

Revue Succincte D'Activité

N° 4 / Février 2008

SPECIAL ...
« EXPERIMENTATION SOCIALE »

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives, le Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la pauvreté et le Cluster 12 (laboratoires de recherche sociale des Universités Rhône-Alpes) ont organisé fin novembre 2007 à Grenoble les Rencontres de l'expérimentation sociale. Pendant deux jours, mille participants, de nombreux chercheurs, des élus, des représentants des collectivités locales et d'associations, des syndicalistes et des chefs d'entreprises sont venus débattre des nouvelles voies pour faire évoluer les politiques sociales. Après bien d'autres pays, la France à son tour a recours à l'expérimentation sociale pour tracer de nouvelles voies aux actions d'insertion. Cette Revue Succincte d'Activité est entièrement consacrée aux temps forts de ces rencontres qui ont été marquées aussi par le lancement du Grenelle de l'insertion par Martin Hirsch. Ce numéro spécial a été réalisé avec la collaboration de l'Institut National des Etudes Territoriales, le Master de journalisme de l'IEP de Grenoble, les chargés de mission de l'ANSA et le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Agence nouvelle des
solidarités **ACTIVES**

Réformer



Vivre du RMI*, vivre de l'API* ou vivre de l'ASS*, c'est d'abord vivre à minima. C'est aussi vivre sans choisir. Car au-delà de l'importante question des ressources financières, ce qui caractérise les bénéficiaires des minima sociaux c'est que leur vie quotidienne est faite de non-choix. Ils ne choisissent pas leur travail. Ils ne choisissent pas leur logement. Certains ne choisissent pas leur médecin puisque, malgré la couverture maladie universelle, des praticiens évitent de les prendre en consultation. La vie ressemble alors à une relégation dans le circuit des perdants. Etre pauvre, c'est non seulement être privé de ressources matérielles, mais aussi de ce que Amartya Sen, le prix Nobel d'économie, appelle des « capacités », c'est-à-dire ce qui peut faire qu'on a un horizon devant soi, une voie qu'on peut choisir de suivre. Les conditions d'un parcours ascendant sont trop rarement réunies. Le statut de bénéficiaire de minima social se referme souvent comme un piège sur ceux que ces dispositifs étaient censés soutenir.

Vingt ans après l'instauration du RMI, une réforme est désormais indispensable. Or, le mot « réforme » est sur toutes les lèvres mais il n'a pas bonne presse car dans le domaine du social, « réforme » est souvent synonyme de « durcissement ». Que l'on pense à la réforme des retraites, à celle de l'indemnisation du chômage ou encore à celle concernant les intermittents du spectacle, à chaque fois le fonctionnement du système a été globalement conservé mais ce sont les conditions d'accès, les conditions d'éligibilité, les conditions d'indemnité qui ont été durcies. Rien d'étonnant alors à ce que « la réforme » inquiète. Il devra donc en être autrement avec celle des minima sociaux annoncée pour le début 2009 et dont le Revenu de Solidarité Active, actuellement expérimenté dans 34 départements, sera la pierre angulaire.

Réformer dans ce cas, ce sera permettre à tous les actifs en capacité d'occuper un emploi de voir leur revenu d'activité être complété par un revenu de solidarité aussi longtemps qu'il est nécessaire pour sortir de la pauvreté et enclencher une insertion sociale et professionnelle durable. Ainsi « réforme » ne sera plus synonyme de « durcissement » mais synonyme de perspectives d'avenir.

Christophe Fourel
Directeur général

*Revenu Minimum d'insertion, Allocation de Parent Isolé, Allocation Spécifique de Solidarité

Réflexion sur l'expérimentation

page 2/12

L'expérimentation sociale : à quoi ça sert ?

Les politiques sociales ont besoin de nouvelles méthodes pour devenir plus efficaces. Trop souvent on a vu des lois et leur myriade de décrets et circulaires pour des résultats décevants ... suivis d'une autre loi tout aussi inefficace. La méthode de l'expérimentation est une manière de pouvoir introduire progressivement un changement en se fondant sur les réalités locales, en donnant une marge d'initiative plus forte aux acteurs, en donnant une place centrale à l'évaluation, en cherchant à mesurer des résultats intermédiaires avant toute généralisation. On y gagne en efficacité, en temps et en argent.

L'expérimentation sociale a été peu pratiquée en France. De nombreux rapports de la Cour des Comptes montrent l'écart entre les résultats attendus et la réalité. Certes il y a eu des initiatives locales mais dans un pays marqué par le principe d'égalité et une présence forte de l'Etat, l'expérimentation est trop souvent restée lettre morte.

Les premiers essais d'expérimentation visibles ont démarré avec la loi IVG dans les années 70 et plus tard avec le RMI. Mais il aura fallu attendre trente ans la consécration constitutionnelle avec la révision de mars 2003. Elle a reconnu la possibilité de déroger localement à la loi afin de mener des dispositifs expérimentaux mais pour un objet et une durée limitée. Le nouvel article 72 de la Constitution permet aux collectivités locales de dire le droit à la place du législateur. La "loi locale" déroge à la loi nationale. Ainsi, avec la loi de finances de 2007 les collectivités disposent d'un premier cadre pour expérimenter le Revenu de Solidarité Active (RSA).

Néanmoins, avec cette seule ouverture le démarrage des expérimenta-

tions s'est avéré poussif et complexe. C'est pour y remédier que la loi TEPA (Travail Emploi Pouvoir d'Achat) en août 2007 a élargi le cadre juridique des expérimentations en vue de faciliter le retour à l'emploi. L'objectif de la loi était de lever les verrous nationaux afin de permettre aux collectivités locales de « légiférer » pour tenir compte de leurs besoins et de leur volonté dans le champ de l'insertion, notamment pour la mise en place du RSA.

