l'égalité devant le service publique et l'adaptabilité et la mutabilité. Au-delà des subtilités juridiques, l'idée même de création d'un Service Public de l'Insertion tendrait à faire accroire qu'il n'en existe point encore. Ce qui signifie, autrement dit, que les acteurs traditionnels de l'insertion, départements en tête, n'auraient pas été capables d'assurer un service public digne de ce nom ou, a minima, qu'ils auraient été freinés ou empêchés dans leur ambition pour diverses raisons.

Ce sévère diagnostic, si on l'acceptait comme tel, reposerait sur deux arguments. Le premier tiendrait à l'inefficacité administrative supposée des Départements. Celle-ci apparaît en creux dans les sujets des travaux préparatoires – réduction des délais d'orientation, amélioration du taux de CER¹, "surcouche" informatique, alignement des sanctions vis-à-vis des bénéficiaires du RSA sur ceux de l'assurance chômage, nécessité d'une nouvelle "gouvernance partagée" Département / CAF / Pôle emploi, ces derniers étant jugés plus fiables.

Le second argument, maintes fois répété, serait celui de l'effondrement du ratio de dépenses d'accompagnement sur dépenses d'allocation depuis l'entrée en vigueur du RMI.

Bref, l'échec des politiques d'insertion, attestée par la persistance têtue du chômage de longue durée, serait largement imputable aux départements, doublement coupables d'incurie administrative et de coupes budgétaires.

Disons-le sans détour, ce diagnostic n'a pas l'heur de nous satisfaire.

¹ Contrats d'engagement réciproques

Certes, les Départements ne sont pas exempts de toute critique. Ils n'ont pas su proposer, au niveau national, de vision politique commune en matière d'insertion. Ils ont, dans le sillage de l'Europe et de l'Etat central, exercé sur le secteur associatif une tutelle plus administrative que stratégique. Enfin, ils n'ont jamais pu s'entendre pour développer en commun des systèmes d'informations efficaces et interopérables.

En revanche, faire peser sur les suiveurs d'une voie tracée par d'autres l'entière responsabilité de l'échec réel ou supposé des politiques d'insertion ne manque pas d'ironie².

Plus précisément, le mettre sur le compte du désengagement et de l'inefficacité des départements constitue un diagnostic tout à la fois erroné, injuste et à côté du sujet.

Il est erroné car basé sur des statistiques tronquées et une vision parcellaire. L'État central répète à l'envie qu'à la création du revenu minimum d'insertion en 1988, les dépenses d'insertion devaient représenter 20 % des dépenses d'allocation ; et qu'aujourd'hui les dépenses d'insertion représentent 7 à 8 % du montant total des dépenses consacrées au versement du revenu de solidarité active³. Ce ratio n'est pas étayé par une démarche rigoureuse et dépend du périmètre d'intégration des dépenses d'insertion (par exemple celles des ressources humaines gérées en direct par les départements ou par les communes par délégation). En matière de suivi administratif, le faible taux de CER⁴, régulièrement pointé comme particulièrement regrettable, n'est peut-être pas tant le signe d'une incurie administrative que de la faible utilité de cet outil négligé – peut-être avec quelque raison - des acteurs de terrain. Si nous comprenons les besoins de reporting internes de l'Etat, évaluer une politique à l'aune de la mobilisation d'un outil porte le germe attristant d'une caporalisation non souhaitable de la relation d'aide et d'accompagnement.

Il est injuste parce qu'en dépit d'un "chef de filât" de façade confié aux Départements, les politiques d'insertion sont verrouillées depuis 30 ans par l'échelon central de l'État et ses représentants déconcentrés. Celui-ci a conservé les principaux leviers d'action : le pouvoir réglementaire, la tutelle des structures associatives d'insertion (notamment l'IAE), la maîtrise du Fonds social européen et de l'essentiel des crédits nationaux.

Ce diagnostic est à côté du sujet enfin car il se focalise sur les modalités de mise en œuvre des politiques d'insertion sans questionner les stratégies sous-jacentes de lutte contre l'exclusion, quasiment inchangées depuis 30 ans et promises à une reconduction presque à l'identique.

