

agence nouvelle des

Solidarités actives

Grenelle de l'insertion

Comment simplifier et rendre plus efficace
la gouvernance des politiques d'insertion ?

avril
2008

Quel rôle confier aux différents acteurs
et quel pilote désigner ?

Grenelle de l'insertion

Comment simplifier et rendre plus efficace la gouvernance des politiques d'insertion ? Quel rôle confier aux différents acteurs et quel pilote désigner ?

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives

un diagnostic et une conviction

Le diagnostic a été établi par la Commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch qui, dans son rapport remis en avril 2005, a dressé un tableau de la pauvreté en France, en particulier celle qui touche les enfants. Ce rapport préconisait également quinze résolutions concrètes pour engager des politiques volontaristes de lutte contre ce fléau dans ses multiples dimensions afin d'éradiquer la pauvreté en une génération. Parmi elles figurait la proposition d'instaurer un **Revenu de Solidarité Active**, visant à replacer l'activité professionnelle au cœur de la lutte contre la pauvreté et redonner ainsi de la dignité notamment aux bénéficiaires de minima sociaux.

La conviction est que ces politiques ambitieuses doivent être conçues et mises en œuvre au niveau local et ce, dans le cadre d'une démarche expérimentale.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives se veut donc un opérateur désintéressé (association sans but lucratif) d'ingénierie et d'innovation sociale au service des collectivités locales pour rendre plus efficaces nos dépenses sociales. Cette association rassemble volontairement des compétences centrées sur la mise en œuvre opérationnelle et sur l'évaluation des programmes mis en place. Elle a aussi fait le choix d'un parti pris méthodologique : celui d'associer systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs destinés à faciliter et à amplifier leur démarche d'insertion sociale et professionnelle.

Agence nouvelle des solidarités actives

Benoît Genuini, président

Christophe Fourel, directeur général

Association loi 1^{er} juillet 1901

N° SIRET : 488 527 326 00018

1, Passage du Génie - 75012 Paris - 01 43 71 39 48

www.solidarites-actives.com

Sommaire

Introduction : la complexité du paysage d'insertion.....	7
I Trois principes de bonne gouvernance	8
1. Articuler et coordonner les interventions des différents acteurs au service des personnes en insertion	8
2. Mettre en œuvre une gouvernance partagée entre acteurs coresponsables.....	9
3. Ancrer les politiques d'insertion sur le territoire en offrant davantage de marge de manœuvre au niveau local	9
II Quatre propositions complémentaires pour des schémas territoriaux pilotés et évalués	10
1. Un débat sur des objectifs nationaux et locaux des politiques d'insertion : une conférence de consensus et la création d'une haute autorité de l'insertion	10
2. Identifier les responsabilités de chaque acteur puis désigner un « pilote de l'insertion »	11
3. Un support: le schéma territorial de l'insertion consacrant une véritable politique de l'insertion	13
4. Un instrument d'accompagnement de la mise en œuvre: une agence publique mobilisable au plan local en lien étroit avec la haute autorité de l'insertion.....	14

Contexte et méthodologie de l'étude

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) est une association créée en janvier 2006 pour mettre en œuvre, par la voie de l'expérimentation, des programmes locaux de réduction de la pauvreté et d'appui au retour à l'emploi.

Les propositions qui suivent sont fondées à la fois sur la pratique de terrain de l'ANSA, son positionnement **avec** les personnes en situation de pauvreté et les enseignements des premières expérimentations sociales mises en œuvre par l'association.

Elles abordent la refonte des politiques publiques d'insertion sans tabou ni restriction pour envisager toutes possibilités permettant de garantir aux personnes en difficulté et aux marges des vecteurs d'inclusion sociale (emploi, santé, logement...) d'être prises en compte et de vérifier une amélioration tangible de leur situation économique et sociale.

La mise en œuvre des propositions de l'ANSA est sous-tendue par les principes suivants :

- promouvoir l'expérimentation des projets pour assurer la réussite de leur généralisation ;
- associer systématiquement les premiers concernés à la construction, la mise en œuvre et l'évaluation des axes qui seront retenus du Grenelle, y compris au niveau local ;
- partager réciproquement les engagements et les responsabilités entre pouvoirs publics, bénéficiaires ou usagers et secteurs de l'entreprise ;
- veiller systématiquement et préalablement à l'impact des autres politiques publiques sur les questions d'insertion de façon à les optimiser et non à les altérer (politique du logement, de santé, économique, fiscale, éducative...);

- se donner, préalablement et tout au long de la mise en œuvre des politiques publiques, les moyens d'évaluer leur efficacité et la possibilité de les corriger en temps réel ;
- prévoir un principe de « sanctuarisation » des crédits qui seront alloués à celles-ci de façon à garantir une action pérenne, durable et favorisant la prévention des ruptures qui constituent le premier obstacle à l'inclusion durable des plus faibles.