Le cadre juridique a été sécurisé mais il conserve toutefois des contraintes : l'expérimentation repose sur le volontariat des collectivités et l'Etat conserve un droit de veto, toute candidature à expérimenter fait l'objet d'un décret et les délibérations des collectivités locales sont publiées au Journal Officiel dans un souci d'information et de transparence.

L'expérimentation est une formidable opportunité pour les collectivités locales de mener une politique adaptée à leur territoire dans le domaine de l'insertion et de faire travailler ensemble les acteurs locaux, élus, syndicats, chefs d'entreprise, Caisse d'Allocations Familiales, ANPE. Elle permet aussi d'associer les personnes concernées par ces politiques à leur mise en place et crée les conditions de partage des connaissances et des cultures.

Dans cette émergence de l'expérimentation en France, la montée du pouvoir local, via la décentralisation, tient une place centrale. Il y a une volonté des collectivités d'exercer une réelle responsabilité dans leur domaine de compétences qui s'élargit de jour en jour dans le domaine social.

Il faut ajouter aussi l'action des milieux associatifs et sociaux qui dans notre pays sont une traditionnelle

source d'innovation sociale.

- Voir aussi l'article d'Etienne Grass « L'expérimentation sociale : un nouveau mode d'action pour les politiques publiques », Revue Succincte d'Activité n° 2, décembre 2006.

Sommaire

► L'expérimentation sociale : à quoi ça sert ?	P.2
► L'exemple de l'étranger...	P.3
► Pourquoi pas un réseau européen ?	P.4
► L'expérimentation...ça marche aussi en France...	P.5
► Le Revenu de Solidarité Active... une démarche innovante	P.6
► L'indispensable évaluation...	P.7
► Parfois ça coince ! ... Ou les limites de l'expérimentation sociale	P.8
► Appel à projet « Expérimentation sociale »...	P.9
► Insertion : Interview de Martin Hirsch	P.10
► Une première contribution de l'ANSA au Grenelle	P.11
► Nouvelles de l'Agence	P.12

Regard sur l'étranger

page 3/12

L'exemple de l'étranger...

Si la France a peu la culture de l'expérimentation sociale, d'autres pays ont mené des programmes audacieux qui ont conduit à des réformes essentielles. Ainsi en est-il aux Etats-Unis, en Allemagne ou au Mexique. Ces pays ont eu recours à l'expérimentation pour transformer leurs politiques économiques et sociales.

Aux Etats-Unis, a été créé en 1974 le Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) à l'initiative de plusieurs agences fédérales et des entreprises. Cette organisation forte de 200 collaborateurs développe de très nombreux programmes d'expérimentation sociale avec une méthodologie rigoureuse, destinée à évaluer précisément les conditions de leur réussite. Gordon Berlin, le Président du MDRC, a présenté lors de ces rencontres de Grenoble le concept de « **random assignment** » qu'on peut traduire par « tirage aléatoire », une méthode empruntée aux sciences et qui est au cœur des travaux d'expérimentation du MDRC. Il s'agit de constituer de manière aléatoire deux groupes de personnes, l'un se voyant appliquer le dispositif dont on cherche à évaluer les effets, l'autre pas, afin de mesurer l'impact du dispositif. Plusieurs projets expérimentaux ont été menés par le MDRC : la refonte des aides aux familles monoparentales pour inciter à la reprise d'emploi (autour du Family Support Act de 1988), l'expérimentation d'un crédit d'impôt destiné à favoriser l'embauche des personnes à bas salaires qui a débouché sur le Earned Income Tax Credit, une expérimentation menée à New York sur des aides sociales soumises à certaines conditions (temps travaillés, assiduité des enfants à l'école).

Après plusieurs années d'application cette méthode d'échantillonnages à

montré son efficacité et offre des enseignements très riches y compris lorsque les expérimentations échouent et qu'elle permet d'en identifier les causes.

En Allemagne, la GIB (pour les germanistes la Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung Nordrhein-Westfalen) est l'organisme dédié à la promotion de l'innovation dans les politiques de l'emploi en Westphalie du Nord. Jochen Bösel, chargé des relations internationales du GIB, a justifié la nécessité de l'expérimentation sociale par la recherche de nouvelles solutions dans la lutte contre le chômage qui a atteint des sommets dans son pays et par l'accroissement des inégalités sociales suite aux récentes réformes du marché du travail.

L'un des principaux outils du GIB est le « **kombilohn** », un dispositif expérimenté en Westphalie du Nord qui permet de combiner les revenus du travail et de la solidarité, s'apparentant ainsi à un Revenu de Solidarité Active.

L'expérimentation sociale en Allemagne a contribué à l'élaboration de plusieurs programmes d'envergure, notamment une initiative couronnée de succès, destinée à ouvrir le marché du travail aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Plusieurs länders s'en sont servis pour assouplir une législation très stricte au niveau fédéral. A l'inverse, un exemple danois de formation technologique que l'Allemagne cherchait à adapter n'a pas donné les résultats escomptés, ce qui montre les limites de la transférabilité de certains projets.

Pour le représentant du GIB les conditions du succès d'une bonne expérimentation obéissent à une série de critères : être au bon moment, au bon

endroit, développer une vision stratégique, évaluer précisément le projet, nouer des partenariats pertinents ...

Une expérience Mexicaine d'expérimentation a utilisé la même méthode. Le programme PROGRESSA en 1998 a consisté à verser une allocation financière à des ménages à condition qu'ils envoient leurs enfants à l'école et qu'ils participent à des séances d'information dans des centres de santé. Le programme a été mis en place dans 500 localités rurales tirées aléatoirement pour en mesurer l'impact.

L'évaluation a montré que les effets étaient très positifs, tant sur la participation à l'école, que sur leur état de santé et même sur le taux d'activité professionnelle des parents. Les résultats de l'expérimentation ont convaincu l'ensemble de la classe politique mexicaine que l'argent engagé l'était à bon droit et contribuait à améliorer le sort des plus démunis.