Disons-le une fois pour toute : la vitesse à laquelle l'administration est capable de ranger un administré dans la bonne case a peu d'effet sur son devenir. Ce qui importe avant tout, c'est ce qui se passe dans ladite case. Or personne n'est vraiment capable de mesurer ce qui se passe dans la case. Personne, par exemple, n'est capable de mesurer les effets de déplacement, dont une étude au moins indique qu'ils peuvent être massifs (Cf. note 6). Les démarches scientifiques d'évaluations sont encore balbutiantes. Nous avons un problème

² Il faut également se souvenir de la très faible représentation des Départements dans les ateliers sur le RSA, (au plus un représentant), l'absence des Régions et du secteur économique, qui n'avait d'égale que celle de l'évaluation des PDI ou des impacts de la décentralisation et de la flambée du chômage sur les ressources des Départements

³ Cité par exemple dans le document Concertation sur le RUA, Mise de jeu, Cycle 4 Parcours de l'allocataire du 9 janvier 2020

⁴ Contrat d'engagement réciproque

majeur de "performance de la mesure de performance" auquel l'inflation des indicateurs de reporting tient lieu de cache-misère.

Il faut aussi garder à l'esprit que l'exclusion sociale dépend de nombreux facteurs extérieurs aux politiques d'insertion. Dynamisme économique, demande de travail, typologie de l'emploi, conditions de travail, accessibilité de l'offre de formation qualifiante, qualité du système scolaire, qualité du système de soins, qualité des réseaux de transports, qualité du système de garde d'enfant, répartition spatiale des habitants, différentiel de coût entre activité et inactivité sont autant de déterminants du chômage de longue durée. S'ajoute à cela – et on ne le répétera jamais assez – que l'insertion ne se réduit pas à l'accès à l'emploi.

Nous voulons, dans la présente note, aller à l'encontre de l'histoire officielle qui se dessine et proposer notre contre-histoire des politiques d'insertion, dans laquelle les actions de l'échelon central et des Départements apparaissent dans de justes proportions. Nous voulons ainsi défendre l'honneur à travers l'action des départements, de leurs élus, de leurs agents qui, depuis des années, s'efforcent d'apporter des réponses à l'épineux problème de l'exclusion en utilisant au mieux leurs étroites marges de manœuvre. A vrai dire, nous ne pensons pas qu'il y ait de coupable de l'échec des politiques d'insertion. Mais s'il devait y en avoir, les Départements ne seraient certainement pas les principaux.

Ceci étant posé, nous aimerions contribuer à la réflexion stratégique sur l'avenir des politiques d'insertion en exploitant de notre mieux l'état des connaissances.

Cette réflexion nous conduit à proposer une nouvelle articulation entre l'échelon local, garant de la proximité, du pragmatisme et de l'initiative, et l'échelon central, dont le rôle doit être avant tout celui d'évaluateur et d'un stratège.

1. Contre-histoire des politiques d'insertion

Il n'est pas nécessaire de pousser très loin l'analyse pour constater le rôle majeur de l'échelon central dans la conduite des politiques d'insertion.

Ainsi, en 2016, les dépenses d'insertion (hors allocation) étaient composées de la manière suivante :

- 3 Milliards d'euros pour les contrats aidés
- 1 Milliards d'euros pour le secteur de l'IAE
- 700 millions de dépense d'accompagnement des départements, dont une bonne partie (sans doute plus de la moitié, peut-être même plus des $\frac{3}{4}$) allait au renforcement des deux précédents dispositifs à travers des cofinancements. Les dépenses d'accompagnement hors IAE et contrats aidés représentent donc des montants de l'ordre de 100 à 300 M€⁵, bien loin des milliards consacrés aujourd'hui encore à l'IAE et aux contrats aidés malgré la baisse de ces derniers.