Introduction : la complexité du paysage d'insertion

Les constats bien connus: complexité du paysage offert par les politiques d'insertion, enchevêtrement des compétences des pouvoirs publics nationaux et locaux, multiplicité des interventions des acteurs engagés de près ou de loin dans l'action publique au service de l'insertion sociale et professionnelle. Comme le précise le rapport du Conseil national de l'insertion par l'activité économique de juin 2007, *« il y a trop de niveaux de collectivités dans le pilotage de la lutte contre l'exclusion. État, régions, départements, intercommunalités, communes, il y a aujourd'hui cinq niveaux de puissance publique en France, tous concernés à un titre ou un autre par la lutte contre les exclusions, sans compter l'Europe qui intervient à titre subsidiaire »*.

Du côté des solutions, l'horizon d'une simplification, d'un pilotage rénové et plus performant, la nécessité d'une redéfinition du rôle des acteurs sont également largement partagés.

La nouveauté d'un Grenelle réside peut-être dans la méthode pour y parvenir: alors que le débat se résume trop souvent à rechercher un et un seul pilote, et glisse souvent sur le terrain polémique de la décentralisation du RMI, n'est-ce pas en interrogeant les objectifs et les publics de l'insertion, en plaçant au centre des préoccupations la notion de parcours d'insertion et en impliquant l'ensemble des parties prenantes, collectivités publiques, mais aussi usagers et employeurs, que l'on peut espérer proposer des solutions nouvelles ?

I Trois principes de bonne gouvernance

1. Articuler et coordonner les interventions des différents acteurs au service des personnes en insertion

Sans chercher à résoudre ici la question de l'objectif d'insertion, emploi classique pour tous ou bien activité durablement aidée pour certains, il nous semble que la logique de parcours doit sous-tendre l'intervention complémentaire des différents acteurs de l'insertion et leur orchestration au sein d'une politique publique. Trop souvent, c'est une logique statutaire qui prévaut, à l'image de cases auxquelles les publics doivent s'adapter, et non l'inverse. Or l'évolution des formes de précarité et d'exclusion invite d'abord à repenser régulièrement ces « cases ».

Un exemple: vingt ans après la création du RMI, ce dispositif est apparu suffisamment décalé par rapport aux besoins de ses allocataires pour qu'une quarantaine de départements se lance dans l'expérimentation d'une nouvelle aide, le RSA, qui véhicule une nouvelle vision des minima sociaux. Supprimer les effets de seuil liés à la reprise d'activité et au passage d'un statut à un autre, compléter les revenus d'activité par les revenus de la solidarité, que l'on soit « RMIste », « APIste », bénéficiaire de l'ASS ou « travailleur-pauvre-jamais-passé-par-la-case-RMI » (nouvelle « case », nouveau visage de la précarité non pris en compte dans la répartition actuelle des compétences entre collectivités publiques...), telle est l'ambition d'un RSA généralisé.

Mettre en avant les parcours c'est aussi défendre une vision de l'insertion comme un continuum, un processus que les acteurs de l'insertion s'efforcent conjointement de faciliter pour l'individu en n'intervenant pas qu'en aval et au moment des ruptures, mais en contribuant à les prévenir. C'est d'ailleurs l'esprit de la loi de 1998¹ et des plans nationaux de lutte contre les exclusions qui se sont succédé au fil des ans. Cela suppose une coordination la plus fluide possible entre les acteurs.

¹ Elle a fait de la lutte contre les exclusions un « impératif national » impliquant à la fois l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble de la société civile, y compris les citoyens, pour garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

2. Mettre en œuvre une gouvernance partagée entre acteurs coresponsables

L'insertion apparaît au croisement de politiques publiques nombreuses et qui répondent à des schémas de gouvernance très différents : action sociale, emploi, formation, santé, logement, etc. Comment articuler et coordonner les interventions de tous ces acteurs publics et privés qui interviennent au service de l'insertion, au niveau national et au niveau local ?

Une autre nouveauté du Grenelle consisterait à se demander explicitement « jusqu'où sommes-nous collectivement prêts à aller ? » en matière de responsabilités partagées.