PROGRESSA a été généralisé en 2005 et aujourd'hui 5 millions de familles mexicaines en bénéficient. Ce succès a fait des émules puisqu'il a été repris au Honduras, au Guatemala et en Argentine.

Regard sur l'étranger

page 4/12

Pourquoi pas un réseau européen ?

Un diagnostic commun

Malgré des politiques, des approches et des contextes différents, les difficultés économiques et sociales rencontrées par les pays occidentaux relèvent de phénomènes similaires.

Les dernières décennies du XXe siècle ont été synonymes, dans beaucoup de pays européens, de montée du chômage de longue durée, d'accroissement des inégalités sociales et de paupérisation de franges de plus en plus importantes de la population. 12% de la population française vit sous le seuil de pauvreté ; en Allemagne, la proportion est de 13% et de 16% en moyenne pour l'Europe élargie.

L'analyse qui est faite en France des causes de ce phénomène est partagée par la grande majorité de nos partenaires européens : baisse de l'offre d'emplois peu qualifiés, temps partiel subi, vulnérabilité particulière des familles monoparentales et des populations immigrées, problèmes de mobilité, de garde d'enfants, pauvreté au travail... Et cela malgré une richesse nationale et des dépenses publiques parmi les plus élevées dans le monde.

Un besoin d'efficacité

Pour faire face à ces nouveaux visages de la pauvreté, Etats et collectivités locales tentent d'améliorer l'efficacité de leurs politiques sociales héritées des 30 Glorieuses. L'expérimentation est de plus en plus privilégiée en ce qu'elle soumet une politique à évaluation avant généralisation. Il s'agit d'une méthode plus couramment admise et pratiquée dans les pays anglo-saxons qu'en France.

En Allemagne, le fédéralisme permet aux Länder de mettre en place des politiques d'application locale, notamment dans le domaine social et de l'emploi. Les différents modèles de « Kombilohn » (cf. l'article « l'exemple de l'étranger ») élaborés dans plusieurs Länder pourront ainsi faire l'objet d'évaluations comparées et nourrir la réflexion au niveau fédéral.

Développer le partage d'idées et de bonnes (ou de mauvaises !) pratiques entre les pays permet de s'enrichir mutuellement, de faire profiter les uns des expériences des autres et de réfléchir ensemble aux meilleurs moyens de réduire la pauvreté. L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) a ainsi pris contact en Allemagne avec la GIB dès l'été 2007, ainsi qu'avec le CESI, le Centre britannique pour l'inclusion économique et sociale, qui avait inspiré les programmes de lutte contre la pauvreté des enfants du gouvernement Blair.

Une nouvelle ambition

Courant 2008, différentes initiatives devraient contribuer à développer un véritable réseau européen, fondé sur le partenariat avec la GIB et le CESI auxquels pourraient se joindre des organismes d'autres pays : échanges de chargés de mission, réunions thématiques portant sur les politiques et pratiques de lutte contre la pauvreté, journée d'échanges franco-allemande sur les dispositifs du RSA et du « Kombilohn » et leurs premiers éléments d'évaluation, etc.

A moyen terme, l'ANSA pourrait également s'appuyer sur ce réseau pour être partie prenante de la politique d'inclusion sociale organisée au niveau européen et participer aux débats ainsi qu'aux échanges de bonnes pratiques. Et pourquoi ne pas imaginer, dans les années à venir, conduire des expérimentations en partenariat avec des organismes et des collectivités locales d'autres pays et ainsi convaincre, outre les autorités françaises, les instances européennes de leur intérêt ?

Retour en France

page 5/12

L'expérimentation...ça marche aussi en France...

Certaines expérimentations lancées ces dernières années dans l'hexagone - en dehors parfois du domaine social stricto sensu - ont permis de dégager les traits communs qui ont conduit à leur réussite. Lors de ces rencontres de Grenoble, ont été exposées quatre expériences, au cheminement et à la problématique distincts, qui montrent les conditions à réunir pour passer de la petite échelle de l'expérimentation à la grande échelle de la généralisation.

Les Centres de Santé, ces expériences pionnières sont nées dans l'industrie minière avant de se développer par vagues successives pour couvrir des besoins de santé non satisfaits ou pour pallier un déficit médical dans les zones rurales dévitalisées et les quartiers sensibles. Au nombre de 1700, ces unités pluridisciplinaires de premiers soins permettent une approche globale de la santé là où les soins individuels ont échoué, par exemple en matière de diabète et d'obésité. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 offre un statut expérimental à ces « objets sanitaires non identifiés », en substituant au paiement à l'acte une prise en charge forfaitaire : la capitation.

Les chèques Services sont en train de se généraliser en France. Les services à la personne sont un terrain fertile en innovations. Le succès des chèques déjeuner a permis d'étendre l'expérience au chèque emploi service universel (CESU) en passant par les chèques vacances qui ont permis de solvabiliser une demande sociale très forte. Les chèques à domicile permettent de répondre à des besoins essentiels en matière d'insertion comme la garde d'enfants à domicile pour les bénéficiaires de l'allocation de parents isolés qui suivent une formation professionnelle.

Vélov, le projet de vélos en ville à Lyon est aussi un beau succès, après l'expérience pionnière menée à La Rochelle en 1974 avec ses fameux vélos jaunes. Issu d'un appel d'offre sur le mobilier urbain, 4000 vélos sont aujourd'hui en circulation dans la cité lyonnaise. Revêtant une forte dimension de développement durable ce mode de transport est surtout utilisé pour les déplacements domicile-travail (64% des motifs d'utilisation). Il est aussi un vecteur important pour le désenclavement de certains quartiers sensibles. Exemple d'une diffusion réussie : l'expérience lyonnaise a séduit Bruxelles et Barcelone avant d'être reprise à Paris.