Or, c'était l'échelon central qui était maître des crédits consacrés aux contrats aidés. C'était encore l'échelon central qui était l'autorité de tutelle du secteur de l'IAE, maîtrisant la délivrance

⁵ Il est difficile de distinguer dans les statistiques nationales l'IAE des autres modes d'accompagnement

des agréments et l'essentiel des financements⁶. C'est toujours l'échelon central qui contrôlait les financements FSE, en fixant d'une part les termes du programme stratégique national, et en s'arrogeant d'autre part la gestion directe d'un tiers de l'enveloppe.

Que restait-il concrètement aux Départements :

- Environ 1/3 de l'enveloppe FSE, dont les modalités d'utilisation étaient fortement encadrées par la programmation stratégique nationale, c'est-à-dire par l'échelon central.
- Un pouvoir d'influence modeste sur le secteur de l'IAE à travers ses co-financements (de l'ordre du quart du budget du secteur), sachant que le choix des structures était prédéterminé par l'échelon central ;
- Des accompagnements sociaux et socio-professionnels réalisés par ses propres équipes ou délégués au secteur associatif, pour un budget global ne dépassant pas quelques centaines de millions, bien loin des milliards consacrés aux contrats aidés et à l'IAE.

L'échelon central, véritable maître de la politique d'insertion, était au demeurant un maître assez peu exigeant. L'échelon central ne fixait aux DIRECCTE locales que des objectifs quantitatifs d'activité (nombre de contrats aidés, nombre de poste en chantier d'insertion etc.) et se souciait peu des résultats.

Les départements avaient peu d'incitation à se montrer plus regardants. Financeurs marginaux des principaux dispositifs (contrats aidés et IAE), ils avaient tout intérêt à tirer leur épingle du jeu, c'est-à-dire à attirer sur leur territoire les mannes financières nationale et européenne. L'épisode de l'expérimentation du Revenu Universel montre par ailleurs que l'initiative départementale n'est pas toujours très bien accueillie.

En dépit des contraintes imposées par Bruxelles, ce système combinant des financements relativement stables et abondants à un pilotage peu exigeant permit à un grand nombre de microstructures faiblement performantes et financièrement fragiles de se développer à l'abri de la concurrence. Certaines de ces structures ont déposé leur bilan ou ont été absorbées par de grands groupes en forte croissance.

2. Les limites des politiques d'insertion

Nous l'avons dit : de nombreux facteurs d'exclusion sont à rechercher en dehors des politiques d'insertion à proprement parler. La qualité et la quantité de l'accompagnement social ou socio-professionnel, sans être négligeable, n'est qu'un facteur parmi d'autres.

Ainsi, depuis des années, la France est au plein emploi pour les personnes dont le niveau d'étude est égal ou supérieur au bac. La lutte contre l'échec scolaire devait donc figurer au premier plan des politiques d'insertion, et ce dès le plus jeune âge. Rendons ici hommage à la Stratégie pauvreté d'avoir pour la première fois traduit ce principe en actions.

6 Le pacte d'ambition IAE 2022 rendu public le 10 septembre 2019, négocié entre le Conseil de l'inclusion dans l'emploi, la DGEFP, les DIRECCTE et l'ensemble des acteurs de l'IAE, ne déroge pas à cette règle

A des âges plus avancés, la lutte contre l'échec scolaire est considérée comme relevant surtout de l'Education nationale; ainsi, contrairement à d'autres pays, la France a fait le choix d'interdire aux départements de financer des programmes de lutte contre l'échec scolaire avec le FSE.

Par la suite, c'est la formation professionnelle qui est le principal levier d'action. Or il s'agit d'une compétence régionale sur laquelle les départements ont peu d'influence. La récente réforme de la formation professionnelle, bien que faisant une place importante au financement de l'apprentissage via les OPCO, fait peu de cas du public durablement installés dans l'inactivité.