Selon nous, c'est grâce à des partenariats noués autour d'objectifs clairs, mesurables, évaluables et pluriannuels que peut prendre forme une véritable politique coordonnée. C'est en basant le partenariat sur des objectifs assortis de moyens que l'on pourra à la fois mieux définir les rôles des partenaires, identifier des chefs de file par actions, mettre en lumière des synergies possibles, supprimer des doublons, assurer l'égal accès de tous à l'offre d'insertion d'un territoire. Nous présentons plus bas quelques-uns des outils qui contribueraient selon nous à atteindre ces objectifs.

3. Ancrer les politiques d'insertion sur le territoire en offrant davantage de marge de manœuvre au niveau local

Le RSA est un exemple parmi de nombreux autres qui illustrent l'intérêt de rapprocher les décisions du terrain et de laisser se développer des partenariats locaux différenciés selon les problématiques des territoires... Les conseils généraux ont pleinement saisi les possibilités de dérogations au droit commun qui leur étaient offertes pour expérimenter des dispositifs innovants et concevoir, avec les partenaires locaux, et en recueillant l'avis des bénéficiaires eux-mêmes, des actions adaptées aux spécificités locales.

Bien sûr, l'accroissement des marges de manœuvre locales doit aller de pair avec l'action d'un État garant de l'équilibre entre les

territoires. C'est une des questions centrales que pose le *Livre Vert* « *Vers un revenu de Solidarité Active* » et qui sera discutée dans les semaines à venir. Elle suppose un repositionnement du rôle de l'État qu'illustre notamment notre proposition d'une Haute Autorité pour l'insertion.

II Quatre propositions complémentaires pour des schémas territoriaux pilotés et évalués

Selon nous, une gouvernance partagée devrait se traduire par des schémas de l'insertion définissant, à l'échelle d'un territoire, des objectifs partagés, pluriannuels, dans lesquels s'inscriraient des actions assorties de moyens financiers, d'un pilote pour chaque action et de moyens d'évaluation. Pour que ce schéma soit respecté et ne se réduise pas à un schéma déclaratif, plusieurs autres conditions nous semblent devoir être réunies.

1. Un débat sur les objectifs nationaux et locaux des politiques d'insertion : une conférence de consensus et la création d'une Haute Autorité de l'Insertion

Selon nous, le débat sur les objectifs des politiques d'insertion doit se poursuivre dans la continuité du Grenelle de l'insertion, à tous les niveaux de l'action publique (du national au local), et déboucher sur des actions.

Pour y parvenir, l'organisation de conférences de consensus, méthode éprouvée par la Haute Autorité de Santé et utilisée, par exemple, dans le cadre de la conférence nationale pour les sans-abris (29 novembre 2007) nous semble constituer une piste intéressante. Sur un élément de débat public appelant une prise de position de la communauté professionnelle, elle permet de croiser le regard des experts et non-experts pour aboutir à une prise de décision si possible dans le consensus.

Sur le plan politique, le pendant des conférences de consensus pourrait consister à se fixer des objectifs nationaux et locaux pour l'insertion, à la manière de l'objectif national de lutte contre la pauvreté.

Ces objectifs devraient être traduits au niveau budgétaire à la fois dans le budget de l'État, au sein des missions et programmes assortis, depuis l'adoption de la LOLF, d'objectifs et indicateurs de performance, et dans les budgets locaux. La déclinaison locale de ces priorités doit selon nous trouver sa place dans des schémas territorialisés et suppose de nouvelles instances de débat politique et budgétaire, comme de mise en œuvre, que nous esquissons ci-dessous.

2. Identifier les responsabilités de chaque acteur puis désigner un « pilote de l'insertion »

La détermination d'un chef de file territorial nous semble être la traduction nécessaire d'un renforcement des marges de manœuvre locales et d'une clarification de la gouvernance des politiques d'insertion. Les conseils généraux, chefs de file de l'action sociale depuis les lois de décentralisation de l'été 2004, apparaissent naturellement bien placés pour assurer ce rôle, et certaines voix appellent même à l'extension de leurs compétences sociales par le biais de transferts. C'est notamment le cas du rapport Lambert qui propose de renforcer le pilotage de l'action sociale au niveau départemental en donnant une valeur prescriptive aux schémas départementaux d'action sociale, n'excluant toutefois pas la délégation, au moins à titre expérimental, de l'action sociale aux grandes agglomérations, lorsque cela est pertinent.