Le parler bambin ... Intervenir sur le vocabulaire des enfants de familles défavorisées pour réduire l'échec scolaire, c'est l'objectif d'un projet initié par le docteur Zorman et soutenu par la ville de Grenoble. L'idée est partie d'un constat : lorsque l'enfant apprend à parler, la famille a son rôle à jouer. L'apprentissage devient donc plus difficile pour les enfants dont les parents parlent encore mal le français. En janvier 2008, soixante enfants âgés de 18 à 30 mois ont été choisis dans deux crèches du quartier de Villeneuve. Les éducateurs s'appuient sur des mots de vocabulaire en relation avec les jeux. Par exemple, au lieu de se contenter d'apporter le panier de jeux, l'enfant doit dire le nom du jouet désiré. Une étude sera réalisée en juin 2008 pour évaluer ce programme et mettre en lumière les progrès réalisés par les enfants.

POURQUOI CA MARCHE ?

Le premier enseignement de ces trois exemples réside dans les **conditions d'émergence** des expérimentations.

Elles répondent à des demandes nouvelles ou non satisfaites par l'Etat : pathologies modernes, désir d'autonomie, besoin de mobilité. A cela s'ajoute une convergence d'intérêts, tant des utilisateurs que des décideurs locaux et nationaux.

Ces expérimentations mettent en évidence **des partenariats originaux** qui peuvent mobiliser le secteur public, les entreprises, les associations ainsi que les partenaires sociaux sans oublier bien sûr les usagers sans lesquels aucune expérience ne peut réussir.

Les expérimentations réussies opèrent aussi **un triple dépassement**, celui de l'échelle locale au moyen d'une diffusion nationale voire internationale, celui de la rentabilité financière au bénéfice de l'utilité sociale et enfin celui du court terme en prévoyant un système d'évaluation et d'ajustement.

Il est apparu que la loi de financement de la sécurité sociale offre un rendez-vous législatif annuel pour les acteurs de la santé qui favorise les expérimentations dans ce secteur. Les chèques à domicile illustrent de leur côté un lobbying réussi, ayant permis d'ajuster la réglementation sur les cotisations sociales.

Les Centres de Santé et l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives travaillent à des procédures d'évaluation qui feront de ces expériences un bien public à part entière tandis que VELOV fait l'objet d'une évaluation croisée entre les Universités de Lyon II et III et la Société Decaux. Les chèques domiciles ont une évaluation immédiate, celle de leur utilisation par les bénéficiaires potentiels.

Rappel sur le RSA

page 6/12

Le Revenu de Solidarité Active... une démarche innovante

Le RSA marque une étape importante et nouvelle dans l'approche de la politique sociale en France. Ce dispositif pensé dans la concertation au sein de la Commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », en 2005, implique activement les différents acteurs locaux concernés. D'un côté, les Conseils généraux et services déconcentrés de l'Etat, Caisse d'Allocations Familiales, Service public de l'emploi, secteur de l'insertion par l'activité économique, apportent leur expertise et leur savoir-faire pour donner les meilleures conditions possibles à l'expérimentation de ce nouveau dispositif. De l'autre, les bénéficiaires potentiels de ces mesures d'incitation et d'accompagnement sont associés dans une démarche de co-construction afin que cette politique réponde avant tout à leurs difficultés concrètes dans la reprise d'une activité. L'Etat quant à lui apporte la garantie des exigences scientifiques de l'évaluation de cette expérimentation.

Dans son principe l'expérimentation du RSA est simple : tout bénéficiaire du RMI ou de l'API qui retrouve du travail voit son revenu augmenter, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. La perte du statut de Rmiste se traduit par la suppression de nombreux droits (complémentaire maladie gratuite, exonération de la taxe d'habitation, redevance télé ...). Le Revenu Minimum d'Insertion, vingt ans après sa naissance, n'est toujours pas parvenu à jouer ce rôle d'insertion pour lequel il avait été créé et le nombre de bénéficiaires n'a pas cessé d'augmenter, 1,2 millions de personnes perçoivent aujourd'hui le RMI.

Le Revenu de Solidarité Active doit les encourager à reprendre une activité et à sortir de la pauvreté, il agit comme un complément de ressource

ces qui s'ajoute au salaire perçu et aux allocations versées par les pouvoirs publics. Le RSA garantit que la reprise d'un emploi, même à temps partiel, occasionnera un supplément de revenu par rapport à la situation antérieure. Son coût est estimé à 1200 euros par an pour un Rmiste au chômage depuis moins d'un an, à 2000 euros au-delà. Il est financé par les Conseils généraux et l'Etat, qui prend à sa charge dans le cadre de l'expérimentation actuelle la moitié du surcoût engendré par sa mise en place.

LE RSA : COMMENT IL S'EXPERIMENTE ? Le Revenu de Solidarité Active a commencé par être expérimenté dans une quinzaine de départements. Le premier à l'avoir mis en place est le département de l'Eure, en juin 2007. Aujourd'hui, trente-quatre départements ont décidé de tenter volontairement l'expérience, plus d'un département sur trois, ce qui montre tout l'intérêt qu'elle suscite parmi les élus locaux.

Une des principales raisons de cet intérêt est sans aucun doute la capacité d'initiative laissée aux Conseils généraux dans ce programme expérimental. Ils déterminent eux-mêmes les conditions de l'expérimentation ce qui leur permet de l'adapter à leurs besoins propres, à leur situation financière, à leurs priorités et particularités locales et d'être très attentifs aux éventuels effets pervers.

Une des spécificités du RSA c'est d'associer tous les partenaires qui contribuent à cette politique de lutte contre la pauvreté y compris les entreprises qui jusqu'à présent s'étaient montrées plutôt discrètes, or in fine ce sont elles qui embauchent. Les débats de Grenoble ont montré que les chefs d'entreprises sont de plus en plus nombreux à vouloir jouer le

jeu de l'insertion et de la responsabilité sociale de l'entreprise. Certains participent déjà activement aux plateformes-emplois mises en place dans des départements expérimentant le RSA avec l'appui de l'ANSA. Pour valoriser cette démarche certains soutiendraient aussi l'élaboration par les entreprises d'un **bilan social**, en complément des documents comptables et financiers traditionnels, qui ne retracent que la seule performance économique sans s'attacher au facteur humain de l'entreprise.