Les départements ont donc peu de leviers de prévention primaire, c'est-à-dire de leviers "d'investissement en capital humain" permettant d'élever les individus à un niveau de qualification équivalent ou supérieur au bac. Leur rôle consiste principalement en une démarche que l'on pourrait qualifier de "curative" ou, pour filer la métaphore sanitaire, de "prévention secondaire". Il s'agit, en définitive (1) de mettre en place des accompagnements et des parcours socio-professionnels d'adultes sans diplôme ou faiblement qualifiés et (2) de "lever les freins à l'emploi" par le biais d'un accompagnement social.

Ces freins sont généralement constitués du quadriptyque santé, mobilité, logement, garde d'enfants. La prévalence de ces difficultés dépend en grande partie de facteurs hors de portée des départements et qui ne relève pas des politiques d'insertion à proprement parler.

3. L'impact de l'accompagnement social et socio-professionnel

Ceci étant posé, l'accompagnement social et socio-professionnel peut, à certaines conditions, avoir un réel impact sur les trajectoires sociales des individus.

Le terme accompagnement est toutefois ambigu : il désigne selon le contexte le suivi administratif d'une personne et sa prise en charge. Par souci de clarté, nous réserverons le terme "accompagnement" aux actions réalisées dans le cadre du parcours d'insertion que nous distinguerons du simple suivi administratif.

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 à la vie associative", que l'on pourrait qualifier "d'insertion par l'activité non-économique"
5. L'accompagnement pour l'accès au droit, parfois aussi qualifié accompagnement à la levée des freins périphériques (logement, santé, mobilité...)
6. L'accompagnement intensif intégré mêlant accès aux droits et insertion par l'activité économique de type "convergence"

Il existe toute une littérature économique traitant de l'efficacité des politiques d'insertion. Ces études évaluent généralement l'impact d'un dispositif particulier sur la probabilité pour le bénéficiaire de disposer d'un emploi durable quelques mois ou années après sa sortie (sortie « positive » du RSA). Plus rarement, elles évaluent "l'effet de déplacement", qui se produit lorsque le fait d'accompagner des demandeurs d'emploi accroît leur probabilité de trouver un emploi tout en diminuant celle des personnes non accompagnées. L'accompagnement a alors pour principal effet de "changer l'ordre de la file d'attente" des demandeurs d'emploi sans en réduire le nombre.

Les conclusions de ces études peuvent être résumées ainsi :

1. L'accompagnement à la recherche d'emploi est globalement efficace pour accroître la probabilité de trouver un emploi, mais cette efficacité est en grande partie gommée par les effets de déplacement (mis en évidence par une étude conduite par Esther Duflo et Bruno Crépon sur l'accompagnement renforcé Pôle emploi⁷)
2. Les contrats aidés sont inefficaces pour accroître la probabilité de trouver un emploi, à l'exception des contrats aidés du secteur marchand, mais leur efficacité déjà faible est probablement gommée par un fort effet de déplacement (effet d'aubaine pour l'employeur)
3. Le secteur de l'IAE a une efficacité inconnue. L'IAE, spécificité française, n'a en effet jamais fait l'objet d'évaluation ; il existe bien une étude DARES sur le sujet, mais qui s'attache uniquement à mesurer les effets de l'accompagnement social dans le cadre de l'IAE, et non les effets de l'IAE en tant que tel; cette étude passe également sous silence les effets de déplacement.
4. L'accompagnement intensif intégré semble être efficace, mais les études sur le sujet – et a fortiori les études indépendantes – sont encore trop rares pour pouvoir conclure.
5. L'effet de l'accompagnement social sur le retour à l'emploi est inconnu
6. L'effet de l'insertion par l'activité non économique sur l'accès à l'emploi est également inconnu

En réalité, personne ne s'est jamais beaucoup soucié de mesurer l'impact des politiques d'insertion, et ce, à notre avis, pour trois raisons :

- a. Certains dispositifs comme les contrats aidés étaient utilisés comme un outil de traitement statistique du chômage dans une vision à court terme ;
- b. L'idée consistant à "mettre les assistés au travail" pour des raisons économiques (sans doutes fausses) et philosophiques (qu'il ne nous appartient pas de juger) traverse le corps politique depuis la nuit des temps; les chantiers d'insertions sont les héritiers d'une longue lignée qui remonte au moins aux Ateliers Nationaux. Elle s'est imposée comme une évidence que peu de personnes songent à discuter.
- c. L'accompagnement des "assistés" est considéré non seulement comme un droit mais aussi comme une obligation constituant la contrepartie de l'assistance. Le but n'est alors pas tant d'aider les bénéficiaires de l'assistance que de s'assurer qu'ils ne sont pas "laissés en paix", qu'une pression s'exerce sur eux en permanence afin de les inciter à quitter la situation d'assistance.

