

Observations pour la concertation relative au Service Public de l'Insertion – Contribution du Département de la Seine-Saint-Denis

La concertation relative au SPI s'est jusqu'ici concentrée sur des segments de processus ou des enjeux assez techniques (orientation des publics entrant dans le RSA, et au moment de leur entrée ; interfaçage entre les systèmes d'informations, etc.). De plus, le focus a essentiellement porté sur le public RSA et l'action des CD¹, sans évoquer la désinsertion progressive des demandeurs d'emploi indemnisés ou encore celle des jeunes NEETS. Ce faisant, les débats se sont plutôt concentrés sur une partie du public en insertion, et sur une partie plutôt tardive de leur parcours.

Le risque de cette approche est de faire perdre de vue l'ambition globale, qui est celle, comme y a invité le Président de la République, de construire « un service public de l'insertion », et donc d'organiser la coopération, au service des publics, entre des acteurs différents, plus ou moins spécialisés, et intervenant à des échelles disparates.

Alors que s'ouvre la séquence consacrée à « l'offre » d'insertion, **il paraît important de réfléchir à ce qui fait la réelle complexité du sujet, sans quoi les mêmes travers que ceux constatés aujourd'hui ne pourront que se répéter.**

Une action d'insertion (qu'il s'agisse d'un accompagnement, d'une prestation, d'une formation, d'un atelier collectif, etc.) peut se caractériser par cinq « dimensions » :

- Une cible de public, qui renvoie parfois à une catégorie administrative, parfois à un ciblage plus fin
- Une institution qui organise l'action et la finance
- Un opérateur qui réalise l'action
- Un lieu de réalisation
- Un contenu spécifique

Sous l'effet des démarches de rationalisation auxquelles ont été soumises toutes les institutions publiques, **la tendance lourde de ces dernières décennies aura été au « recentrement » de chacune d'entre elles sur « ses » compétences, « son » public.** Ces dynamiques se sont notamment traduites dans la césure que l'on observe assez généralement entre politiques départementales et interventions de Pôle Emploi, et que l'on trouve d'une certaine façon reproduite dans les documents proposés dans la concertation, qui se focalisent sur la partie « départementale ». De telles césures existent aussi avec les initiatives en direction des jeunes (qui relèvent en particulier de l'Etat) ; ou encore de la part de la Région dans le domaine de la formation professionnelle.

Mais, premièrement, si nombre de doublons ont ainsi été supprimés, **la segmentation s'accroît**, et les coûts de coordination sont pour leur part majorés, et dans une proportion non négligeable

¹ Avec un biais contestable parfois, ou qui mériterait d'être relativisé (voir le document « mise de jeu n°4 RUA et SPI) : l'hétérogénéité des politiques locales n'est pas l'apanage des départements (l'Etat uniforme n'existe pas davantage) ; les chiffres donnés sont partiels et parfois partiels : seule la dynamique récente de l'effort de l'Etat est donnée, tandis que la tendance longue pour les dépenses départementales d'insertion est mise en exergue, sans la rapprocher de la dynamique de l'allocation – ce qui aurait fait apparaître les efforts des mêmes CD pour maintenir un effort financier en direction de la politique malgré l'érosion des marges ; enfin, ne citer que le taux de retour à l'emploi des BRSA ne saurait suffire, si on ne prend pas en compte leurs caractéristiques relatives (âge, formation, etc.) : Pôle Emploi atteint-il des résultats meilleurs sur des publics similaires ?

reportés sur la personne elle-même. Aucune institution n'offre (et n'offrira jamais, compte tenu de la complexité et de la diversité des questions auxquelles il faut répondre dans un parcours d'insertion) l'ensemble des solutions.

Deuxièmement, le resserrement de l'action de chaque institution sur son public conduit à renforcer l'importance de la phase « d'orientation », puisque le panel de services auquel la personne aura accès dépendra fortement de son rattachement. Cependant, **la temporalité de l'orientation conserve toujours quelque chose d'arbitraire**. La concertation relative au SPI a essentiellement mis l'accent sur l'orientation par les CD au moment de l'entrée dans le RSA. Il s'agit certes d'un moment important, conduisant à une évolution des ressources (à la baisse généralement, mais aussi à la hausse pour les jeunes, notamment). Mais on peut se demander si cette phase n'aurait pas mérité d'être anticipée, avec la participation active des institutions chargées du suivi préalable² (missions locales, Pôle Emploi, Education nationale, Justice et SPIP, etc.). Le modèle de « l'aiguillage » n'est sans doute pas le plus pertinent – d'autant que même si l'orientation « initiale » est pertinente, l'irruption à un stade ultérieur d'une opportunité ou d'une difficulté peut rapidement l'invalidier. Ce qui obligera dans un certain nombre de cas la personne à « changer » de rattachement, avec les risques de rupture qu'on imagine, et constate au quotidien.