Les chefs d'entreprises, comme les élus locaux, ont pu être séduit aussi par un élément essentiel du RSA : son évaluation (voir le prochain article). Sans évaluation, l'expérimentation n'a pas de sens. Elle va permettre de mesurer l'impact réel de la reprise d'un emploi sur l'augmentation du nombre d'heures travaillées et sur l'évolution des revenus. Elle permettra de tirer les enseignements pour développer les meilleures conditions du retour à l'emploi, les coûts de l'opération et les éventuels retours sur investissement.

Départements qui expérimentent Le RSA avec l'ANSA

Allier	Mayenne
Charente	Nord
Côte-d'Or	Oise
Doubs	Pas-de-Calais
Eure	Seine-Maritime
Haute-Corse	Deux-Sèvres
Hérault	Seine St Denis
Ile-et-Vilaine	Val d'Oise
Loir-et-Cher	Vienne
Loire-Atlantique	

Départements qui expérimentent le Contrat unique d'insertion

Charente	Savoie
Côte d'Or	Territoire de Belfort
Haute Corse	Val d'Oise
Hérault	Vienne
Meurthe-et-Moselle	

Retour sur l'expérimentation

page 7/12

L'indispensable évaluation...

La loi organique de 2001 relative aux lois de finances, qui a notamment pour objectif de rationaliser le budget de l'Etat, fixe des indicateurs de performance pour évaluer l'effet des différentes politiques gouvernementales et la politique sociale n'y déroge pas. Cette loi est une petite révolution en soi en France où nous avons plus le culte de la dépense que celui du résultat, notamment dans le domaine social.

On peut d'ailleurs se poser la question : **peut-on véritablement évaluer une politique sociale** sans lui faire perdre son sens ? Les leçons du passé et les différentes expérimentations réalisées à l'étranger ont apporté une réponse positive et montré l'impérieuse nécessité d'évaluer les résultats pour mesurer l'impact de ces politiques avant toute généralisation sous peine de gaspillage des deniers publics et de perte d'efficacité.

Quelle méthode ?

Encore convient-il de trouver une méthode permettant une évaluation rigoureuse et adapté au champ de nos expérimentations. Ainsi un indicateur comme le taux de retour à l'emploi durable, largement utilisé, est vivement contesté, il peut avoir pour effet pervers une baisse du recrutement des personnes les plus éloignées d'un emploi et il dépend autant de la situation du marché du travail que des mesures prises pour inciter les employeurs à embaucher.

Même chose pour la méthode dite des « jumeaux » ; pour chaque individu sujet à l'expérimentation on cherche un individu avec les mêmes caractéristiques et on compare les deux situations. Mais il est très difficile de trouver un vrai « jumeau » car il est possible que les individus, qui se res-

semblent, diffèrent en fait par des aspects difficilement observables.

Pour évaluer des politiques publiques la méthode qui est la plus utilisée en raison de sa fiabilité et de sa transparence est le **tirage aléatoire**.

Nous l'avons vu c'est la méthode utilisée par le MDRC. Sur le modèle de l'évaluation médicale, le tirage au hasard d'un groupe test et d'un groupe témoin permet de lever la plupart des difficultés statistiques. Si les échantillons des deux populations sont suffisamment importants c'est une méthode fiable et rigoureuse car les deux groupes ainsi sélectionnés sont en moyenne identiques et ne diffèrent que dans la mesure où ils sont ou non soumis au programme testé.

Des exemples ...

Actuellement cette méthode est utilisée pour effectuer une comparaison entre l'accompagnement des chômeurs de longue durée par l'ANPE et par l'UNEDIC. L'évaluation permet de mesurer la plus-value de chaque dispositif. Un autre test concerne l'évaluation de jeunes diplômés au chômage depuis plus de 18 mois par des comparaisons effectuées dans une agence locale pour l'emploi, on tire au hasard la moitié des individus à laquelle on applique le programme et on ne l'applique pas à l'autre moitié. On peut ainsi mesurer les effets du programme.

L'échantillonnage aléatoire est aussi utilisé dans les pays en voie de développement dans les domaines de la santé, du microcrédit, de l'éducation ou de la lutte contre la corruption. Les chercheurs du J-PAL (Jameel Poverty Action Lab), basé au Massachusetts Institute of Technology (qui

vient d'ouvrir un bureau à l'Ecole Economique de Paris), mesurent ainsi les impacts de l'aide au développement. Il est relativement simple de choisir un territoire sur lequel le programme est appliqué dans un premier temps puis généralisé.

Ainsi on s'est aperçu que des programmes de microcrédit n'avaient pas beaucoup d'effets. Dans certaines régions on a ajouté une formation pour les personnes concernées ce qui a permis d'évaluer cette innovation avant de l'étendre à l'ensemble de la population.

Autre exemple, pour plus d'efficacité, faut-il vendre ou distribuer gratuitement des moustiquaires qui protègent de la malaria ? Des ONG se posaient la question. Après un test sur deux échantillonnages de population on s'est aperçu que si les moustiquaires sont payantes, seuls 25% des ménages en achètent. Le coût n'a aucun impact sur l'intensité de leur utilisation. En les distribuant gratuitement on a renforcé l'effet du programme.

Retour sur l'expérimentation

page 8/12

Parfois ça coince ! ... Ou les limites de l'expérimentation sociale

Les expérimentations sont bien souvent confrontées à des difficultés matérielles, institutionnelles et organisationnelles lors de leur mise en œuvre pratique. Si des aménagements législatifs ont pu être mis en place, de nouveaux acteurs mobilisés et des moyens alloués, l'application d'un processus expérimental doit souvent composer avec des imprévus qui peuvent remettre en cause, à la marge ou entièrement, certaines mesures envisagées. Le calendrier politique, l'implication des acteurs et le développement d'outils spécifiques jalonnent le processus d'une mesure expérimentale.