L'enjeu stratégique majeur peut donc se formuler ainsi : comment distinguer, dans la multitude des actions conduites par les acteurs locaux, les actions ayant un impact réel et durable sur les bénéficiaires de celles qui ont simplement pour effet d'organiser leur permutation circulaire entre les différents dispositifs d'assistance (chômage, RSA, chantier d'insertion, formation pré-qualifiante, contrat aidé, re-chômage, re-RSA etc.).

7 Placement en emploi et effets de déplacement : CREPON Bruno, DUFLO Esther, GURGAND Marc, RATHELOT Roland, ZAMORA Philippe (2013), 'Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment', The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 128(2), p. 531-580

Les formes à éviter : le pseudo-accompagnement et l'accompagnement insuffisant

Un cas relativement fréquent d'accompagnement inutile concerne **les personnes qui ne souhaitent pas travailler**. La principale raison qui conduit un allocataire du RSA à ne pas vouloir travailler est la faiblesse du gain marginal lié à la reprise d'activité. La reprise du travail induit en effet des coûts supplémentaires : mobilité, habillement, repas du midi, gardes d'enfant, perte d'opportunité, perte de revenu de travail non déclaré. A ces coûts s'ajoute l'incertitude sur les prestations sociales futures nourrie par la complexité du système.

On peut parler dans ce cas de pseudo-accompagnement : l'allocataire du RSA fait semblant de se soumettre aux injonctions de recherche d'emploi de son accompagnateur, qui, sans être nécessairement dupe, estime ne pas disposer de suffisamment d'éléments pour sanctionner le bénéficiaire, tout en entrant plus ou moins en empathie avec lui.

Un autre cas concerne les personnes en très grande difficulté qui cumulent grande pauvreté, problème psychologique, addiction, problème de logement, problème de santé etc. Pour ces personnes, un accompagnement "standard" de type aide à la recherche d'emploi est insuffisant du fait de leur éloignement de l'emploi. Leur situation nécessite un travail de fond dans la durée, dont "l'accompagnement intensif intégré" décrit plus haut ou plus récemment « l'accompagnement global » Pôle Emploi – Départements est une illustration.

Les formes à privilégier

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 et le maintien 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 PLIE⁸ 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.

La prévention de l'échec scolaire

⁸ Plan locaux pour l'insertion et l'emploi

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.

Un immense chantier est à ouvrir avec l'Éducation nationale, consistant notamment ... à ouvrir l'école à la détection précoce des difficultés, aux regards pluridisciplinaires et aux actions croisées, préventives et synergiques faisant appel à d'autres compétences psycho, socio-professionnelles, entre autres.

Les accompagnements intensifs intégrés

Les accompagnements intensifs intégrés semblent être efficaces⁹ 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.

Les accompagnement-sanctions

Sans cynisme aucun, l'honnêteté intellectuelle nous oblige à admettre que les accompagnements dont l'objectif est surtout d'exercer une pression sur les bénéficiaires de l'assistance ont une certaine efficacité sur les personnes ne souhaitant pas travailler. En effet, en accroissant le "coût" de l'assistance, cette pression rend l'emploi relativement plus attractif.

L'ANDASS attire toutefois l'attention sur les dommages collatéraux qu'entraînerait la systématisation de cette solution sur les personnes authentiquement "éloignées de l'emploi". Ces derniers mènent une existence difficile et un accroissement de leur stress pourrait avoir des conséquences graves.