Troisièmement, **le fonctionnement effectif de la référence**, qui est censée pallier au niveau individuel les conséquences défavorables de la segmentation de l'offre, **n'est que rarement à la hauteur des attentes**. Les prescriptions auprès des opérateurs (de formation, d'IAE, d'ateliers divers, etc.) sont trop souvent des « éclipses » de la référence, avec une communication trop rare en amont et en aval entre professionnels sur les objectifs poursuivis à chaque phase, et sur les résultats atteints. Il n'existe pas de réelle communauté d'intérêts autour du parcours de la personne. De même, les « réorientations » ne s'accompagnent que rarement de transmissions en bonne et due forme. Dans tous les cas, c'est à la personne de faire sens de la juxtaposition.

Quatrièmement, **les instances plus globales de coordination dans l'organisation et la programmation de l'offre peinent à exister**. Chaque institution tend à déterminer ses propres objectifs stratégiques, sans concertation avec les autres acteurs, des différents niveaux, infra comme supra. Il en résulte des problèmes d'articulation, mais aussi une exacerbation des enjeux de concurrence institutionnelle. De fait, les PTI n'ont pas rencontré le succès escompté, les démarches étant trop peu opérationnelles, et le niveau de contrainte sur la participation des acteurs probablement trop faible.

La notion de SPI invite à décroisser l'accès aux différents services dont peut avoir besoin la personne qui s'engage dans un parcours d'insertion. Cette ouverture a commencé, notamment avec une partie de l'offre de Pôle Emploi, accessible via d'autres prescripteurs, ainsi que le modèle de l'accompagnement global, qui permet théoriquement d'accéder dans le *même* accompagnement à une offre emploi et une offre sociale, par-delà la différence institutionnelle.

² A cet égard, on peut souligner le contraste qu'il y a entre cette approche par l'orientation « ex post », et l'accent mis justement sur la « préparation » de la sortie pour les jeunes suivis par l'ASE

L'enjeu est d'aller plus loin dans cette dynamique et de l'organiser, en tenant compte d'une double contrainte :

- D'abord, les personnes engagées dans un parcours d'insertion ont besoin d'une **réponse humaine de proximité**. La dématérialisation des procédures permet de construire concrètement la plateforme de services, mais la médiation humaine est indispensable.
- **Mais le contenu de cette réponse ne peut être entièrement organisé par un unique acteur institutionnel**, pour des raisons techniques (on a besoin d'acteurs spécialisés sur certaines dimensions de l'offre), financières et d'équité (cette spécialisation est plus efficace quand elle a une taille critique, et permet également un maillage plus équitable que si elle épouse les frontières locales avec leurs disparités de potentiel financier³).

Cette diversité des réponses, qui répond à une diversité des publics et de leurs besoins, ainsi qu'à leur évolution dans le temps, est un fait. Aucune simplification institutionnelle ne permettra de la réduire totalement.

Dans ce cadre, la politique d'insertion doit porter une double ambition :

- **D'abord, viser toujours l'amélioration de l'autonomie des personnes, bien sûr par l'accès à l'emploi, mais aussi par le renforcement des capacités sociales**
- **Ensuite, soutenir les parcours par un suivi et une référence solides**

De façon opérationnelle, la notion de SPI doit donc inviter :

A investir plus fortement dans la notion de « référence ». Il convient de mieux distinguer ce qui relève de la référence (le fil rouge) et de « l'action », pour assurer une plus grande continuité du parcours. Cette référence doit pouvoir prendre des modalités plus souples, moins cloisonnées : toute personne doit ainsi pouvoir avoir accès à un référent emploi et un référent social, séparément (si elle a suffisamment d'autonomie sur l'autre plan) ou conjointement. Cette référence (ou le conseil suivi) doit être accessible à toute personne à tout moment, même si le degré d'obligation peut varier en fonction de règles particulières (cf RSA).