Le choix de la méthode d'évaluation est primordial et comme le soulignait François Bourguignon, Directeur de l'Ecole d'Economie de Paris et Président du Comité national d'évaluation des expérimentations, il est important de prévoir dès le lancement d'une expérimentation les conditions de son évaluation et de sa généralisation.

Il existe aussi des programmes qui peuvent difficilement être évalués car ils sont microéconomiques et ne concernent donc pas assez d'individus pour que certains d'entre eux soient sélectionnés et évalués aléatoirement.

Du Revenu Minimum familial Garanti en passant par le Complément Local de Ressources et le RMI, si l'on revient sur les expérimentations marquantes de ces 20 dernières années on se rend compte que le manque d'appropriation par les acteurs locaux et une évaluation insuffisante ont sans doute été leurs principales faiblesses.

C'est aujourd'hui la force du RSA qui lui combine ces deux atouts. Une interrogation se fait jour cependant

avec l'accélération du rythme du projet, dictée par le calendrier politique et qui constitue une limite à l'expérimentation sur la durée.

Les lourdeurs administratives et la difficulté de monter des partenariats avec les collectivités publiques sont souvent citées aussi comme un frein à l'expérimentation de projets. C'est parfois vu comme une source de problèmes supplémentaires quand on n'entend pas des réflexions du genre : *le projet est bon ? ... alors pourquoi l'expérimenter, c'est une perte de temps !*

Attention aussi aux personnes « exceptionnelles ». La politique de la ville, basée sur l'expérimentation, a échoué car elle reposait sur des personnes particulièrement mobilisées et on n'a pas retrouvé la même mobilisation au moment de la généralisation.

L'habitat social a été longtemps expérimenté et pourtant c'est sûrement le plus grand échec politique de ces dernières décennies. « Habitat et Humanisme » destiné à favoriser l'accès au logement des familles en difficultés, pointe les limites à son action, notamment le déficit d'image dont souffre le logement social en France, l'absence de logements « très sociaux » véritablement accessibles aux plus démunis, l'insuffisance de l'épargne solidaire comme source de financement et l'absence de contreparties sociales aux avantages fiscaux attribués aux propriétaires de logement.

Et n'oublions pas que **l'expérimentation sociale ne fait pas une politique sociale**. Aux Etats-Unis, certaines expérimentations ont présenté des résultats extraordinaires, alors que parallèlement on reste face à un système public et social particulièrement inégalitaire.

ENTENDU

A GRENOBLE ...

« L'expérimentation c'est un droit dérogatoire mais c'est toujours un droit, avec les mêmes garanties pour la personne. »

« Aujourd'hui on applique la législation la plus complexe aux personnes les plus démunies. »

« Il faut aider le bénéficiaire et pas l'entreprise. » (un chef d'entreprise-CJD)

« J'ai entendu parler du RSA à la radio, j'ai tout de suite demandé à mon assistante sociale de participer à l'expérimentation. Ca a été très rapide, je bénéficie du RSA depuis le mois de juillet 2007, j'ai récupéré une petite activité de ménage 4 heures par semaine qui m'a permis de rattraper mon retard financier. Le RSA m'a redonné espoir. »

« Le RSA c'est un investissement public avec un retour sur investissement. »

Retour sur l'expérimentation

page 9/12

Appel à projet « Expérimentation sociale » ...

Le Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, avec l'appui de la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES) a lancé un appel à projet pour l'année 2008 sur le thème de l'expérimentation sociale. Cet appel à projet a pour objectif de permettre à des collectivités locales, des associations, des opérateurs publics ou privés et à des équipes de chercheurs de mettre en œuvre des protocoles d'expérimentation sociale dont les enseignements pourront venir nourrir la réflexion collective sur les moyens de lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales.

650 PROJETS...

Lancé au mois de novembre cet appel à projet a connu un large succès qui manifeste la pluralité des porteurs d'innovation sociale dans notre pays, 650 projets ont été reçus, 140 sont présélectionnés et une trentaine devraient être retenus en février par un jury présidé par François Bourguignon, Directeur de l'Ecole d'économie de Paris. Ils se partageront une dotation de 6 millions d'Euros.

Pour être retenues les expérimentations devaient avoir un lien avec la réduction de la pauvreté directement ou indirectement.

Les projets reçus peuvent se classer en **six domaines d'expérimentation** :

- L'insertion des personnes en situation d'exclusion
- L'insertion des jeunes
- La petite enfance
- L'éducation
- La mobilité
- La santé

Les projets ont été déposés le plus souvent par des acteurs de l'insertion : Conseils généraux et régionaux, caisse d'allocations familiales, intercommunalités, municipalités, pays, missions locales, maisons de l'emploi, grands réseaux associatifs, quatre écoles de la deuxième chance, maisons départementales des personnes handicapées, chantiers d'insertion, chantiers école, organismes de formation, centres communaux d'action sociale, organismes mutualistes, établissements hospitaliers, foyers de jeunes travailleurs, organismes de logement social, chambre de commerce. Plusieurs équipes de recherche ont aussi joué le jeu de l'appel à projet : Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Ecole d'Economie de Paris, Université de Paris Dauphine, Insee, Poverty Action Lab, Crest (Centre de recherche en économie et statistique) ...

Déjà des enseignements...

L'étude des différents projets livre déjà des enseignements sur la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté, notamment la difficulté de l'évaluation et les problématiques de financement du secteur

associatif. Beaucoup de projets sont décevants sur le plan de l'évaluation. Les cas sont fréquents dans lesquels les innovations proposées ont une utilité sociale réelle mais difficiles à évaluer par des protocoles simples de suivi. Les projets sont parfois de trop petite taille pour être évalués de façon sérieuse. D'autres fois, ils mettent en jeu des mécanismes trop complexes pour permettre de dégager leur impact réel.