En tout état de cause, la définition d'un équilibre entre incitation à la recherche d'emploi et protection des plus fragiles est une question complexe, sensible et, à notre sens, insuffisamment analysée et discutée.

L'investissement en capital social

L'ANDASS avait déjà souligné, dans sa contribution de 2016, 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.

⁹ Programme de type "convergence" ou "reliance"

4. Organiser le déploiement de politiques d'insertion efficaces

L'organisation du futur SPI doit selon nous s'organiser autour de ces objectifs stratégiques :

- Développer une véritable capacité d'évaluation des politiques d'insertion qui dépasse la simple évaluation d'indicateurs posés par l'État dans le cadre de ses vagues successives de contractualisation (l'absence notoire de fiabilité des indicateurs FSE prouve que ce type de méthodologie de mesure d'impact n'est pas suffisant)
- Promouvoir les actions d'accompagnement à l'efficacité réelle et mettre un terme aux accompagnements inefficaces
- Penser la politique d'insertion comme une des formes de l'investissement en capital humain qui doit s'articuler avec les politiques de formation initiales et continues
- Intégrer aux politiques d'insertion une dimension d'amélioration de l'attractivité du travail, non seulement sur le volet financier, mais également sur le volet "qualité de vie au travail"
- Préserver la motivation des équipes de terrain en leur laissant un espace de liberté et d'initiative

De là découle un certain nombre de propositions :

1. Décentraliser les décisions, affirmer le besoin d'approche différenciée

Tout ne peut pas être décidé depuis Paris.

La France fait figure d'exception en Europe par son extrême degré de centralisation, source de complexité, de lourdeur administrative, de lenteur et de manque de lisibilité politique.

Le verrouillage en central des politiques d'insertion via les CAOM et autres CDDI (Cf. §1) est un des facteurs d'explication de l'inertie de cette politique, dont les outils principaux (contrats aidés et IAE) ont très peu évolué en 30 ans.

Les politiques d'insertion doivent pouvoir s'adapter aux spécificités de chaque territoire, à ses problématiques propres, aux sensibilités politiques de ses citoyens, à son 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. Les collectivités territoriales ont également pour eux une chaîne de commandement beaucoup plus courte que les satellites d'Etat (CAF et Pôle emploi).

Le rôle de l'échelon central doit être selon nous de créer les conditions favorables aux initiatives locales puis de les évaluer de manière objective.

2. Consacrer l'équivalent de 0,1% des dépenses nationales de RSA ou de RUA à l'évaluation des politiques d'insertion

Ces évaluations doivent privilégier autant que possible les mesures d'impact objectives et contrefactuelles.

Le pilotage par indicateur d'activité n'est pas satisfaisant. Les indicateurs de performance simples de type taux de retour à l'emploi ne le sont pas davantage, car ils sont impropres à prendre en compte les biais de sélection. Un chantier d'insertion accueillant des personnes très désocialisées ne peut pas espérer obtenir les mêmes résultats qu'une structure prenant en charge des personnes "proches de l'emploi".

La technologie pour neutraliser les biais de sélection existe. Néanmoins, dans le domaine social, elle n'est maîtrisée que par des laboratoires spécialisés de type JPAL¹⁰ ou IPP¹¹. Pour être déployée à une échelle "industrielle", des investissements très importants sont nécessaires. Nous proposons de définir une véritable stratégie visant à "augmenter la performance de la mesure de performance" afin de sortir de la logique de moyens et passer à une logique d'impact¹².

3. Mettre en place un pilotage unique des structures de l'IAE

Le pilotage des structures de l'IAE pâtit du mille-feuille administratif qui confère à l'échelon central la tutelle administrative et ainsi que gros des financements, et aux Départements le "chef de filât", une partie des financements et la gestion du FSE dévolu au secteur. Ce système crée beaucoup d'inefficacité et incite à l'immobilisme. Une simplification serait bienvenue. Les départements, qui disposent déjà d'importants pouvoirs de police administrative dans le secteur social et médico-social, semble l'échelon le mieux indiqué gérer les agréments de l'IAE et les CDDI.