Les référents sont les médiateurs pour l'accès à une offre, et le fil rouge du parcours. Ces référents n'ont pas le droit de « lâcher » la personne, ce qui conduit à avoir une attention très supérieure aux transitions. C'est un véritable suivi *dans* les actions et *dans* les débuts d'emploi qui doit être construit.

Cette approche centrée sur la référence, et qui d'une certaine façon généralise l'approche qui sous-tend « l'accompagnement global », met l'accent sur la continuité et relativise donc la notion d'orientation. Elle permet également de penser plus pratiquement la communauté des publics en insertion, par-delà leur statut administratif ou leur « catégorie ».

Elle oblige par ailleurs à travailler sur des outils de coordination, qui constituent aujourd'hui un angle mort des politiques d'insertion (contrairement au champ sanitaire et médico-

³ Il y aurait un paradoxe à voir les frontières institutionnelles remplacées par des frontières de territoire de résidence

social). Ces outils devront avoir une dimension publique (mise à disposition d'un outil ou a minima normes d'interopérabilité) pour éviter de reconstituer des cloisonnements.

- Corrélativement, à décloisonner l'accès à l'offre, en commençant par celle de référence. L'objectif est de permettre à chacun, à tout moment de son parcours, d'accéder à la plénitude de l'offre d'insertion professionnelle ou sociale. Cela suppose que chacun puisse accéder à la référence, et que les référents puissent orienter vers toute l'offre du territoire. Autrement dit, il s'agit pour chaque acteur de définir son offre de « droit commun », et de la mettre à disposition de tous les publics. Les outils de prescription numérique facilitent grandement la constitution à terme de ces plateformes.
- A faire du bassin d'emploi la maille de coordination et de programmation de l'offre professionnelle et sociale. Il faut en effet définir une maille territoriale qui permet d'organiser la référence et l'offre, en s'appuyant sur un diagnostic des besoins des publics et des entreprises, et des capacités des acteurs de proximité. Au niveau national, celle des « bassins d'emplois » est encore la moins mauvaise maille, ni trop large, ni trop étroite, même si elle est problématique sur certains territoires comme Paris et la petite couronne (en raison des mouvements pendulaires, qui vont encore s'accroître avec le maillage transversal du Grand Paris Express). De plus, cette maille est celle qui permet le mieux d'associer les acteurs économiques, tout en prévenant un trop grand éclatement⁴.
- A obliger légalement à la coordination à l'échelle de ces bassins. Pour remédier au relatif échec que représente la démarche des « PTI », il convient de prévoir légalement une obligation de coopération. Celle-ci permettrait d'associer d'emblée l'Etat (yc éducation nationale ou OFII), le Conseil Régional, Pôle Emploi, le CD, les échelons territoriaux infra impliqués dans l'offre professionnelle ou sociale, les chambres consulaires. Potentiellement, pourra se poser la question d'une obligation de coopération pour la structuration physique de l'offre⁵.
A défaut d'obligation légale, il conviendrait de promouvoir une contractualisation multipartite, en lieu et place du schéma bilatéral Etat / CD, qui n'est de fait pas exhaustif ni réellement réciproque.
- Créer une « conférence des financeurs » à l'échelon des bassins d'emploi, pour entériner la mise en commun des moyens au service des publics en insertion du territoire. Cette logique développée dans le champ de l'autonomie, n'empêche pas de spécifier certaines actions. La conférence des financeurs dans le champ PA n'empêche pas la CNAV de continuer à avoir son programme de prévention, avec son public – mais dans le cadre de la conférence, elle le met en visibilité et accepte de partager sur les priorités locales. C'est ce modèle qu'il faut développer dans le champ de l'insertion.

⁴ Cette maille pourra être adaptée en fonction des réalités des besoins. C'est la raison pour laquelle le territoire de Seine-Saint-Denis a défendu, sur la filière BTP qui sera particulièrement tendue, une vision intégrée au niveau départemental pour davantage d'efficacité opérationnelle.

⁵ cf. les JobCenters allemands : obligation de constituer des GIP avec une implantation commune ?

En conclusion, le SPI doit

- S'adresser à tous les publics en insertion
- Se structurer avec tous les acteurs
- Au niveau des bassins d'emploi
- Pour organiser la référence sociale et professionnelle, ainsi que l'offre de façon coordonnée et la plus décloisonnée possible
- En s'adossant à une conférence de financeurs permettant de partager pratiquement la programmation des ressources mises à disposition des territoires