On voit que l'expérimentation sociale n'a pas vocation à s'appliquer à toutes les situations. Elle ne semble pas pertinente face à une situation financière d'urgence, quand un dispositif ne peut pas être évalué à petite échelle, quand la population des bénéficiaires est mobile ou le territoire évolutif.

Les réponses à l'appel à projet mettent également en avant la difficulté à combiner l'effort nécessaire pour faire décoller les plus intéressants et la nécessité de s'inscrire dans la durée. Les journées de Grenoble ont rappelé que les coups d'accordéon des financements du secteur de l'insertion sont très destructurants pour les acteurs de terrain et privent de réussite des projets très prometteurs.



Pendant les rencontres de Grenoble...

Lancement du Grenelle de l'insertion

page 10/12

Martin Hirsch : « Je fais l'inverse de la démarche habituelle »



Le Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch a lancé à Grenoble, le Grenelle de l'insertion, les 23 et 24 novembre.

Qu'est ce qu'un Grenelle de l'insertion ?

Un Grenelle permet une négociation sur un sujet entre des acteurs qui ont des intérêts contradictoires et pour lequel il y a des progrès à faire. Cela fait vingt ans que l'on parle d'insertion. On a créé le Revenu minimum d'insertion, des associations d'insertion, des politiques d'insertion etc. Pourtant, il n'y a pas de progrès considérables. On se retrouve avec une société qui met à la périphérie les moins performants et qui essaie de rabibocher le tout avec trois petits bouts d'insertion.

N'est-ce pas trop médiatique d'utiliser le terme « Grenelle » ?

On a le droit de trouver que les symboles ont un sens ou sont mobilisateurs. Aujourd'hui, pour les pouvoirs publics, employer le terme « Grenelle » confère à un sujet la plus haute importance. Je ne vois donc pas pourquoi on irait cracher dessus.

Pourquoi l'avoir lancé à Grenoble ?

Le Grenelle de l'insertion doit faire largement participer les territoires locaux, les villes, les élus, les associations de toute la France. C'était donc mieux de commencer ailleurs qu'à Paris. De plus, on avait déjà en ligne de mire d'organiser une rencontre sur l'expérimentation sociale à Grenoble à cette date-là. On a donc proposé à la ville d'en faire le lancement officiel du Grenelle de l'insertion. La ville a accepté et donc on a foncé à Grenoble !

Le Grenelle de l'insertion n'inclut pas le problème des sans-abri...

S'occuper des personnes proches de l'emploi ne revient pas à faire un Grenelle pour les plus « chics » de l'insertion. Il faut bien sûr s'intéresser aux personnes les plus en difficulté mais aussi à celles qui sont dans une exclusion économique et professionnelle.

Pourquoi valoriser l'expérimentation sociale ?

Je fais l'inverse de la démarche habituelle. On a les moyens de s'appuyer sur une initiative qui marche pour les faire passer de la petite échelle à la grande échelle. Des tas de choses fonctionnent alors qu'elles vont à l'inverse des discours entendus et des clichés. Par exemple, des gens considérés comme cassés, en difficulté, peuvent vivre dignement de leur travail dans un environnement solidaire.

Dans la démarche habituelle, on attend que le problème pète, on annonce des milliards, puis on attend que les problèmes soient moins vus pour reprendre les milliards et les mettre ailleurs. Je connais ça par cœur. Les politiques sociales ont été conçues après la seconde guerre mondiale, puis rafistolées et ne sont peut-être pas adaptées aux problèmes du début du XXIe siècle. Plein de gens ne croient plus que rajouter un milliard dans le système sortira les gens de la pauvreté.

Interview accordée à Pigémag (magazine du Master de Journalisme de l'IEP de Grenoble)

Lancement du Grenelle de l'insertion

page 11/12

Une première contribution de l'ANSA

Le Grenelle de l'insertion, qui se tiendra fin mai, est préparé par des forums décentralisés et par trois groupes de travail. Le premier groupe définira les objectifs des politiques d'insertion et les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales. Le deuxième, est consacré à la création du contrat unique d'insertion et à la mobilisation des employeurs. Le troisième groupe de travail, est chargé de réfléchir aux parcours d'insertion pour éviter qu'ils ne soient comme aujourd'hui semés d'obstacles.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives participe aux travaux de ce troisième groupe et sa connaissance du terrain lui permet d'avancer des propositions concernant l'entrée dans le dispositif d'insertion et la définition du projet d'insertion

L'entrée dans le dispositif d'insertion

dépend aujourd'hui du statut (l'âge, le handicap ...), du problème (insertion professionnelle, sociale, nutrition ...) de l'urgence (Samu social, hôpital ...). Certaines institutions assurent une prise en charge globale de la personne mais pour une catégorie restreinte (16-25 ans dans les Missions locales). Ces discriminations résultent de missions restreintes par le législateur (ANPE par exemple), d'initiatives « privées » devant des situations d'urgence (Emmaüs, Samu social, resto du cœur) ou de la montée du chômage et de l'exclusion qui conduit les services publics, pour éviter l'implosion, à externaliser les cas les plus extrêmes.

Solidarités Actives fait trois propositions :

- un droit inconditionnel à l'accueil avec l'obligation de prise en charge

de premier niveau de tout personne qui se présente dans une structure d'insertion d'un territoire. Le premier niveau est celui qui permet de diagnostiquer soit le traitement, soit l'orientation. Ce droit inconditionnel à l'accueil incitera les organismes concernés à trouver des solutions adaptées et à se coordonner.

- **Une plate-forme unique d'accueil** par bassin d'emploi, compétente pour toutes les questions liées à l'insertion et capable de réaliser une écoute-diagnostic et une orientation sur les structures ad hoc. En zone rurale des « bus d'information » pourraient être développés.