4. Eviter l'écueil de l'inflation du reporting

A l'inverse de l'évaluation, 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 et de perte de sens des équipes de terrain. Il faut donc

¹⁰ Abdul Latif Jamel Poverty Action Lab

¹¹ Institut des politiques publiques

¹² Il s'agit de mettre en œuvre à bien plus large échelle qu'aujourd'hui des méthodes apportant des preuves d'efficacité réelles telles que des études longitudinales randomisés ou des expériences naturelles (doubles différences, régressions sur discontinuité etc.)

s'efforcer de contenir le pilotage par indicateurs dans des proportions mesurées, et passer rapidement à une logique d'impact.

5. Organiser un échange efficace de données

Ce point est parfaitement intégré dans les travaux en cours. Mentionnons cependant que l'effort nous semble devoir davantage porter sur la qualité et la fiabilité des données plutôt que sur leur quantité. Il est important d'inclure dans tout projet de reporting les moyens nécessaires au contrôle de la qualité des données, moyens qui sont nécessairement coûteux.

6. Reconnaître le lien social comme dimension fondamentale de l'insertion

La question du lien social est historiquement le point de départ des réflexions ayant abouti aux concepts d'insertion et d'inclusion sociales. Au fil des années, elle est devenue une sorte d'impensé de politiques obnubilées par l'accès à l'emploi.

L'emploi est incontestablement un facteur d'inclusion sociale primordial, mais il n'est ni entièrement nécessaire ni entièrement suffisant. On peut être sans emploi et très intégré socialement, ou a contrario travailler et être désocialisé (de nombreux SDF travaillent). Par ailleurs, la solidité et la densité des liens sociaux sont indéniablement un facteur facilitant l'accès à l'emploi.

C'est pourquoi les actions d'accès aux droits et de développement du lien social (actions collectives, *community building*...) doivent être intégrées aux stratégies de lutte contre l'exclusion.

Conclusion : pour un Etat évaluateur décentralisé

Au lieu d'organiser un système de contrôle rigide de l'activité des départements qui n'apporte qu'une illusion d'efficacité, l'échelon central devrait avant tout s'attacher à améliorer "la performance de la mesure de performance", c'est-à-dire promouvoir les évaluations d'impact tout en limitant l'inflation du reporting inutile.

Cela demande un investissement massif dans la technologie : développer des standards, des protocoles, former du personnel à des techniques d'évaluation sophistiquées, améliorer les systèmes d'information, améliorer les techniques d'évaluation et les adapter aux spécificités du secteur social français. Seul l'échelon central a les moyens d'effectuer de tels investissements. (sauf à ce que les départements se dotent d'une agence nationale..) Encore faut-il que le dispositif soit co-construit avec les acteurs concernés selon un rythme respectant les étapes indispensables pour éviter des problèmes similaires à ceux qu'ont pu connaître les Départements via l'harmonisation du SI MDPH.

L'échelon central serait ainsi en mesure d'évaluer les départements (ou mieux encore de produire le système d'évaluation avec eux dans une perspective de co-construction et de co-pilotage), dans l'esprit du scoring social des Etats membres réalisé par la Commission Européenne. L'échelon central serait ainsi le garant de la bonne information des électeurs sur la conséquence des choix politiques et de gestion opérés par les élus locaux. L'évaluation des politiques publiques devrait être conduite de manière scientifique et supervisée par des entités indépendantes.

La comparaison des impacts des politiques menées par les départements aurait ainsi de multiples avantages :

- Créer une émulation propre à stimuler l'efficacité des politiques
- Renforcer les libertés locales en permettant aux citoyens de faire des choix politiques éclairés
- Favoriser les initiatives locales et donc l'innovation
- Lancer une dynamique en faveur de l'évaluation des politiques publiques

Confier aux départements la pleine responsabilité des politiques d'insertion, créer les conditions de leurs évaluations, diffuser les connaissances scientifiques : telle devrait-être, selon nous, les principaux axes de la réforme du SPI.

.....