*Le repositionnement de l'État dans un rôle d'impulsion, de soutien aux initiatives locales, d'évaluation, de veille sur les grands équilibres...
Pour la création d'une « Haute Autorité de l'Insertion »*

La réforme de l'État appliquée aux politiques d'insertion pourrait notamment passer par un investissement particulier mis dans l'évaluation et la définition et diffusion de critères partagés de « bonnes pratiques ». Les acteurs locaux appellent eux-mêmes de leurs vœux une évolution du contrôle exercé par l'État, d'un contrôle formel et centré sur les moyens vers une évaluation plus qualitative et orientée vers les résultats.

Pour définir ces critères, les diffuser et permettre de les évaluer au niveau territorial, nous proposons la création d'une « Haute Autorité » qui pourrait assurer les missions suivantes : veiller à la qualité des politiques d'insertion en évaluant les pratiques et les dispositifs, accréditer les opérateurs de l'insertion, promouvoir et diffuser les bonnes pratiques... sur le modèle de la Haute Autorité de Santé pour les politiques de santé. Cette « haute autorité » pourrait en outre être force de proposition pour faire évoluer les programmes de formation au travail social, afin de mieux intégrer les enjeux actuels de l'insertion professionnelle et la connaissance des acteurs économiques.

Au niveau régional, des grands objectifs stratégiques articulés avec les politiques de développement économique et emploi

Le niveau régional nous semble être celui de la détermination d'objectifs stratégiques dans une articulation forte avec les politiques de l'emploi. Alors que la réforme du service public de l'emploi renforce le pilotage régional, il nous semble que des stratégies régionales pour l'insertion doivent trouver leur place dans un lien étroit avec des stratégies publiques régionales pour l'emploi.

*Le chef de file : département ? bassin d'emploi ?
Le niveau départemental semble assez naturel,
mais pourquoi ne pas expérimenter différentes formules ?*

C'est au niveau local, et plus précisément au niveau du département voire du bassin d'emploi, que devrait selon nous être confié le pilotage opérationnel des politiques d'insertion, avec une vraie marge de manœuvre laissée à un chef de file.

Si les conseils généraux nous semblent bien placés pour assumer ce rôle, nous préconisons cependant, plutôt que d'opérer des transferts de compétences systématiques, et difficilement réversibles, au profit de ces derniers, d'offrir la possibilité à plusieurs niveaux de collectivités et même à plusieurs types de collectivités publiques d'expérimenter pour une période déterminée le pilotage de la politique d'insertion et d'en évaluer ensuite les résultats.

3. Un support: le schéma territorial de l'insertion consacrant une véritable politique de l'insertion

Le schéma que nous appelons de nos vœux serait le support d'une véritable politique partenariale impliquant tous les acteurs concernés : collectivités locales, service public de l'emploi et de la formation professionnelle, représentants de l'IAE, services déconcentrés de l'État, structures de droit public ou privé œuvrant dans le champ de l'insertion, mais aussi représentants des entreprises « classiques » du territoire. Ces derniers seraient représentés dans un « Conseil Territorial pour l'insertion », qui serait composé à partir des actuels CDI, CDIAE et instances du service public de l'emploi départemental pour défendre une vision plus large et plus partenariale de la politique d'insertion. À ce titre, il serait légitime de prévoir une représentation des usagers du « service public de l'insertion » dans un collège consultatif.

Le « schéma territorial d'insertion » se constituerait à partir des plans départementaux d'insertion et des plans d'actions du service public de l'emploi départemental et il s'agirait d'encourager la mutualisation des actions et des moyens. L'État pourrait ainsi privilégier le financement d'actions du schéma plutôt que le financement direct des structures.

Concrètement, les différentes parties au schéma, après s'être accordé sur des objectifs, en tenant compte du cadre national et des axes définis au niveau régional, définiraient ensemble un plan d'actions pluriannuel. Ce plan d'actions serait financé par l'apport des différentes institutions (budget du conseil général, budget du service public de l'emploi départemental...) réunies dans une conférence des financeurs. Comment assurer une responsabilité collective et la solidarité entre les parties qui fera le succès de ce schéma territorial là où de nombreux schémas fédérateurs ont précisément échoué ? Nous pensons que c'est en changeant les règles du débat politique et budgétaire autour des questions d'insertion et d'emploi, au niveau local, mais aussi aux niveaux régional et national que l'objectif peut être atteint.

Dans la nouvelle gouvernance que nous esquissons, les schémas territoriaux d'insertion seraient discutés au niveau régional au sein

d'un conseil régional de l'insertion, pendant du conseil régional de l'emploi institué par la loi du 13 février 2008. Ce collègue aurait le même type de mission (définir une stratégie) et de composition que le conseil régional de l'emploi (représentants de l'État, des collectivités locales, mais aussi des représentants professionnels).