- **Le décroisement des métiers**, avec la formation d'un socle commun pour les plateformes et le droit inconditionnel à l'accueil.

La définition du Projet,

est le second point auquel s'est intéressé l'ANSA. Avoir un projet, c'est donner un sens à sa trajectoire et y adhérer. Cette adhésion est l'élément moteur de la motivation. La notion de projet est difficilement séparable de celles d'orientation et d'accompagnement.

De manière caricaturale, il y a deux grandes écoles dans l'orientation professionnelle.

Une approche éducative considère que le conseiller d'orientation est un expert de la relation qui aide au choix du projet, accompagne la personne qui seule a un rôle actif.

Dans une approche plus coercitive, le conseiller est un expert en déduction qui grâce à ses connaissances de la personne, des métiers, des formations et des entreprises va en déduire ce qui est bon pour la personne et la convaincre du bien fondé de « sa » solution.

La première école s'est imposée jusqu'au début des années 90. Ensuite, plusieurs phénomènes ont concouru à une évolution de la situation : la montée du chômage a accentué la pression sur les opérateurs, la méthode éducative est accusée de prendre trop de temps pour un taux de réussite équivalent, la vision comptable du marché du travail, les déficits de l'assurance chômage font que le réalisme économique remplacerait un humanisme désuet.

De notre point de vue, la démarche humaniste

est à la fois efficace économiquement, source de créativité et respectueuse de la réalité humaine de la construction du projet. L'un des défauts majeurs actuels de l'accompagnement est la séparation du social et du professionnel. La résolution des problèmes sociaux est considérée aujourd'hui comme un préalable à l'employabilité.

Dans la conception du projet ici défendu l'employabilité est la conséquence de la construction d'un projet auquel la personne adhère. N'oublions pas qu'une insertion réussie est toujours la rencontre de deux projets, celui de l'entreprise et celui d'une personne.

Nouvelles de l'Agence

page 12/12

► EQUIPE

Fabien Tuleu, ancien Délégué Général d'Emmaüs France et ancien Directeur de service au Comité français d'éducation pour la santé, nous a rejoint en tant que Directeur Délégué.

Notre équipe s'est également agrandie avec l'arrivée d'une dizaine de chargés de mission : **Vanessa Ly**, précédemment consultante d'Accenture, **Jérôme Larue**, d'Ernst & Young, **Arthur Lhuissier**, diplômé de l'école de management de Lyon, **Yazid Boudjedja** ex-gérant d'une coopérative d'activités et d'emploi et **Julie Sacca**, de l'ESCP-EAP.

Brigitte De La Houssaye, **Marion Liewig** et **Elise Pradelle** nous viennent toutes les trois de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Nos anciennes stagiaires **Gratianne Dumas** et **Noura Chekhar** ont rejoint l'équipe respectivement en tant que chargée de mission et chargée de communication.

Du côté mécénat de compétence, **Eléonore Genelle** et **Simon Roussey** d'Accenture sont venus étoffer notre équipe.

Solène De Penfentenyo et **Cédric Foumena**, de Science Po Paris, ont intégré l'équipe en tant que stagiaires.

Nous remercions également nos bénévoles actifs au sein de l'association : **Lise Marien**, ancienne respon-

sable financière dans le secteur public et privé et **Jean-Yves Hollinger**, ancien éditorialiste économique de RTL.

► AGENDA

Les prochains « Mardi du génie » auront lieu le 18 mars, 15 avril et 17 juin à 19h au **2, passage du Génie, 75 012 Paris** (métro Nation).

Les « Mardi du génie » se déroulent un mardi par mois. Ils sont l'occasion pour l'équipe de Solidarités Actives de rencontrer ses adhérents et ses sympathisants sur un thème lié à la pauvreté. L'entrée est libre et gratuite.

Pour plus d'informations, rendez-vous sur notre site internet : www.solidarites-actives.com

► PROJETS

Micro-crédit social

L'ANSA a été mandatée par la Caisse des Dépôts et Consignations pour réaliser une étude d'évaluation du dispositif de micro-crédit social. Ce dispositif a pour objectif de lutter contre l'exclusion bancaire des particuliers et de faciliter le retour vers l'emploi.

L'ANSA a réalisé un diagnostic en

étudiant sur le terrain une grande partie des dispositifs locaux. Ce diagnostic a mis en évidence les principaux freins au développement du micro-crédit social. L'Agence, sur demande de la CDC, va proposer la mise en place de nouvelles expérimentations avec le concours des collectivités locales. Le rapport d'étude sera remis fin février 2008.

Santé

Accéder aux soins, accéder à la prévention et à la santé sont des conditions incontournables pour lutter efficacement et durablement contre la pauvreté.

Etre pauvre rend davantage malade et l'état de santé est un révélateur marquant des inégalités sociales : la différence d'espérance de vie à 35 ans entre un ouvrier et un cadre est de 6,5 sur la période 1982 -1996.

L'ANSA, en partenariat avec la Ville de Grenoble et l'Association de gestion des centres de santé de la ville de Grenoble, a conduit une expérimentation ayant pour objectifs d'évaluer la performance médico-économique des centres de santé et la qualité des soins.

Les résultats seront disponibles fin février. Une seconde expérimentation devrait permettre de mesurer l'impact d'un centre de santé dans une zone urbaine sensible.

A noter : prochaine assemblée générale le **19 mai 2008**

N'oubliez pas votre cotisation pour l'année 2008

M./Mme _____

Adresse personnelle (pour reçu donnant droit à une déduction fiscale)

Mail _____

En vue de la prochaine assemblée générale, je souhaite apporter mon soutien à l'ANSA en y adhérant.

Je vous joins un chèque de _____ (25 € minimum à envoyer à l'ordre de l'Agence nouvelle des solidarités actives, à l'adresse indiquée ci-dessous).