Nous soulignons que la représentation des entreprises dans les différentes instances est essentielle pour impliquer ces dernières dans la politique d'insertion. Plusieurs mécanismes pourraient être imaginés pour les encourager à développer leurs efforts : labellisation d'initiatives par la Haute Autorité au niveau national et les conseils territoriaux au niveau local, application d'un bonus/malus fiscal aux entreprises selon leur engagement, etc.

4. Un instrument d'accompagnement à la mise en œuvre : une agence publique mobilisable au plan local en lien étroit avec la Haute Autorité de l'Insertion

L'instrument : une structure souple, sur le modèle d'une agence publique, pouvant accompagner la mise en place de ces nouvelles formes de politiques d'insertion coordonnées.

L'expérience montre que les partenaires savent concevoir des politiques coordonnées, au profit de véritable parcours d'insertion. Néanmoins, la mise en œuvre opérationnelle constitue souvent une difficulté majeure sur laquelle les partenaires butent, mettant les publics en grande difficulté. C'est alors l'effet millefeuilles ou de guichets multiples souvent dénoncé qui produit lui-même l'exclusion.

Le savoir-faire d'une petite équipe rassemblant des compétences issues des collectivités locales, de l'État, du conseil, des acteurs de l'insertion, des publics concernés et des employeurs, pourrait momentanément être mis à profit des acteurs locaux qui le souhaitent pour bâtir le socle et le fonctionnement d'une organisation partenariale. Cet appui au changement, prévu pour une durée limitée, aurait pour objectif de faire progresser une vision partagée de l'insertion, permettant d'une part de mailler le territoire d'une gamme complète de services complémentaires, socle des parcours

d'insertion et, d'autre part, de favoriser un réflexe multipartenarial au-delà des cloisonnements institutionnels classiques. Dans cette logique, les responsabilités de chacun des acteurs locaux, employeurs y compris, seraient sollicitées pour construire un véritable service d'inclusion active.

Une telle structure pourrait également capitaliser et mutualiser les initiatives et bonnes pratiques locales, répandant peu à peu une nouvelle façon d'envisager la construction des politiques publiques, en réponse à des objectifs précis, mesurables et évaluables.

Grenelle de l'insertion

Comment simplifier et rendre plus efficace la gouvernance des politiques d'insertion ?

Quel rôle confier aux différents acteurs et quel pilote désigner ?

Les constats bien connus : complexité du paysage offert par les politiques d'insertion, enchevêtrement des compétences des pouvoirs publics nationaux et locaux, multiplicité des interventions des acteurs engagés de près ou de loin dans l'action publique au service de l'insertion sociale et professionnelle. Comme le précise le rapport du Conseil national de l'insertion par l'activité économique de juin 2007, « il y a trop de niveaux de collectivités dans le pilotage de la lutte contre l'exclusion. État, régions, départements, intercommunalités, communes, il y a aujourd'hui cinq niveaux de puissance publique en France, tous concernés à un titre ou un autre par la lutte contre les exclusions, sans compter l'Europe qui intervient à titre subsidiaire ».

Du côté des solutions, l'horizon d'une simplification, d'un pilotage rénové et plus performant, la nécessité d'une redéfinition du rôle des acteurs sont également largement partagés.

La nouveauté d'un Grenelle réside peut-être dans la méthode pour y parvenir : alors que le débat se résume trop souvent à rechercher un et un seul pilote, et glisse souvent sur le terrain polémique de la décentralisation du RMI, n'est-ce pas en interrogeant les objectifs et les publics de l'insertion, en plaçant au centre des préoccupations la notion de parcours d'insertion et en impliquant l'ensemble des parties prenantes, collectivités publiques, mais aussi usagers et employeurs, que l'on peut espérer proposer des solutions nouvelles ?

L'agence nouvelle des solidarités actives

est une association sans but lucratif créée en janvier 2006 pour mettre en œuvre des actions locales, expérimentales, innovantes, originales de lutte contre la pauvreté, en partenariat avec les pouvoirs publics et les employeurs.

Solidarités actives

- intervient comme catalyseur auprès des responsables politiques ou économiques des collectivités locales ;
- vise une culture du résultat appliquée au secteur social ;
- privilégie l'expérimentation des projets avant toute généralisation ;
- associe systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs expérimentaux les concernant.

Agence nouvelle des

solidarités *ACTIVES*

Benoît Genuini, président
Christophe Fourel, directeur général

1 passage du Génie
75012 Paris
Tél. 01 43 71 39 48
01 43 48 65 24

www.solidarites-actives.com